

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

***INFRAESTRUCTURA CARRETERA Y
DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO.
UN ESTUDIO REGIONAL***

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A

ANGÉLICA PÉREZ ORDAZ



COMITÉ TUTORAL.

**DR. GERARDO TORRES SALCIDO
DR. JOSÉ ANTONIO ROSIQUE CAÑAS
DR. HÉCTOR ÁVILA SÁNCHEZ**



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 Nacional Autónoma de México

Por permitirme continuar con mi formación académica y profesional, en un espacio de excelencia y permanente búsqueda de nuevos modelos orientados a explicar las formas de organización y comportamiento humano, y a la creación de nuevos saberes y herramientas para mejorar la acción del gobierno en la sociedad.

Al Colegio de Ciencias y Humanidades

Por alentarme en mi superación académica

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Por hacer posible esta investigación

A los investigadores que me orientaron en el desarrollo y conclusión de este proyecto, por su invaluable apoyo.

Dedicatoria

A Magda, mi madre

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN	1
I. MARCO DE REFERENCIA. DESARROLLO HUMANO E INFRAESTRUCTURA CARRETERA	7
1.1. Estado, gobierno, sociedad y administración pública	9
1.1.1. Estado, gobierno y sociedad, su red de relaciones	9
1.1.2. La acción gubernamental	12
1.1.3. Administración Pública	14
1.1.4. Nueva perspectiva de la acción gubernamental	16
1.2. Teorías del Desarrollo	19
1.2.1. Teoría de la Modernización	19
1.2.2. Teoría de la Dependencia	20
1.2.3. Teoría del Desarrollo Humano o Sostenible	24
1.3. Enfoque explicativo del Desarrollo Humano	28
1.3.1. Elementos conceptuales del enfoque del Desarrollo Humano	31
1.3.1.1. Dotaciones y Derechos	31
1.3.1.2. Realizaciones y Capacidades	32
1.3.1.3. Calidad de vida	33
1.4. Infraestructura para el desarrollo	36
1.5. Complementariedad entre infraestructura carretera y desarrollo	38
1.6. Función de la infraestructura carretera en el desarrollo humano	41
1.7. Infraestructura carretera y territorio	42
II. LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA NACIONAL 1925-2000	52
2.1. Gestión pública de la Red Nacional de Carreteras 1925-2004	54
2.1.1. Conformación de la red troncal de carreteras en el tránsito posrevolucionario	55
2.1.2. Modelo de sustitución de importaciones	57
2.1.3. El nuevo modelo: el neoliberalismo	63
2.2. Privatización de la infraestructura carretera	70
2.3. Ubicación regional de la red nacional de carreteras	77
2.4. Las carreteras y la seguridad vial	82
III. EL PAPEL DE LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA EN EL DESARROLLO HUMANO. UN ANÁLISIS COMPARATIVO REGIONAL Y ESTATAL	91
3.1. La infraestructura carretera y el desarrollo humano regional en México	92
3.2. El caso de Nuevo León y Chiapas	112
3.2.1. Nuevo León	113
3.2.2. Chiapas	117
3.3. Necesidades de infraestructura carretera en México	125

IV.	ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA RELACIÓN INFRAESTRUCTURA CARRETERA-DESARROLLO HUMANO	129
4.1.	Modelo teórico	131
4.2.	Operacionalización de variables	135
4.3.	Descripción de variables del modelo	137
4.3.1.	IRD-MG2000: Índice Refinado de Desarrollo con Base en Medias Generalizadas calculado al año 2000	137
4.3.2.	IE2000: Índice de Educación calculado al año 2000	137
4.3.3.	IEV2000: Índice de Esperanza de vida calculado al año 2000	138
4.3.4.	IPIB2000: Índice de Producto Interno Bruto per Cápita Ajustado por Componente Petrolero calculado al año 2000	138
4.3.5.	ITOTAL2000: Índice Total de la Red Carretera Nacional	138
4.3.6.	ITTF2000: Índice Total Red Troncal Federal	139
4.3.7.	ITA2000: Índice Total Red de Carreteras Alimentadoras	139
4.3.8.	ITCR2000: Índice Total Red de Caminos Rurales	139
4.3.9.	ITBR: Índice Total Red de Brechas Mejoradas	139
4.4.	Análisis de Resultados	141
4.4.1.	Modelo No. 1	141
4.4.2.	Modelo No. 2	144
4.5.	Aportaciones del estudio al campo de la Administración Pública	147
V.	HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN ENFOQUE ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS CARRETERAS ORIENTADAS AL DESARROLLO HUMANO	149
5.1.	Rediseño de las políticas públicas carreteras para el desarrollo humano	151
5.2.	Enfoque estratégico de política de infraestructura carretera	160
5.3.	Principios estratégicos	168
5.4.	Marco de política nacional de infraestructura carretera	171
5.5.	Establecimiento de prioridades	173
	CONCLUSIONES	178
	BIBLIOGRAFÍA	185
	INDICE DE TABLAS Y MAPAS	195

INTRODUCCIÓN

La infraestructura con que cuenta un país, constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico y social de sus pueblos. Forma parte prioritaria del sector económico y contribuye poderosamente a mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano de la población, facilita la movilidad y la interacción social, incrementa la productividad y acelera la difusión del conocimiento.

Conocer el vínculo que la infraestructura carretera tiene con el desarrollo humano de un país, resulta vital para la puesta en marcha de políticas orientadas a impulsarlo. La utilidad pública que este tipo de infraestructura adquiere como complemento al desarrollo económico y social, a la disponibilidad de servicios básicos y al refuerzo de las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades esenciales, constituye una tarea prioritaria de los gobiernos, para promoverla y aprovecharla como una de las principales alternativas de acceso a los satisfactores básicos para la sociedad.

La posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos y la oportunidad de obtener los recursos necesarios mediante el acceso a la salud, la educación y el ingreso, son tres de las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano y en este sentido, alcanzar mejores condiciones de vida. En esta perspectiva, la infraestructura carretera tiene una doble función en el desarrollo humano: por un lado, su función de fomentar el desarrollo económico y social y por otro, apoyar las políticas públicas dirigidas a impulsarlo.

La ampliación de las oportunidades de los seres humanos de desenvolver sus potencialidades es una tarea vital para la legitimidad y acción de los gobiernos en la sociedad. De ahí la importancia que tiene la infraestructura carretera para ampliar las alternativas de las personas y apoyar su desarrollo para que vivan de modo productivo y creativo, donde el compromiso del Estado y la acción coordinada de los gobiernos y la sociedad, sean dirigidos a su consecución.

La falta de infraestructura carretera significa aislamiento geográfico, social y económico, es sobre todo un impedimento para que la sociedad acceda a mejores niveles de desarrollo humano. En este sentido, es necesario promoverla y aprovecharla como una alternativa para impulsar el desarrollo humano y contribuir a la hechura de políticas públicas que se encaminen a dar respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad en esta materia, para el fortalecimiento económico y social del país y de su competitividad en el plano internacional. Un mejor y mayor equipamiento y dotación de infraestructura, contribuirá significativamente a reducir la vulnerabilidad de la población, ampliar sus expectativas de desarrollo humano y reducir la brecha del desarrollo entre las diversas regiones del país.

Si bien es cierto, que la infraestructura carretera constituye uno de los elementos básicos para promover el desarrollo económico y social de un país y en esta medida impulsar el desarrollo humano, sin embargo, es una condición necesaria pero no suficiente, que debe ir acompañada de otros tipos de infraestructura como la social, para que su influencia repercuta en el bienestar y calidad de vida de la población.

Las carreteras son un vertebrador importante de la organización del espacio y de la especialización de un determinado territorio o economía local, lo que les permite una mayor diversificación de sus mercados, una mayor accesibilidad a los satisfactores básicos y mayores niveles de desarrollo humano. En este sentido, las carreteras no sólo tienen una estrecha relación con el desarrollo económico, sino también, con el desarrollo social de los territorios.

A la luz de las disparidades sociales y regionales que persisten en México, se hace necesario que las políticas públicas en la materia, sean orientadas a impulsar el desarrollo humano, donde las carreteras y los caminos en combinación con otros tipos de infraestructura abran espacios a las comunidades para acceder a mejores niveles de desarrollo y en este sentido, se propague el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las diversas regiones del país y se impulse la inclusión de grupos sociales al proceso de desarrollo y al disfrute de sus beneficios, en el marco de una gobernación eficiente y responsable.

La ausencia y/o deficiencia de la infraestructura carretera es un problema generalizado en el país, por lo tanto, es importante identificar la relación existente entre desarrollo humano e infraestructura carretera, con el objeto de llevar a cabo acciones tendientes a satisfacer las necesidades esenciales de las comunidades al interior del país y en esta medida, participen en el disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.

La política que siguió el gobierno mexicano a partir de la construcción de la infraestructura carretera durante los años veinte, 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 así también, a la consolidación del capitalismo dependiente de México. Entre los años treinta y los setenta, 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 noventa, el crecimiento de la red federal de carreteras se detuvo, la prioridad fue la construcción de autopistas a través de concesiones a particulares.

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 se impulsa 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 en la sociedad. 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. La nueva configuración de Estado y administración pública se orienta 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.

En los años noventa se fortalece 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. La tarea del pasado fue la de construir un sistema de carreteras y caminos. La tarea actual es además, ampliar y conservar este sistema y adaptarlo a las necesidades de la sociedad en su conjunto y en esta medida impulsar su desarrollo humano. Es necesario cambiar el criterio de *hacer lo que se puede* por el de *hacer lo que conviene*.

La contribución que la infraestructura carretera puede significar para impulsar el desarrollo humano, demanda el ejercicio de una adecuada gestión en su organización y financiamiento, ya que constituye una herramienta que permitirá satisfacer las necesidades de accesibilidad a los satisfactores básicos que requiere la sociedad, salvaguardar el patrimonio vial 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 adecuada política de carreteras redundará en el buen desempeño económico y social de cualquier país, donde la gestión pública adquiere un rol relevante en la legitimación y viabilidad de los gobiernos. En este sentido, su actuación 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. No se debe olvidar que un gobierno se sustenta

en la viabilidad de sus acciones y la eficiencia de su respuesta a las demandas de su población.

Al ser un detonante de las actividades productivas regionales y requisito indispensable para incorporar al desarrollo económico y social a las zonas aisladas y marginadas (que son las que presentan los menores índices desarrollo humano y mayores grados de marginación), esa infraestructura puede constituir uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el desarrollo humano y la inclusión social.

De ahí la necesidad de crear herramientas de apoyo que habiliten la hechura de políticas públicas encaminadas a fomentarlo, mediante un conocimiento preciso de la relación infraestructura carretera-desarrollo humano, que al mismo tiempo, permita al Estado a través del gobierno y la administración pública dar respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad en esta materia, donde se contemple una mayor equidad entre los estados y regiones del país y participen los diversos actores involucrados, desde una perspectiva multisectorial que permita a la población expandir sus capacidades (principalmente de aquellas localidades aisladas y dispersas), mejorar su calidad de vida y dinamizar el potencial endógeno las regiones y enfrentar con seguridad cualquier adversidad presente y futura.

El tema que se plantea en este trabajo, no ha sido abordado en los círculos académicos y dentro de la acción gubernamental las políticas públicas no se han orientado a impulsar la infraestructura carretera como instrumento, complemento y apoyo al desarrollo humano. De ahí la necesidad de abrir líneas de investigación donde converjan diversas disciplinas y se analice por un lado: la importancia que tiene la infraestructura carretera para impulsar el desarrollo humano y por otro: contribuir a la constitución de políticas públicas que se encaminen a dar respuesta oportuna a los diversos actores sociales en cuanto a sus necesidades de éste tipo infraestructura. Al mismo tiempo, fomentar una visión crítica y creativa del quehacer científico y de la acción gubernamental, un redimensionamiento de la esfera pública en torno a la infraestructura carretera-desarrollo humano, la generación de nuevos instrumentos de gestión y análisis y la hechura de políticas públicas eficientes que generen fortalezas en la acción gubernamental.

Es importante precisar que el objeto de estudio de la investigación es la relación Infraestructura Carretera - Desarrollo Humano. En este sentido, se excluyen otros tipos de infraestructura física como son: las vías férreas, aéreas o marítimas. Los tipos de carretera que conforman la red nacional son: Troncales (autopistas y federales o libres de peaje), Alimentadoras, Rurales y Brechas Mejoradas, cuya gestión es llevada a cabo por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Asimismo, se toman en cuenta los indicadores utilizados en el Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002, que son utilizados para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano el cual captura tres dimensiones importantes: salud, educación e ingreso. Para la regionalización del país se toma la establecida en dicho Informe.

Es fundamental comprender la relación entre infraestructura carretera y territorio (y viceversa), en un contexto caracterizado por constantes cambios y, donde este tipo de infraestructura puede ser visto como una fuente de ventajas para el territorio, en el sentido de garantizar competitividad y desarrollo humano, en función de intereses colectivos. En la actualidad el desarrollo humano ha adquirido una connotación muy importante en el discurso gubernamental y el papel que puede jugar la infraestructura carretera en su impulso, significa una herramienta esencial para la acción del gobierno en este ámbito.

El contenido de la investigación se divide en cinco capítulos:

En el primer capítulo, *Marco de referencia. Desarrollo Humano e Infraestructura Carretera*, se presenta la conceptualización teórica de las funciones del Estado, el gobierno y la administración pública y su vínculo con la sociedad, así como las diferentes perspectivas teóricas a partir del siglo XX en torno al desarrollo y se abordan los principales ejes del enfoque explicativo del desarrollo humano. Finalmente, se analiza la importancia que la infraestructura carretera tiene en el desarrollo humano y territorial de un país.

En el segundo capítulo, *La gestión pública de la infraestructura carretera nacional 1925-2000*, se analiza la gestión pública de la red carretera nacional a partir de la configuración del Estado mexicano posrevolucionario, su evolución y estado actual, así como su ubicación en las diversas regiones del país, donde las posibilidades de adaptación de cada ámbito territorial a las lógicas socioeconómicas asociadas a la globalización están en estrecha relación con su dinámica innovadora y su capacidad de respuesta a los nuevos problemas y retos tendientes a mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano. Se concluye con una revisión sobre la seguridad en las carreteras y su impacto en el desarrollo humano.

En el tercer capítulo, *El papel de la infraestructura carretera en el desarrollo humano. Un análisis comparativo regional y estatal*, se presenta la relación entre desarrollo humano e infraestructura carretera, su expresión e impacto territorial en las diversas regiones del país, a partir del estudio realizado por CONAPO en torno a la distribución territorial de la población, donde se considera que las localidades más alejadas de las carreteras tienen los índices más altos de marginación y en consecuencia menores índices de desarrollo humano como resultado de la falta de vías y medios de comunicación, lo que determina las oportunidades de acceder a los servicios públicos básicos y a los mercados. También, se realiza un análisis del papel que tiene la infraestructura carretera en el desarrollo humano del estado de Nuevo León que tiene el mayor índice (después del D.F.) y de Chiapas que cuenta con el menor índice de desarrollo humano del país. Se finaliza con un análisis de las necesidades y problemática de los diferentes tipos en infraestructura carretera con que cuenta el país, en el marco del

desarrollo de los territorios y la globalización económica, aspectos determinantes en el desarrollo humano que se ha convertido en una condición no solo para el bienestar de los pueblos sino también, para la permanencia y legitimidad de los gobiernos.

En el cuarto capítulo, *Análisis cuantitativo de la relación infraestructura carretera-Desarrollo Humano*, se demuestra la relación entre infraestructura carretera y desarrollo humano a partir de dos modelos que permiten conocer en términos cuantitativos dicha relación. Este estudio se realizó con el Paquete Estadístico para Ciencias Sociales Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), donde a través de una regresión lineal múltiple se explora y cuantifica la relación que existe entre las carreteras y el desarrollo humano. El cálculo se efectúa con información al año 2000, publicada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para las carreteras y para el desarrollo humano, la contenida en el Informe sobre Desarrollo Humano. México 2000, publicada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Se fundamenta la necesidad de que los gobiernos no solo definan la hechura de las políticas en materia de carreteras bajo criterios fundamentalmente de su rentabilidad económica y evaluados y priorizados por modelos realizados en otros países, bajo condiciones totalmente diferentes a las que existen en México, sino que se reflexione sobre cuales son las políticas y herramientas acordes en la materia, para impulsar el desarrollo humano en el país y en este sentido, que la población acceda a una mejor calidad de vida mediante una contribución eficiente de la infraestructura carretera.

En el capítulo V, *Hacia la conformación de un enfoque estratégico de políticas carreteras*, se elabora una propuesta para la conformación de un enfoque estratégico de políticas carreteras, orientado al fomento del desarrollo humano que contemple una mayor equidad entre los estados y regiones del país, mediante la coordinación de los diversos actores involucrados (gobiernos y ciudadanos) en su configuración y desde una perspectiva multisectorial que permita a la población expandir sus capacidades para insertarse en la esfera económica y política y acceder a mejores condiciones de vida e impulsar su desarrollo humano.

Posteriormente, se presentan las consideraciones finales acerca de la importancia que tiene la infraestructura carretera como una alternativa de política para impulsar el desarrollo humano en México. Se pone de manifiesto su influencia instrumental como un mecanismo de apoyo vital en una gobernación eficiente.

I. MARCO DE REFERENCIA. DESARROLLO HUMANO E INFRAESTRUCTURA CARRETERA.

Al arribo el siglo XXI, la problemática del desarrollo cobra cada día mayor interés para las sociedades y sus gobiernos. Desde finales del siglo XX, con las grandes transformaciones y avances del mundo, así como con las enormes disparidades provocadas por las nuevas relaciones entre Estado, mercado y sociedad, el discurso acerca del desarrollo ha sufrido importantes cambios. El enfoque prevaleciente tiene que ver con la ampliación de las oportunidades de los seres humanos de desenvolver sus potencialidades mediante el acceso a la salud, la educación y el ingreso para alcanzar mejores condiciones de vida.

La posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para acceder a una vida digna, constituyen tres de las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano. Este enfoque no solamente incluye el aspecto económico, sino también, el medio ambiente y pone el énfasis en el desarrollo humano. No solo se proclama la necesidad de que los gobiernos y la sociedad trabajen en la dirección de un desarrollo sostenible, sino también, en apoyar su reflexión en torno a los logros y desafíos de las políticas indispensables para impulsarlo.

El crecimiento económico, el incremento del comercio y de la inversión económica, los avances tecnológicos, así como las infraestructuras económicas y sociales, constituyen medios para lograr esos fines, su contribución al desarrollo humano en el siglo XXI dependerá de que sirvan para ampliar las alternativas de las personas, de que coadyuven a crear un entorno en el que la gente pueda desarrollar sus posibilidades plenamente y vivir de modo productivo y creativo y donde el compromiso del Estado y la acción coordinada de los gobiernos y la sociedad, se orienten a su logro.

Las carreteras como parte vertebral de la infraestructura básica con que cuenta un país, significan un complemento al desarrollo económico y social, a la disponibilidad de servicios básicos y un refuerzo de las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades. Su influencia penetra cualquier ámbito de la economía y la sociedad y pueden dar al país unidad y equilibrio. En esta perspectiva, constituyen una de las principales vías de acceso a los satisfactores básicos de la sociedad (salud, educación, mercados, etc.). La infraestructura carretera en sí misma no es un fin, es un medio que por sí solo no puede impulsar el desarrollo humano, pero tiene un papel complementario, principalmente aumentando el nivel económico bajando costos y precios y reforzando oportunidades. La falta de infraestructura carretera significa aislamiento geográfico, social y económico, es sobre todo un impedimento para que la sociedad acceda a mejores niveles de desarrollo humano.

En esta perspectiva, la construcción de un espacio integrado mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas apoyado en una visión estratégica de política carretera constituye una de las vías elementales para alcanzar el desarrollo económico y humano, mitigar la pobreza e incorporar a las personas a los beneficios de una sociedad más equitativa. No se debe olvidar que el espacio se construye sobre la base de fenómenos de aprendizaje colectivos y por la calidad de los vínculos que se tejen entre los diversos actores que lo conforman, que es el resultado de una construcción social.

La mejoría del entorno económico y social de los territorios, así como de su equipamiento y dotación de infraestructura, contribuirá poderosamente a reducir la vulnerabilidad de la población y a ampliar sus expectativas de desarrollo humano.

Ante este escenario, resulta de vital importancia conocer la relación entre desarrollo humano e infraestructura carretera, así como indagar su expresión e impacto territorial, pues ello nos permitirá identificar las desventajas más significativas e impulsar políticas y programas orientados a impulsarlo y a reducir las profundas brechas del desarrollo regional del país.

Los gobiernos requieren instrumentar políticas que garanticen la cobertura de los satisfactores básicos para su población. De ahí la necesidad de que Estado, Gobierno y Sociedad conformen una red de relaciones y acciones para propiciar la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad y en esta medida impulsar el desarrollo humano de sus pueblos. Los acuerdos entre los diversos actores es un asunto de primer orden para impulsar los procesos de desarrollo y gobernación. Solo los gobiernos son capaces de desarrollar y supervisar la implantación de políticas que involucren a toda la sociedad y que son vitales para configurar el futuro de los países y donde las políticas de infraestructura carretera orientadas a impulsar el desarrollo humano, se constituyen como una herramienta esencial para la acción y legitimidad del gobierno en la sociedad.

1.1. Estado, gobierno, sociedad y administración pública

1.1.1. Estado, gobierno y sociedad, su red de relaciones.

El Estado es una entidad creada por hombres, se concibe como una organización de carácter institucional, el cual tiene por objeto solucionar los problemas generados en la vida en sociedad¹. Tiene la obligación de proporcionar a los ciudadanos, condiciones de justicia y equidad en la distribución de bienes y servicios que les permitan alcanzar la igualdad de oportunidades en un marco de corresponsabilidad (Torres). En él, se concentra, ejerce y retiene el poder² para gobernar y administrar los conflictos que se engendran en la sociedad y garantizar su eficaz funcionamiento. Es condición necesaria para la existencia de un Estado, la presencia 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, donde 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 al mismo.

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 (Uvalle, 1998:4). El Estado tiene como función mejorar las condiciones de vida, individuales y colectivas de sus gobernados, lo que se constituye en el centro fundamental de su eficacia.

El Estado como constructo³ humano tiene objetivos bien definidos que se concretizan tanto en las instituciones, como en las organizaciones⁴, dichos objetivos son:

¹ La sociedad es la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. Es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos y donde el Estado tiene la tarea de resolverlos, mediándolos o suprimiéndolos (Bobbio, 1998: 1523).

² El Estado es la institución en que se concentra el poder político de una sociedad, es decir, el poder y la autoridad de tomar las decisiones que afectan al conjunto de la población. Como tal, tiene el monopolio de la violencia legítima, pero al mismo tiempo, también, la tarea de asignar recursos para lograr la eficiencia económica y la justicia social. Tener poder implica tener la capacidad de hacer que otros te obedezcan, a través de múltiples formas, ya sea, a través del convencimiento, a través de la fuerza, a través de los recursos económicos, etc. Tener autoridad implica, tener la capacidad de que aquellos a los que se gobierna te otorguen el poder. En otras palabras, la autoridad supone el reconocimiento, la percepción de una superioridad (Antaki, 2000: 66). 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.

³ 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.

dirigir la sociedad y asegurar su conservación, desarrollo y bienestar. Su proyección e impulso responden a la lógica del poder 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 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 antagónicos una al otro. La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política de la sociedad (Uvalle, 1994: 12). 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 puede aumentar o reducir el sufrimiento mediante la asignación de recursos, el grado en el que protegen los derechos y su intervención en las relaciones sociales entre grupos diferentes, en esta perspectiva, los Estados pueden hacer las cosas un poco mejores para todos (Wallerstein, 1996: 7).

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 y 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 (Flisfisch, 1988: 113).

La demanda de la sociedad de coparticipar en la conformación e implementación de políticas públicas, requiere de una organización suplementaria, que se presenta primero como una demanda de intervención pública. No se trata solo de una deformación

⁴ 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, 1993: 13). Las organizaciones son 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.

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 (Crozier, 1989:67).

Así, 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 su aptitud 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 (Uvalle, 1994: 64). 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.

Estado, Gobierno y sociedad conforman una red de relaciones (incluyendo su dimensión económica) que se establece en tres planos distintos y donde en cada uno se instaure un pacto de características diferentes. En un primer plano se fija un pacto de gobernabilidad, donde se establecen las reglas del juego o instituciones que determinan las condiciones bajo las cuales se accede a las posiciones superiores del Estado y se conforma el escenario en el cual se desarrollarán las fuerzas productivas y la distribución del ingreso y la riqueza⁵. En otro plano se acuerda un pacto funcional que establece un esquema de división social de trabajo según el cual el Estado en sus diferentes niveles, el mercado y las organizaciones sociales asumen la responsabilidad de satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos, dentro de las reglas de juego previamente establecidas (Bobbio, 1996: 101-116). Finalmente en un tercer plano, se establece un pacto distributivo en el cual se decide quienes participan en los frutos del progreso económico y del cual resultan ganadores y perdedores⁶.

Desde esta perspectiva, el vínculo Estado, Gobierno y Sociedad está conformado por una red de relaciones, donde en cada uno de los planos se genera una cuestión fundamental que forma parte de la agenda esencial del Estado: *la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad distributiva*. Cuestiones permanentes de un modo de organización social cuyo eje ordenador se enmarca en el capitalismo, que al mismo tiempo, han dado contenido sustantivo a la agenda estatal y, en última instancia justifican históricamente su configuración.

⁵ La relación entre Estado, gobierno y sociedad es una de las características de la sociedad moderna, donde se establece la separación entre lo económico y lo político y la autonomía de la sociedad civil que componen el aspecto central del pensamiento liberal clásico que dura hasta nuestros días (Rozas, 1995).

⁶ Reflejo de la política estatal que corresponde a las diversas etapas de desarrollo y fortalecimiento del capitalismo (Córdova, 1976:21-45). En este sentido, un ejemplo claro lo constituye la desigualdad económica expresada en la acumulación de la riqueza entre los países y al interior de estos, entre sus comunidades. Cuando se habla de política pública se hace referencia a procesos, decisiones y resultados. Toda decisión crea conflictos entre intereses presentes y futuros, tensiones entre diversas definiciones y ante el problema a resolver, de donde resultan ganadores y perdedores.

El Estado especialmente en su nivel nacional debe recuperar al futuro y al pasado como dimensiones temporales fundamentales de su gestión. Particularmente después de llevar a cabo una reconfiguración de su rol frente a la sociedad, el mercado y diversas instancias de gobierno. En esta perspectiva el gobierno debe ser capaz de convertir objetivos sustantivos en metas, estrategias, programas, planes y procesos de gestión y en este sentido, orientar su acción en beneficio de la sociedad.

1.1.2. La acción gubernamental.

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 (Bobbio, 1998: 711-712). 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.

El gobierno es el conjunto de sistemas de dirección, estímulo y desarrollo que tienen como objetivo: mantener el orden y la ley, la capacidad de gestión en la economía, la promoción del bienestar social, el control del orden político y la estabilidad institucional, es decir, traducir en realidad los compromisos axiológicos del Estado, esto es, mantener el orden y la ley. Su capacidad de realización es la clave para ubicar su consistencia e insuficiencia (Uvalle, 1998: 7). Se conforma como un ente heterogéneo de múltiples partes (actores, políticas, leyes, reglas, tiempos, etc.) que se relacionan y condicionan de una forma permanente y continua, en la consecución de objetivos previamente determinados (Arellano, 2000: 15).

Al estar comprometidos con el futuro de la sociedad, los gobiernos deben 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 debe cabida tanto a la opinión pública, como al establecimiento de mecanismos que permitan la participación ciudadana. Al ser eficiente 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 en bloques económicos entre países y la reestructuración del poder constitucional, entre otros (Dror).

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 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 (Bobbio, 1998: 711-712).

Es obligación del gobierno tomar una orientación para asegurar la gobernabilidad y contribuir a una mejor distribución de los recursos y la riqueza. De ahí que sus políticas deban ser dirigidas a reducir la incertidumbre de los actores económicos y sociales, a mejorar la previsibilidad de sus transacciones, a establecer y mantener las reglas del juego acordadas y, a reducir la brecha social. 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 acción. 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 (Guerrero, 1999: 9). 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 y garantizar la estabilidad política (Uvalle, 1984: 157).

El gobierno no debe olvidar la reivindicación resuelta de las comunidades políticas locales, la gestión pública descentralizada, el cumplimiento de las funciones estatales a través de políticas específicas y ajustadas a las diferentes circunstancias, la desagregación de los intereses públicos, según los diversos niveles de gobierno. Esto significa que las políticas de gobierno relativas a asuntos específicos de intenso interés público de los grupos y comunidades se ha vuelto el lugar crítico del consenso y el conflicto, porque ellas cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad y racionalidad de los gobiernos (Aguilar, 2000: 15-36).

En el contexto actual de desigualdad y pobreza, se hace necesario instrumentar políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones sociales, que garanticen la cobertura de al menos, los satisfactores básicos para los ciudadanos. Es necesario el diseño de instituciones, organizaciones y estrategias que contemplen una adecuada distribución de responsabilidades entre diferentes órganos de los gobiernos y de la sociedad, así como, ampliar el espacio de ideas y soluciones mediante la aportación resultante de la interacción de diferentes actores y tipos de participación. La construcción

de políticas públicas no debe ser un campo exclusivo del gobierno si se requiere fortalecer a la sociedad. Tales políticas pueden ser un camino de resolución para los problemas de la sociedad, para capacitar a la gente y a los gobiernos, pueden ser una forma no de “reinventar al gobierno”, sino de reinventar una vía que permita encontrar estrategias entre las diferentes instituciones y organizaciones privadas y sociales, gubernamentales y no gubernamentales que redunde en beneficios para los gobiernos y sus sociedades.

1.1.3. Administración Pública.

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 a 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, es capaz de satisfacer la mayor parte de las demandas sociales mediante una vía democrática⁷, 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 mejores rendimientos a favor de la vida pública. Le corresponde generar las reglas de certidumbre que posibilitan un desempeño eficaz de los actores económicos y sociales.

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 la 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 primera 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 se pretende que éste sea generado a través del sector productivo (Ávalos, 1995). Sin embargo esta perspectiva no a ha dado los resultados esperados. El mercado no ha redistribuido la riqueza ni mejorado las condiciones de vida de la población.

⁷ La democracia, cuando se afianza institucionalmente y se la practica extensamente, promueve el desarrollo ya que provee la base de instituciones eficaces del Estado y favorece la consolidación de un modelo de desarrollo más inclusivo en el área social (Payne, 1999).

Es necesario tomar en cuenta que el crecimiento económico es una condición fundamental pero no suficiente para promover el desarrollo humano, superar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social⁸. Se requiere de políticas públicas integrales y multidisciplinarias aplicadas por el Estado con la participación activa y plena de la sociedad. Tales políticas deben promover la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios básicos de la infraestructura social y económica, fortalecer la participación colectiva y establecer incentivos y programas específicos para atender las necesidades de los actores sociales

El Estado como generador de bienestar social debe orientarse hacia un sistema democrático donde la participación activa de todos los actores sociales sea reflejo de un cambio sustantivo en su papel, dirigido hacia una nueva etapa que redunde en beneficio no solo de unos cuantos, sino de la sociedad en su conjunto.

La necesidad de que el aparato de Estado se reestructure, implica una mayor eficiencia⁹, a través de una reasignación de sus recursos humanos, materiales y financieros, que modifique la composición de la función de producción estatal y se refleje en una sociedad que satisfaga sus necesidades. Es necesario que la conducción política de la administración pública busque realizar de la mejor manera los intereses públicos y minimice los conflictos de intereses que forman parte de las acciones colectivas (Cunill, 2004: 43).

Considerar las actuales relaciones entre Estado, gobierno y sociedad en el campo social supone claridad en cuanto a una profunda modificación en el paradigma de desarrollo, entendido éste desde la perspectiva de que cada problema sensible para el interés público tiene que convertirse en asunto estatal, que amerita reglas de juego claras; organizaciones especializadas; presupuesto fijo y creciente, programas permanentes y funcionarios especializados capaces de atender la responsabilidad del Estado, el gobierno y la administración pública de cara a la sociedad. El Estado es plenamente responsable del desarrollo. La sociedad se organiza para influir al Estado en la toma de decisiones. En este sentido la democracia constituye una herramienta fundamental para que el Estado a través de la administración pública construya un puente y de respuestas a los requerimientos sociales. Integración y cohesión social, desarrollo económico y redistribución equitativa del ingreso que son funciones inalienables del Estado.

⁸ La exclusión social se refiere a aquellos grupos que por sus condiciones de desventaja, abandono o desprotección física, mental o social, no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismos y procurar su incorporación a la vida familiar o comunitaria. La exclusión social involucra aspectos antropológicos, sociales, psicológicos y culturales, vinculados a la redefinición de los lazos de solidaridad social (Bel, 2002).

⁹ En esta perspectiva, la eficiencia se evalúa de cara a la satisfacción de las demandas de la sociedad y por la calidad para producir bienes y servicios en beneficio de la esfera pública. La administración pública moderna debe ser eficiente en un contexto en el que las demandas de los grupos son competitivas, heterogéneas y plurales. La eficiencia del Estado en última instancia depende de su autonomía en relación con los intereses particulares o de grupo. La eficiencia del Estado es contraria al clientelismo, el nepotismo y otras formas de "captura" de su acción por intereses particulares o corporativos (un grupo económico, un sindicato, las fuerzas armadas, etc.), un caudillo o un partido político (Payne, 1999).

1.1.4. Nueva perspectiva de la acción gubernamental.

El desprendimiento de lo público respecto de lo estatal atraviesa por un proceso de privatización de empresas, la falta de regulación de actividades, la flexibilización de los diferentes mercados, etc. Pocos defienden el hecho de que el Estado posea monopolios naturales diferentes al manejo de la moneda, de las relaciones internacionales, de la justicia y de las armas. Se critica al Estado en tanto poseedor de empresas y ejecutor de obras. La posición mercantil niega incluso la potestad del Estado para regular las actividades privadas limitándose a consignar y racionalizar los acuerdos entre particulares haciéndolos respetar.

El nuevo sujeto y objetivo de la política social del Estado moderno debe ser el desarrollo humano, el bienestar social, la disminución de la marginación y la pobreza. El objetivo es lograr el acceso de la población a un mínimo de servicios e ingresos. Sin duda el interés de los gobiernos debe estar dirigido hacia políticas sociales que se caractericen por una invocación a la participación de los particulares en los asuntos de interés colectivo.

En la actualidad la forma a partir de la cual el gobierno intenta concretizar dichos objetivos es la Nueva Gerencia Pública (NGP), donde se reconoce que la función del gobierno es un problema de métodos no de fines. Es allí donde se interpreta el proceso de legitimidad a partir de herramientas técnicas en la acción gubernamental y la participación ciudadana en la demanda de bienes y servicios mediante el pago de impuestos. Se enfatiza la necesidad de focalizar la gestión en los clientes. La NGP se convierte en el centro legitimador del *Estado Modesto* a partir de sus resultados, la eficacia de los métodos de gobierno a partir de los cuales se construyen los valores y la ideología. Se asiste a la conformación de un ámbito pragmático, donde el valor de la política y la ideología se difuminan y se abre espacio a un arsenal de herramientas en el gobierno para obtener resultados que legitimen su acción. Su posición acerca de las reformas del Estado a partir de su incapacidad y su reconstrucción en torno a la dimensión económica ha tendido al potenciar el mercado y los procesos de privatización en sustitución del mismo Estado (Thompson, 1994: 143).

Sin embargo, una verdadera participación ciudadana, no solo se realiza a través de la demanda de bienes y servicios. Las decisiones que se toman en la dirección de las instituciones públicas son de una gran complejidad y tienen un efecto social demasiado fuerte como para adoptarlas sobre la base de criterios únicamente tecnocráticos¹⁰. De ahí la necesidad de un Estado-gobierno *inteligente*, mucho más fuerte en funciones estratégicas y que solucione los problemas fundamentales en el conjunto de la sociedad, mediante una política de cobertura social agresiva que impulse el desarrollo humano en

¹⁰ Las limitaciones de la tecnocracia en el ámbito de la gerencia pública son fundamentalmente de tres tipos: no da respuesta a problemas que son materia de decisión dentro del Estado y que requieren establecimiento de valores, de prioridades, cumplimiento de compromisos democráticos y consideración de factores de tipo político.

sus países. En esta perspectiva es fundamental que los gobiernos focalicen los problemas críticos y tomen decisiones rápidas y eficientes con la participación de los actores involucrados en condiciones y posibilidades igualitarias y basadas en el reforzamiento de la democracia y con una política de redistribución de ingresos que garantice el sentido de desarrollo humano.

La mejora de la calidad de vida de la población –finalidad principal del Estado y de los gobiernos– depende de encontrar propuestas alternativas, que permitan instrumentar los procesos adecuados a la diversidad y complejidad de las situaciones. En esta línea, los cambios y las mejoras de las capacidades de gobernación, de gobernantes y de gobernados podrán contribuir a la institucionalización de un desarrollo menos desigual.

Las funciones del Estado moderno han cambiando históricamente, en el mundo contemporáneo se asume un Estado con una figura reformada, donde los actores de la modernización los constituyen no solamente la nación, la empresa y el consumidor, sino también, surgen nuevos actores, resultado de una crisis de eficiencia para llevar a cabo su función de impulso a la equidad social. La pobreza¹¹ arrastra a millones de ciudadanos que sobreviven en una modernidad carente de sentido social, donde impera el reino de la racionalidad y la maximización del beneficio a través de la economía de medios.

En este panorama el desempeño gubernamental aparece como deficiente y donde su capacidad de gobernar se ve disminuida frente a un problema que cada día cobra mayor fuerza. En este sentido, el Estado a través de la Administración Pública debe impulsar un desarrollo equitativo para disminuir los altos niveles de pobreza y marginación que existen en nuestros países.

Se acentúa la necesidad de un Estado fuerte con un gobierno eficiente y una administración pública de vanguardia que impulsen una asignación eficiente de los recursos y sean el eje orientador de la democratización. De ahí la necesidad de que la administración pública tenga que acercarse más a la sociedad. Debe humanizar su quehacer operativo, así como el cumplimiento de sus cometidos políticos y sociales. Preocuparse por ganar consenso y legitimidad para que no se aleje del votante ni de la

¹¹ Cuando se habla de pobreza se hace referencia a la inexistencia o insuficiencia de ingresos con que cuenta una persona para hacer frente tanto a sus necesidades biológicas de sobrevivencia, como a las sociales y culturales dadas por un determinado desarrollo societal. Significa la pérdida cualitativa de las condiciones de vida, de bienestar y de los derechos sociales de un pueblo. Es una condición de carencia o de inadecuada satisfacción de las necesidades básicas, donde impera a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad y de medios o recursos para modificar esta situación. La pobreza debe ser analizada desde una perspectiva multidimensional que no se limite al ingreso, sino que se extienda al acceso de satisfactores como vivienda, alimentación, educación, salud y empleo, entre otros (Torres, 1993: 137-138).

La desigualdad 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. La desigualdad persistente y extrema se da fundamentalmente en los países pobres donde el consumo es tan bajo que deprime los niveles de actividad económica, afecta los niveles de producción y de productividad. El nivel global de desigualdad de un país, región o grupo de población (y, de forma más general, la distribución del consumo, la renta u otros parámetros) es también una dimensión importante del bienestar de dicho grupo. La pobreza y la desigualdad están fuertemente relacionadas: dado un ingreso medio, cuanto más desigual es la distribución del ingreso, mayor será el porcentaje de la población que vive en la pobreza.

sociedad en su conjunto. Una administración pública abierta, eficiente y respetuosa del interés común es una necesidad para que la sociedad y el Estado convivan estrechamente.

La red de relaciones Estado, gobierno y sociedad implica una creciente participación social para el surgimiento de un ámbito de equidad y justicia, que al mismo tiempo que resuelva los problemas sociales, legitime al Estado. Es fundamental el fortalecimiento de la sociedad en términos políticos como primer objetivo y que guíe el conjunto de recomendaciones sobre participación social.

El acoplamiento de nuevas relaciones entre Estado, gobierno y sociedad para la construcción del espacio público supone el fortalecimiento del interlocutor social, el cual también debe asumirse respecto de la transformación del Estado. Es urgente incentivar una nueva disposición de la sociedad ante el Estado y los asuntos públicos que haga énfasis en los compromisos y responsabilidades de los particulares ante los asuntos de interés colectivo. Un requisito primordial para la politización es la información. Sin ella el llamado a la participación no es más que un mecanismo para plebiscitar decisiones, sometido a la manipulación sobre las variables que conducen a la toma de decisiones y de sus consecuencias. La politización de la información, su libre acceso, la formación social sobre los asuntos públicos forman la opinión pública, que es suficiente para generar un control ético. Una ciudadanía informada es el primer derecho que empieza a hacer posible la construcción social del interés colectivo.

El eje orientador debe estar dirigido a satisfacer al fortalecimiento de la sociedad. Lo que constituye al mismo tiempo, el medio para consolidar el tejido socioterritorial de las comunidades fragmentado por las relaciones mercantiles y las relaciones centro-periferia que se reproducen al interior de cada región y en el ámbito nacional.

La consolidación socioterritorial implica la capacidad propositiva de la sociedad sobre las políticas públicas para terminar con la instrumentalización de la sociedad por el Estado y la dependencia de ésta con respecto al primero, así como con el mantenimiento de los vicios clientelares, patrimonialistas y elitistas que han caracterizado la relación con el Estado a través del gobierno. La decisión sobre la dirección del desarrollo incluye a toda la sociedad. La participación social es la vía más adecuada para socializar las decisiones sobre el desarrollo. Debe tener como propósito fundamental el fortalecimiento de la organización permanente de la sociedad y el mejoramiento de la capacidad de formular políticas. Donde la participación sea un ejercicio permanente entre la sociedad y los diversos niveles de gobierno y el conjunto de organizaciones e instituciones públicas.

Para afrontar los retos del nuevo siglo no solo se debe tomar en cuenta la opinión pública a través de las urnas, los referéndum y las elecciones periódicas, es necesario encontrar concepciones más amplias y profundas del interés público, para mantener un equilibrio democrático entre Estado, gobierno y sociedad y para asegurar que el conocimiento esté integrado en el quehacer político, los intentos deben ir de la mano de la educación de la sociedad en general para que ésta ejerza un control efectivo sobre la

acción gubernamental y para que las condiciones de vida de la población se mejoren sobre la base de una vida digna.

1.2. Teorías del Desarrollo.

A continuación se presentan las principales teorías surgidas en el siglo XX en torno al desarrollo. Constituyen reacciones del sistema frente a las situaciones de crisis, mediante las cuales se intenta lograr reacomodos para enfrentar sus dificultades en los planos económico, político, social e ideológico (Campos).

1.2.1. Teoría de la Modernización.

La teoría de la modernización se inspira en las ideologías liberales y conservadoras que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial. Parte de un supuesto evolucionista y concibe el desarrollo hacia economías industrializadas y capitalistas como un fin al que todas las naciones deben aspirar. Para esta teoría los distintos países se pueden situar a lo largo de un continuo, cuyos polos están representados por la “tradicición” y la “modernización”. El más claro representante de esta teoría es Rostow, quien en su libro “Las etapas del desarrollo económico” distingue cinco fases, desde la tradicional a la del consumo de masas. Para ésta, el subdesarrollo de los países pobres se debe a la falta de modernización y la existencia de sistemas, instituciones y tradiciones “arcaicas”. De esta manera el subdesarrollo es un factor interno que puede ser superado por la aceleración del proceso de modernización. Estas fases son: (i) la sociedad tradicional; (ii) precondición para el despegue; (iii) el proceso de despegue; (iv) el camino hacia la madurez; y (v) una sociedad de alto consumo masivo.

De acuerdo con esta visión Rostow encuentra una posible solución para promover la modernización en los países en desarrollo. Si el problema que enfrentan estos países es la falta de inversiones productivas, entonces la solución para estos países, desde su perspectiva, está en que se les provea de ayuda en forma de capital, tecnología y experiencia. Las influencias de Rostow en especial en la década de los sesenta ilustran una de las aplicaciones que desde un inicio tuvo la teoría de la modernización en el área de la formulación e implementación de políticas económicas y públicas en general¹².

La teoría de la modernización se caracteriza por establecer: a) La modernización como un proceso homogenizador, en esta vertiente sólo se puede decir que la modernización genera tendencia hacia la convergencia entre sociedades; b) La modernización es un proceso europeizador y/o americanizador; en la literatura

¹² El Plan Marshall y la Alianza para el Progreso en Latinoamérica son ejemplos de programas influenciados por las teorías políticas de Rostow.

modernizadora hay una actitud complaciente hacia Europa Occidental y hacia los Estados Unidos. Se tiene una concepción de que estos países poseen una prosperidad económica y estabilidad política imitable; c) La modernización es un proceso que se evidencia como irreversible. En otras palabras, una vez que los países en desarrollo entren en contacto con el occidente no serán capaces de resistirse al impetuoso proceso de modernización.

En la perspectiva de la teoría de la modernización, ésta aparece como un proceso progresivo que a largo plazo es no sólo inevitable sino deseable. La lógica del proceso supone que todos los países, incluidos los menos desarrollados vayan avanzando en el proceso de evolución hasta que finalmente logren superar las distintas etapas que les lleven a asimilarse al ideal de desarrollo que es Occidente. En tal proceso Occidente podría jugar un importante papel como difusor del desarrollo aportando las tecnologías y el conocimiento que todo pueblo requiere para iniciar su despegue *rostowniano* (Martínez). La modernización es un proceso largo. Es un cambio basado más en la evolución que en un salto revolucionario. Tardará generaciones e incluso siglos para que culmine y su impacto sólo se sentirá a través del tiempo (teoría evolucionista). El desarrollo de occidente podría ser replicado mecánicamente en cualquier parte del mundo (el desarrollo no es necesariamente unidireccional), aspectos que representaron una de las principales críticas a este enfoque, particularmente por la Teoría de la Dependencia.

1.2.2. Teoría de la Dependencia.

Se llama teoría de la dependencia a un conjunto de teorías y modelos que tratan de explicar las dificultades de algunos países para acceder al desarrollo económico. Esta teoría surge en los años cuarenta en América Latina y tuvo su auge en Europa en los años setenta, sobre todo en los movimientos anticapitalistas e internacionalistas. Inicialmente se dirigió al entorno latinoamericano impulsada por Raúl Prebisch y la CEPAL, aunque posteriormente fueron generalizadas por economistas neomarxistas entre los que destacó Samir Amin, asociándolo al concepto de desarrollo desigual y combinado y André Gunder-Frank así también, Theotonio Dos Santos, Furtado, Pinto, Sunkel, Faletto y Cardoso.

Esta teoría surge como crítica a la Teoría de la Modernización por lo que rechaza el concepto de desarrollo evolutivo y lineal. Para ésta, la idea del desarrollo como transición de una estructura tradicional a una dual y luego a una estructura moderna (estadios típicos) no es ni lógica ni necesaria en la práctica.

Desde el punto de vista metodológico no hay razón para suponer que los países en desarrollo deban repetir la historia de los países desarrollados. El caso de América Latina no es el de un desarrollo anómalo en relación con Europa y Norteamérica que haya que corregir, sino que se trata de una fase histórica y un contexto completamente diferentes (Nohlen, 2002: 23-26).

Para esta teoría la dependencia económica es una situación en la que la producción y riqueza de algunos países está condicionada por el desarrollo y condiciones coyunturales de otros, a los cuales quedan sometidos. El modelo centro-periferia describe la relación entre la economía central, autosuficiente y próspera (economías o países desarrollados), y las economías periféricas, débiles y poco competitivas y con una estructura productiva atrasada (economías o países subdesarrollados). Las diferencias entre las economías desarrolladas y no desarrolladas no sólo radican en el estado del sistema de producción, sino también, en su función o posición en la estructura internacional de producción y distribución y donde las economías desarrolladas son solo las que se benefician, lo que se refleja en una clara relación de dominación y dependencia.

El subdesarrollo no es consecuencia de la supervivencia de instituciones arcaicas, de la falta de capitales en las regiones que se han mantenido alejadas del torrente de la historia del mundo, por el contrario, el subdesarrollo ha sido y es generado por el mismo proceso histórico que genera también el desarrollo económico del propio capitalismo (Gunder-Frank, 1963).

Esta teoría explica el subdesarrollo desde una perspectiva de los países subdesarrollados. Para los defensores de la teoría de la dependencia, el origen del subdesarrollo se encuentra en el tipo de relaciones comerciales que se establecen entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Desde esta perspectiva, la explicación del subdesarrollo se fundamenta en el intercambio comercial entre los países desarrollados (centro) y los países en vías de desarrollo (periferia). Los primeros son exportadores de bienes industriales y los segundos de materias primas y productos agrícolas.

La tesis central de la teoría de la dependencia es que el desarrollo de los países capitalistas origina el subdesarrollo de los países pobres (por ello se habla de dependencia). Parte de un análisis estructural de la economía capitalista y detecta en ésta una asimetría general como pauta principal y aspecto imprescindible del propio sistema capitalista. Por ende se entiende que la existencia de los países pobres es una base para la existencia de los países ricos. Por lo que se ha llegado a aplicar los términos "países empobrecidos y países enriquecidos". Así, la "modernización" de los países pobres es entendida, por un lado, como un proceso teóricamente imposible dentro del sistema capitalista y, por otro lado, no deseable, ya que la "modernización" de algunos países significa el empobrecimiento de otros. La herencia histórica del colonialismo y la perpetuación de una desigual división internacional del trabajo son los grandes obstáculos para el desarrollo de los países del Tercer Mundo o subdesarrollados. Así, opta por una mayor independencia de los países pobres como salida del empobrecimiento y un sistema económico alternativo al capitalista.

En términos de estrategias de desarrollo, la doctrina de la CEPAL enfatizaba la industrialización por sustitución de importaciones, la planificación y el intervencionismo de

estado (Estado de Bienestar¹³), en general, la regionalización y la integración regional¹⁴. Durante los años 50s, esta doctrina fue aceptada como una estrategia de desarrollo en los países latinoamericanos. Por un período limitado funcionó pero experiencias posteriores mostraron la debilidad del modelo, la cual se explica principalmente por dos factores: primero, el proceso industrial necesitaba insumos que tenían que ser importados y que por lo tanto, creaban otra clase de dependencia, tecnológica y financiera; segundo, el patrón de distribución de ingresos de América Latina, confinaba la demanda para manufacturas a una elite relativamente minoritaria y tan pronto como esta se satisfacía, el proceso de crecimiento se terminaba (Hetne, 1982). Sumado a lo anterior, el modelo se debilitó más profundamente como consecuencia de la crisis mundial del capitalismo¹⁵.

Los años setenta marcaron el parteaguas que transformaría radicalmente al llamado Estado de Bienestar¹⁶. Se manifiesta el neoliberalismo¹⁷ para privilegiar la búsqueda de presupuestos gubernamentales equilibrados y el control monetario-financiero, imponiéndose las convicciones neoliberales, en forma de programas de ajuste

¹³ 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 de los países (Sánchez, 1993: 26).

¹⁴ Sin embargo, con la entrada del neoliberalismo y el proceso de globalización de las economías, la mayor parte de éstas propuestas se convierten en irrealizables, en la medida en que el capitalismo ha reconfigurado nuevas formas de acumulación, donde los países en desarrollo aparecen nuevamente, como los grandes perdedores en la distribución de la riqueza a escala mundial.

¹⁵ En ésta época surge la Teoría de los Sistemas Mundiales con I. Wallerstein, considerado uno de los teóricos más importantes en este campo. Dicha teoría surge como una perspectiva y propuesta de análisis de las nuevas circunstancias económicas internacionales de la época (60s, 70s), caracterizadas por el ascenso económico de Asia Oriental, la crisis del socialismo y del capitalismo estadounidense (Vietnam, Watergate), estancamiento (1970), alzas del precio del petróleo (1973, 1979), etc., aspectos que dicha teoría reconoció como fuerzas negativas determinantes especialmente para países pequeños y subdesarrollados y donde el nivel de análisis de Estado-Nación ya no es la categoría adecuada para estudiar las condiciones de desarrollo.

Dicha teoría establece la necesidad de la multidisciplinariedad en el estudio del desarrollo y el estudio de la realidad como sistema social, indica que la unidad de análisis central son los sistemas sociales, los cuales pueden ser estudiados en el ámbito interno o externo de un país. En este último caso el sistema social afecta diversas naciones y generalmente influye sobre una región entera. Los sistemas mundiales más frecuentemente estudiados desde esta perspectiva teórica son los sistemas relacionados con la investigación, aplicación y transferencia de tecnología básica y productiva, los mecanismos financieros y las operaciones de comercio internacional. Al igual que la Teoría de la Dependencia ofrece una perspectiva para analizar las causas del subdesarrollo. Sin embargo es importante destacar que si bien, el subdesarrollo se puede explicar desde la variable dependencia, también se deben tomar en consideración los factores endógenos del territorio como: estructura social, valores culturales y organización política (Martínez).

¹⁶ Donde el incremento de los gastos del Estado, al reducir paulatinamente sus ingresos deterioró rápidamente su capacidad financiera. Con ello, sus posibilidades para mantener una gran organización pública, ampliar el consumo y mejorar los niveles de vida de la población que se redujeron drásticamente. 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 (Huerta, 1995).

¹⁷ 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 o intervencionismo o dirigismo y el desarrollismo (búsqueda del desarrollo económico a toda costa), etc. (Ayala, 1997: 38). 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 por la avanzada de las ideas de la derecha.

estructural¹⁸. Para éste, 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 económica¹⁹.

La crisis que detonó en la década de 1980 afectó a una modalidad dada de organización de la vida económica y de relación entre el Estado y el mercado, pero también al sistema de poder articulado a ella. La intervención estatal fue considerada responsable principal del descalabro. Los esquemas intervencionistas y proteccionistas fueron desmontados o severamente reducidos, transfiriéndose activos y capacidades de decisión a los actores del mercado, se eliminaron los controles gubernamentales sobre la inversión, la fijación de precios, el crédito, las transacciones comerciales y financieras internas e internacionales y se contrajo el gasto social. La consiguiente reasignación de recursos implicó cambios profundos en las relaciones de poder en la sociedad, que habrían de alcanzar expresión y refuerzo en la red institucional del Estado (Vilas, 2000). El discurso conservador, que explicó la bancarrota fiscal por los excesos distributivos del Estado, alcanzó una notable aceptación y sirvió para justificar los cambios impulsados desde el propio Estado. Estos cambios estimularon una mayor concentración de los ingresos y agravaron la desigual distribución de la carga del endeudamiento externo y de los costos y beneficios del ajuste. Más aún, provocaron una modificación radical de las grandes metas sociales que, con desigual compromiso y eficacia, habían definido hasta entonces el horizonte de la gestión pública (*Idem.*).

El neoliberalismo ha exacerbando la polarización de la sociedad en todas sus dimensiones. El ajuste estructural, con su programa de integración a la economía internacional y austeridad del sector público, redujo radicalmente las posibilidades de desarrollo y satisfacción de las necesidades sociales (Barkin). Dicha reestructuración trajo consigo un notable aumento de la población en condiciones de pobreza, retracción y

¹⁸ 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 priorizó sobre las políticas sociales, con la consecuente cancelación de programas de asistencia social. En el caso de México y en la mayoría de los países latinoamericanos, iniciados los años noventa, se aplicó por parte de la mayoría de los gobiernos, un conjunto de "reformas estructurales" tendientes a liberalizar y abrir sus economías con la aplicación del llamado Consenso de Washington o reformas de 1° generación. Esto significó para los países, tratar de restablecer sus equilibrios fiscales, las prioridades del gasto público, aplicar tipos de interés competitivos, controlar la inflación, mejorar los sistemas impositivos, liberalizar el comercio exterior, la reforma fiscal, la apertura a la inversión extranjera directa, las privatizaciones públicas y aumentar la competitividad internacional de sus economías. La reconfiguración de la administración pública se manifiesta a partir del surgimiento del Estado mínimo, donde la Nueva Gestión Pública (NGP) adquiere nuevas formas de acción orientadas a la eficiencia y la racionalidad, desde la perspectiva de la administración privada. 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.

¹⁹ 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. 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 (Huerta, 1995). Paradójicamente, el capitalismo mundial necesita hoy más que antes al Estado. Pero lo quiere lo menos democrático y nacional posible, en tanto que las tendencias a una continuada reconcentración del poder, recursos y un Estado minimizado, así lo exigen, puesto que toda democratización del control de recursos y de la autoridad pública, por limitada que pudiera ser implica, necesariamente, una tendencia de desconcentración y redistribución de recursos y de autoridad (Quijano, 2000:88).

pérdida de calidad de la cobertura en servicios básicos, degradación ambiental, incremento de la inseguridad y fuertes desigualdades sociales, principalmente en los países en vía de desarrollo y particularmente en América Latina, por lo que ha surgido la búsqueda de nuevas alternativas tendientes a cuestionar los fundamentos y la naturaleza del propio concepto de desarrollo.

1.2.3. Teoría del Desarrollo Humano y Sostenible.

Tras la crisis económica de los años setenta y ochenta y de las políticas de estabilización y ajuste que la siguieron, se hicieron manifiestas una serie de críticas y reflexiones sobre el desarrollo que han cuestionado la preocupación exclusiva por el crecimiento de la producción de bienes, y se ha centrado en los problemas de la distribución, de la necesidad y de la equidad. Entre estos destacan: el llamado "enfoque de las necesidades básicas" (Streeten, 1980²⁰). El "Humanismo Crítico" llamado así por Martín Hopenhayn²¹ o "Desarrollo Alternativo" donde destacan Luis Razeto con su enfoque de "Desarrollo Solidario" y Manfred Max-Nef con "El Desarrollo a Escala Humana"²². Asimismo, surge la teoría de "Régimen de Bienestar" desarrollada por Esping-

²⁰ Enfoque que tiene como objetivo ayudar a los pobres a salir de la pobreza, a través de la obtención de medios para satisfacer sus necesidades básicas. Ello mediante un incremento de su productividad y donde no solo se toman en cuenta los campos de la educación y la salud, sino también, los de nutrición, vivienda y servicios. Para Streeten, los mercados no siempre proporcionan, en particular, servicios públicos. La mayor producción de bienes salariales y la expansión y redistribución de los servicios públicos llegan a ser esenciales si se quieren satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población. El objetivo de los esfuerzos a favor del desarrollo es proporcionar a todos los seres humanos la *oportunidad de vivir una vida plena*. La oportunidad de alcanzarla presupone el satisfacer las necesidades básicas. En este sentido, otorgar la importancia necesaria a la satisfacción de las necesidades básicas es un paso fundamental para impulsar el desarrollo y donde políticas públicas eficientes adquieren importancia relevante. Constituye el punto de partida de la Teoría del Desarrollo Humano impulsada por Amartya Sen en los 80s.

²¹ Quien identificó, como fuentes de este movimiento a la sociología de la vida cotidiana, a la psicología humanista, la ecología, y en general todos los enfoques de las ciencias sociales y biológicas que sostenían una crítica a las racionalidades dominantes en la modernidad occidental. Subrayó que sostenía una idea de democratización radical, asociándola a valores como la participación, el pluralismo, el comunitarismo, la fascinación por el trabajo a "baja escala" (local, poblacional), la resistencia cultural, el desarrollo personal y la interdisciplinariedad. Reconoce en sus prácticas y saberes una orientación de emancipación, pero adujo que su limitación estaba en que no contaban con una "teoría del cambio". Hubo dos factores que impidieron su desarrollo: en primer lugar, el desplome de su soporte institucional (organismos no gubernamentales, centros de educación popular, cooperación internacional, movimientos sociales-populares de base, comunidades cristianas de base y pastoral popular, movimientos de derechos humanos); en segundo lugar, su incapacidad para llegar a ser políticamente "alternativo" en el contexto del realismo y del pragmatismo que orientó la transición democrática (Osorio, 2004). La conclusión de Hopenhayn fue que el "Humanismo Crítico" no llegó a ser alternativo sino residual en democracia. La sociedad se fue debilitando, la "democracia del consumo" terminó por agotar las energías sociales creativas, lo que junto con la despolitización de las comunidades, la involución de la acción de la Iglesia y de una prensa pluralista terminaron por "normalizar" la sociedad. La democracia se presentaba ya no como el ámbito de la creatividad y del cambio, sino como la regularización de la convivencia social y el campo de la igualdad de oportunidades. La actividad intelectual de los centros académicos se redujo y muchas organizaciones no gubernamentales perdieron sustantivamente su capacidad creativa y de trabajo desde la realidad local para transformarse en operadores de las políticas del gobierno. El enfoque humanista terminó siendo parte de la agenda global progresista a fines de los años noventa por organismos internacionales como la ONU (Hopenhayn, 1993).

²² Los militantes de la tendencia humanista solían señalarse por su tenaz crítica al orden socioeconómico vigente, así como por su afán en apoyar concretamente a pobres y excluidos en su lucha por el progreso social y el crecimiento personal. En los años 1970-1980, la reflexión se acercó al incipiente movimiento de cuestionamiento de los programas de desarrollo implementados en el Tercer Mundo, y pasó a criticar tanto las estrategias intervencionistas como las políticas de corte liberal, censurando el carácter perverso de un desarrollo ciegamente asimilado al imperativo de expansión industrial e importación del modelo societal de Occidente, donde el predominio de la ortodoxia económica es estructuralmente generadora de pobreza, desigualdad, precariedad y desintegración social (Mallard).

Andersen²³. Más tarde en los años ochenta aparece la “Teoría del Desarrollo Humano”, donde junto con Streeten, Sen ha tratado las causas de la desigualdad de la economía global, el hambre y el subdesarrollo, bajo una concepción del desarrollo explícitamente formulada en términos de principios éticos. Basándose en la estrategia de las “necesidades humanas básicas” de Streeten, Sen argumenta que el desarrollo debe ser definitivamente entendido, no como crecimiento económico, industrialización y modernización los cuales son medios, sino como la expansión de las “capacidades²⁴ y los funcionamientos valiosos de la gente, que puede o no hacer que ésta por ejemplo, tenga una larga vida, escapar de la morbilidad evitable, estar bien nutrida, ser capaz de leer, escribir y comunicarse, tomar parte en los propósitos literarios y científicos, y así sucesivamente (Nussbaum y Sen, 1996: 18). En esta misma línea, Nussbaum utiliza el enfoque de las capacidades como una base de principios políticos que deberían suscribir las garantías constitucionales de los gobiernos y de los organismos internacionales. Al colocar el foco de atención en las capacidades centrales del funcionamiento humano busca dar sustento filosófico a una visión de los principios constitucionales que deben ser respetados e implementados por los gobiernos de todas las naciones como un mínimo requerido por el respeto a la dignidad humana. Señala que si la gente se encuentra sistemáticamente por debajo de un funcionamiento mínimo, ello debería ser visto como una situación injusta y trágica, con necesidad de atención urgente (Nussbaum, 1993, 2002). Desde esta perspectiva Nussbaum y Glover argumentan que la ética del desarrollo debería forzar un consenso intercultural en el que la propia libertad de una sociedad para hacer elecciones de desarrollo fuese una entre la pluralidad de normas fundamentales, las cuales fuesen de suficiente generalidad no sólo como para permitir sino también para

²³ Quien define los regímenes de bienestar como: la manera combinada e interdependiente, como el bienestar producido y asignado por el estado, el mercado y la familia. Este concepto es muy utilizado en estudios comparativos realizados en el núcleo de los países en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), debido a que ha demostrado en distintos casos ser muy apropiado para analizar las relaciones cambiantes entre política social, modelos económicos y estrategias domésticas. Dichos estudios indican que en el terreno del bienestar, los procesos de articulación entre lo global y lo local han sido heterogéneos como resultado de los paradigmas que han servido de referencia para tomar decisiones y del peso diferencial de distintos actores políticos y que ello se ha traducido en: desiguales niveles de desmercantilización de la política social, alcances discordantes de los derechos sociales, estatutos distintos de ciudadanía social, situaciones diferenciales en los mercados de trabajo para diferentes tipos de asalariados, grados dispares de desigualdad, exclusión y pobreza y, por supuesto, impactos desiguales en las estructuras sociales de diversos racimos o clusters de países (Barba, 2004: 7-11). Las teorías del bienestar postulan como elemento primordial la satisfacción de las necesidades o el placer (utilitaristas) y, aquellas que afirman que los bienes como mercancías o recursos que controla una persona son lo importante (teorías objetivas del bienestar) (Nussbaum, 1996:22).

²⁴ Aquí Sen coincide con Rawls en la importancia de la libertad real de las personas y en la determinación de que el nivel de bienes primarios (entendidos como los derechos, las libertades y las oportunidades, la renta y la riqueza y las bases sociales del respeto a uno mismo) con que cuenta, es suficiente para indicar la libertad de que dispone y por consiguiente, con la idea de que el objetivo de bienes primarios equivalga inmediatamente al objetivo de la igualdad de la libertad real (Rawls, 1979). Así, la doctrina Rawls entra en la categoría, la cual se centra en los recursos para igualar a las personas. Sin embargo, no toma en cuenta las diferentes capacidades de las personas para transformar bienes en realizaciones. Así la igualdad en la posesión de tales bienes podría ir acompañado de desigualdades injustas en la libertad real de la que gozan las personas. Por su parte Sen propone evaluar las realizaciones alcanzadas por una persona en términos de su conjunto de capacidades de realización, o lo que él llama su libertad de bienestar. Una alternativa al énfasis de los medios para vivir bien centrar la atención en la vida real que consiguen los individuos o yendo más allá, en la libertad para conseguir la vida real que podemos tener razones para valorar. Se debe poner atención no a los bienes en sí mismos, sino a las libertades que generan los bienes.

requerir sensibilidad hacia las diferencias entre las sociedades (Nussbaum y Glover 1995).

La Teoría del Desarrollo Humano se diferencia de los enfoques de bienestar que consideran a las personas como beneficiarios del desarrollo y no como participantes en él y que enfatizan políticas distributivas por sobre sistemas de producción. Adicionalmente, el concepto de “desarrollo humano” va más allá del enfoque de necesidades básicas, ya que éste se centra en la provisión de bienes básicos más que en el tema de las posibilidades de elegir (Mancero, 2001:7). Se trata de una concepción en la que se conjugan elementos procedentes de la economía y la filosofía dentro de una visión humanista que ha aportado nuevos elementos a la manera de entender el desarrollo.

A partir de la Teoría de las Necesidades Básicas, se modifica la perspectiva del desarrollo, se incluye la necesidad de encontrar instrumentos que permitan el desarrollo humano (el crecimiento económico no implica el desarrollo humano), así como un enfoque del desarrollo sustentable replanteando la necesidad de cambiar las políticas ambientales en el ámbito global y que puso en la mesa de debate la problemática ambiental y el desarrollo²⁵. Plantea que el objetivo del desarrollo sustentable, es el mejoramiento de la calidad de vida humana.

La teoría del desarrollo humano²⁶, deriva directamente de la noción de desarrollo como proceso de expansión de las capacidades humanas, que ha sido formulado por Amartya K. Sen²⁷. Paralelamente, surge el concepto de desarrollo sostenible o sustentable, entendido como el desarrollo que es capaz de satisfacer las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer los intereses de las futuras, como un proceso en el cual las políticas se diseñan para generar un desarrollo que sea sostenible económica, social y ecológicamente y donde se minimicen los costos para las futuras generaciones.

En esta teoría se establece una dimensión humana del desarrollo que da cuenta de una transición en el pensamiento, donde los seres humanos se convierten en el principal objeto y sujeto del desarrollo, lo que implica ir hacia un nuevo paradigma del desarrollo humano.

En consecuencia, la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico. Directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar

²⁵ Informe Brundtland “Nuestro Futuro Común” 1987.

²⁶ Es importante destacar que la Teoría del Desarrollo Humano difiere sustantivamente de la concepción cristiana del desarrollo, la cual se apoya en la ética y el mensaje del cristianismo. La Doctrina Social Cristiana, está contenida en diversos documentos y encíclicas, básicamente las producidas por Pablo VI (*Populorum Progressio*, 1967) y Juan Pablo II (*Sollicitudo Rei Socialis*, 1987).

²⁷ Las reflexiones de Sen y el concepto de desarrollo humano se inscriben en una línea de pensamiento sobre el desarrollo, iniciada en los primeros años setenta, que ha cuestionado la preocupación exclusiva por el crecimiento de la producción de bienes, y se ha centrado en los problemas de la distribución, de la necesidad y de la equidad. Esto es, por las dimensiones sociales del desarrollo y la satisfacción de las necesidades humanas esenciales.

social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas (Cohen, 1996: 29-36) y donde la política estatal juega un papel fundamental en la consecución de los objetivos.

Estos avances sociales deben considerarse como parte del desarrollo, dado que nos procuran una existencia más prolongada, libre y fructífera, además de estimular la productividad o el crecimiento económico. En este sentido el proceso de desarrollo no es independiente de la ampliación de las capacidades del ser humano.

Es importante destacar las diferencias entre crecimiento económico y desarrollo humano, debido a que repetidamente se les identifica como sinónimos y que existe un vínculo automático entre ambos. La diferencia determinante es que el primero, se enfoca exclusivamente en la ampliación del ingreso, mientras que el segundo abarca la ampliación de todas las opciones humanas, ya sea económica, social, cultural o política. Por otro lado, no existe un vínculo automático entre ingreso y desarrollo humano. Dicho vínculo depende de la calidad y distribución del crecimiento económico, no sólo de la cantidad de dicho crecimiento. Un vínculo entre crecimiento y vidas humanas tiene que crearse a través de políticas públicas deliberadas, tales como el gasto público en servicios sociales e infraestructura y en políticas fiscales para redistribuir el ingreso y los bienes. Se necesitan políticas públicas conscientes para traducir el crecimiento económico en la vida de las personas (Ul Haq, Mahbub, 1995: 2-3).

En este sentido, el crecimiento económico sólo toca a un incremento en el Producto Interno Bruto (o en el ingreso nacional), pero no a la distribución social de la riqueza. El impacto del crecimiento será mayor sobre el desarrollo humano mientras el ingreso se distribuya de una forma menos desigual y los hogares asignen una mayor proporción de sus ingresos en bienes de capital humano, lo que a su vez, depende en gran medida del nivel de educación. Asimismo, el nivel de la actividad económica es afectado a través de la mejora de las capacidades de las personas, lo cual se traduce en una mayor productividad. En este sentido, se afirma que el impacto del desarrollo humano sobre el crecimiento será mayor mientras mayor sea la tasa de inversión en capacidades y, como en el caso de la primera relación, la distribución del ingreso sea menos desigual.

No existen vínculos automáticos entre ambos, pero cuando tales vínculos se forjan mediante políticas deliberadas, puede lograrse un refuerzo mutuo (un círculo virtuoso) de modo que el crecimiento económico impulse eficaz y rápidamente el desarrollo humano. La fortaleza del vínculo entre el desarrollo humano y el crecimiento económico depende a su vez de varios factores: equidad, prioridad del gasto social, oportunidades de obtener ingresos, acceso a bienes de producción, buen gobierno y acción de la comunidad (Esquivel, 2003).

Mientras que “crecimiento”, significa un aumento del tamaño de la economía por la asimilación o adquisición de bienes y servicios, en cambio, *desarrollo* implica la expansión o la realización de las posibilidades de esa persona o país. Cuando una economía crece, se hace mayor cuantitativamente. Cuando una economía se desarrolla se encuentra

mejor cualitativamente. El crecimiento cuantitativo y la mejoría cualitativa podrían seguir caminos diferentes. Las Naciones Unidas admitieron que el crecimiento económico podía producirse incluso sin consecuencias sociales positivas para una determinada sociedad (Galindo, 1994). De ahí que el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) presentara en 1990 el primer Informe sobre Desarrollo Humano y aunque el concepto de «desarrollo humano» ya había sido considerado en los Informes del Banco Mundial, como el de 1980, es hasta 1990 con la aparición del primer Informe sobre Desarrollo Humano mundial, que cobra fuerza esta concepción. Dicho Informe se publica anualmente y propone un nuevo paradigma del desarrollo, el denominado "Desarrollo Humano", cuyo indicador para la medición del mismo es el "Índice de desarrollo humano" o IDH²⁸. En el mismo Informe, se realiza un análisis de diferentes problemas, políticas económicas y sociales y su impacto en el desarrollo humano.

1.3. Enfoque explicativo del desarrollo humano.

Desde finales del siglo XX, con las grandes transformaciones y avances del mundo, así como con las enormes disparidades provocadas por las políticas públicas neoliberales, el discurso acerca del desarrollo ha sufrido importantes cambios. Se ha realizado una crítica moderna a la noción de desarrollo que lo redefine a partir de un acercamiento entre economía y filosofía, crecimiento económico y subjetividad, ingresos y libertades. Para Joseph Stiglitz el problema del desarrollo es que se ha visto como un

²⁸ El Índice de Desarrollo Humano surge como una forma de poner en práctica el desarrollo teórico de las capacidades de Sen. El índice se calcula y es publicado cada año en los *Informes sobre Desarrollo Humano* del PNUD. La clasificación de cada país según el IDH se basa en tres medidas resumidas de funcionamiento: la *esperanza de vida* o el funcionamiento básico de vivir larga y saludablemente, el *alfabetismo* y la *matriculación* escolar o la habilidad de leer, escribir y adquirir conocimientos y finalmente, el ingreso (*Producto Interno Bruto (PIB) per cápita* ajustado por paridad y poder de compra (PPC)), que refleja el estándar económico de vivir o la habilidad para comprar los bienes y servicios que uno desea (López-Calva, 2004). No obstante, es importante destacar las limitantes del IDH, baste recordar que el concepto de desarrollo humano es mucho más rico que lo que pueda reflejar el IDH o cualquier otro indicador más complejo. Por otro lado, el componente de renta es parcial e insuficiente puesto que no refleja el acceso real a recursos productivos como la tierra o el crédito, que en muchos países son la clave de la desigualdad y la pobreza. En segundo lugar, los valores del IDH son promedios nacionales que no reflejan las disparidades de renta según sexo, etnia o región. Por esta razón el IDH global debe ser complementado con IDH parciales o ajustados por niveles de ingresos, por género (índice que altera sensiblemente la clasificación general) y por lugar de residencia. La libertad humana, por ejemplo, es mucho más difícil de medir. En el Informe de 1991 se intentó definir un "Índice de Libertad Humana" complementario al IDH. La clasificación mundial de "libertad humana", que cuestionaba la situación de muchos países, ocasionó una fuerte polémica internacional y por ello el PNUD optó por omitirlo en informes posteriores (Sutcliffe, 1993). El procedimiento matemático de construcción del índice también ha sido objeto de críticas debido a sus imperfecciones iniciales. La más notable ha sido quizás la imposibilidad de elaborar series temporales para comprobar la evolución del desarrollo humano en un país dado, ya que el índice era un valor relativo cuya concreción numérica variaba en función de los cambios que se producían en los extremos de la escala. En 1994 el PNUD reelaboró el IDH para permitir comparaciones temporales (Streeten, 1995: 35-47). El ámbito en el que el concepto de "desarrollo humano" es quizás más limitado y el IDH como indicador más incompleto, es el de la sostenibilidad futura del proceso de desarrollo. El componente de renta de IDH, al no incorporar los costes ambientales del crecimiento, no permite inferir si una sociedad es o no "sostenible"; es decir, si la satisfacción parcial o total de sus necesidades básicas se está logrando a costa o no de la base natural de sustentación de una economía y, por lo tanto, si se está comprometiendo la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades y mantener niveles adecuados de desarrollo humano. Un "índice de desarrollo humano y sostenible" sería una importante contribución a concepciones alternativas del desarrollo que revelen el verdadero rostro del crecimiento económico a ultranza, y privilegien la superación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades de todos y la sostenibilidad en el proceso de desarrollo (Sutcliffe, 1995: 27-50).

problema técnico que requiere soluciones técnicas y esa visión ha chocado con la realidad que va mucho más allá de ella. Para él, un evento definidor ha sido que muchos países han seguido los dictados de liberalización, estabilización y privatización, las premisas centrales del llamado Consenso de Washington y sin embargo, no han crecido ni se han desarrollado, las soluciones técnicas no son evidentemente suficientes. Los objetivos finales del desarrollo tienen que ver con la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos de desenvolver sus potencialidades (Kliksberg, 2000: 21-24).

Desde 1990 surge una nueva versión del desarrollo humano que está asociada a los Informes de las Naciones Unidas para el Desarrollo. De estos últimos ha sido muy difundido la versión del *desarrollo humano* reflejado en el índice que lleva ese nombre, el cual intenta centrar la atención del mundo en indicadores de tres aspectos básicos del ser humano como la esperanza de vida, el logro educativo y los ingresos necesarios para satisfacer un mínimo de necesidades, con el objeto de desplazar el uso del Producto Interno Bruto (PIB) como indicador mundial del desarrollo. La elevación del producto bruto per cápita, por ejemplo, aparece en la nueva perspectiva como un objetivo importante y deseable, pero nunca sin dejar de tener en cuenta que es un medio al servicio de fines mayores como los índices de nutrición, salud, educación y libertad, entre otros.

El paradigma impulsado por el PNUD, basado en las contribuciones de Amartya Sen, define el desarrollo humano como un proceso orientado a la ampliación de las opciones de las personas en todas las esferas. Estas opciones y oportunidades se crean y recrean con la expansión de las capacidades humanas y su aprovechamiento. En su obra *¿Igualdad de que?* Publicada en 1980, Sen comienza a desafiar los enfoques que dan prioridad a la disponibilidad de recursos para entender el nivel de vida de los individuos. Más tarde elabora su enfoque de funcionamientos y capacidades básicas para examinar temas como la calidad de vida, los derechos de las personas, la desigualdad, la pobreza y la relación entre economía y ética en general, hasta llegar a la noción de que el desarrollo humano debe ser visto como la expansión de las libertades humanas (PNUD, 2002: 1-3). Una sociedad progresa efectivamente cuando avanzan los indicadores clave, como cantidad de años que vive la gente, calidad de vida y desarrollo de su potencial.

A partir de este enfoque se diseña un índice para medir el *desarrollo humano*, el cual ha sufrido diversas modificaciones para mejorarlo. A diferencia del Índice de Marginación, que es una medida de déficit y de intensidad de las privaciones y carencias de la población en dimensiones relativas a la educación, la vivienda y los ingresos monetarios, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida de logros relativos respecto a un estándar de referencia. Ambos indicadores ponen de manifiesto desde diferentes perspectivas, la existencia de grandes contrastes entre la población mexicana²⁹.

²⁹ El Primer Informe sobre Desarrollo Humano en México para el año 1995, se inició en 1999, como una extensión a los informes mundiales que ha presentado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990. Sin embargo, la falta de apoyo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, trajo como resultado que el Informe no trascendiera más allá del

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medición compuesta de tres dimensiones del concepto de desarrollo humano: vivir una vida larga y saludable, recibir educación y gozar de un nivel de vida decoroso. De este modo, en él se combinan la medición de la esperanza de vida, la matriculación escolar, la alfabetización y los ingresos³⁰, a fin de ofrecer un panorama del desarrollo de un país más amplio que el que resultaría si se consideraran únicamente los ingresos, que con demasiada frecuencia se equiparan al bienestar. Desde que se creó el IDH en 1990, se han creado índices complementarios para destacar aspectos particulares de desarrollo humano, como por ejemplo: el Índice de Pobreza Humana (IPH), el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), Índice Refinado de Desarrollo con base en Medias Generalizadas (IRD-MG) que se ha constituido como un índice que permite registrar la importancia de la desigualdad entre individuos y dimensiones lo que al mismo tiempo, proporciona un mayor acercamiento a la realidad en torno a las condiciones y diferencias que existen en un país³¹.

En el concepto de desarrollo humano la noción de igualdad de oportunidades juega un rol importante, no se trata de una igualdad de resultados, sino de la igualdad de posibilidades. Lo anterior es particularmente pertinente cuando, en función de características fuera del control de las personas, la libertad se ve mermada por el entorno social (PNUD, 2002: 13-15).

De ahí se sostiene que el proceso de desarrollo humano se debe concebir como la expansión de las capacidades de la gente. Por tanto, la noción de desarrollo humano hace referencia a la magnitud alcanzada por el conjunto de acciones y estados posibles abierto a las personas, es decir, el nivel de la libertad que gozan y donde el conjunto de oportunidades de valor para ellas, como las políticas, económicas o sociales que ocupan un lugar muy importante. Esta noción toma en cuenta las cuestiones de género y a las futuras generaciones, examinando si las bases económicas de las libertades presentes son sostenibles en el futuro (*Idem.*). Éstas, desde la perspectiva de Sen, son las características fundamentales del bienestar.

ámbito académico. Es en el marco de la presentación del Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2001, cuando el gobierno de México solicitó al PNUD la preparación de un informe nacional de desarrollo humano. *El Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002* es la respuesta a esta solicitud. Este primer informe nacional analiza la situación del desarrollo humano en México desde la perspectiva desarrollada por el PNUD y plantea una medición del mismo para el país. Esta medición permite conocer los niveles de desarrollo humano de las distintas entidades federativas y compararlos entre sí y con el resto del mundo. El informe describe, además, el estado y la evolución del desarrollo en México durante la segunda mitad del siglo XX.

³⁰ La longevidad se considera resultado de las condiciones de salud y nutrición y se expresa como esperanza de vida al nacer. El acceso a la educación se calcula a partir de la proporción de población alfabetizada y de los años de escolaridad promedio. El ingreso real, se obtiene a partir del PIB per cápita ajustado según el coste de la vida local, calculado a partir de paridades del poder adquisitivo (PPA) y de acuerdo a la utilidad marginal del ingreso.

³¹ Para una revisión sobre la construcción de estos índices ver PNUD (2003). Notas Técnicas.

1.3.1. Elementos conceptuales del enfoque del desarrollo humano.

Para entender el desarrollo humano, Sen expone un conjunto de conceptos para construir su propia perspectiva del desarrollo.

El principal punto es que el nivel de vida es realmente una cuestión de funcionamientos y capacidades, y no una cuestión directamente de opulencias, mercancías o utilidades (Sen, 1987: 463).

Al principio de sus escritos Amartya Sen adopta el enfoque de las necesidades básicas humanas, desarrollado previamente por autores como Paul Streeten en la década de los 70, más tarde plantea una revisión de este enfoque. Esta revisión iniciada por Sen en la década de los 80, señala que lo realmente importante del enfoque de las necesidades básicas es el modo que tienen las personas de acceder a los distintos bienes y servicios que satisfacen sus necesidades.

1.3.1.1. Dotaciones y Derechos.

Para tal efecto, Sen inicia su estudio con el concepto de dotaciones (*endowments*), definidas como el conjunto de posesiones o propiedades iniciales con que cuenta una persona (o familia), tales como su fuerza de trabajo, tierras, herramientas, bienes, dinero. Esa dotación de partida, la persona o familia la puede convertir en derechos —derechos de uso o dominio— (*entitlements*) o conjuntos de canastas de mercancías sobre las que tiene comando o derecho de uso. Tal conversión se puede realizar por el autoconsumo de la familia o por un intercambio de las dotaciones iniciales con la naturaleza (producción) o con otras personas (a través del comercio, entendido éste como *derechos de cambio*). Realizado esto, el individuo tiene derechos o dominio sobre un subconjunto alternativo de canastas de mercancías que puede usar o consumir (como tal, se trata en términos microeconómicos, de un vector de dotación o de un conjunto presupuestal). Sen sostiene que es la estructura de derechos de una sociedad la que limita la capacidad de las personas para acceder a los bienes (Salcedo, 1997: 11).

Esos derechos de uso -derivados en parte de las dotaciones- están amparados consuetudinariamente, sea legalmente, porque se trata de posesiones privadas aseguradas por el Estado o sea porque están legitimados socialmente (caso de bienes públicos o de subsidios o donaciones o por mecanismos de reciprocidad entre familias o por sistemas de distribución al interior de la familia (Sen, 2000: 17-25).

Tales derechos o dominio, entendidos como el conjunto de mercancías entre las que una persona puede elegir un subconjunto, permiten relacionar el dominio real sobre bienes y servicios de una persona o familia con las reglas de los mismos en ese sistema y la posición real de la persona o familia en el sistema (por ejemplo: la propiedad o dotación iniciales). En esta perspectiva, Sen demuestra que puede haber abundante disponibilidad

de alimentos en una sociedad, sin que ello otorgue necesariamente el derecho de uso sobre ellos, con los que se pueden presentar -en aparente paradoja- hambrunas masivas. Es aquí donde establece el nexo entre las personas y las particularidades de la sociedad en que desenvuelven, que una persona sea capaz de ejercer dominio sobre la cantidad suficiente de alimentos para no morir de hambre depende de la naturaleza del sistema de derechos que opere en la economía en cuestión y en la propia posición de la persona en esa sociedad (Schuldt, 1996: 25).

1.3.1.2. Realizaciones y capacidades.

Con ello llegamos a los términos centrales de Sen, cuando procede a distinguir entre las realizaciones (*functionings*) y las capacidades (*capabilities*) de las personas. Para este autor, si la vida es percibida como el conjunto de *ser y actuar* que son valorados por la sociedad, el ejercicio de evaluar la calidad de vida debe adoptar la forma de evaluación de estos funcionamientos y la capacidad de funcionar. La libertad de las personas para llevar una vida que consideran valiosa es indicativa del desarrollo de una sociedad (PNUD, 2005: 17). Este ejercicio no puede realizarse centrándose simplemente en las mercancías y los ingresos que contribuyen a ese *ser y actuar*, como sucede en la contabilidad basada en mercancías para evaluar la calidad de vida, lo que da lugar a una confusión entre medios y fines.

Las realizaciones están referidas a las diferentes condiciones de vida que son (o pueden ser) alcanzadas por las personas, mientras que las capacidades son las habilidades para lograr algo y más específicamente, son las oportunidades efectivas que posee la persona respecto al tipo de vida que se puede llevar.

En este sentido, se puede conceptuar la vida humana como el conjunto de *ser y actuar* ("*doings and beings = functionings*"), que configuran las realizaciones, en que se relaciona la evaluación de la calidad de vida con el logro de la capacidad de funcionar o realizar algo y la posibilidad de elegir con autonomía. En ese proceso, algunas variables, como la educación y la salud, son determinantes directos de la capacidad humana, mientras que otras son instrumentales, tales como la promoción agrícola o la productividad industrial o la infraestructura física de un país.

Con este tipo de enfoque se posibilitan nuevas vías para concebir y alentar el desarrollo, percibiéndose que lo importante en tales procesos -más que sólo los medios materiales, las *utilidades* o la satisfacción de *necesidades básicas*- radica en la promoción de las capacidades, las realizaciones y los derechos de la persona humana.

Al mismo tiempo es una propuesta analítica que opera una ruptura con la común aceptación según la cual, la felicidad y la satisfacción, que ofrece la riqueza y su disfrute, serían los mejores criterios para evaluar el progreso humano. Se está más atento a la privación de libertades, comenzando por las fundamentales a la dignidad humana, que a

los niveles de ingresos, la maximización de beneficios o la tenencia de bienes deseados. Así, entre ofrecer una oportunidad a una persona para lograr su satisfacción, o mejorar su riqueza, se prefiere ofrecer una oportunidad a una persona que quiera superar una privación de libertad fundamental, como por ejemplo curarse de una enfermedad prevenible, o educarse, o expresarse políticamente, o acceder a los servicios necesarios para el logro de sus realizaciones.

1.3.1.3. Calidad de vida.

En ésta perspectiva la *calidad de vida* que logra llevar una persona depende de la capacidad para elegir esa clase de vida. La idea de calidad de vida es un concepto cardinal en el nivel económico y social de un país, así como de sus políticas públicas y de su legislación social. Sin embargo, los indicadores comúnmente usados para medir el éxito económico, por ejemplo el ingreso per capita no dan una imagen precisa de la calidad de vida, Sen plantea una propuesta que remplace ingreso y utilidad por la idea de capacidad.

La calidad de vida es el reflejo de las realizaciones que representan el modo de estar de una persona. Sus capacidades reflejan las posibles combinaciones de realizaciones sobre las que tenía oportunidad de elegir y entre las que ha elegido algunas. Las realizaciones identifican los objetos valiosos o, como dice Sen, el espacio de la evaluación. Las capacidades determinan el valor que la persona da a ese conjunto de realizaciones. Y en la medida en que el conjunto de capacidades de una persona refleja la libertad que ésta tiene para llevar el tipo de vida que valora, el valor que tiene un modo de vida depende de la libertad que ha tenido la persona para elegirlo.

La materialización de tales *realizaciones* no sólo depende de las mercancías que posee la persona en cuestión, sino que también es una función de la disponibilidad de bienes y servicios públicos y de la posibilidad de usar bienes proveídos por el Estado o el sector privado. Tales logros (ser alfabeto, estar sano, estar bien alimentado, en general, acceder a bienes y servicios) dependen en gran medida, de las provisiones estatales de servicios de salud, educación, protección, infraestructura económica, etc.

Si visualizamos el *desarrollo* como un proceso histórico e integral, dentro del cual la sociedad busca ordenar e incrementar el aprovechamiento de sus recursos para mejorar sus condiciones de vida, en un ambiente de igualdad de oportunidades y justicia que permita una plena valorización de la dignidad humana, podemos observar que este proceso se manifiesta en forma no homogénea, generando un desequilibrio de oportunidades entre distintos sectores de la sociedad, el cual puede ser explicado en función de:

- ✓ la dotación de recursos existentes, bienes, servicios e infraestructura

- ✓ el nivel de su reconocimiento,
- ✓ las posibilidades de su incorporación al proceso,
- ✓ el grado de control ejercido sobre ellos, y
- ✓ la forma como las distintas fuerzas sociales se organizan para su explotación y aprovechamiento de sus beneficios.

El ideal social debe buscar armonizar el proceso, permitiendo que sectores mayoritarios de la población tengan iguales oportunidades de acceso a los beneficios que se obtienen del aprovechamiento de recursos. Esto supone la necesidad de perfilar una estrategia de desarrollo que permita dinamizar la participación en este proceso, de aquellos sectores de la sociedad que manifiestan menores niveles de desarrollo, buscando paralelamente la disminución de las desigualdades existentes, para legitimar la continuidad del proceso y permitir su dinamismo. En este enfoque la infraestructura social y económica junto a otros factores como vivir una vida larga y saludable, recibir educación y gozar de un nivel de vida decoroso, adquieren un papel relevante en la consecución de objetivos tendientes al desarrollo.

Es importante reconocer los aportes que en materia de análisis teórico contienen el enfoque de Amartya Sen y los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, trabajos en los que se presentan experiencias ensayadas en diferentes países, para dar respuesta a problemas vinculados al subdesarrollo. Sin embargo, también es importante destacar por un lado, que en ningún momento, ponen en duda los supuestos fundamentales del modelo de mercado dominante, que tienen que ver, con la “inexorable misión” de garantizar la tasa de ganancia del capital, principalmente transnacional. Lo que la realidad pone en evidencia como la regla de funcionamiento del sistema, esto es, acumular riqueza sobre la base de crear y acrecentar la desigualdad, en los Informes se aduce como excepción. Así, la economía de mercado de corte liberal, es reconocida implícitamente en esas propuestas como el modelo, el paradigma-clave que sustenta el funcionamiento eficiente y eficaz del sistema. Por otro lado, el desarrollo y el subdesarrollo no son tomados como aspectos de una misma realidad, que responden a una dinámica de continua retroalimentación, en el que la riqueza y el progreso de unos pocos países se sostiene en la pobreza y el atraso de los otros. Estas diferencias mutilan a una parte muy significativa de la población mundial con mala nutrición, mala salud, ignorancia y frustración (Dugger, 1988: 275).

En definitiva, mantener como intangible el modelo de economía de mercado, en su versión neoliberal, significa asumirlo, a priori, como el modelo, el único modelo –eficiente, efectivo y eficaz- capaz de hacer realizable la ampliación de las oportunidades y capacidades, así como la expansión de las libertades. Aceptarlo sin poner en duda la lógica de su funcionamiento es, sin más, negar la realidad de miseria inducida que padece el mundo pobre. Es negar, como ya se ha dicho, que la exclusión del sistema mundial a la que se enfrentan en la actualidad un buen número de países pobres tiene su origen en la

tendencia del modelo a constituirse en dominante y exclusivo, gracias a las reglas de juego que impone el mundo rico a través de la actual globalización. Romper este círculo vicioso sólo puede entenderse como el cambio radical del modelo que rige las relaciones internacionales, básicamente en lo que corresponde al aspecto económico. Esto significa que en el contexto de las relaciones actuales entre el mundo rico y mundo pobre, la expansión de las libertades en este último, como esperarían que se realice en ambas propuestas, no encuentra condiciones favorables dentro del modelo de economía vigente, a escala planetaria. Dicho modelo continúa afirmándose, no sólo como dominante, sino que además quiere hacerse, hasta por la fuerza de las armas, exclusivo (Dussel, 1998: 540-541).

Si bien es cierto que la Teoría del Desarrollo Humano coloca a las personas como principal objetivo del desarrollo para acceder a mejores niveles de bienestar y calidad de vida, no solo es importante, medirlo a partir de un puñado de indicadores ponderados, también, es importante su inserción en un cuerpo teórico mayor donde converjan las políticas sociales y los procesos económicos y no como sucede actualmente, que uno y otro se presentan como dos procesos independientes, y el discurso y el hacer económico corren por carriles separados del discurso y del hacer de las políticas sociales (Cardesa).

Es necesario insistir en que la problemática de la insuficiencia de desarrollo humano no debería ser vista únicamente desde la perspectiva del estudio de indicadores de resultados e impactos, sino en el análisis de las causas que la han originado y originan. Verla sólo en lo que reflejan en un momento dado dichos indicadores, sería reconocer de antemano que tal o cual situación de pobreza o atraso responde a un asunto de no aprovechamiento de las oportunidades y capacidades existentes en los países que la padecen; o, en el mejor de los casos, a “omisiones” y “serios problemas”, o bien, a “descontroles” e “inestabilidades” (Lecaros).

Es fundamental no aceptar la separación entre la política social y política económica y pensar y actuar en términos de política socioeconómica, retomar este concepto a partir de la hipótesis de que la realidad puede ser modificada y que la realidad económica no es un dato de la naturaleza. La separación entre política social y política económica lo demuestra el hecho que la actual política social tiende a contener a la mayoría de la población empobrecida por la política económica, lo que indica que debe cambiarse, en vez de continuar fomentando planes sociales que terminan siendo solo paliativos sin erradicar las causas.

El verdadero desarrollo, el desarrollo humano entendido como transformación de las dimensiones sociales y políticas, no podrá ser posible sin la superación de las desigualdades sociales, el aplacamiento de los abusos e intereses de las oligarquías mundiales y locales, la consolidación de la democracia y la extensión de las posibilidades educativas a todo el pueblo.

La consecución del Desarrollo, como posibilidad de ampliar las opciones del ser humano, deberá ser dada mediante una estrategia endógena que actúe sobre aquellos

obstáculos materiales, sociales o culturales que dificultan un acceso igualitario a los bienes, servicios y derechos de los que todo ser humano podría disfrutar por el mero hecho de serlo. En este sentido, muy difícilmente se podrá engendrar un desarrollo real si tales elementos no se tratan de potenciar (Martínez).

En esta perspectiva, el verdadero desarrollo humano es incompatible con las políticas neoliberales, pues las brechas sociales y económicas continúan ampliándose y profundizándose. Se hace necesario un nuevo paradigma de desarrollo humano que incluya, una crítica al modelo económico que ha sumido en crisis profundas a la población y agudizado las fracturas regionales, y sobre todo, implementar políticas públicas (donde los “usuarios” se conviertan en actores) que contemplen un enfoque territorial, donde la acción pública y social se complementen para lograr una eficiente distribución de los recursos para el desarrollo. De ahí que una comprensión del desarrollo humano deba plantearse temas como la generación de riqueza unida a la equidad y la necesidad de generar sociedades inclusivas, donde los gobiernos necesariamente se transformen en servidores y potenciadores de los procesos surgidos de la participación social y la consolidación de la ciudadanía (Capalbo).

1.4. Infraestructura para el desarrollo.

La infraestructura básica con que cuenta un país constituye una de las variables instrumentales para potenciar la capacidad humana del crecimiento y el desarrollo económico y social, ésta incluye las estructuras técnicas, equipos, instalaciones duraderas y servicios con que cuenta un país y son utilizados en la producción económica y en los hogares. Incluye todo despliegue logístico de una economía o de una región. Constituye una parte sustantiva del capital físico³² con el que cuenta la economía y contribuye significativamente al crecimiento y desarrollo económico y social de cualquier país. Esta infraestructura se divide en dos ramas: por un lado se encuentra la infraestructura económica que tiende a impulsar directamente la actividad económica, pero que al mismo tiempo, apoya el desarrollo social, 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 e incluye todo lo referente a los sectores de salud y educación (Arteaga, 1996: 25).

³² El capital físico es la acumulación de recursos que contribuye a través del tiempo a la ampliación de la producción de bienes y servicios. Incluye inventarios e inversión fija como: maquinaria y equipo, construcciones, obras públicas, servicios públicos y vivienda (Ayala, 1999: 435).

Las carreteras como parte de la infraestructura de transporte³³ forman parte de la infraestructura necesaria para el crecimiento y el desarrollo de cualquier país, al mismo tiempo, constituyen un elemento esencial para el desarrollo humano. Significan un complemento al desarrollo económico, a la disponibilidad de servicios básicos y un refuerzo de las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades básicas. Su influencia penetra cualquier ámbito de la economía y la sociedad y puede dar al país unidad y equilibrio. En este sentido se constituye como un factor dinámico para mejorar la calidad de vida y el logro u obtención de la capacidad de funcionar o realizar algo.

En esta perspectiva el análisis de la infraestructura carretera³⁴ responde a tres niveles:

- Estado: integración territorial
- Mercado: integración y apertura de nuevos mercados, disminución de los costes de transacción, promoción del comercio y expansión de la producción y el empleo.
- Sociedad.- Incrementa la accesibilidad a los bienes de consumo y a los bienes públicos.

El gobierno construye carreteras para cumplir así los objetivos del Estado. Una Administración Pública eficiente trata de incidir en la disminución de los costes de transacción económicos y políticos que suponen vías ineficientes. En este sentido, las carreteras como accesibilidad³⁵ y disminución de costes de transacción implican: a) incremento de ingreso real por medio de disminución de costes; b) ampliación de esperanza de vida por la disminución de los tiempos de desplazamiento a hospitales; y c) mayor educación por el acceso a escuelas³⁶.

³³ El transporte se considera, tradicionalmente, como un buen indicador de desarrollo, de ahí que la difusión de las inversiones en este tipo de infraestructura genere efectos directos e indirectos en la mayor parte de sectores económicos. Sin embargo, ello depende también de diversos factores locales o estatales, de tipo medioambiental, histórico, tecnológico, político o demográfico. Este tipo de infraestructura es fundamental en el fortalecimiento de la cohesión económica y social de los países. Contribuye a reducir las disparidades regionales, mejora el acceso a las regiones y tiene un efecto positivo en la creación de fuentes de trabajo, al fomentar las inversiones en infraestructuras y al favorecer la movilidad de los trabajadores. Como señala Castells, los conectores de comunicación, como aeropuertos, estaciones, en general redes de comunicación y transporte, pasan a ser los centros de actividad social privilegiada y en este sentido, la conectividad de transporte es una prioridad del desarrollo (Castells, 2004).

³⁴ Este tipo de infraestructura contribuye al crecimiento económico porque moviliza los recursos humanos y físicos. Las mejoras en el transporte reducen los costos de transacción, permiten lograr economías de escala y especialización, amplían las oportunidades, expanden el comercio, integran los mercados, fortalecen la competencia, realizan la interacción social y en el mediano y largo plazo, aumentan los ingresos reales y el bienestar de una sociedad

³⁵ Se refiere a la facilidad con que los miembros de una comunidad pueden salvar la distancia que les separa de los lugares donde pueden satisfacer sus necesidades o deseos. La accesibilidad es una función crítica para una economía puesto que afecta el movimiento de las personas, de los productos y de los servicios. Una infraestructura deficiente y por ende, una accesibilidad limitada, implica menos oportunidades para mejorar la situación económica, la salud o el bienestar social. Sin embargo, un incremento de la accesibilidad puede impulsar la migración y la sobreexplotación de los recursos naturales. La accesibilidad puede ser determinada por: densidad de carreteras (Km./km² y Km./miles de habitantes), proporción de la población rural, por región, que no tiene acceso a transporte motorizado durante todo el año, distancia y tiempo de desplazamiento promedios, por modalidad dominante de transporte, desde una comunidad determinada de hogares hasta la escuela primaria y clínica de salud y mercados más cercanos. En cualquier país la falta de accesibilidad es un síntoma de pobreza crónica altamente relacionado con el aislamiento geográfico (Gannon, 2001:13).

³⁶ Ver estudio realizado por CONAPO (2003). La mayoría de los pueblos indígenas sufre de pobreza extrema y rezago socioeconómico, además de ubicarse en localidades pequeñas, dispersas y aisladas que hacen más difícil la atención de este sector

A partir de las carreteras se crean las condiciones para que la producción, distribución y consumo de bienes se realice de manera eficiente, tanto interna como externamente. En México, el Estado, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se ha encargado de llevar a cabo la creación de la infraestructura carretera nacional la cual, se divide en: Troncales: Principales carreteras que conectan ciudades y puertos, incluye carreteras federales y autopistas. Alimentadoras: carreteras que conectan municipios a ciudades, son principalmente estatales. Rurales: Caminos que conectan comunidades rurales a municipios. Brechas Mejoradas: Caminos entre comunidades rurales³⁷.

La infraestructura básica con que cuenta México es producto principalmente del papel que el Estado ha desempeñado en la economía y la sociedad. La red de transporte carretero, ferroviario, portuario y marítimo, las telecomunicaciones, la electrificación a través de la generación y distribución, las obras de irrigación, las bodegas y centros de acopio, la telefonía, la red de microondas y satélites son algunas de las obras más destacadas. La infraestructura física es una de las palancas básicas para el desarrollo del país (Ayala, 1999: 437-438). Sin embargo, las políticas públicas en infraestructura carretera aún no responden a las necesidades de la sociedad para mejorar su calidad de vida en las diversas regiones del país. Es insuficiente en su extensión, cobertura y condiciones de operación, lo que pone un freno al desarrollo de las diversas regiones. El sistema de carreteras y caminos del país requiere mantenimiento, ampliación y modernización. Esto ocurre en un marco de restricción presupuestal, de nuevas formas de participación del capital privado y sobre todo, ante la necesidad de fortalecer las condiciones de competitividad de la economía para lo cual es imprescindible contar con vías adecuadas de comunicación y transporte.

1.5. Complementariedad entre infraestructura carretera y desarrollo humano.

La infraestructura tiene múltiples vínculos con el desarrollo humano. Una mejor infraestructura permite crear empleos y mejorar la calidad de vida de los trabajadores y las comunidades. Puede ahorrar tiempo y esfuerzos humanos en el transporte del agua, las cosechas, la madera y otros productos básicos. La falta de acceso a los servicios básicos e infraestructura es uno de los problemas y prioridades más apremiantes. Si bien las prioridades fluctúan de acuerdo al marco local, las dificultades de acceso a escuelas, clínicas de salud, agua, caminos y transporte, vivienda, combustibles y saneamiento constituyen un freno al desarrollo.

de la población. Las comunidades indígenas se caracterizan por presentar viviendas en condiciones precarias, rezagos en sus niveles de educación y salud, empleos de baja productividad y el constante deterioro de su hábitat natural.

³⁷ En este trabajo se utiliza indistintamente infraestructura carretera e infraestructura vial. Ésta se refiere a la instalación física construida a lo largo y ancho del territorio nacional, para permitir el traslado de un lugar a otro de bienes, mercancías y personas.

En México la falta de infraestructura básica —en particular caminos (sobre todo en las zonas rurales), medios de transportes, como otros servicios— es un problema de importancia crítica. En cualquier parte del mundo, las comunidades marginadas hablan de la importancia de servicios clave, como carreteras, transporte, agua, electricidad, atención de la salud y mercados. Es un hecho que el nivel de bienestar en la comunidad se relaciona con la disponibilidad de infraestructura y servicios. La ausencia o mal estado de la infraestructura, en particular los caminos de acceso y puentes, es un problema generalizado. Organismos internacionales y nacionales (Banco Mundial, Consejo Nacional de Población, etc.) señalan que las comunidades con mayor índice de marginación son las que están más aisladas y alejadas de los caminos y otras instalaciones clave de infraestructura.

En el largo plazo la forma más efectiva de reducir las diferencias regionales es mediante la inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes (sea en mantenimiento o construcción oportunos), mejorando las comunicaciones internas y externas de las regiones desfavorecidas y de su población. En México la evidencia empírica disponible sugiere que la concentración de la actividad económica en ciertas regiones, y su tendencia hacia una mayor concentración, ha afectado negativamente a otras, rezagándolas del desarrollo (Herrera, 1994: 42). Lo anterior se acompaña con problemas de pobreza y de disminución en el nivel de bienestar de la población, que tienen su origen en la forma desigual en que la actividad económica y social se distribuye en el territorio y se manifiesta en bajos niveles de educación, salud e ingresos³⁸.

La participación de las comunidades en la hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas³⁹ es fundamental en la búsqueda de la homogeneidad de las condiciones de transporte, tanto en infraestructura como en el servicio, donde al mismo tiempo, la capacidad de gobernación del Estado y la función social integradora del transporte se fortalecen. La participación es un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos

³⁸ Lo que se puede constatar en PNUD (2002). *Capítulos 2 y 3*.

³⁹ Si bien es cierto que la mayoría de la población (particularmente las de las áreas rurales) no puede intervenir en cuestiones técnicas para proyectos de carreteras (como la evaluación estructural y funcional, costos de operación de los vehículos, estudios financieros, etc.), es fundamental que una estrategia de transporte que quiera ser eficaz en el impulso al desarrollo humano incluya la participación total y efectiva de las partes interesadas durante todo el proceso. Para el caso de la Red Carretera Básica, es necesario sea definida y controlada por los gobiernos federal y estatales. Para el caso de los caminos rurales y las brechas mejoradas, se debería favorecer la participación ciudadana. La experiencia demuestra que una participación amplia de los grupos afectados/partes interesadas en el proceso de decisión, puede aminorar el impacto de las acciones públicas particularmente sobre los grupos pobres. La habilitación de las comunidades locales, especialmente en zonas rurales pobres, a través de consulta, participación y propiedad, también es importante para la sostenibilidad social y financiera de los programas de infraestructura y servicios de transporte. Además de que en numerosas ocasiones los programas de inversión en transporte ofrecen el potencial de generar empleo. En este sentido, cuando se justifique económicamente, deben promoverse métodos que utilicen considerable mano de obra local para trabajos de construcción, rehabilitación, pavimentación y mantenimiento de carreteras, como medio importante de generar empleo para la población sean hombres o mujeres. Es importante considerar que la participación no es un proceso uniforme. Más bien, comprende un continuo de métodos desde la difusión de información, la colaboración, la coordinación, la consulta y la representación política hasta la investigación participativa. Las condiciones existentes y las estructuras del gobierno, de la política y de la sociedad dentro de cada país deben determinar los métodos específicos utilizados en cada nivel y en cada etapa, desde la evaluación inicial hasta la medición del éxito. La meta es de alcanzar el nivel máximo de participación factible dentro de un país en particular (Edgerton, 2000).

que los afectan. Su participación en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las estrategias de desarrollo pueden tener varios beneficios: ayudar a fortalecer un compromiso para impulsar el desarrollo humano y el sentido de identificación con la estrategia, formar asociaciones basadas en la confianza y el consenso entre el gobierno y la sociedad en todos los niveles, ayudar a establecer las prioridades para el desarrollo, además de aumentar la transparencia en la toma de decisiones y la responsabilidad hacia los ciudadanos. La participación no es un proceso uniforme, comprende un continuo de métodos desde la difusión de información, la colaboración, la coordinación, la consulta y la representación política hasta la investigación participativa.

Tabla No. 1 Tipos y Dimensiones de la Participación
<p>La participación ocurre de cuatro maneras distintas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Difusión de información:</i> Flujos unidireccionales de información para el público (por ejemplo, la traducción de documentos oficiales en lenguas locales, difusión de material escrito por medio de periódicos, revistas y panfletos, distribución de documentos a través del gobierno local; difusión de discusiones por televisión o radio, campañas publicitarias). • <i>Consulta:</i> Flujos bidireccionales de información entre los coordinadores de la consulta y el público (por ejemplo, las evaluaciones de participación, las evaluaciones de beneficiarios, las juntas consultivas, las visitas en el terreno y las entrevistas). • <i>Colaboración:</i> Control compartido para las tomas de decisión (por ejemplo, planificación participativa; cursillos para determinar posiciones, prioridades, papeles; comités conjuntos, grupos de trabajo, grupos de estudio con representantes de los interesados, trabajo conjunto con grupos de usuarios y afines; asignación de responsabilidades a los interesados para la ejecución, reuniones para resolver conflictos, buscar acuerdos, crear una identificación con el programa, exámenes públicos de borradores de documentos y su revisión). • <i>Empoderamiento:</i> Transferencia del control de las tomas de decisión y de los recursos a todos los interesados. En este sentido, empoderamiento es la expansión en la libertad de elegir y actuar.
Fuente: (Edgerton, 2000: 3)

El impulso al desarrollo humano es una tarea esencial para la reducción de la pobreza. Una infraestructura carretera adecuada es imprescindible para impulsar el desarrollo humano y reducir la pobreza. Por este motivo, las políticas de transporte y los programas de inversión deben formar parte importante de la estrategia de reducción de la pobreza, donde la construcción de infraestructura carretera está, por lo general, rezagada. La construcción de carreteras es un comienzo, pero su mantenimiento es igualmente importante.

Las vías para reducir la desigualdad, no sólo están vinculadas al crecimiento y la estabilidad económica, a la recuperación de los salarios, sino también, están relacionadas con el acceso a la educación de calidad, a la erradicación de las enfermedades, a la posibilidad de contar con una vivienda digna con servicios básicos, a una adecuada

infraestructura de comunicaciones, así como a la creación y apoyo a las actividades productivas que generen empleo e ingreso.

1.6. Función de la infraestructura carretera en el desarrollo humano.

La dotación de una infraestructura social y económica tiene un papel si bien es cierto, complementario, su deficiencia o ausencia incide directamente sobre el desarrollo humano y el bienestar social, lo que se refleja en las condiciones que permiten a una sociedad el derecho a la salud, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para su bienestar individual y colectivo, tales como educación, vivienda, cultura, recreación, protección del poder adquisitivo de los salarios, apoyos financieros, etc. Lo que a su vez se manifiesta en estar bien alimentado, gozar de buena salud, contar con una esperanza de vida adecuada, hasta como el ser feliz, tener dignidad, tener vida comunitaria, etc. Corresponde a los gobiernos definir las acciones que permitan bienestar social en materia de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios, así como fomentar un enfoque territorial de las acciones e inversiones públicas y promover el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos (Lecaros).

Desde este punto de vista, la infraestructura carretera en sí misma no es un fin, es un medio que por sí solo no puede impulsar el desarrollo humano, pero tiene un papel instrumental y complementario, principalmente aumentando el nivel económico bajando costos y precios y reforzando oportunidades. La falta de infraestructura carretera significa aislamiento geográfico, social y económico es sobre todo un impedimento para que la sociedad acceda a mejores niveles de bienestar.

La falta de caminos no sólo aísla a las comunidades de otras instalaciones clave de infraestructura, sino que además les impide el acceso a los círculos políticos. Los caminos no sólo proporcionan conexiones físicas sino también medios de comunicación que incrementan las opciones al alcance de las comunidades y su poder de negociación. El mal estado de los caminos limita el comercio entre los diversos poblados y entre las zonas urbanas y las rurales. En este sentido, se considera que una deficiente infraestructura carretera influye en gran medida, en la falta de capacidad para incrementar la productividad agrícola y las actividades de comercialización. También intensifica los problemas relacionados con el acceso a los servicios, como la atención de la salud y la educación.

De la efectividad de estrategias gubernamentales eficientes depende significativamente la accesibilidad de la sociedad a esos servicios. De ahí la necesidad de que los mecanismos para que ésta exprese sus necesidades de transporte (infraestructura y servicios) sean mejorados, sobre todo al nivel local. Es fundamental que los gobiernos establezcan mecanismos para permitir o fortalecer la participación ciudadana en la administración pública local. Sea a partir de una estrategia orientada a

mejorar la eficacia de la gestión pública, o incrementar la legitimidad de las instituciones o los gobiernos electos, o bien tratar de responder a una demanda social. En este sentido, es necesario escuchar a los ciudadanos a la hora de definir las políticas públicas de ámbito local.

Para apreciar la función de la infraestructura carretera en el desarrollo humano, es necesario comprender no solo su quehacer en el crecimiento económico, sino también en el desarrollo de las capacidades de las personas y en su aprovechamiento.

Es necesario que la política de infraestructura, particularmente de carreteras, vincule 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 y el estímulo a la formación de regiones sustentables que permitan impulsar, con mayor énfasis, la capacidad de transformación con que cuenta el país.

1.7. Infraestructura carretera y territorio

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

Espacio y territorio constituyen los elementos vitales donde el hombre se expresa a través de procesos económicos, políticos y sociales. Es aquí donde se configuran sus formas de organización reflejadas en instituciones, organizaciones e instrumentos esenciales para su desarrollo y donde la administración pública adquiere un carácter primario en la consecución de dichos objetivos.

Existen diversos estudios que abordan y sintetizan las relaciones existentes entre transporte, localización y procesos espaciales, donde el sistema de transporte (infraestructura y servicios) se expresa como una manifestación de la organización del espacio y base de cualquier organización territorial y al mismo tiempo, resultado de los principios que rigen la organización económica, política, social, cultural, etc. Entre dichos estudios se encuentra la teoría de la localización; con un enfoque fundamentalmente

económico, donde se explican las diferentes localizaciones que se producen en el espacio, de productos, servicios, industrias, etc., en función de la maximización de beneficios y la minimización de costos de producción, dentro de los cuales se encuentran los costos de transporte.

Las modernas teorías de localización se interesan mucho más por las cuestiones de comunicación, de intercambios y enlaces y de rapidez y facilidad con la que se produce el transporte, debido al desarrollo social actual, donde el sistema de transporte juega un papel esencial para la satisfacción de las necesidades sociales (escuelas, hospitales, lugares de recreo, etc.) y económicas (mercados), lo que demuestra, la estrecha relación entre el medio socioeconómico y el sistema de transporte y comunicaciones. Este enfoque constituye, una moderna interpretación de la teoría de los lugares centrales, donde los sistemas de transporte juegan un papel fundamental en la organización espacial, así las jerarquías de ciudades, definidas mediante el tipo de actividades que contienen, están relacionadas con los sistemas de transporte, la jerarquía urbana no sólo se define por albergar una actividad o servicio central, sino porque la interrelación entre actividad y servicio de transporte permite la viabilidad y continuidad de la misma en el tiempo (Gago, 2002: 70).

Asimismo, existen otras teorías tendientes a mostrar cómo el sistema de transporte es un vertebrador importante de la organización espacial, en ellas se enfatiza en el análisis de los posibles impactos que la implantación de un sistema de transporte provoca en un determinado territorio y pueden resumirse en dos grupos: aquellos referentes a la especialización territorial (especialización de la economía local, donde las economías aisladas están destinadas al autoconsumo y subordinadas a las unidades de abastecimiento, sin embargo, con el establecimiento de un sistema de transporte eficaz, se permitiría la apertura de la localidad y el intercambio de productos) y los modelos de evolución del sistema de transporte, donde se intenta demostrar cómo el desarrollo de cualquier sistema de transporte está necesariamente ligado con el proceso de crecimiento económico y de desarrollo regional y es considerado como una pieza más del proceso económico y parte activa de la organización espacial, atracción de flujos sobre las grandes ciudades por la instalación de rutas de mayor capacidad, instalación de industrias atraídas por las ventajas de comunicación, nuevas especializaciones funcionales, cambios relativos a las funciones urbanas, reorganización de las áreas de influencia en función de las localizaciones primarias, etc. (*Idem*: 73).

La infraestructura de transporte es un elemento central para comprender las formas de organización espaciales y territoriales y al mismo tiempo, constituye un factor para el desarrollo económico y humano de cada país.

Con el proceso de industrialización y urbanización que se dio en México a partir de la década de los años cuarenta, el país pasó de ser un país rural a uno predominantemente urbano, caracterizado por el crecimiento de sus ciudades y por una marcada polarización territorial y más tarde, como resultado de la entrada en escena de

las políticas neoliberales en los años ochenta en el ámbito mundial y nacional y la transición del paradigma de producción fordista⁴⁰ hacia el sistema postfordista, postproductivista o toyota⁴¹, se sentaron las bases de modelos de organización industrial sustentados en la especialización flexible y soportados en la fragmentación territorial⁴² de los procesos productivos (modelo territorial flexible), lo cual afectó tanto al ámbito urbano como rural, en la medida en que se manifestó un mayor crecimiento urbano y metropolitano a partir de la relocalización de las actividades manufactureras en ciudades medias y pequeñas, conformando distritos industriales o aglomeraciones territoriales que dieron lugar a desarrollos megalopolitanos⁴³ (CONAPO, 2002), donde quedaron incluidas áreas urbanas y rurales con una jerarquía bien definida dentro del conjunto industrial.

Con la entrada de las políticas neoliberales en la década de los ochenta y el repliegue del Estado en el campo económico, se modifican profundamente las estructuras territoriales, particularmente en el sector rural en detrimento del campesinado, transformando su forma de vida y sus patrones culturales para insertarlo en el nuevo contexto. Transformaciones que se relacionan principalmente con los cambios en la propiedad de la tierra y con las diversas formas de su participación en el proceso productivo. En este sentido, se habla de una *nueva ruralidad* que arrastra a la población rural dentro de una lógica de operación empresarial, y a la formación de asociaciones productivas, al tiempo que reconfigura los mercados de trabajo para introducirla en el nuevo contexto, o de otra manera, marginarla y empobrecerla aún más. En este ámbito adquieren un nuevo rol y peso las fuerzas tanto locales como las nacionales y las supranacionales (Ávila, 1999). A la infraestructura carretera se le asigna un rol particular en la configuración de estos nuevos territorios, incidiendo en la transformación de los usos del suelo y en los patrones de actividad que se genera en su interior.

De esta manera surge un nuevo fenómeno llamado periurbanización que ha modificado la distribución territorial tanto de las actividades económicas como de la población, estableciéndose así, un nuevo contexto socioespacial caracterizado por el entrelazamiento de actividades económicas y formas de vida que manifiestan características, tanto de los ámbitos urbanos como de los rurales (Ávila, 2001: 109-110),

⁴⁰ Característico de la producción masiva (de un producto con altos volúmenes) e impulsado por el Estado benefactor después de la Segunda Guerra Mundial, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo.

⁴¹ Modelo de producción multiproducto y flexible altamente tecnificada (de alto valor, donde la maquinaria sustituye la mano de obra y se establecen relaciones flexibles entre las empresas y los trabajadores) que surge como respuesta a la crisis capitalista de los años ochenta.

⁴² La fragmentación territorial consiste en otorgar a cada unidad territorial menor un peso específico independiente de los demás, es decir un papel y un conjunto de actividades definidas y controladas a partir de la escala mundial de la economía. Lo anterior no significa que no existan ya actividades destinadas a las entidades locales, sino que se privilegiará en el futuro a aquellas actividades económicas que tengan alguna relación económica con la integración global. No es una simple cuestión administrativa o una reivindicación regionalista sino el sustento de la flexibilización del territorio a partir de unidades menores. La flexibilización territorial descansa sobre la eliminación progresiva de los mecanismos de control y de organización del territorio, antes promulgados por el Estado encargado de la regulación territorial (Hiernaux, 1999: 154).

⁴³ En los llamados sistemas metropolitanos o metapolitanos, la metapolización se define como el proceso hacia la concentración de las riquezas materiales y humanas en aglomeraciones más importantes y la metápolis, como un conjunto de espacios dentro de los cuales todos o una parte de los habitantes, de las actividades económicas y de los territorios están integrados en el funcionamiento cotidiano de una metrópoli (Hiernaux, 2003: 61).

donde la construcción de infraestructura física particularmente, la carretera, ha sido un factor primordial en la expansión del espacio urbano hacia el rural. A lo largo de este tipo de infraestructura se entrelazan interminables redes de tejido urbano e industrial, entre las que quedan atrapadas infinidad de unidades productivas del campo y reservas ecológicas (Rosique, 2002: 34). Se diluye así la brecha entre espacio rural y el urbano.

Esto ha dado lugar a nuevas tendencias regionales, reflejadas en la formación de grandes urbes llamadas megalópolis y metápolis, cuyos espacios son sumamente diversos, no necesariamente contiguos y alojan a un gran número de habitantes. Este proceso es la consecuencia de la evolución hacia la economía postindustrial caracterizada por el desarrollo de los servicios y la tecnología. Tal es el caso de la región central de México (formada por el Distrito Federal, los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo) donde se manifiesta una relocalización de la industria, la población y un fortalecimiento de los servicios, con importantes diferencias en sus niveles de desarrollo económico y social. En estos espacios la red carretera se configura como la plataforma de acceso e intercambio para las diversas actividades económicas, políticas y sociales y contribuye a la articulación de los espacios internos y externos de la urbe. Constituye el canal a través del cual se mueven los flujos y se estructura el espacio en función de los intereses predominantes.

El transporte (infraestructura y servicios) tiene un papel prioritario en la configuración y ordenación del territorio, permite la vinculación económica, política y social entre los diversos actores que integran el espacio regional, nacional e internacional, donde dicha ordenación se manifiesta como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, al tiempo que se fijan como objetivos el desarrollo socioeconómico de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio, con planteamientos y políticas globales e integrales, con enfoques interdisciplinarios que analicen y comprendan las múltiples interrelaciones de los sistemas existentes en el territorio. Entre esos sistemas, tiene una especial relevancia el de las infraestructuras y en particular, la carretera que puede contribuir a la corrección o a la aparición de desequilibrios territoriales.

Si bien es cierto, que la infraestructura carretera, no garantiza en sí misma el desarrollo y la integración de un determinado espacio, también es cierto, que establece una serie de potenciales territoriales derivados de la accesibilidad, conexión e interrelación, capaces de crear una serie de ventajas comparativas territoriales que definen el concepto de competitividad espacial, cada vez más necesario para el escenario del mercado global (Gómez, 2000), resultado de los cambios generalizados impuestos por la globalización, los cuales han tenido importantes efectos o impactos territoriales, que han dado lugar a una *redefinición territorial*, tanto en las relaciones económicas como sociales y de poder al interior de los países y frente a otros (Dematteis, 2005). La globalización esta repercutiendo en transformaciones económicas, políticas y sociales que

afectan a todos los rincones del planeta, manifestándose espectacularmente en los cambios espaciales de los territorios.

En México no se ha vinculado la construcción de infraestructura carretera a las necesidades socioeconómicas de la población, se ha orientado más a satisfacer las exigencias para el fortalecimiento del capitalismo a escala nacional y mundial. En esta vertiente es importante señalar que a cada época le corresponde un sistema de transporte y una organización territorial particulares, que dan cuenta de las formas de interrelación entre los diversos actores en una época determinada. En la actualidad en nuestro país, la distancia sigue siendo un freno al desarrollo económico y social de las regiones, al acceso a mercados, fuentes de empleo, escuelas y hospitales, en esta medida se considera que el desarrollo socioeconómico de un país depende en gran medida de la eficacia, eficiencia y equidad con que se den los intercambios de bienes y personas (Chías, 1990: 69).

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

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

La apertura económica ha favorecido menos a las zonas rurales y su población está cada vez más marginada⁴⁴. La naturaleza aislada de numerosas comunidades con escasa población se ha traducido a menudo, en la falta sustancial de acceso a una amplia

⁴⁴ Para enfrentar el desafío de la globalización el territorio requiere de una visión gubernamental que por un lado, vislumbre al país como un todo, que de lugar a una política de regionalización en el contexto de la globalización, que permita la interacción con la nueva geografía emergente y por otro, que a cada región que se vaya consolidando le permita maximizar su potencial de crecimiento y desarrollo para mejorar su inserción.

El Estado debe concebir una política de regionalización moderna, para evitar que el territorio asuma un orden dictado solo por la lógica del capital, generando un orden por omisión, ya que siempre se producirá un orden territorial, pero lo importante es como ese ordenamiento es coherente con los intereses de la sociedad, representada en y por el Estado. El nuevo entorno del desarrollo territorial está conformado por los nuevos escenarios del desarrollo mismo, construido a partir de los procesos de apertura externa e interna de los países, de un nuevo escenario estratégico con los procesos de reconfiguración territorial y con nuevas formas de gestión territorial y por último, un nuevo escenario político que vincule la modernización del Estado y nuevas formas de hacer gobierno territorial. En esta perspectiva los países deben actuar proactivamente, maximizando los beneficios y minimizando los costos, ello supone intervenir concretamente, mediante políticas de alcance nacional/regional por un lado y de fomento al crecimiento y al desarrollo por otro. Presupone una interrelación activa entre el Estado y el territorio basado en el conocimiento pertinente de las cuestiones territoriales y regionales.

gama de servicios públicos básicos (como es el caso de la educación, el cuidado de la salud, la oferta de agua, caminos y electricidad), así como de programas gubernamentales que no alcanzan a cubrir áreas tan remotas.

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

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

El ámbito de la gestión abre nuevos espacios en torno al ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, donde el componente calidad de vida y desarrollo humano son el centro de focalización y donde el concepto de "habilitación" del territorio y sus recursos naturales en el presente y el debido resguardo de las generaciones futuras es el nuevo paradigma del desarrollo (Gross, 1998). Por tanto, el desarrollo regional debe concebirse como un conjunto inseparable de crecimiento, equidad, sustentabilidad con nuevos paradigmas productivos y nuevas formas de consumo, participación, desarrollo humano y equilibrio espacial y territorial. Apoyado en una política de ordenamiento territorial, que vincule las políticas de desarrollo con el modelo territorial presente y futuro. Por lo tanto, se establece una relación de doble vía: las políticas sectoriales de desarrollo, ambientales y político-administrativas constituyen directrices o determinantes para las políticas de ordenamiento territorial y éstas últimas establecen, a su vez, el modelo territorial de largo plazo que guiará la formulación de objetivos y estrategias de desarrollo.

De esta forma, se pueden ordenar las actividades que se realizan en el territorio en cuanto a su localización y a la distribución regional equilibrada de los beneficios y oportunidades asociadas con tales actividades. La ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política y sobre todo, un instrumento al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, al desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos (Zoido, 1998).

En esta medida el papel de la infraestructura carretera sobre el desarrollo territorial de un país adquiere cada vez mayor importancia para impulsar no solamente la

economía, sino también el desarrollo humano, en la medida en que significa un complemento a las políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población dentro de un espacio geográfico y un territorio determinado y en función de objetivos claramente definidos y de un plan de acción previamente establecido. Al mismo tiempo, porque constituye un mecanismo de apoyo, vital en una gobernación eficiente para el desarrollo territorial.

Entre las relaciones más significativas de la interacción entre la infraestructura carretera y el desarrollo territorial destacan las siguientes:

- La accesibilidad que la infraestructura carretera permite para adaptar el espacio territorial hacia actividades económicas.
- El diseño y promoción de la infraestructura se debe desarrollar de forma intencional con el objetivo de crear o unir las regiones dentro de un único espacio nacional. Las carreteras, junto con otros tipos de infraestructura como los ferrocarriles, puertos, comunicaciones, energía, agua potable, riego, facilitan la integración social interna y las mejoras de bienestar.
- La infraestructura se vincula con la integración económica y política en el nivel internacional, donde actúa como un gestor crucial. Es posible pensar que su ausencia obstaculiza o impide la integración y el comercio y que una inadecuada o escasa provisión de ésta, puede provocar una pérdida de la competitividad interna y externa del país.
- La infraestructura impone una ordenación económica al territorio. En efecto, es un determinante de la organización del territorio y su desarrollo económico, apoyando el crecimiento de la productividad y la competitividad de un país.

En esta perspectiva, la construcción de un espacio integrado mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas apoyado en una visión estratégica de las políticas carreteras parece ser uno de los caminos más viables para alcanzar el desarrollo económico y humano, mitigar la pobreza e incorporar a las personas a los beneficios de una sociedad más equitativa.

La integración física del espacio mexicano optimizará la movilización de su potencial económico de forma competitiva, agregando valor a los recursos naturales favoreciendo la sinergia y especialización en sectores estratégicos y posibilitará la mejora en los niveles de ingreso y bienestar de la población de las diversas regiones y una tendencia hacia la disminución de los niveles de pobreza mediante políticas activas para acelerar el desarrollo económico y social en forma sostenible, reducir la vulnerabilidad externa y mejorar la distribución de la riqueza (CEPAL, 2002).

El Estado seguirá teniendo un papel predominante no solo en el mantenimiento, sino principalmente en la construcción de carreteras. En esta línea, 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. En este sentido, el mejoramiento de la infraestructura básica –como puertos, carreteras, energía y comunicaciones- reduce costos para la sociedad, permite una mejor integración económica, política y social y vence las barreras geográficas (PNUD, 2003/1: 25).

De ahí la necesidad de un enfoque estratégico que permita planear aportaciones apropiadas del sector transporte a una política de impulso al desarrollo humano. Un elemento esencial del mismo, es un conjunto de principios estratégicos en las políticas del sector con el objeto de garantizar que el marco de política fomente el desarrollo humano y el crecimiento y favorezca a los diversos sectores sociales de la manera más eficaz (Gannon, 2001).

En la actualidad la necesidad de una adecuada gobernación está creciendo en importancia y se ha identificado como uno de los desafíos mayores de los gobiernos. El papel que juega la gobernación en el desarrollo territorial, consiste en la coordinación, comunicación y colaboración entre actores en los diferentes niveles de gobierno (sociedades verticales) y entre una gama amplia de actores que vienen del público y del sector privado así como de la sociedad civil (sociedades horizontales). Se plantea la necesidad de un cambio hacia un paradigma espacio-territorio en función de las necesidades de la sociedad y donde el papel de la infraestructura carretera cobra cada día más fuerza para lograr los objetivos económicos y sociales de los gobiernos. La gobernación eficiente, aparece hoy como la única solución capaz de enfrentar este cambio del paradigma adecuadamente. Las sociedades verticales se plantean la necesidad de tener un mayor acercamiento entre niveles de gobierno para expresar sus demandas y tomar parte activa en las políticas y en la toma de decisiones. En las sociedades horizontales se plantea la tendencia creciente para que los ciudadanos participen en la hechura de las políticas públicas que inciden en el desarrollo de sus unidades territoriales. En esta medida los gobiernos están obligados a gobernar de una forma más horizontal, más participativa y más incluyente y en definitiva más democrática.

La necesidad para estas sociedades se pone claramente visible para el caso de grandes proyectos de infraestructura, particularmente carretera, donde una diversidad de actores tiene que ser involucrada. En el caso de ésta infraestructura para el desarrollo es muy importante la orientación de este tipo de compromisos y el uso de mecanismos para adquirir apoyo de los diversos actores de la sociedad, ya que para algunos y a primera vista, la infraestructura carretera no siempre proporciona efectos positivos sobre sus espacios territoriales (acceso al desarrollo económico, al bienestar social, al empleo, a la educación, etc.) y para otros, sólo provoca efectos negativos (migración, contaminación, rupturas culturales, etc.). De ahí la necesidad de desarrollar proyectos de infraestructura carretera, con la participación y apoyo de todos los actores gubernamentales y sociales,

tendientes a mejorar el desarrollo local y/o endógeno⁴⁵ de una región a partir del impulso de sus sectores económicos y sociales. Es importante destacar que la dotación de infraestructura es, a la vez, causa y consecuencia del nivel general de desarrollo económico y social. No obstante, para apoyar el desarrollo económico no es suficiente con incrementar la dotación de una determinada infraestructura, sin impulsar otras sean económicas o sociales, de ahí la necesidad de que los gobiernos impulsen un desarrollo integral e intermodal, orientado a la ordenación del territorio a escala regional. Sin embargo no se debe olvidar que la infraestructura carretera es una condición necesaria e imprescindible para el desarrollo regional, pero no es una condición suficiente.

Uno de los problemas más complejos de la administración pública es mejorar el desempeño de los servicios sociales, rurales y de infraestructura, en particular en los ámbitos local o municipal en los que los estados muy frecuentemente no tienen en cuenta a las comunidades con mayores niveles de marginación. En general la mejora de infraestructura carretera y la prestación de servicios requiere que los gobiernos asignen los recursos adecuados a cuestiones que son prioritarias para las comunidades y aseguren el flujo de recursos a las autoridades sectoriales, regionales, estatales y municipales.

Los grandes proyectos de infraestructura deben responder a la lógica sectorial e intereses del desarrollo local, donde al mismo tiempo, pueden convertirse en recursos para el desarrollo y la recalificación y/o revalorización del espacio a escala local, ello mediante un proceso programado de negociación entre los diversos actores que conforman el territorio —gobierno (federal, estatal y municipal) y sociedad— y donde la infraestructura, particularmente carretera se establezca como un estructurador del territorio donde, la relación infraestructura-territorio no se configure como una relación de causa-efecto, sino como un recurso para poner en marcha procesos de interconexión y territorialización que revaloricen el espacio local y posibiliten la creación de sinergias dirigidas a impulsar el desarrollo humano. En este sentido, la infraestructura carretera puede promover el desarrollo local a través de la acción colectiva de los actores, mediante una concertación intergubernamental y social que de lugar a la unidad del territorio y a la creación de instrumentos y políticas que permitan mejorar la integración del país, tanto en el nivel nacional, estatal y local, así como los procesos de gobernabilidad. Así la infraestructura de transporte se convierte en una oportunidad para el desarrollo (Dematteis, 2001: 11-19). Desde esta perspectiva, es fundamental comprender la relación que se establece entre la infraestructura carretera y el territorio (y viceversa), en un contexto caracterizado por constantes cambios y, donde este tipo de infraestructura pueda ser visto como una fuente de ventajas para el territorio, en el sentido de garantizar

⁴⁵ Solo para poner algunos ejemplos: las infraestructuras pueden impulsar el desarrollo local o endógeno de una unidad territorial a partir de su contribución para un traslado más rápido y eficiente de bienes, personas y servicios, al aumento en la velocidad de comunicación, al desarrollo de recursos de energía sustentables, etc. Los efectos económicos se reflejan a corto plazo en el empleo y a largo plazo en el efecto de la productividad en el espacio territorial, pero también en la competitividad de la región o unidad territorial o país frente a otros (desarrollo exógeno). Los efectos sociales, en un mayor desarrollo humano.

competitividad y desarrollo humano y en función de los intereses colectivos de los diversos actores que lo integran.

Los desafíos que enfrenta el gobierno mexicano en torno a la infraestructura carretera, como un detonador del desarrollo regional y nacional y como medio para impulsar el desarrollo humano, implica una revisión minuciosa de las políticas seguidas en esta materia. Es necesario mejorar la acción de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) como ente rector y ejecutor de dichas políticas, su actuación como generadora de condiciones para que los ciudadanos obtengan los beneficios de contar con un buen sistema de transporte, es decir, su eficiencia para dar respuesta a las necesidades que el país requiere, tomando en cuenta las necesidades de la población en cuanto a carreteras para el acceso a los satisfactores de sus necesidades básicas.

Los acuerdos entre los diversos actores, económicos, políticos y sociales para favorecer la constitución de una infraestructura carretera adecuada, es un asunto de primer orden para impulsar los procesos de desarrollo y una eficiente gobernación (OCDE, 2002). No se debe olvidar que solo los gobiernos son capaces de desarrollar y supervisar la implantación de políticas que involucren a toda la sociedad y que son vitales para configurar el futuro de los países y donde las políticas de infraestructura carretera, orientadas a impulsar el desarrollo humano, se constituyen como una herramienta esencial para la acción y legitimidad del gobierno en la sociedad.

II. LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA NACIONAL 1925-2000

La infraestructura carretera constituye uno de los elementos básicos para promover el desarrollo económico y social de un país y en esta medida impulsar el desarrollo humano. Es una condición necesaria pero no suficiente, que debe ir acompañada de otros tipos de infraestructura como la social, para que su influencia repercuta en el bienestar y calidad de vida de la población. La infraestructura carretera es un vertebrador importante de la organización espacial y de la especialización de un determinado territorio o economía local, lo que le permite a diferencia de las localidades aisladas, una mayor diversificación de sus mercados, una mayor accesibilidad a los satisfactores básicos y mayores niveles de desarrollo humano. De ahí que el sistema de transporte – infraestructura y servicios– tenga una estrecha relación con el desarrollo económico y social de los territorios.

La administración pública mexicana a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) se encarga de llevar a cabo la gestión de las comunicaciones y los transportes en el país, donde la infraestructura carretera forma parte fundamental del sector. 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.

En el marco de la Reforma del Estado orientada a una disminución de su participación en actividades económicas y como consecuencia de la crisis fiscal y la insuficiente inversión pública, en los años noventa se impulsó el ingreso de operadores privados e inversionistas en la infraestructura de transporte en el mundo. En México se manifestó particularmente, en la construcción de carreteras de altas especificaciones o autopistas, proyecto que dio como resultado un saldo negativo para el país, debido a su rescate por parte del gobierno con un alto costo para la sociedad. Es así como se realiza un recuento histórico de la evolución que han tenido las carreteras en nuestro país, su desarrollo y problemática en las que se encuentran actualmente.

En el contexto de la teoría del desarrollo humano, el desarrollo se manifiesta como una condición sustentable para el planeta, reflejada en una estabilidad en los espacios físico-naturales y sociales, lograda mediante la satisfacción de las necesidades del presente y sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. En ésta perspectiva, la seguridad vial cobra importancia mayúscula

para apoyar el logro de los objetivos del desarrollo sustentable ya que, las lesiones y muertes causadas por los accidentes de tránsito constituyen un problema global que afecta a todos los sectores de la sociedad.

Al ser un detonante de las actividades productivas regionales y requisito indispensable para incorporar al crecimiento económico a las zonas aisladas y marginadas, esa infraestructura puede constituir uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el desarrollo humano y la inclusión social.

2.1. Gestión pública de la infraestructura carretera nacional 1925-2004.

La administración pública mexicana a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) se encarga de llevar a cabo la gestión de las comunicaciones y los transportes en el país. 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 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 la sociedad.

La infraestructura carretera forma parte fundamental del sector, la cual se administra a través de los Centros SCT en los estados, para la red federal de carreteras, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos (CAPUFE), para las autopistas y para el caso de las carreteras y caminos estatales y municipales, son los propios estados y municipios quienes se encargan de su gestión y mantenimiento con el apoyo de los Centros SCT.

La SCT realiza sus acciones bajo el siguiente marco jurídico: Artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 16, 23 y 29 de la Ley de Planeación, 9 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de la Ley de Vías Generales de Comunicación. En este marco 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 (LOAPF, 2004: Art. 36) bajo un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

Como responsable de la toma de decisiones que afectan la infraestructura carretera nacional, la SCT tiene como objetivo: su construcción, reconstrucción y conservación, para permitir la movilización de personas y bienes, en menores tiempos de recorrido y en mejores condiciones de operación y seguridad y como funciones primordiales, elaborar, ejecutar, controlar y evaluar los programas de construcción, ampliación, reconstrucción y mantenimiento de la red carretera nacional¹.

¹ En el caso de las carreteras federales libres de cuota 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 de sus beneficios 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 o autopistas, los individuos son excluidos a menos que paguen por su consumo.

2.1.1. Conformación de la red troncal de carreteras en el tránsito posrevolucionario.

En la configuración del Estado mexicano posrevolucionario así como, en la dirección y construcción de la infraestructura carretera nacional sobre el territorio, se pueden detectar las siguientes líneas de acción como elementos principales: en lo económico el impulso a la burguesía industrial, mediante una política económica, orientada a la construcción de infraestructura productiva y su proteccionismo (fiscal, subsidios, etc.), en lo político: la definición y difusión de la ideología de la revolución, el nacionalismo revolucionario, la forma en que se consolida el capitalismo dependiente en México, la desigual relación de intereses económicos entre la burguesía comercial mexicana y la burguesía industrial estadounidense, que marcó una relación de intercambio asimétrico y dependiente, la transferencia de recursos del ámbito rural al urbano, mediante un bajo costo de los productos del campo para mantener bajos los salarios en las ciudades², los procesos de industrialización manufacturera desarrollada en algunas ciudades (Guadalajara, León, Monterrey, Puebla, San Luis Potosí y Orizaba) donde se hacía vital contar con una infraestructura carretera (González, 1990: 49-56). En esta etapa es importante destacar, la influencia que empiezan a adquirir las ciudades (donde se localiza el desarrollo de la industria) en su entorno, la localización de los cultivos y el transporte y como estos influyen los precios y los salarios³.

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 integración 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.

² Por lo que fue necesario la construcción de carreteras para conectar las principales regiones agropecuarias con los centros de producción industrial, principalmente con la Ciudad de México.

³ Este fenómeno ha sido estudiado ampliamente por la teoría de la economía de la localización, para la cual, la idea central del costo del transporte aparece como condicionante de las ubicaciones espaciales regionales y de la utilización del suelo. Se subraya la relación entre ciudad y campo, la localización de las actividades productivas y la relación entre mano de obra y espacio. En ésta destacan: el estudio de Von Thunen (1876) –considerado fundador de la teoría económica de la localización– donde se hace referencia a los factores (los factores de localización no son explicados, sino asumidos exógenamente) que afectan la ubicación de varios tipos de producción agrícolas para abastecer a un determinado centro de consumo; el estudio de Alfred Weber (1909) quien se interesa por el problema de la localización de la industria y hace énfasis en tres factores generales de localización: regionales generales, de costos de transporte y la distancia y el factor local general de la fuerza de aglomeración; Christaller (1935), formula la teoría general sobre sistemas de ciudades (jerarquización del lugar central) intenta explicar el tamaño, número y distribución de las ciudades aglomeradas a partir del supuesto de que existen ciertas leyes o principios de orden que las rigen, las considera como proveedoras de servicios de las áreas tributarias, de modo que cumpliendo con determinadas funciones centrales, jerarquiza los asentamientos poblacionales, transformándolos en lugares centrales del modelo de estructura territorial. Más tarde, Losch (1939) completa y desarrolla las teorías de la localización y dedica su atención al estudio del lugar y causas de la formación de ciudades e introduce el concepto de regiones industriales, que abarcan diversas actividades y se estructuran como una mezcla de distritos y cinturones. Pasa de los estudios sobre la localización individual de una empresa al estudio de la localización de las empresas en un mismo territorio. Las teorías de la localización surgen como una necesidad de resolver, desde la empresa, el problema de la obtención de mayores beneficios económicos (Ramírez, 2001: 28), donde al mismo tiempo, se enfatiza la importancia del factor distancia y de transporte en la localización y obtención de un bien.

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, 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.

Las políticas que impulsan el desarrollo de una infraestructura carretera nacional moderna, se inician principalmente con la creación de la Comisión Nacional de Caminos en 1925⁴ durante el gobierno de Calles y como respuesta al modelo agro-exportador imperante en el país. Durante este periodo la inversión en infraestructura carretera adquirió proporciones extraordinarias.

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 (Medina, 1995:106). En esta medida, la red carretera arranca con un objetivo político-militar y luego fue tomando un cariz geopolítico: la integración del territorio.

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).

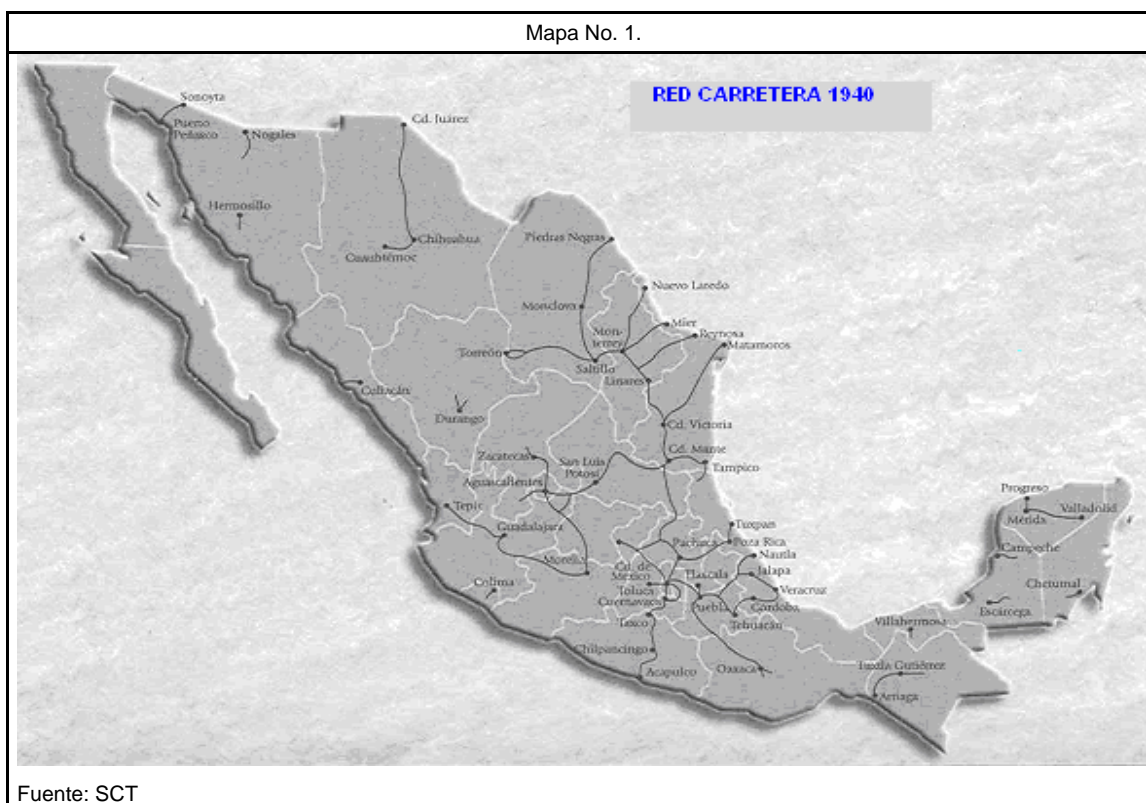
La política aplicada se orientó principalmente a la construcción de carreteras para comunicar a la capital con las principales localidades, puertos y regiones industriales. Durante esta etapa se construye gran parte de la red troncal del país. En 1930 se contaba con 1,426 kilómetros, de los cuales solo 541 se encontraban pavimentados. Esta red estaba conformada por cuatro sistemas desarticulados entre sí: Monterrey-Nuevo Laredo, un sistema radial asociado con la Ciudad de México, Pachuca hacia el norte, Córdoba hacia el oriente, Acapulco hacia el sur y Toluca hacia el occidente, Mérida-Puerto Progreso-Valladolid y las Cruces-Arriaga. Para el país esto significó, la reducción de los

⁴ Su creación coincide con el inicio de la construcción de plantas ensambladoras automotrices, así como con la fundación de la primera línea camionera: la Flecha Roja (Del Río, 1988). En esta medida, el desarrollo carretero en México, estuvo asociado con los intereses de las distribuidoras de automóviles y camiones, la industria automotriz norteamericana, las compañías de autopartes y aquellas conectadas con el autotransporte, así como, la industria de la construcción, lo que representó un importante impulso para su crecimiento y concentración (González, 1990: 51).

costos de transporte entre esos puntos y al mismo tiempo, el establecimiento de las bases para el desarrollo del transporte motorizado, creándose las bases para la supremacía de este medio de transporte terrestre sobre los otros medios, particularmente, el ferrocarril.

2.1.2. Modelo de sustitución de importaciones.

La configuración de la red carretera hacia 1940, se asocia con la consolidación del capitalismo dependiente en México, expresada por la relación asimétrica entre la burguesía comercial mexicana y la burguesía industrial estadounidense. Combinación que se yuxtapuso a los intercambios comerciales agroexportadores heredados del porfiriato, donde al mismo tiempo, la colocación de mercancías en los mercados urbanos de país, se volvió parte de la salida para la recuperación de Estados Unidos después de la crisis del 29, en la medida en que estos mercados fueron accesibles con costos de transporte relativamente bajos con la introducción de carreteras (González; 1990: 55).

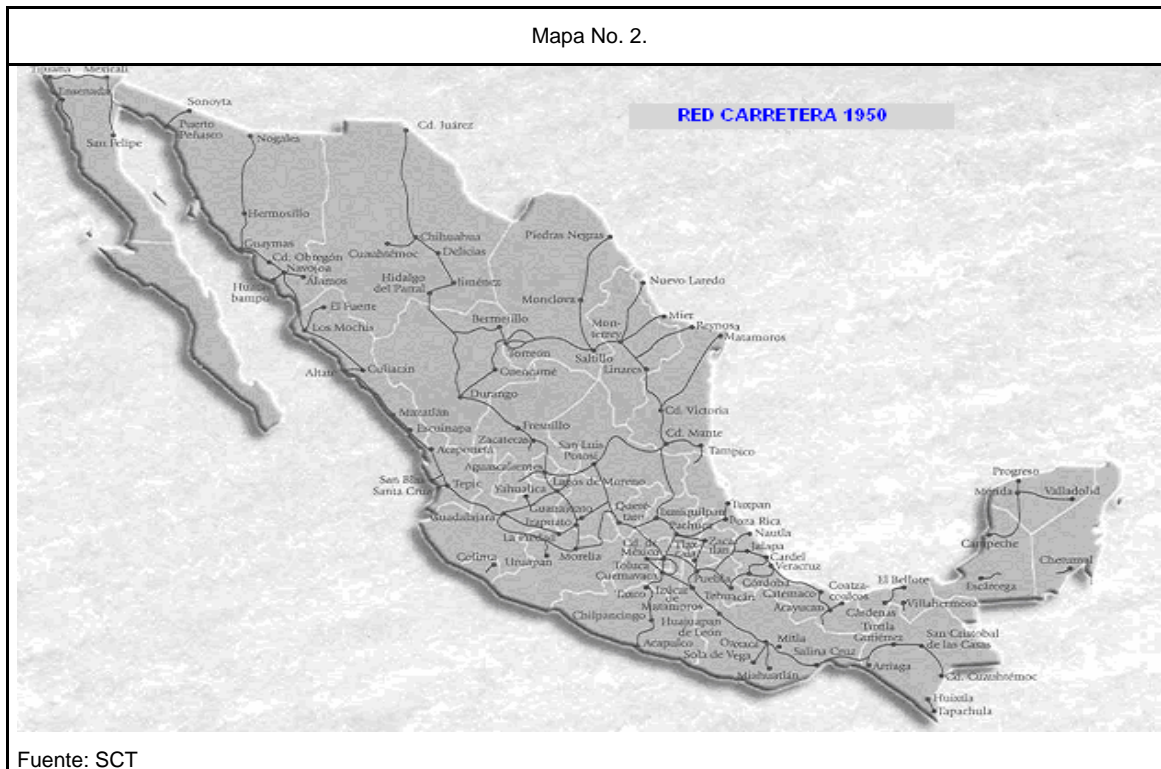


La necesidad de establecer en el ámbito de las comunicaciones los aspectos de planeación, construcción, establecimiento y explotación, dando preferencia a las zonas de mayor potencialidad económica, así como a las vías de enlace o alimentadoras de troncales, dio como resultado que el 19 de febrero de 1940 se decretara la Ley de Vías

Generales de Comunicación, resultado del desarrollo de los procesos de la industria manufacturera de algunas ciudades (Guadalajara, León, Puebla, San Luís Potosí y Orizaba). De esta manera, se inicia la tendencia a incrementar el mercado interno y el impulso a la política económica de sustitución de importaciones, lo que marca una reconfiguración del papel del Estado en la economía.

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.



De los 1,426 kilómetros en 1930, se pasa a 22,440 en 1950, comunicándose a todas las localidades que tenían más de 30 mil habitantes y prácticamente a todas las que veinte años después tendrían más de 50 mil (Chias, 1995: 170). Los principales ejes troncales del país se construyen hacia el norte: México-Nogales, México-Cd. Juárez y México-Nuevo Laredo y hacia el sur y el sureste solo se construyó un eje: México-Ciudad Cuauhtémoc, destacándose la falta de ejes transversales en el territorio.

Como se puede observar durante esta etapa, la construcción de la red carretera se realizó bajo un esquema jerárquico, dominado por la capital del país, apoyado en una estructura radial que privilegió la comunicación con el norte y fortaleció la dependencia de México hacia los Estados Unidos así también, se consolidó el patrón urbano configurado por el ferrocarril, pero al mismo tiempo, se debilitó este medio de transporte, ya que la red carretera⁵ se construyó de manera paralela a la ferroviaria y prácticamente fue sustituida por aquélla, perdiéndose la oportunidad de crear un sistema multimodal complementario. Si bien es cierto, que se comunicaron a las principales localidades y zonas más productivas del país (norte y centro) por otro lado, el resto del territorio quedaba relativamente aislado. Se vislumbra así, la falta de una visión sobre el impacto que las carreteras tienen en la organización territorial y de la articulación de nuestras ciudades y regiones a escala intraregional (*Ídem*: 171).

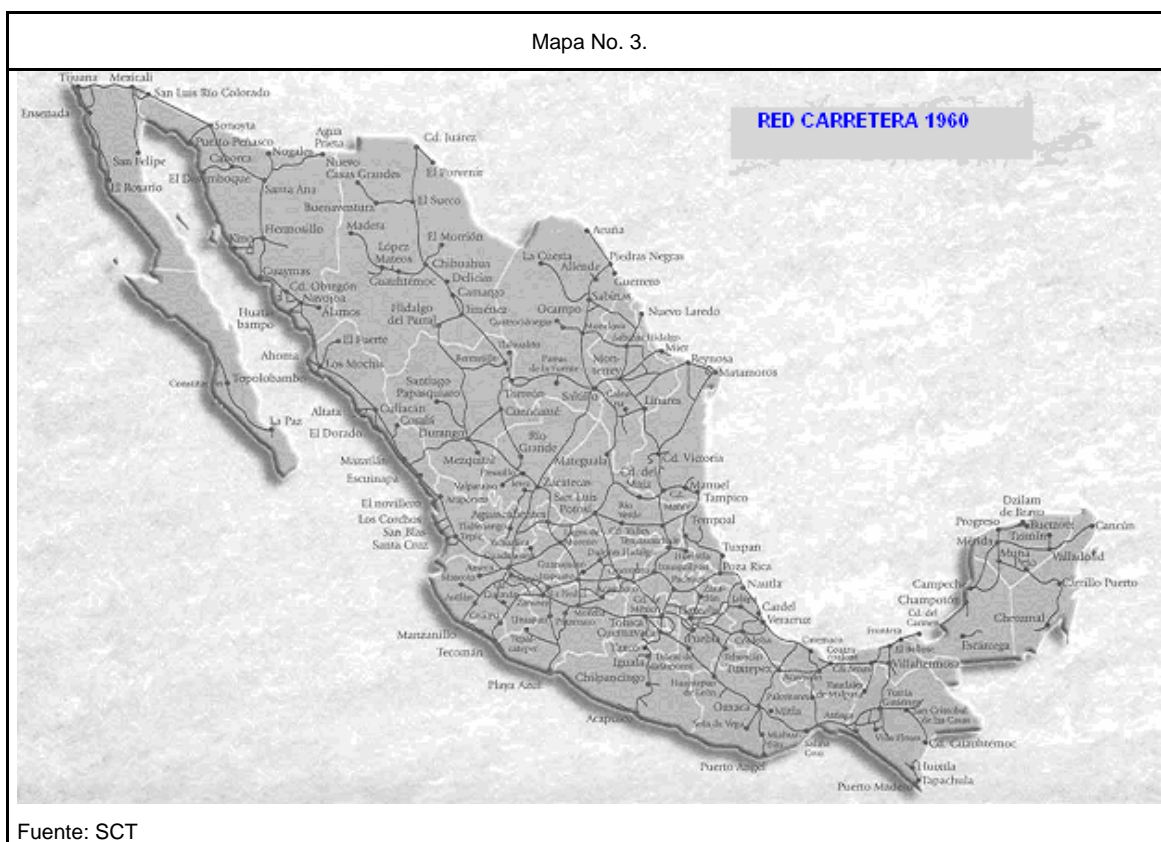
De 1951 hasta finales de 1970 durante el modelo de sustitución de importaciones y como respuesta a la falta de planeación en materia de transportes que generó una serie de desequilibrios regionales⁶, las políticas en la materia, se orientaron hacia la

⁵ 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.

⁶ El desequilibrio entre regiones ha sido estudiado por las teorías del desarrollo desigual (en este periodo, es importante mencionar en el contexto de las teorías del crecimiento y del desarrollo económico: la Teoría de la Dependencia y las del Centro-Periferia, para las cuales el nivel de desarrollo que alcanza una región tanto a nivel internacional, nacional y local o subnacional, es resultado del nivel que ocupa en un sistema de naturaleza jerarquizada, es decir en un orden mundial, donde los países o regiones *centrales* se enriquecen a costa de los países o regiones de la *periferia*, como resultado de relaciones asimétricas definidas por el comportamiento de flujos y fuerzas externas a la propia región. Rostow (1970) con su enfoque para la *Modernización* que desencadenaría la transición hacia las fases avanzadas del desarrollo) que investigan las causas de las diferencias en el ritmo y nivel de desarrollo entre las regiones, donde destacan: la Teoría de Causación Circular Acumulativa formulada en términos cualitativos por Myrdal (1957) y complementada más tarde, mediante un modelo formal por Kaldor (1957 y 1962) y Hirshman (Crecimiento Desequilibrado, 1958). Dicha teoría sostiene que el desarrollo de las regiones avanzadas en comparación con las atrasadas, es resultado de encadenamientos o linkages (hacia delante y hacia atrás), de las economías de escala y las externalidades tecnológicas que atraen nuevos recursos y refuerzan de manera circular la expansión del mercado. Izard (1956) quien desarrolla su teoría de la aglomeración regional (a partir de la localización de los equipamientos y del factor distancia —*Regional Science*— y enfatiza el factor transporte como un insumo más de la producción (intenta integrar las aportaciones de la escuela alemana con la microeconomía de minimización de costos o maximización del beneficio). Asimismo se encuentra la Teoría de los Polos de Crecimiento con Perroux (1955) y Boudeville (1968), la cual presta especial atención a los procesos acumulativos y de localización que pueden ser generados por las interdependencias del tipo input-output en torno a industrias líderes, innovadoras y dinámicas, las cuales tienen efectos de derrame sobre el hinterland adyacente (se refiere a los espacios territoriales cuya expansión económica se encuentra determinada tanto por la intensidad de las relaciones que guarda con el heartland, como por su dotación de recursos. En estos espacios predominan las industrias que procesan en un primer momento los recursos naturales que posteriormente son consumidos en los centros. El heartland se refiere al centro del mercado regional, es un área cuyo tamaño y extensión cambian con las modificaciones significativas que se dan en todo el contexto económico regional, en estos espacios predominan las grandes industrias y los servicios a escala) y no sobre el conjunto de la economía. Así también se encuentra la Teoría de las Etapas del Crecimiento con Colin Clark (1940); Allan Fisher (1939), el cual centra su análisis en las condiciones internas de la región para explicar su posición en el sistema económico y su evolución en el largo plazo. Dichas teorías ponen en cuestión el carácter automático de los mecanismos correctores y proponen una intervención externa al mercado, con el fin de evitar la profundización de las desigualdades regionales (Moncayo, 2001: 11-15).

construcción de enlaces para impulsar el desarrollo regional. En este periodo se fortalece 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

Con la construcción de más carreteras se favorece el desarrollo de diversas regiones del país. En el noroeste: junto con las mejoras registradas en el sistema de riego, se impulsó la especialización económica de la zona. La red carretera facilitó el desarrollo de la zona agropecuaria ligada al mercado norteamericano y al abasto de materias primas a la zona industrial de Monterrey y se impulsó el desarrollo químico industrial de la zona de Coatzacoalcos.



Asimismo, es en la década de los sesenta cuando, junto con el desarrollo económico del país, se combinó un proceso de urbanización y un acelerado proceso de metropolización⁷, que dio lugar a la transición de una estructura económica productiva de actividades primarias de base rural, a las secundarias y terciarias que se desarrollan en

⁷ Una metrópoli constituye generalmente una sola cuenca de empleo, de residencia y de actividades. Los espacios que la componen son profundamente heterogéneos, no son forzosamente contiguos y comprende por lo menos unos cientos de miles de habitantes. La ciudad antes territorializada se va convirtiendo en ciudad virtual, en metrópolis desterritorializada (INEGI, 2000).

las áreas urbanas. Es así como las ciudades se constituyen en los lugares centrales donde se concentra la mayor fuerza económica que dinamiza el desarrollo, desde donde se apoyan las actividades productivas y se difunden sus beneficios hacia el resto del sistema, ya sea localidades pequeñas o asentamientos rurales, por lo que las ciudades se convierten en nodos estructuradores de las regiones y su funcionamiento se expresa, a través de las interrelaciones que se generan entre ellas y sus territorios de influencia por los vínculos en forma de flujos de personas, bienes, información, comunicación y otros indicadores que reflejan los atributos dinámicos del sistema. Se presenta así, una estructura jerárquica que refleja los procesos de concentración y dispersión característicos del territorio mexicano. (Sedesol, 1998:16).

De 1950 a 1960 se construyeron 22,500 kilómetros más de caminos y carreteras, con lo que se llegó a 44,500, cifra que representa el 90% de la red troncal básica para el país. Sobresalen las obras de San Luís Potosí a Piedras Negras, Coatzacoalcos a Salina Cruz y Coatzacoalcos a Villa Hermosa. Se construyeron varios ejes transversales: el de Mazatlán-Matamoros, pasando por Durango, Torreón, Monterrey y Reynosa, el que va de Tampico al Estado de Jalisco pasando por Cd. Valles, San Luís Potosí, Aguascalientes y Guadalajara y el de Coatzacoalcos-Salina Cruz.

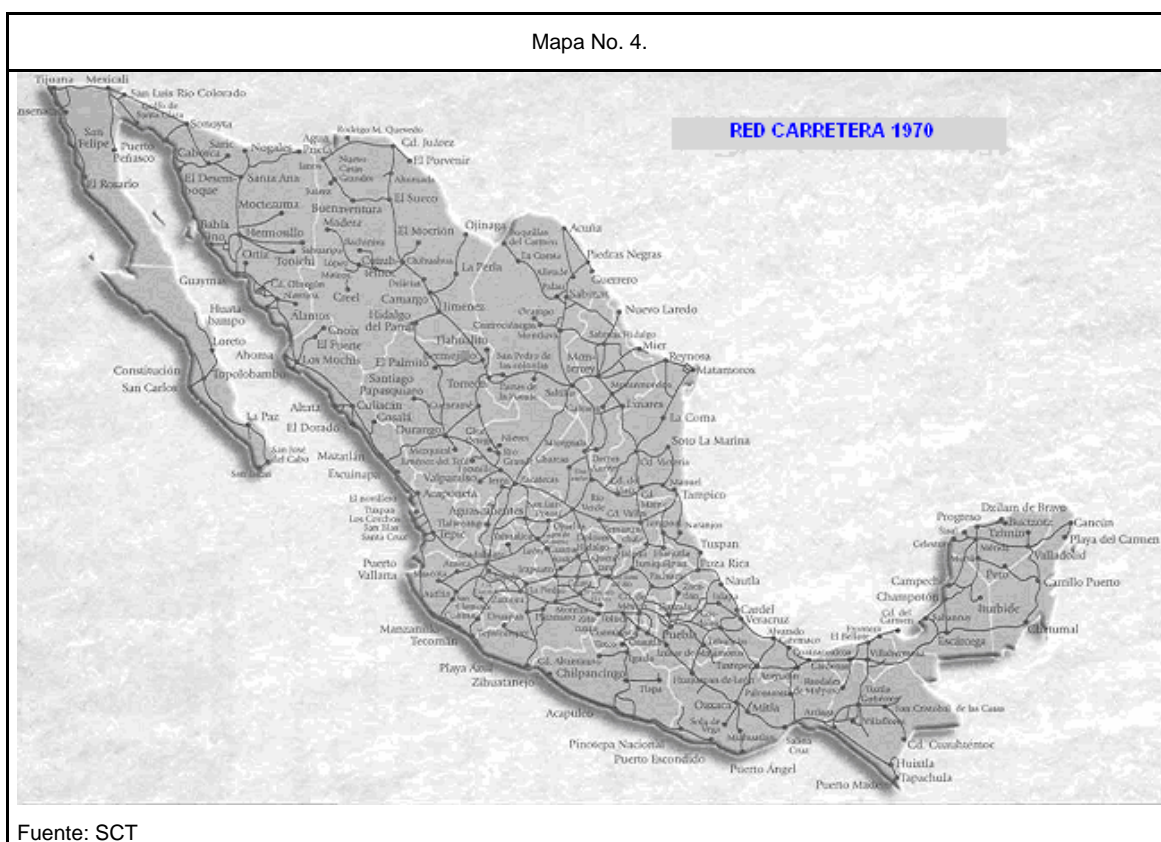
De 1960 a 1970 la red nacional de carreteras creció 25,500 kilómetros más, sumando más de 70, 000. Se destaca la construcción de carreteras directas de cuota. En 1970 se contaba con un poco más de 1000 kilómetros de autopistas de los cuales 550 correspondían a vías de cuatro carriles o más de circulación. 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 (Pérez, 2002: 77).

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 (SCT). 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. Durante este periodo el objetivo principal fue la ampliación del mercado interno, se reforzaron zonas industriales regionales, Guadalajara y Monterrey. No obstante se profundizó la primacía de la Ciudad de México y la dependencia económica a los centros industriales de Estados Unidos.

Si bien es cierto, que se construyeron importantes caminos para responder a las demandas de diversas regiones y a la penetración y vinculación social y económica de otras zonas, como las costeras, su impacto fue mínimo y no suficiente para la promoción del desarrollo regional. Por otro lado existía una discontinuidad en la infraestructura

carretera de diversos estados como Baja California, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Yucatán y zonas fronterizas. La red carretera correspondía a las características de la de un país típicamente subdesarrollado, ya que, hasta 1979 solo podía responder a las necesidades de comunicación del 37% de la superficie territorial (Chias, 1995: 172-173).

Entre 1971 y 1980, con el auge petrolero y el desarrollo del turismo trasnacional, la red carretera se expande notablemente hasta alcanzar los 212, 626 kilómetros y como respuesta gubernamental al extremo desequilibrio regional que presentaba el desarrollo económico y social del país, donde para 1970, 33 mil comunidades de más de 150 habitantes se encontraban sin comunicación y para 1973, de las 2,377 cabeceras municipales el 33% carecía de vialidad terrestre permanente.



Se construye la carretera transpeninsular de Baja California, la costera del Pacífico, la frontera del norte y del sur y ejes transversales que comunicarían Chihuahua y Durango con Sonora y Sinaloa para unirse con el sureste del país a través de los ejes carreteros del Golfo y el Pacífico. 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, los cuales se articularon básicamente a un eje carretero y en pocas ocasiones a otras comunidades rurales, lo que no permitió la constitución de una red que facilitara la intercomunicación y el intercambio de pasajeros y mercancías en el medio rural. Se continuó con el aislamiento geográfico del espacio rural y no se logró el impulso al desarrollo regional esperado. La mayoría de esos caminos funcionaron más como vías de extracción que de integración territorial (*Ídem*: 175).

2.1.3. El nuevo modelo: el neoliberalismo.

Entre 1981 y 1993 con la crisis económica sufrida en el país durante la década de los ochenta se afecta drásticamente el crecimiento de la infraestructura carretera así como su modernización y conservación, reduciendo su nivel de servicio y se incrementa de su deterioro a niveles alarmantes. 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" donde la economía de mercado es asumida como *lenguaje universal* (Dematteis, 2005). La economía de mercado se sustenta en el proceso de globalización, caracterizado por importantes cambios a nivel mundial de carácter socioeconómico y territorial como son la revolución tecnológica y el acceso a la información, las nuevas formas de acumulación, la reorganización del trabajo, la creciente urbanización, los cambios políticos y un incremento exponencial de los flujos y transacciones económicas a nivel global.

A mediados de esta década, 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. En 1989 la longitud de la red carretera nacional ascendía a 238 mil kilómetros de los cuales 45 mil correspondían 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

Las políticas carreteras de esos años, dejaron de lado la ampliación del mercado interno y fueron dirigidas a la modernización de las carreteras ya existentes orientadas al mercado mundial, principalmente con la entrada de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁸ en 1994, lo que trajo consigo una reordenación del

⁸Con la entrada del neoliberalismo y la globalización en la escena mundial y para entender y representar los cambios generados por las nuevas formas de organización económica a escala mundial, nacional o regional (particularmente las disparidades que exhibe el desempeño económico de los países y las distintas regiones de un mismo país), se da un renacimiento teórico y empírico del análisis espacial de la economía con la "*Nueva Geografía Económica*" (NGE), representada por autores como Krugman, Fujita, Venables, (quienes proponen el regreso al modelo de representación espacial con sus estudios: *Geography and Trade*, 1991, *The Spatial Economy: Cities, Development, Geography and Economic Theory*, 1998, *Regions and International Trade*, 1999), Gallup, Sachs y Mellinger (los cuales, desde la macroeconomía, plantean un análisis de las relaciones internacionales a partir del retorno de la concepción neoclásica de la economía para entender los procesos de globalización a partir de modelos econométricos formales). En esta perspectiva, la NGE se plantea dar cuenta de las nuevas formas de reorganización económica que (para ésta) habían quedado sin explicación clara por las anteriores teorías del desarrollo y la geografía económica, (se enfatiza que no fueron capaces de incluir

territorio en dos vertientes: por un lado la implantación de conglomerados industriales en el norte del país, lo cual se ha reflejado en un mejoramiento de la infraestructura carretera para disminuir los costos de transporte, los tiempos operativos y una mayor accesibilidad y expansión de los mercados y por otro, se descentralizó parte de la industria de la ciudad de México, en un proceso que abarca los estados periféricos a su zona metropolitana (González, 1990: 66). Política que se ha mantenido hasta inicios del siglo XXI.

elementos de localización de la actividad económica en el espacio y de elaborar un *modelo* explícito y claro sobre la estructura del mercado que permitiera *representar* las condiciones de competencia en las economías hipotéticas que describían, por lo que no pueden dar respuesta a los determinantes de la aglomeración urbana y la jerarquía interurbana, lo cual se atribuye a la concepción de un espacio homogéneo y a la falta de claridad del concepto de "externalidades" asociado con los rendimientos crecientes de escala y la competencia imperfecta –unas cuantas grandes empresas ejercen su dominio sobre las restantes e imponen barreras que limitan la entrada de otras-, ni a la unificación entre países y regiones o la reestructuración a partir de los bloques económicos –como los tratados de libre comercio- (Ramírez, 2001). De ahí su propuesta de volver a los modelos matemáticos y a la teoría neoclásica como alternativa para abordar los problemas de diferencias en el desarrollo entre los países y en su interior. Krugman declara haber formulado una *teoría general de la concentración espacial*, que *unifica* las teorías y modelos anteriores y que es capaz de explicar desde la especialización productiva y las disparidades de las regiones subnacionales, hasta la jerarquía de las ciudades y el comercio internacional. Sin embargo, se deja sin resolver, el viejo problema de la aglomeración originaria ¿Por qué la especialización y la concentración se producen en una determinada localidad y no en otra?. Por otro lado, parecería que del espacio se apropian las empresas y las manufacturas, pero no los empresarios o los grupos financieros con intereses propios. La dinámica está dada, entonces, no por la forma en que diferentes intereses, y por lo tanto agentes sociales, se apropian, usan o transforman el espacio en donde ubican sus actividades, sino por la actividad general en sí misma (y aunque con la aplicación de su modelo se propone resolver la falta de comprensión de los problemas de la estructura del mercado y de la competencia globalizada, mediante ecuaciones matemáticas, al manejar las implantaciones industriales en sí mismas, no aclara las formas a través de las cuales se integran con el comercio internacional). Esto neutraliza el proceso y lo convierte sólo en hechos ejemplificados en generalidades, que pueden ser aplicadas a cualquier sociedad y a cualquier espacio, sin consideración de sus especificidades ni de su historia (por ejemplo, para este enfoque, la movilidad está dada por dos elementos: las nuevas localizaciones, y entre ellas el transporte que comunica los espacios, que son planos y homogéneos, sin tomar en cuenta condicionantes físicos o sociales que pudiesen alterar o cambiar las tendencias marcadas por el modelo en cuestión), por lo tanto, deja de lado el desarrollo las instituciones, la historia, el cambio tecnológico y el capital humano, que ofrecen un valioso potencial para un estudio contextualizado del espacio y su evolución en el tiempo, de ahí que sus modelos altamente matemáticos resulten demasiado abstractos e irreales con especificaciones muy limitadas, que no permiten comprobaciones empíricas y aplicaciones prácticas (Moncayo, 2001: 25-28). Así surge una nueva perspectiva que apoyada en las teorías de la acumulación flexible y el posfordismo (con una nueva fase en la teorización del desarrollo regional con Martin, Benko y Lipietz, Scott y Storper, Markusen y Saxesian), *la Geografía Socio-Económica e Industrial* (1994), la cual además de realizar un análisis crítico a la *NGE*, intenta explicar al espacio como la dimensión material de las relaciones sociales de toda clase, las cuales constituyen la sustancia misma del espacio, donde interactúan los factores históricos y físicos con la acción de los actores sociales. Sin embargo, para esta teoría igual que para *NGE*, el azar y los accidentes históricos determinan las aglomeraciones y sus externalidades, así como la relación entre historia y actividad humana, por lo que se ha planteado que las diferencias entre ambas, son más aparentes que reales (Moncayo, 1999). Es necesario analizar las relaciones e interrelaciones que caracterizan la localización que adoptan las formas de organización en espacios definidos; con una metodología específica propia que explique las tendencias actuales de las transformaciones territoriales en los países frente a una reestructuración económica sustentada en políticas neoliberales que, evidentemente, están agudizando las diferencias, la pobreza y la distancia que existe entre los países pobres y los ricos (Ramírez, 2000: 12). Es necesario reflexionar en dirección a una propuesta hacia un futuro propio y autodeterminado que de respuesta oportuna y real al problema de la desigualdad entre los países y entre sus regiones.



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.

Tabla No. 1.						
Comparativo red carretera. México, Estados Unidos y Canadá						
Longitud de la red carretera (Miles de kilómetros)				Kilómetros de carretera por cada mil habitantes		
Años	México	Estados Unidos	Canadá	México	Estados Unidos	Canadá
1980	213	6212	831	3.1	27.3	33.8
1997	314	6348	908	3.2	23.6	30
1998	320	6355	912	3.2	23.3	29.5
1999	330	6369	915	3.3	22.7	29.5
2000	334	6356	1427	3.3	22.6	45.6

Fuente: 4° Informe de Gobierno. 1 de septiembre 2004. México, Presidencia de la República.

Tabla No. 2.		
Índices de carreteras en México		
Años	Por cada mil habitantes Km./hab.	Por km ² de superficie Km./Km ²
1970	1,48	0,04
1980	3,18	0,11
1990	2,94	0,12
1995	3,36	0,16
2000	3,34	0,17

Elaboración propia con datos de SCT y CONAPO.

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 creación de un fideicomiso privado en el que participaban gobiernos y empresas constructoras con el financiamiento del Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRA), fiduciaria a la que se otorgó la concesión. Las condiciones fueron las siguientes: aportación del 25% 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% restante provendría de inversionistas particulares, captados por el Sistema Nacional de Crédito. Bajo este procedimiento se dieron en concesión las carreteras: Guadalajara-Colima, Atlacomulco-Maravatio y Tepic-Entronque San Blas, cuya inversión se recuperaría mediante cuotas a los usuarios.

Dichas obras constituyen el antecedente directo del 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.

Para 1994 la red carretera nacional contaba ya con 304,592 kilómetros, incremento que si bien es cierto se logró con la construcción de las autopistas concesionadas, la mayor parte se ubica en: brechas mejoradas, terracerías y carreteras revestidas, con un

débil incremento en las carreteras pavimentadas⁹. Situación que prevaleció hasta el año 2004, contando la red con una longitud de 349,219 kilómetros, con catorce corredores carreteros y que bajo la perspectiva actual, la infraestructura carretera nacional solo se podría incrementar bajo el nuevo esquema de concesión que se implementó en 2003.

Si bien es cierto, que la infraestructura carretera fue uno de los instrumentos de apoyo en la consolidación del Estado mexicano después de la Revolución 1910-1917 y a la configuración del territorio, las políticas en la materia no han logrado conectar a todas las regiones del país, ni integrar a toda la población a sus beneficios. A principios del siglo XXI el sistema de comunicaciones y transportes del país tiene limitaciones relevantes. Las políticas anteriores impulsaron la creación de una estructura radial centrada en la Ciudad de México y dieron lugar a altos costos de inversión, mantenimiento y operación para superar una topografía muy accidentada. Una cuestión relacionada es que la ausencia de carreteras costeras a lo largo del norte del Golfo de México ha canalizado la mercancía proveniente del sur y de la península de Yucatán a Estados Unidos a través de la congestionada zona centro.



⁹ En 1996 se lanzó una oferta para las empresas, por parte del gobierno para el mantenimiento rutinario de los caminos, con un proyecto multianual, que incluye 88% de la red federal.

Tabla No. 3.													
Red Nacional de carreteras (kilómetros)													
Año	Longitud total por tipo de camino ^{1/}							Por carriles ^{1/}		Red de autopistas de CAPUFE ^{2/}			
	Total	Troncal federal			Alimentadoras Estatales	Caminos Rurales	Brechas Mejoradas	Dos carriles	Cuatro o más carriles	Total	Dos carriles	Cuatro o más carriles	Puentes (metros)
		Total	Cuota ^{3/}	Libre									
1980	212626	43453	932	42521	52496	83268	33409	65285	1000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1985	224225	45282	923	44359	56295	91250	31398	70581	2452	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1990	239235	47504	1 761	45743	61 108	97503	33120	75995	5522	1178	361	817	10670
1991	241962	48485	2662	45823	61 108	99249	33120	76734	6702	1263	321	943	10670
1992	243 856	49278	3470	45808	61 736	99722	33120	77331	7607	1263	321	943	11060
1993	245183	49954	4668	45286	61 998	100111	33120	77921	7955	1263	321	943	11060
1994	304592	46 643	6294	40349	56062	151351	50536	81 019	8263	1506	537	970	10756
1995	306404	46959	6308	40651	56901	151 942	50602	82605	8449	1485	514	970	10 861
1996	310591	47370	6356	41 014	59258	153531	50432	84684	8912	1698	727	970	10861
1997	313604	47805	6394	41 411	60984	153584	51 231	87364	9295	1693	725	968	10781
1998	319792	48041	6388	41 653	61872	157463	52416	88243	9434	4812	993	3819	14642
1999	329532	40194	6429	41 765	62344	166002	52992	89250	10055	4914	993	3921	18303
2000	333912	48392	6598	41 866	64706	160185	60557	91 585	10213	4715	851	3864	22036
2001	340277	48227	6582	41 645	65553	161 761	64736	93555	10457	4781	918	3863	25730
2002	340973	48288	6667	41 621	65860	162085	64740	93752	10539	4781	918	3863	25730
2003 ^{P/}	348529	48669	6987	41682	66894	164203	68763	95455	10634	4894	1030	3863	25730
2004 ^{E/}	349219	48611	6981	41630	74142	159546	66920	98758	10745	4959	1070	3889	25730

1/ A partir de 1994 las cifras no son comparables con años anteriores, debido al cambio de metodología en la captación de la información a cargo de la dependencia. Hasta 1993 se consignan cifras proporcionadas por las unidades centrales de la SCT, y desde 1994 se reportan datos de los 31 Centros SCT; en este caso, las cifras asentadas corresponden a kilómetros en operación.

2/ Se refiere a la red administrada por Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), la cual está integrada por la red propia, la operada por contrato y la correspondiente al Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).

3/ Incluye los datos de la red a cargo de CAPUFE, de Autopistas Concesionadas y Estatales de Cuota

n.d./ No disponible. P/ Cifras preliminares. E/ Cifras estimadas. Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Los principales aspectos de la problemática de la red federal de carreteras son el deficiente estado físico en que se encuentra, las limitaciones geométricas y de capacidad de una longitud importante de los corredores que constituyen sus tramos más utilizados, la insuficiente cobertura a lo largo y ancho del territorio, el mal estado de los caminos rurales y la necesidad de consolidar el funcionamiento del sistema nacional de autopistas de cuota, tanto en lo que se refiere a sus aspectos financieros como a cuestiones operativas y de conservación.

Tabla No. 4.											
Inversión pública en infraestructura carretera											
Años	Inversión física pública en infraestructura carretera 1/ (Millones de pesos)								Otras inversiones relacionadas 6/		
	Total	Total	Red Federal 2/			Red de autopistas 3/		Total		Construcción y modernización	Mantenimiento
			Construcción y modernización 4/	Mantenimiento	Caminos rurales 5/	Construcción y modernización	Mantenimiento				
1990	1293.1	907.8	227.9	412.4	267.5	216.8	36.4	180.4	168.5		
1991	2037.6	1613.1	465.0	692.1	456.0	369.1	103.0	266.1	55.4		
1992	1731.6	1268.1	253.1	644.2	370.8	380.4	25.1	355.3	83.1		
1993	2965.0	2488.1	812.4	1255.9	419.8	342.1	16.6	325.5	134.8		
1994	4559.6	3902.1	2439.6	1080.7	381.8	379.1	75.0	304.1	278.4		
1995	4036.0	3329.0	1476.4	1355.4	497.2	313.9	25.8	288.1	393.1		
1996	5984.7	4726.8	2046.8	2070.5	609.5	485.3	42.1	443.2	772.6		
1997	12086.3	3738.7	6 796.9	2256.7	1482.0	956.5	438.6	517.9	594.2		
1998	8772.4	7675.6	2274.6	3408.1	1992.9	571.3	237.9	333.4	525.5		
1999	11321.2	10272.3	2871.9	4483.0	2917.4	597.0	250.3	346.7	451.9		
2000	10955.7	10263.6	4003.8	3926.8	2333.0	425.7	225.5	200.2	266.4		
2001	9227.0	8511.5	2461.8	4069.7	1980.0	368.6	161.8	206.8	346.9		
2002	13294.2	12566.7	5429.9	4728.1	2408.7	298.7	18.2	280.5	280.6		
2003 p/	14566.6	13899.1	7022.5	4543.9	2332.7	339.6	17.6	322.0	368.8		
2004 e/	31608.6	29619.9	20752.4	4895.3	3972.2	1887.3	-	1887.3	111.4		

1/ Incluye gasto directo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, transferencias a los Centros SCT, gobiernos de los estados y municipios, así como recursos propios de los organismos y empresas de control presupuestario directo. De 1990 a 2001 cifras revisadas y actualizadas por la SCT, debido a que se anexó la columna "otras inversiones".

2/ Incluye recursos destinados a trabajos de emergencias y servicios a la obra. De 1998 a 2000 se modificaron las cifras debido a que no se habían considerado las transferencias a los gobiernos de los estados y municipios.

3/ Se refiere a los recursos propios canalizados por CAPUFE. Las cifras de 1998 se revisaron y modificaron de acuerdo a la Cuenta Pública del organismo. Para 2004 la inversión corresponde a la red contratada del organismo.

4/ En 1997 se incluyen 4 739.9 millones de pesos del FINTRA. De 1998 a 2002 no incluyen recursos del FIDES Y FINFRA, a fin de hacerlas compatibles con la información reportada en la CHPF. Para 2003 y 2004 incluyen recursos públicos del FONGAR por 289.9 y 14 mil millones de pesos, respectivamente.

5/ Incluye recursos para obras de caminos alimentadores. Para 2004 incluye 884.2 millones de pesos de SEDESOL.

6/ Se refiere a inversiones distintas para la ejecución de obra; ejercidas por las D.G. de Autotransporte Federal, Servicios Técnicos, IMT, U. de Autopistas de Cuota y CAPUFE. Incluye la inversión destinada para el pago del derecho de vía, inversión en estudios y proyectos para la infraestructura carretera.

P/ Cifras preliminares.
e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes. www.sct.gob.mx

Esta situación puede provocar externalidades negativas a los diversos actores económicos y sociales, reflejadas por un lado: en la falta de una integración física que permita la movilización del potencial económico del país de forma competitiva y por otro: disminuir la posibilidad de mejorar los niveles de ingreso y bienestar de la población y con ello, un mayor desarrollo humano.

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, pero también, a la consolidación del capitalismo dependiente en México. 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.

2.2. Privatización de la infraestructura carretera.

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, lo que trae consigo, que en los años noventa se manifieste un aumento dramático en la liberalización de las políticas de transporte, es así como se fortalece el ingreso de operadores e inversionistas privados en la infraestructura de transporte en todo el mundo.

Tabla No. 5.	
Autopistas de cuota en operación	
<i>Autopista</i>	<i>Longitud en Km.</i>
AUTOPISTAS CONCESIONADAS AL SECTOR PRIVADO	3176
Armería-Manzanillo	37
Arriaga-Huixtla y Libramiento Tonalá y Huixtla	220
Cadereyta-Reynosa	175
Chamapa-Lechería	27
Champotón-Campeche	38
Constituyentes y Reforma-La Marquesa	21
Córdoba-Veracruz	108
Cuernavaca-Acapulco	263
Durango-Yerbanis	105
Ecatepec-Pirámides	22
Guadalajara-Tepic	194
Guadalajara-Zapotlanejo	26
Kantunil-Cancún	240
La Tinaja-Cosoleacaque	228
León-Lagos de Moreno-Aguascalientes	116
Libramiento de Manzanillo	19
Libramiento Oriente de San Luis Potosí	34
Libramiento Poniente de Tampico	14
Maravatio-Zapotlanejo	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-Saltito	233
Zapotlanejo-Lagos de Moreno	152
AUTOPISTAS CONCESIONADAS A GOBIERNOS DE LOS ESTADOS	1087
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 Nororiental de Querétaro	37

Tabla No. 5.	
Autopistas de cuota en operación	
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
Atlacomulco-Maravatio	64
Guadalajara-Colima	148
México-Cuernavaca y tramos complementarios	182
Tepic-Entronque San Blas	25
Tehuacán-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: SCT.

En esta época hubo importantes cambios económicos con una fuerte orientación hacia el mercado, el proceso empezó en Estados Unidos, se extendió pronto por Inglaterra y también en América Latina y en mayor magnitud 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. Lo que aunado, a una crisis fiscal y en general al proyecto de modernización y las reformas del Estado, fortaleció y justificó 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 (Estache, 1993).

El otorgamiento de concesiones en México y particularmente el de las autopistas 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 y particularmente de las carreteras. Durante estos años, la privatización se instituye como parte de una política de desregulación marcada por una menor presencia del Estado en la economía y una mayor competencia. Lo que a juicio de los impulsores del neoliberalismo, redundaría en *mayor* bienestar social y eficiencia económica. En este sentido, la privatización se convierte en el pilar de la modernización del Estado mexicano.

Es durante el periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari cuando se impulsa el Programa Nacional de Autopistas, en 1989. Se otorgaron cincuenta y tres concesiones para una longitud de 5,683 kilómetros, 14 libramientos y seis puentes internacionales, con una inversión de aproximadamente 14 mil millones de dólares de 1989 a 1994 (SCT; 1994: 28). Dicho programa comprendía autopistas de cuota concesionadas a particulares, autopistas libres y de cuota desarrolladas con fondos públicos y autopistas administradas por CAPUFE. 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 y turísticas por medio de una red de autopistas.

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.

Tabla No. 6.			
Autopistas o Puentes Concesionados			
Autopista o puente concesionado	Concesionario	Fecha de título de concesión	Plazo de la concesión
Acatlán-Colima	Banobras	20-oct-87	20 años
Maravatio-Atzacomulco	Banobras	20-oct-87	20 años
Tepic-Entronque San Blas	Banobras	29-feb-88	20 años
Córdova-Ver. La tinaja-Acayucan, Acayucan Cosoleacaque	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Estación Don-Nogales	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Campeche-Champotón	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Monterrey-Nuevo Laredo	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Puente Internacional Reynosa-Pharr	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Libramiento noroeste de Querétaro	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Mazatlán-Culiacán	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Chamapa-Lechería	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
León-Lagos-Aguascalientes	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Libramiento Poniente de Tampico	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Cuernavaca-Acapulco	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Maravatio-Zapotlanejo	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Zapotlanejo-Lagos de Moreno	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Torreón-Saltillo	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Puente El Zacatal	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Cadereyta-Reynosa	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Gomez Palacio-lim. Dgo.-Chih.	Banobras (FARAC)	31-ago-97	20 años
Libramiento Oriente de Saltillo y los Chorros	Banobras (FARAC)	31-ago-98	19 años
Reynosa-Matamoros	Banobras (FARAC)	31-ago-98	19 años
Patzcuaro-Uruapan	Banobras (FARAC)	31-ago-98	19 años
Puente Los Tomates	Banobras (FARAC)	30-abr-99	18 años 4 meses
Libramiento de Rosario y Escuinapa	Banobras (FARAC)	30-abr-99	18 años 4 meses
Uruapan-Nueva Italia	Banobras (FARAC)	30-abr-99	18 años 4 meses
Puente Dr. Ignacio Chávez-Entronque Naranjillo-Cayacal	Banobras (FARAC)	14-ene-00	17 años 7 meses 17 d.
Nueva Italia-Lázaro Cárdenas	Banobras (FARAC)	14-ene-00	17 años 7 meses 17 d.
Gutiérrez Zamora-Tihuatlán	Banobras (FARAC)	14-ene-00	17 años 7 meses 17 d.
LasChoapas-Ocozocoautla	Banobras (FARAC)	14-ene-00	17 años 7 meses 17 d.
México-Cuernavaca y complementarias	Banobras (FARAC)	01-ago-00	17 años 1 mes
México-Tuxpan y complementarias	Banco del Atlántico	23-feb-94	20 años
Constituyentes/Reforma-La Venta	P.A.C.S.A. de C.V. 1	31-jul-89	13 años 4 meses 19 d.
Ecatepec-Pirámides	P.A.C.S.A. de C.V.	25-ene-91	20 años 10 meses 22 d.
Armería-Manzanillo	P.A.C.S.A. de C.V.	09-nov-90	24 años 7 meses
Libramiento Oriente de S.L.P.	M.T.A.S.A. de C.V. 2	15-oct-90	30 años
Puente Internacional Zaragoza	Promofront, S. A.	27-jul-89	28 años 9 meses
Torreón-Cuencame-Yerbanis	Autopistas de Cuota S.A. de C.V.	18-jul-90	30 años
Durango-Yerbanis	Autopistas de Cuota S.A. de C.V.	24-abr-92	30 años
Tijuana-Tecate	Autopista Tijuana-Mexicali S.A.	28-nov-89	30 años
San Martín Texmelucan-Tlaxcala-El Molinito	Autopistas Concesionadas del Altiplano.	15-mar-90	25 años 6 meses
Kantunil-Cancún	Consorcio del Mayab S.A. de C.V.	05-dic-90	30 años
Esperanza-Ciudad Mendoza	PYASA Ingenieros Civiles S.A. de C.V.	20-oct-92	30 años
Delicias-Camargo	Gobierno del Estado de Chihuahua	27-oct-88	25 años
Jiménez-Camargo y km 83-El Sueco-Villa-Ahumada-Samalayuca	Gobierno del Estado de Chihuahua	29-ago-89	25 años
Puente Internacional Córdova de las Américas	Gobierno del Estado de Chihuahua	02-sep-93	30 años
Puente Internacional Colombia (solidaridad)	Gobierno del Estado de Nuevo León	26-jul-90	17 años
Puente Internacional Lucio Blanco (libre comercio)	Gobierno del Estado de Tamaulipas	12-nov-90	18 años
Puente Internacional Nvo. Laredo III	Gobierno del Estado de Tamaulipas	30-jul-96	30 años

Tabla No. 6.			
Autopistas o Puentes Concesionados			
Autopista o puente concesionado	Concesionario	Fecha de título de concesión	Plazo de la concesión
Puente Internacional Piedras Negras II	Gobierno del Estado de Coahuila	09-ago-91	20 años
Puente Colorado	Gobierno del Estado de Sonora	31-jul-00	20 años
Libramiento de Nogales	Gobierno del Estado de Sonora	20-abr-98	25 años
Libramiento de Fresnillo y Calera	Gobierno del Estado de Zacatecas	13-mar-92	30 años
Puente San Miguel (Río Fuerte)	Gobierno del Estado de Sinaloa	14-dic-92	17 años 6 meses
El Centinela-La Rumorosa	Gobierno del Estado de Baja California	14-jul-00	20 años
Peñón-Texcoco	Gobierno del Estado de México	26-mar-93	20 años
Veracruz-Cardel	Gobierno del Estado de Veracruz	06-oct-93	30 años
La Rumorosa-Tecate	CAPUFE	10-mar-97	20 años
Tepozotlán-Palmillas-Querétaro	CAPUFE	27-may-97	20 años

^[1]Promotora y Administradora de Carreteras, S. A. de C.V.
^[2]Mexicana de Técnicos en Autopistas, S.A. de C.V.
Fuente: SCT.

Dentro de este esquema se dio preferencia a aquellos proyectos que daban continuidad a la red o que crearan ejes prioritarios de comunicación.

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 (SCT; 1994: 46).

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.

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 pues el gobierno tuvo que ir al rescate de las autopistas concesionadas. 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 (Ruster; 1997), 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*.

Frente a la virtual suspensión de pagos a los bancos por parte de las empresas operadoras de las autopistas concesionadas y la falta de recursos financieros para continuar operándolas, el gobierno federal decretó, el 27 de agosto de 1997, el rescate de 23 de las 52 autopistas concesionadas mediante el pago de Pagarés de Indemnización de

Carreteras (PIC's), asumiendo en ese momento una deuda de los concesionarios por 58 mil millones de pesos¹⁰.

Tabla No. 7.

Concesiones Rescatadas por el Gobierno Federal en Agosto de 1997

Fecha de Otorgamiento de la Concesión	Objeto	Concesionaria
28 de julio de 1989	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Cuernavaca-Acapulco	Grupo Mexicano de Desarrollo, S.A. de C.V.
23 de agosto de 1989	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Guadalajara-Tepic	Autopistas Mexicanas Concesionadas, S.A. de C.V.
6 de noviembre de 1989	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Monterrey-Nuevo Laredo	Viaductos de Peaje, S.A. de C.V.
1 de diciembre de 1989	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Libramiento Poniente de Tampico	Autopistas Concesionadas de Tampico, S.A. de C.V.
18 de abril de 1990	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Zapollanejo-Lagos de Moreno	Caminos Alfa Omega, S.A. de C.V.
27 de agosto de 1990	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Córdoba-Veracruz; La Tinaja- Acayucan; y Acayucan-Cosoleacaque	Promotora de Autopistas del Golfo, S.A. de C.V.
7 de noviembre de 1990	Construir, explotar y conservar el tramo León-Lagos-Aguascalientes	Autopistas Concesionadas del Centro, S.A. de C.V.
12 de noviembre de 1990	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Mazatlán-Culiacán	Autovías Sinaloenses, S.A. de C.V.
7 de diciembre de 1990	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Libramiento Noroeste de la Ciudad de Querétaro	Gobierno del Estado de Querétaro
25 de enero de 1991	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Cadereyta-Reynosa	Impulsora de Autopistas, S.A. de C.V.
25 de febrero de 1991	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Campeche-Champotón	Consortio de Constructores Campechanos, S.A. de C.V.
30 de abril de 1991	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Chamapa-Lechería	Promotora y Administradora de Carreteras, S.A. de C.V.
15 de enero de 1992	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Libramiento Oriente de Saltillo (La Carbonera-Ojo Caliente) y Los Chorros	Gobierno del Estado de Coahuila
9 de octubre de 1992	Construir, conservar y explotar el tramo carretero Maravatio-Zapollanejo y Libramiento de Toluca	Autopistas de Occidente, S.A. de C.V.
21 de octubre de 1992	Explotar, mediante su operación y con servación el tramo carretero Estación Don-Nogales	Gobierno del Estado de Sonora
27 de enero de 1993	Ampliar a cuatro carriles, construir, conservar y explotar el tramo carretero Guadalajara-Zapollanejo	Autopistas Mexicanas Concesionadas, S.A.
19 de octubre de 1993	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el Puente Internacional Reynosa-Matamoros	Gobierno del Estado de Tamaulipas
27 de octubre de 1993	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero Gómez Palacio-Límite del Estado de Durango con el Estado de Chihuahua	Gobierno del Estado de Durango
16 de noviembre de 1993	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero Cárdenas- Entronque Agua Dulce	Gobierno del Estado de Tabasco
8 de diciembre de 1993	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero Reynosa- Matamoros	Gobierno del Estado de Tamaulipas
15 de diciembre de 1993	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero Santa Ana- Caborca-Sonoita	Gobierno del Estado de Sonora

¹⁰ El costo total del rescate carretero realizado por el gobierno federal en agosto de 1997 creció en casi 150 por ciento, entre esa fecha y el cierre del año 2002, al pasar de 58 mil 123 millones de pesos a 143 mil 442 millones de pesos, resultado de la emisión de pagarés por parte del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y que éste asumió pasivos bancarios avalados por el gobierno federal. La deuda pública generada por la recuperación de las 23 autopistas que habían sido concesionadas a inversionistas privados, ha significado una fuerte carga fiscal para las finanzas públicas, ya que supera los 165 mil millones de pesos, es decir, que entre 1997 y 2002 creció en más de 185 por ciento. De acuerdo a la revisión de la Cuenta Pública de 2002, el rescate carretero no ha concluido, no sólo por la deuda, sino que hasta ese año faltaban por indemnizar diversas inversiones de (CEFP, 2004, 13). A junio de 2004, existía un saldo de 157 mil 316.1 millones de pesos por lo que el pago de la deuda generada por el rescate carretero se prolongará por un plazo de 30 años (originalmente los adeudos tenían vencimiento en 2012) durante los cuales se pretende emitir diversas series de bonos bursátiles para refinanciar los vencimientos de intereses y amortizaciones. En buena medida, los valores emitidos para refinanciar la deuda carretera han sido cubiertos con recursos de las pensiones de los trabajadores administrados por las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), las cuales han invertido alrededor de 18 mil 538.3 millones de pesos hasta el primer semestre de 2004 (Cardoso, 2004).

Tabla No. 7.		
Concesiones Rescatadas por el Gobierno Federal en Agosto de 1997		
Fecha de Otorgamiento de la Concesión	Objeto	Concesionaria
27 de enero de 1994	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero Torreón- Saltillo	Ejes Terrestres de Coahuila, S.A. de C.V.
4 de agosto de 1994	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el Puente de Zacatal	Promotora de Infraestructura Vial, S.A. de C.V.
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.		

El 31 de agosto 1997 CAPUFE asumió el control de las autopistas rescatadas equivalentes a una longitud de 5 mil 300 kilómetros (CEFP, 2004: 10). De las cuales en su mayoría y a criterio de este organismo se encontraban en malas y pésimas condiciones. 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 libre comercio. 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.

Tabla No. 8.	
Carreteras que no fueron Rescatadas en el Programa de Rescate Carretero de Agosto de 1997	
Concesión	Concesionario
Atzacomulco-Maravatio	Banobras
Guadalajara-Colima	Banobras
Tepic-San Blas	Banobras
Delicias-Camargo	Gobierno del Estado de Chihuahua
Zaragoza-Ysleta	Gulsa
Reforma-La Marquesa	Tribasa (Bursatilizada)
Camargo-Villa Ahumada	Gobierno del Estado de Chihuahua
Tijuana-Tecate	La Nacional
Texmelucan-Tlaxcala-El Molinito	Aucal
Torreón-Cuencame-Yerbanis	Coconal
Puente Solidaridad	Gobierno del Estado de Nuevo León
Libramiento SLP	Pyasa
Armería-Manzanillo	Tribasa (Bursatilizada)
Puente Libre Comercio	Gobierno del Estado de Tamaulipas
Kantunil-Cancún	Consortio del Mayab
Ecatepec-Pirámides	Tribasa (Bursatilizada)
Mexicali-Tecate	Pycsa
Puente Piedras Negras	Gobierno del Estado de Coahuila
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.	

La privatización de las carreteras en México ha sido cuestionada por círculos nacionales y extranjeros que denotan la magnitud de las fallas del programa. Se señala que la crisis de 1994 agravó la situación de las empresas concesionarias y volvió aún más incosteable para los usuarios el uso de las carreteras de cuota, de las más caras del

mundo. Pero señala también que grandes errores de cálculo de lo que serían los costos de inversión y los ingresos por la operación llevaron a que las circunstancias de la operación financiera fueran insostenibles. En este marco se identifican los siguientes errores: procesos inadecuados de otorgamiento de concesiones; falta de disciplina financiera de bancos comerciales, mercados financieros subdesarrollados e incapacidad institucional entre los principales.

Se demuestra entonces, que el eje del proyecto neoliberal fracasó, se evidencia la fallida estrategia privatizadora de bienes y servicios tradicionalmente administrados por el Estado y se pone en la arena de los debates la viabilidad de esta política. Con la publicación del 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.

La dirección de las políticas públicas para este tipo de 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 al 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 externo y tratan de insertarse favorablemente al proceso de globalización de la economía mundial, mientras en los segundos la marginación se incrementa, sobre todo para la población más pobre.

Tabla No. 9.
Longitud de la red de caminos de CAPUFE

Año	Propios	Contratados ^{1/}	FARAC ^{2/}	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	1 149.6	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/} Se refiere a autopistas o puentes concesionados operados por el FARAC.

En 2003 se implementa un nuevo esquema de concesión de autopistas. En este, se crea el Fondo de Infraestructura Carretera (Finfra) constituido con recursos de CAPUFE, SCT, SINFRA, BANOBRAS y otras fuentes acordadas por la Cámara de Diputados, así como un Fondo carretero que aportaría *capital semilla* para nuevas concesiones carreteras, donde por cada peso que el Gobierno federal aporte, el sector privado y los gobiernos locales tendrán que dar 2.65 pesos entre los dos. Se propuso entre otras fuentes de financiamiento, los recursos obtenidos de la bursatilización de las autopistas que se encuentran en esta situación, así como los recursos excedentes del FARAC. El nuevo esquema de concesiones manejará el 33 % como pago en especie a las empresas otorgándolo como obra pública y dejando el restante 66 % como concesión a 30 años. Podrán participar tanto empresas nacionales como extranjeras. De esta manera se pretende el fortalecimiento y reactivación del mercado interno, mediante la construcción de autopistas de altas especificaciones, hasta llegar a los 19,245 kilómetros de carreteras modernas y tecnificadas al final del sexenio de Fox, lo cual parece inalcanzable, ya que para el año 2000 se tenía una longitud de 6, 598 kilómetros.

El rescate carretero demuestra dos hechos trascendentales para el desarrollo de México, por un lado, que la estrategia privatizadora de los gobiernos de 1989-2000 fracasó y por otro, que la presencia del Estado seguirá siendo vital en el financiamiento de la infraestructura nacional en su conjunto y particularmente en el renglón de las vías de comunicación.

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 dicho crecimiento y desarrollo a favor de las regiones y sus comunidades.

2.3. Ubicación regional de la red nacional de carreteras.

La ubicación física de la red nacional de carreteras en México ha sido estratégica para impulsar el desarrollo económico y social de las diversas regiones del país, no obstante, su construcción no se ha realizado de manera equitativa entre ellas, su evolución se muestra como sigue:

Tabla No. 10.

EVOLUCIÓN DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS POR REGIÓN							
REGIÓN/AÑOS	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
TOTAL GENERAL	74,019	192,698	219,960	231,304	246,649	314,263	333,912
Noreste	13,929	38,888	44,626	49,319	51,612	49,626	52,947
Centro	10,488	23,171	26,796	27,047	28,679	31,434	32,297
Noroeste	9,053	25,995	29,989	32,639	34,687	69,449	67,834
Occidente	17,865	47,038	52,421	55,173	58,700	73,451	84,732
Sur	22,684	57,606	66,128	67,126	72,971	90,303	96,102

Fuente: elaboración propia con datos de SCT

En el ámbito de los estados la red carretera nacional se encuentra distribuida en las regiones de la siguiente manera:

Tabla No. 11.

EVOLUCIÓN DE LA RED CARRETERA NACIONAL							
REGIÓN / AÑO	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
TOTAL GENERAL	71,520	186,218	212,626	224,225	239,235	306,404	333,762
Noreste	13,929	38,888	44,626	49,319	51,612	49,626	52,947
Coahuila	3,192	8,488	9,651	11,262	11,447	12,185	12,630
Chihuahua	3,076	9,122	9,692	8,975	9,607	9,630	8,411
Durango	2,328	7,328	8,793	7,946	8,963	10,017	12,319
Nuevo León	2,658	4,891	5,904	8,596	8,867	6,701	7,176
Tamaulipas	2,675	9,059	10,586	12,540	12,728	11,093	12,411
Centro	10,488	23,171	26,796	27,047	28,679	31,434	32,297
Hidalgo	2,502	5,557	6,095	6,141	6,324	9,139	9,207
México	3,754	6,148	7,810	9,195	9,866	9,785	9,924
Morelos	872	2,167	2,347	2,044	2,108	1,938	2,001
Puebla	2,499	6,480	7,334	7,079	7,414	7,859	8,516
Tlaxcala	778	2,660	3,058	2,442	2,807	2,564	2,499
Noroeste	9,053	25,995	29,989	32,639	34,687	69,449	67,834
Baja California	1,354	2,780	3,504	7,108	7,796	11,598	11,729
Baja California Sur	1,787	4,248	5,003	5,604	6,061	6,419	6,458
Sinaloa	2,268	9,178	9,929	8,964	9,469	16,258	16,404
Sonora	3,644	9,789	11,553	10,963	11,361	35,174	33,243
Occidente	17,865	47,038	52,421	55,173	58,700	73,451	84,732
Aguascalientes	705	1,730	2,052	1,940	1,987	1,848	2,179
Colima	510	1,339	1,552	1,648	1,567	1,859	2,086
Guanajuato	2,740	5,645	6,234	7,215	7,519	4,030	11,061
Jalisco	3,326	8,918	9,920	11,362	11,402	23,555	24,822
Michoacán	3,647	9,589	10,158	8,534	9,420	11,614	13,236
Nayarit	1,229	2,645	2,965	3,491	3,528	5,761	5,571
Querétaro	1,077	3,130	3,431	3,538	3,692	3,267	3,326
San Luis Potosí	2,064	6,135	6,961	7,353	9,521	11,430	12,198

Tabla No. 11.							
EVOLUCIÓN DE LA RED CARRETERA NACIONAL							
REGIÓN / AÑO	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Zacatecas	2,567	7,907	9,148	10,092	10,064	10,087	10,253
Sur	22,684	57,606	66,128	67,126	72,971	90,303	96,102
Campeche	1,220	2,369	2,664	5,182	5,621	3,649	4,815
Chiapas	3,333	8,620	9,907	9,836	11,062	18,332	20,388
Guerrero	2,539	8,017	8,981	8,214	8,265	11,130	13,225
Oaxaca	3,900	10,498	11,651	10,093	11,091	15,765	15,947
Quintana Roo	990	2,650	3,499	4,725	4,902	4,865	5,035
Tabasco	1,762	4,093	5,086	5,535	7,183	7,243	8,580
Veracruz	4,624	10,087	11,493	9,693	10,291	15,562	15,858
Yucatán	1,817	4,792	5,513	6,769	7,142	5,898	12,254
Fuente: elaboración propia con datos de SCT							

Al año 2000 las regiones noreste y noroeste conformadas por los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa y Sonora, que integran la parte norte, concentraban el 36% de la longitud total de carreteras con que contaba el país. La parte centro del país compuesta por las regiones centro y occidente que incluyen los estados de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas, reunían el 35% de la longitud total; la parte sur integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán contaban con el 29% del total.

En lo que se refiere al tipo de carreteras la parte norte cuenta con el 35% de la red troncal federal, seguida del centro con 34% y la sur con 31%; en carreteras alimentadoras 33%, 43% y 35% respectivamente; en caminos rurales 37%, 31% y 32% y en brechas mejoradas 40%, 38% y 22% respectivamente.

Si bien es cierto que la expansión de la red de carreteras y caminos ha favorecido la integración nacional, ha propiciado una mayor interacción social y cultural de distintas comunidades, sin embargo, aún subsisten numerosas localidades aisladas o dispersas, que no tienen acceso fácil a ningún camino o carretera pavimentada.

Las potencialidades de desarrollo de algunas regiones no se han aprovechado adecuadamente como resultado de un inapropiado y sesgado sistema de infraestructura carretera. Aunque ha habido significantes progresos en este renglón, se han priorizado algunas regiones sobre otras, lo que ha dado lugar al continuo crecimiento de varios estados en el contexto nacional e internacional, pero también, a severos contrastes entre las regiones del país.

El desarrollo de las comunicaciones y los sistemas de transporte (infraestructura y servicios) se caracteriza por diferencias regionales marcadas. En particular, la infraestructura carretera que conecta al sur con el Norte, es insuficiente. Las carreteras

más modernas salen del Distrito Federal, que desde principio del siglo XX sigue siendo el punto de encuentro de la mayor parte de las principales carreteras del país.

La parte norte, concentra la mayor longitud de la red nacional de carreteras del país, donde existe una mayor comunicación entre los estados y en su interior, con los mayores índices de desarrollo humano y al mismo tiempo, constituyen junto con las de la parte centro, las principales carreteras por donde se realiza el intercambio de bienes y personas con los países miembros de TLCAN.

Las conexiones hacia la región sur del país, continúan siendo deficientes a pesar de los trabajos de modernización de las carreteras. Es decir, sin tener en cuenta la modernización, es bastante notorio que durante los años noventa, la configuración básica del sistema carretero (una marcada estructura radial centrada en la Ciudad de México) permaneció casi inalterado.

Debe mencionarse que el desarrollo económico y la jerarquía demográfica de las principales ciudades en México han sido determinadas en gran medida por la configuración de la red carretera nacional (Tamayo-Flores; 2001: 387). En efecto, la configuración radial de las carreteras, localizada en buena medida en la región norte y centro del país ha dividido la red en cuatro segmentos desconectados provocando una inversión muy alta en mantenimiento y en detrimento de la actividad económica de los estados del sur, que tienen que superar una topografía muy accidentada para llegar a la Ciudad de México.

Con respecto a las vías férreas, no hay ninguna línea costera a lo largo de la parte norte Golfo de México, que sería necesaria para transportar la carga que viene del sureste y la Península de Yucatán a través del centro de México, para llegar al mercado norteamericano.

Una gran parte del territorio de estados del sur como Guerrero y Oaxaca están desconectados (con implicaciones negativas importantes para la población), la red férrea norte y sur, sólo se une a través de la línea de la Ciudad de México-Querétaro. El 70% del tráfico ferroviario ocurre en la línea México-Nuevo Laredo.

Aunque la estructura radial de la red de la carretera es menos pronunciada que en el caso de las vías férreas, este esquema reaparece al tomar en cuenta la calidad de infraestructura.

La Ciudad de México se conecta con las ciudades principales en el Centro así como con el Noreste y Noroeste a través de cuatro corredores troncales (México-Nogales, México-Nuevo Laredo, Transpeninsular y Mazatlán-Matamoros), considerando que no hay ninguna carretera que une al norte del Golfo de México con el Pacífico Sur.

En las zonas costeras de la Península de Yucatán y del sur del Golfo de México, los ejes carreteros mencionados no forman un eje integrado. Ni en el norte del Golfo de México ni en el Pacífico Sur. Con respecto a los puertos la red carretera sigue siendo insuficiente y las complementariedades intermodales no se han desarrollado

adecuadamente, reduciendo así tanto la zona de influencia de distribución de mercancías como el potencial para superar las limitaciones de las carreteras costeras.

Respecto a las políticas públicas en la materia, las zonas geográficas que deben tener prioridad son el sureste y el centro. Aunque por mucho tiempo se ha invertido significativamente en carreteras en esta última región, ahora se requieren esfuerzos adicionales para descongestionar los intercambios intra e interregionales. Por su parte, en la región del sur-sureste se necesita construir una infraestructura de más alta calidad para integrarse a otras regiones y mejorar su acceso a los mercados nacionales e internacionales.

La construcción y modernización de carreteras costeras en el Pacífico Sur y el Golfo de México, así como la construcción de conexiones modernas entre ellos es de suma importancia. El desarrollo económico y social del sureste mexicano depende en gran medida de la creación de una mejor infraestructura, para que la región aproveche sus ventajas comparativas y potenciales de desarrollo, y se evite su rezago con respecto al resto del país (Tamayo-Flores; 2001: 391).

La infraestructura también tendrá que responder a los flujos migratorios que se incrementan hacia la parte norte del país, en particular Baja California y Nuevo León.

Junto con una mayor atención a la región sureste, sería deseable consolidar la infraestructura que se ha desarrollado gradualmente en la región centro para continuar aprovechando su potencial y convertirse en el eslabón que une al norte con el centro, lo que impulsará su potencial industrial y agrícola así como sus oportunidades de desarrollo de proyectos de distribución regionales. Asimismo, es importante que el gobierno tome en consideración la necesidad de un eje transversal que conecte los diferentes estados de la región norte.

Las políticas públicas en materia de infraestructura carretera llevadas a cabo en el pasado, dan cuenta de la existencia y profundización de las diferencias regionales entre el norte y el sur del país. En este punto, las inversiones estratégicas en infraestructura de transporte parece ser muy importante para permitir que la región sur desarrolle sus ventajas comparativas y aproveche oportunidades para el comercio nacional e internacional. En particular, de una infraestructura de transporte en buenas condiciones, puede esperarse que mejore la capacidad productiva de las regiones a través de una disminución en los costos de transporte, generando economías en tiempo y en el deterioro de los vehículos.¹¹

La política de infraestructura debe ser considerada en el contexto de una alta tasa de crecimiento de la población, la continua urbanización e industrialización del país, así como el desarrollo sustentable, el continuo incremento de vehículos que usan las carreteras y las condiciones físicas de los caminos, que es lo que impide en gran medida

¹¹ Los costos del envío por kilómetro para transportar una tonelada de Quintana Roo a otro estado es 4.9 veces más alto que el promedio nacional (Bancomer, 2001). Asimismo, los costes de logística de distribución modales son aproximadamente 30 a 40% de costo final por ventas, que es dos veces más el nivel observado en la mayoría los países de la OCDE (World Bank; 2001a).

la comunicación intrarregional y el acceso a comunidades pequeñas y dispersas, donde la mayoría de los caminos son brechas mejoradas o en el mejor de los casos caminos rurales.

La parte sur es la menos favorecida tanto en longitud como en tipo de carreteras, lo que dificulta el intercambio entre bienes y personas y el acceso a los servicios básicos de salud, educación y a las fuentes de empleo de la población, es al mismo tiempo, donde se pueden observar los menores índices de desarrollo humano del país, por lo que en esta región se ha registrado en los últimos años un alto índice de migración, particularmente en Chiapas y Oaxaca, fenómeno que se da por la ausencia de una vida digna y los bajos precios de los productos de las comunidades, como el café y el maíz.

La visión de la población en torno a las carreteras tiene dos vertientes por un lado: la creación de la red de carreteras favorece el transporte de productos y personas, abre muchas posibilidades a los indígenas para la comercialización de sus productos, los jóvenes tienen más posibilidades de trasladarse a las ciudades a trabajar, en este sentido, son de gran ayuda, pero por otro lado: no deja de tener sus aspectos negativos, la migración hacia el norte en busca de mejor modo de vivir, la desintegración familiar y la explotación indiscriminada de la riqueza natural para hacer negocio con los bosques y selvas de la región. Sin embargo, coinciden en que su ausencia, contribuye a disminuir la calidad de vida de la población y el desarrollo humano de la región.

2.4. Las carreteras y la seguridad vial.

En el marco de la Teoría del Desarrollo Humano, el desarrollo se manifiesta como una condición fundamental para todos los países, reflejada en una estabilidad para los espacios físicos y sociales que redunde en la satisfacción de las necesidades del presente y sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. En el caso del transporte, el término desarrollo sustentable tiene tres componentes: uno, económico-financiero, que permite sustentar la infraestructura y organización requeridas para el transporte; otro, ecológico-ambiental, que toma en cuenta cómo las inversiones en transporte y las alternativas modales afectan los patrones de viaje y uso del suelo y cómo éstos, a su vez, influyen en el consumo de energía, las emisiones, etc. y otro social, que toma en consideración el acceso adecuado a los servicios de transporte por todos los segmentos de la sociedad.

En este contexto, la seguridad vial es un tema que cobra cada día mayor interés tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo ya que, las lesiones y muertes causadas por los accidentes de tránsito constituyen un problema global que afecta a todos los sectores de la sociedad y disminuye la esperanza de vida, que forma parte de los principales componentes del desarrollo humano.

Este problema ha carecido de la debida atención por parte de los gobiernos y la sociedad debido por una parte, a una falta de información y por consiguiente, a una

deficiente apreciación de la magnitud del daño que éste a causa, así como, a la falta de respuesta de las autoridades competentes.

En el año 2000 la OMS estimó que 1.26 millones de personas en el mundo murieron como resultado de accidentes viales. Su proyección es que en el año 2020 estos accidentes constituirán la tercera causa de muerte y discapacidad a la cabeza de males como la malaria, la tuberculosis y el SIDA (OMS, 2003).

Sin embargo, para los países menos desarrollados serán, la segunda causa de morbilidad y muerte, en contraste con los países desarrollados, cuyos esfuerzos por hacer más segura su vialidad han resultado paulatinamente, en un menor número de éstos.

Del total de los accidentes viales 70% ocurren en los países en vías de desarrollo y el 35% son niños, además de las 10 a 15 millones de lesiones por año. En muchos países se estima que el costo anual de los accidentes de tráfico varía entre el 1 y el 3% del PIB, en promedio. Lo que provoca una disminución en la esperanza de vida de la población, particularmente de la más pobre.

Los accidentes de tráfico son ahora la causa principal de muerte entre las personas de 3 a 35 años, producen más casos de incapacidad que cualquier otro tipo de accidente o enfermedad y, si las tendencias actuales continúan, pronto serán la tercera causa más importante de muerte en el mundo. Aunque el número de accidentes viales varía entre los diversos países, es un problema de salud pública grave en casi todos los países en vías de desarrollo.

En México, este tipo de accidentes viales supera los 400 mil, con 14 mil defunciones, cerca de 200 mil heridos, 90 mil discapacitados y pérdidas de entre 1% y 2% del Producto Interno Bruto. Por lo que se ubican dentro de las cuatro primeras causas de defunción en el ámbito nacional y los datos por entidad indican que el mayor porcentaje de este tipo, está representado por los accidentes viales. Un gran porcentaje de los decesos son de jefes de familia, por lo que numerosos hogares son afectados y su calidad de vida se ve profundamente disminuida (UNAM/SCT, 2005).

Desde la década de los 80 los accidentes viales en territorio nacional se han convertido en las principales causas de muerte entre los jóvenes de 15 a 29 años. De acuerdo con cifras de la OMS por cada 100 mexicanos 14 fallecen a causa de algún percance vial, de los cuales el 54% eran peatones (Rodríguez, 2004). Autoridades de salud señalan que de los muertos, 70% son hombres en edad productiva, entre 20 y 45 años, lo que refleja el alto impacto económico para el país y sobre todo para las familias que ven disminuida su calidad de vida. Las 114 localidades con mayor incidencia en accidentes en el país, se ubican en los municipios de las ciudades fronterizas como Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez, debido a la movilidad de camiones pesados, el traslado de personas en busca de servicios médicos o educativos, trabajo, compras y diversión. Las pérdidas no se limitan a la mortalidad prematura, reducción de la productividad de los trabajadores, o los efectos psicológicos en los familiares de los hogares afectados también, impactan los costos del sector salud, las finanzas públicas, la calidad de vida y los

estándares de competitividad por espacios seguros y sustentables y los corredores de carga más importantes en el ámbito nacional (Martínez, 2006).

La disminución en la esperanza de vida como resultado de los accidentes viales se relaciona estrechamente con la pobreza. En los países en vías de desarrollo, como el caso de México, muchas personas no tienen acceso a vehículos motorizados, la mayoría de las víctimas de accidentes viales (lesiones y muertes) no son los ocupantes del vehículo motorizado, sino peatones, motociclistas, ciclistas y los ocupantes de *vehículos no motorizados* (NMV). Se deduce que los pobres se encuentran entre los usuarios más vulnerables de las carreteras. Un alto porcentaje de los accidentes involucra hombres productivos. La mayoría de las veces no tienen seguro por lo que los pobres sufren desproporcionadamente las consecuencias económicas de los accidentes viales. Una familia más privilegiada puede convertirse en pobre prácticamente de la noche a la mañana si el sostén de la familia muere o queda incapacitado. La situación puede ser mucho peor en un hogar pobre.

Un enfoque estratégico de la seguridad vial puede atacar los orígenes de los accidentes y reducir su gravedad y consecuencias. La mayoría de los accidentes viales se deben a una combinación de factores. Las fallas humanas, tales como desplazarse a velocidad excesiva, falta de atención, posición incorrecta o sobrepasar incorrectamente a otro vehículo, son un factor contribuyente importante en los países de altos ingresos. Si bien esto también es cierto en muchos países en vías de desarrollo, las deficiencias de infraestructura, defectos en los vehículos y falta de atención a NMV también son factores significativos, ya que muchas veces prevalecen normas de diseño más bajas y una falta de mantenimiento (Gannon; 2001: 34-35).

Los países de altos ingresos han sido capaces de reducir en un 50% sus accidentes en la última década, lo cual muestra que es posible tomar acciones para aminorar el problema. En este sentido, la OMS ha preparado desde el año 2000 un informe para hacer un diagnóstico de ésta situación, donde se estima que los accidentes de tráfico afectan de manera desproporcionada a los países de ingresos bajos y medios a pesar de que su tasa de motorización es considerablemente menor que la de los países ricos.

Esta inequidad se extiende también a otros aspectos. En los países en vías de desarrollo la mayoría de los afectados por los accidentes corresponden a la población de menores ingresos (peatones, ciclistas, niños y pasajeros del transporte público). Estas personas tienen un menor acceso a atención médica oportuna lo cual contribuye a la gravedad de las secuelas de las lesiones y una mayor probabilidad de muerte. Finalmente, más del 50% del total de muertes afecta a personas jóvenes y adultos jóvenes entre los 15 y 44 años, y además, dos tercios del total corresponde a hombres y sólo un tercio a mujeres, lo que trae como consecuencia que los fallecimientos representan un alto costo en términos de pérdida de ingresos familiares y producción económica, además de una creciente disminución en la esperanza de vida de la población (CEPAL, 2004: 1).

En 1997 el Gobierno Federal creó una estrategia de coordinación de esfuerzos de diferentes organizaciones públicas y privadas interesadas en reducir la ocurrencia de accidentes en la Red Carretera Federal, por lo que se formó un Comité Director encargado de coordinar las acciones de las distintas organizaciones públicas y privadas, con ejecutivos de dichas organizaciones. Se denominó oficialmente Comité Nacional de Prevención de Accidentes en Carreteras Federales (CONAPREA)¹². El problema de la seguridad vial en el país representa la principal causa de mortandad general en accidentes viales (40.5% del total). Representa, asimismo, el 14% (5,064 en 1998) del total de muertes en accidentes.

Tabla No. 12.				
Accidentes Carreteros				
Año	Accidentes	Lesionados	Muertos	Daños Materiales (en dólares)
1996	58,158	33,325	4,810	101'616,123
1997	61,147	34,952	4,975	124'868,848
1998	60,951	35,086	5,064	123'610,387
1999	60,507	36,528	5,106	162'777,071
2000	61,115	38,434	5,224	197'373,229

Fuente: Policía Federal Preventiva

La Dirección General de Servicios Técnicos (DGST) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) clasifica el Sistema Carretero Federal en 147 rutas, de las cuales, en la base de datos de la Policía Federal Preventiva (PFP), sólo se mencionan accidentes en 140. Por las rutas México-Nogales, Matamoros-Puerto Juárez, México-Ciudad Juárez, México-Piedras Negras, Playa General L. Villar-Tijuana y México-Nuevo Laredo, se recorre aproximadamente el 33% de los vehículos-kilómetro del total de rutas que presentan accidentes, generándose, como consecuencia de tal movilidad, los mayores valores esperados del número de percances (30% del total registrado), ocupando los primeros lugares en términos de la jerarquización por número de accidentes; sin embargo, si se considera el índice de accidentalidad por vehículo-kilómetro, estas rutas dejan de ocupar los primeros lugares, ya que se elimina el efecto del tránsito vehicular y su longitud. En cambio por las rutas Cadereyta de Jiménez-Allende (MEX-009), Morelos-Cd. Acuña (MEX-047), Zaragoza-Cd. Victoria (MEX-083), Tanque Blanco-San Miguel de Allende (MEX-111) y San Cristóbal-Catazaja (MEX-199), se recorre aproximadamente el 0.3% de los vehículos-kilómetro del total de rutas que presentan

¹² El cual representa solo el inicio y debe consolidarse, rediseñarse e incluso sustituirse en función de un marco institucional de la seguridad no sólo para la red federal de carreteras sino también, de otras jurisdicciones y en todos los modos de transporte.

accidentes y ocupan lo primeros lugares en cuanto al índice de accidentalidad por vehículo-kilómetro.

En cuanto a carreteras, de las 590 registradas en la base de datos de la PFP, los saldos de los accidentes ocurridos en las primeras 150, jerarquizadas en función del índice de accidentalidad por millón de vehículo-kilómetro, y que en conjunto comprenden el 22% del número total de los sucesos registrados, ocupan los primeros lugares y corresponden a libramientos de ciudades y ramales carreteros, en su mayoría de poca longitud y elevado número de accidentes.

Los tramos que tienen elevado índice de accidentalidad son: el tramo Guerrero-Límites de estados Coahuila-Nuevo León de la carretera Piedras Negras-Nuevo Laredo; el libramiento de Lagos de Moreno y el libramiento de San Miguel de Allende, el entronque derecho Chencoyi-Tenabo de la carretera Campeche-Mérida y el entronque de la carretera Ciudad Valles- Ciudad Victoria con el cruce carretero de Ciudad Victoria-Matamoros dentro del libramiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Del total de los 30,618 segmentos identificados en la base de datos con 500 m, resulta que en el año 2000 la incidencia de accidentes se registró sólo en 28.7% de la red total vigilada por la PFP (15,309 de 53,276 km totales vigilados), por lo que no se tienen datos del resto de dichos segmentos¹³ (IMT, 2002: 2-4).

Por lo que para la Red Carretera Federal, se tiene registrado un índice de mortalidad actual de alrededor de 6.5 muertos por cada 100 millones de vehículos-kilómetro recorridos. Dicho índice también corresponde sólo a los muertos en el lugar del accidente¹⁴. Asimismo, se tienen registrados índices de 76 accidentes y 47.8 lesionados por cada 100 millones de vehículos-kilómetro. Todos los índices anteriores permanecieron prácticamente constantes entre 1996 y 2000 (Mendoza Díaz, 2000).

En el año 2000 en la Red Carretera Federal que cuenta con una longitud de 48,464 Km., se generaron 61,115 accidentes, con 38,434 lesionados, 5,224 muertos y una cifra estimada de daños materiales de 197 millones de dólares. Asimismo, se ha estimado que los muertos ocurridos en accidentes en Carreteras Federales representan sólo el 40.5% de los muertos totales en accidentes viales en el país, ocurriendo el 59.5% restante en las vialidades estatales (de 62,900 Km. aproximadamente) y urbanas (*ídem.*).

El mal diseño y deficiente estado de las carreteras es uno de los factores que inciden sobre el número de accidentes de tránsito que ocurren en el país, lo que en gran medida se debe a la insuficiente inversión en acciones de mejoramiento en relación con el PIB. Dicha inversión en México es de 10 a 20 veces menor en proporción del PIB que en los países desarrollados, aunado, a la falta de un esquema institucional de planeación y de una organización coordinadora y gestora, con capacidad de actuación propia e

¹³ El listado completo para todas las carreteras se incluye en el Anuario Electrónico en Internet. www.imt.mx/Espanol/Accidentes.

¹⁴ No consideran los fallecidos posteriormente, dentro de los 30 días siguientes a la ocurrencia del accidente, como se hace en otros países.

influencia en las actividades de las distintas organizaciones involucradas en la seguridad vial en carreteras.

Si bien es cierto, que el mal diseño y deficiente estado de las carreteras son un factor de influencia en los accidentes viales que ocurren en el país, por otro lado, también es cierto, que la mayor incidencia, el 91.5%¹⁵ de los accidentes de tránsito son atribuibles al conductor, el 4.6% al vehículo, el 1.9% a la infraestructura y el 2.0% no se reporta la causa.

Tabla No. 13.		
Índices de accidentes por entidad federativa, 2002 (entidades con mayor número de accidentes)		
Entidad	Número de accidentes	lugar
Estado de México	3,566	1
Veracruz	3,475	2
Jalisco	2,448	3
Michoacán	2,127	4
Puebla	1,996	5
Tamaulipas	1,741	6
Oaxaca	1,735	7
Guanajuato	1,723	8
San Luís Potosí	1,546	9
Guerrero	1,518	10
Nacional		42,591
Fuente: Anuario estadístico de accidentes en carreteras federales (2002). SCT-IMT. Documento Técnico No. 29. p. 5.		

Los principales factores de riesgo que inciden en la probabilidad de ocurrencia de accidentes de tráfico son: la velocidad de conducción, el consumo de bebidas alcohólicas, la falta de utilización de dispositivos de seguridad (cinturón de seguridad, silla para niños), la atención deficiente de los lesionados, el diseño inadecuado de las vías y su grado de deterioro, el incumplimiento de las normas de tránsito y de las revisiones periódicas de los vehículos, entre otros. Lo anterior ha convertido este problema en una verdadera crisis de salud pública, constituyéndose como una grave enfermedad. De ahí que el Informe Anual de la OMS tenga como objetivos: aumentar el grado de conciencia y compromiso en todos los ámbitos: gobiernos, industria, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, con el propósito de reducir el número de muertes por esta causa; contribuir a cambiar la idea de que las lesiones son el precio de la movilidad por una concepción que conceda mayor importancia a la prevención; ayudar al fortalecimiento de las instituciones y la creación de alianzas entre sectores, como los de salud pública, transportes, finanzas y otros.

¹⁵ Este porcentaje de participación resulta muy similar al de algunos otros países. Y aún cuando la causa directa del accidente haya sido relacionada con otro de los elementos que conforman el tránsito (vehículo o camino), generalmente un error del conductor o su conducta imprudente impide evitar el accidente y/o agrava las consecuencias del mismo.

Para la OMS gran parte de los choques se pueden prevenir y los efectos de una gran cantidad pueden disminuir. Falta mucho por hacer para elevar el nivel de conciencia y conocimiento, por lo que es necesario asegurar que las ganancias conseguidas en salud pública y desarrollo, no se vean disminuidas por estas muertes y heridas que pueden y deben prevenirse.

En México la seguridad en carreteras, al igual que en los principales modos de transporte, ha sido paulatinamente soslayada. Esta problemática se debe fundamentalmente a deficiencias institucionales existentes. En algunos países más desarrollados la seguridad es ubicada dentro de las políticas básicas del transporte y esto se respalda con la existencia de instituciones encargadas específicamente de atender sus distintos aspectos (peritaje de los accidentes, establecimiento y ejecución de programas de mejoramiento, etc.), en nuestro país hay carencia de políticas e instituciones de esa naturaleza. Si bien es cierto, que existen organizaciones a las que se les ha encargado atender esta problemática, sin embargo, han dado mayor prioridad a otras (conservación, operación, etc.), lo que ha dado como resultado que la seguridad sólo haya sido atendida de manera fortuita.

Una adecuada prevención de accidentes viales debería contemplar:

- La designación de un organismo coordinador en la administración pública para orientar las actividades nacionales en materia de seguridad vial (que incluya a los diversos sectores involucrados; salud, transporte, educación y policía).
- La evaluación del problema, las políticas y el marco institucional adecuados y la capacidad de prevención en la materia.
- La definición de objetivos de mediano y largo plazo.
- La creación de organizaciones que tengan la responsabilidad específica de esta problemática.
- La creación de un Plan Nacional que involucre a toda la red de carreteras
- La autonomía de los responsables de la planeación.
- La definición de objetivos particulares por tipo de problema.
- La asignación de recursos financieros y humanos para tratar el problema y;
- El apoyo de los gobiernos al desarrollo de la capacidad nacional y el fomento de la cooperación internacional.

Una acción gubernamental eficiente debe incluir la implementación efectiva de dispositivos institucionales y de seguridad, que incentiven a todos los actores involucrados y en esta medida se eviten o disminuyan los accidentes viales y se incremente la esperanza de vida entre los niños y las comunidades pobres.

En México, las carreteras son el medio más importante de transporte de pasajeros y carga (99% y 88%, respectivamente). Aproximadamente 15% de caminos están bajo la administración federal, mientras la mitad pertenece a los gobiernos municipales y el resto a los gobiernos estatales (SCT).

En este capítulo se concluye que la estrategia de sustitución de importaciones favoreció por un lado, las inversiones en los estados fronterizos, y por otro lado, la dispersión de la población en áreas rurales, principalmente en detrimento de la región sureste. Esta estrategia provocó la concentración regional de la vía férrea y de la red carretera alrededor de los principales mercados del país, Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey (Bancomer, 2001).

Dicha política dio lugar a la expansión de centros de desarrollo que permitieron economías de escala basadas en la aglomeración de la actividad económica y la exportación de productos, esta última orientada principalmente al mercado Estados Unidos. Lo que trajo consigo, la concentración de inversión pública para el desarrollo de infraestructura en comunicaciones y transportes en los estados del norte y centro de México, discriminando a los estados del sureste. La falta de comunicación ha resultado en la inviabilidad del proceso industrial e incluso del agropecuario y la falta de centros de desarrollo, manteniendo un relativo aislamiento económico que ha propiciado la pobreza no obstante sus riquezas naturales (D' Amiano, 2003: 2).

Con respecto a la inversión pública en infraestructura, México vio una importante expansión durante los años setenta, como resultado del descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y el incremento de su precio en los mercados internacionales. No obstante, a principios de los años ochenta, con la crisis económica de 1982, las inversiones públicas disminuyeron (Nazmi y Ramírez; 1997: 65-75). Al igual que a mediados de los años noventa. Como consecuencia de la aplicación de programas de austeridad fiscales y las acciones de privatización que fueron llevadas a cabo en el marco de la reforma estructural, la inversión pública en infraestructura ha sido de las más bajas.

La privatización de carreteras que tuvo un saldo negativo para el país a mediados de los años noventa y su rentabilidad incierta, son los principales factores que han impedido la inversión a largo plazo por parte de los actores privados. Las políticas de la última década en materia de infraestructura carretera, se pretende sean dirigidas hacia un fortalecimiento del papel regulador de la SCT y el incremento de recursos financieros para modernizar los 14 corredores troncales del país, la descentralización de las carreteras (que no pertenecen a los corredores principales) hacia los estados y la búsqueda de recursos a través de los actores privados. El gobierno federal se propone un papel más normativo que operacional y la creación de nuevos mecanismos para las asociaciones público/privadas en inversión de infraestructura.

Una política de desarrollo, que contemple el desarrollo humano desde su vertiente territorial plantea, el desarrollo integral de los territorios, que por sus particularidades en el caso de México, requiere de una planeación y ordenamiento que apunten a un desarrollo

integral de la región, —donde las carreteras juegan un rol estratégico en la construcción territorial— a partir de políticas de ordenamiento territorial, pues es a partir de éstas, donde verdaderamente se puede expresar la gestión de los territorios y la materialización del Desarrollo Humano.

En este sentido, se plantea un ineludible desafío al gobierno, para avanzar en una gestión pública que considere el territorio como ámbito para la expansión de las capacidades y una mejor calidad de vida para la población de todos los estados y regiones del país.

III. EL PAPEL DE LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA EN EL DESARROLLO HUMANO. UN ANÁLISIS COMPARATIVO REGIONAL Y ESTATAL.

El desarrollo humano se ha convertido en una condición no solo para el bienestar de los pueblos sino también, para la permanencia y legitimidad de los gobiernos. Hablar de desarrollo humano significa que la población tenga acceso a los satisfactores básicos, que disponga de las condiciones económicas y sociales para adquirir las capacidades y oportunidades que le permitan mejorar sus condiciones de vida. Uno de los requisitos para lograrlo es el de disponer de una infraestructura carretera que le permita el acceso a la educación, la salud, los mercados, etc., y sea complemento de la infraestructura social y económica necesaria para que la población de los estados y regiones del país cuente con las condiciones que le permitan elevar su desarrollo humano. El papel que la infraestructura carretera tiene en el marco de la organización y movilización de los recursos (bienes y personas), permite concebirlo más allá solo de la accesibilidad, se constituye al mismo tiempo, como un factor prioritario en la dinámica del territorio.

De ahí la necesidad de que los gobiernos conciban a la infraestructura carretera como una alternativa de política en el impulso al desarrollo humano, así como, indagar su expresión e impacto territorial, pues ello les permitirá identificar las desventajas más significativas e impulsar políticas y programas orientados a fortalecer el desarrollo humano y reducir las profundas brechas del desarrollo regional y estatal en el país.

Las localidades más alejadas de las carreteras, presentan los menores índices desarrollo humano y mayores grados de marginación y en consecuencia, su población está expuesta a privaciones, riesgos y vulnerabilidad social. Su aislamiento se refleja en la falta de acceso a una amplia diversidad de servicios públicos básicos (educación, salud, mercados, agua, electricidad, etc.), así como de programas gubernamentales que no alcanzan a cubrir áreas tan distantes.

En esta perspectiva, es necesario que las políticas se orienten a reducir las diferencias en el desarrollo regional para mejorar las condiciones económicas y sociales, en la medida de lograr una equitativa distribución de las carreteras en las diferentes regiones y estados del país y así, permitir a la población acceder a un mayor desarrollo humano.

3.1. La infraestructura carretera y el Desarrollo Humano Regional en México.

El desarrollo humano es un concepto que involucra el desarrollo económico y el acceso a bienes materiales, pero solamente como un medio para conseguir una mayor capacidad de elección para las personas. Para ampliar esas oportunidades es fundamental desarrollar las capacidades humanas, es decir, la variedad de cosas que las personas pueden llegar a ser.

Como ya se ha manifestado, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida de potenciación que indica que los individuos, cuando disponen de las capacidades y oportunidades básicas, están en condiciones de tener acceso a diversos satisfactores básicos como educación, salud, empleo y aprovechar otras muchas opciones, en el caso de México ha permitido identificar los contrastes y las marcadas desigualdades entre las diversas regiones del país.

En el ámbito mundial la evolución de los sistemas de transporte, las telecomunicaciones y las tecnologías para la producción ha sido acelerada en los últimos cincuenta años. En México, sus efectos se han manifestado tanto en la modernización económica como en la transformación social y cultural, pero su distribución desigual plantea serios retos para las políticas gubernamentales en la materia.

En ese sentido, resulta de vital importancia conocer la relación entre desarrollo humano e infraestructura carretera así como indagar su expresión e impacto territorial, pues ello permitirá identificar las desventajas más significativas e impulsar políticas y programas orientados a fortalecer el desarrollo humano y reducir las profundas brechas del desarrollo regional del país. La mejoría del entorno económico y social de sus territorios, así como su equipamiento y dotación de infraestructura, contribuirá poderosamente a reducir las vulnerabilidades de la población y a ampliar sus expectativas de desarrollo humano.

Si bien es cierto que la expansión de la red de carreteras y caminos ha favorecido la integración nacional, ha propiciado una mayor interacción social y cultural de distintas comunidades, por otro lado, de acuerdo con datos de CONAPO en los índices de Marginación 2000, las localidades más alejadas de las carreteras, presentan los mayores grados de marginación¹ y en consecuencia, menores índices desarrollo humano.

1 Para conocer la metodología de estimación del Índice de Marginación, ver el Anexo C del documento. La marginación es una medida de déficit y de intensidad de las privaciones y carencias de la población en dimensiones relativas a la educación, la vivienda y los ingresos monetarios. El índice de marginación permite discriminar entidades federativas según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación primaria, centros de salud, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios bajos y las derivadas de la residencia en localidades pequeñas, aisladas y dispersas, como puede ser la falta de servicios de salud, equipamientos e infraestructura adecuada, lo cual conforma una precaria estructura de oportunidades que obstruyen el pleno desarrollo de las potencialidades humanas (CONAPO; 2000). En contraste, el IDH es una medida de logros relativos respecto a un estándar de referencia. Los vínculos entre ambos índices dan cuenta, por ejemplo, de cuestiones tales como el acceso diferenciado de la población al disfrute de los beneficios del desarrollo (CONAPO, 2001: 242). La cercanía o alejamiento de las ciudades, así como la disponibilidad de vías y medios de comunicación, determinan diferentes oportunidades de obtener un empleo bien remunerado, una vivienda adecuada y acceder a servicios básicos como educación y salud (CONAPO).

Tabla No. 1.		
Relación grado de marginación / grado de desarrollo humano en México 2000		
Entidad federativa	Grado de marginación	Grado de Desarrollo Humano
Aguascalientes	Bajo	Alto
Baja California	Muy bajo	Alto
Baja California Sur	Bajo	Alto
Campeche	Alto	Alto
Chiapas	Muy alto	Medio
Chihuahua	Bajo	Alto
Coahuila	Muy bajo	Alto
Colima	Bajo	Alto
Distrito Federal	Muy bajo	Alto
Durango	Medio	Medio
Guanajuato	Alto	Medio
Guerrero	Muy alto	Medio
Hidalgo	Muy alto	Medio
Jalisco	Bajo	Medio
México	Bajo	Alto
Michoacán	Alto	Medio
Morelos	Medio	Medio
Nayarit	Alto	Medio
Nuevo León	Muy bajo	Alto
Oaxaca	Muy alto	Medio
Puebla	Alto	Medio
Querétaro de Arteaga	Medio	Alto
Quintana Roo	Medio	Alto
San Luis Potosí	Alto	Medio
Sinaloa	Medio	Medio
Sonora	Bajo	Alto
Tabasco	Alto	Medio
Tamaulipas	Bajo	Alto
Tlaxcala	Medio	Medio
Veracruz	Muy alto	Medio
Yucatán	Alto	Medio
Zacatecas	Alto	Medio

Fuente: conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html

De las 199,369 localidades con que cuenta el país 196,157 se clasifican como rurales², las cuales tienen menos de 2,500 habitantes, de éstas 63,795 con una población cercana a los cinco millones de habitantes, están aisladas o dispersas y no tienen fácil acceso a ningún camino o carretera pavimentada (CONAPO). Muchas de esas zonas

2 Se clasifican como rurales las localidades con menos de 2500 habitantes, como semiurbanas aquéllas que tienen entre 2500 y 15000 habitantes y como urbanas las que tienen una población mayor a 15000 habitantes. Al año 2000 la población rural ascendía a 24.6 millones de habitantes, distribuidas a lo largo del territorio nacional. Sin embargo, el grado de ruralidad de la población varía entre entidades federativas, y es mayor en aquellas que se han visto menos beneficiadas por el desarrollo económico y social. Si bien es cierto, que la red carretera ha favorecido a que una proporción importante de ésta población se establezca en sus márgenes y facilite su accesibilidad, sin embargo, el aislamiento de las otras localidades rurales representa una situación adversa para el desarrollo de las familias y las comunidades e incide en la calidad de vida de sus habitantes, situación que se refleja en los altos niveles de marginación que registran entre su población (Hernández, 2002).

están comúnmente asociadas a condiciones de extrema pobreza y marginación, con rezagos considerables en relación con las áreas urbanas que las rodean.

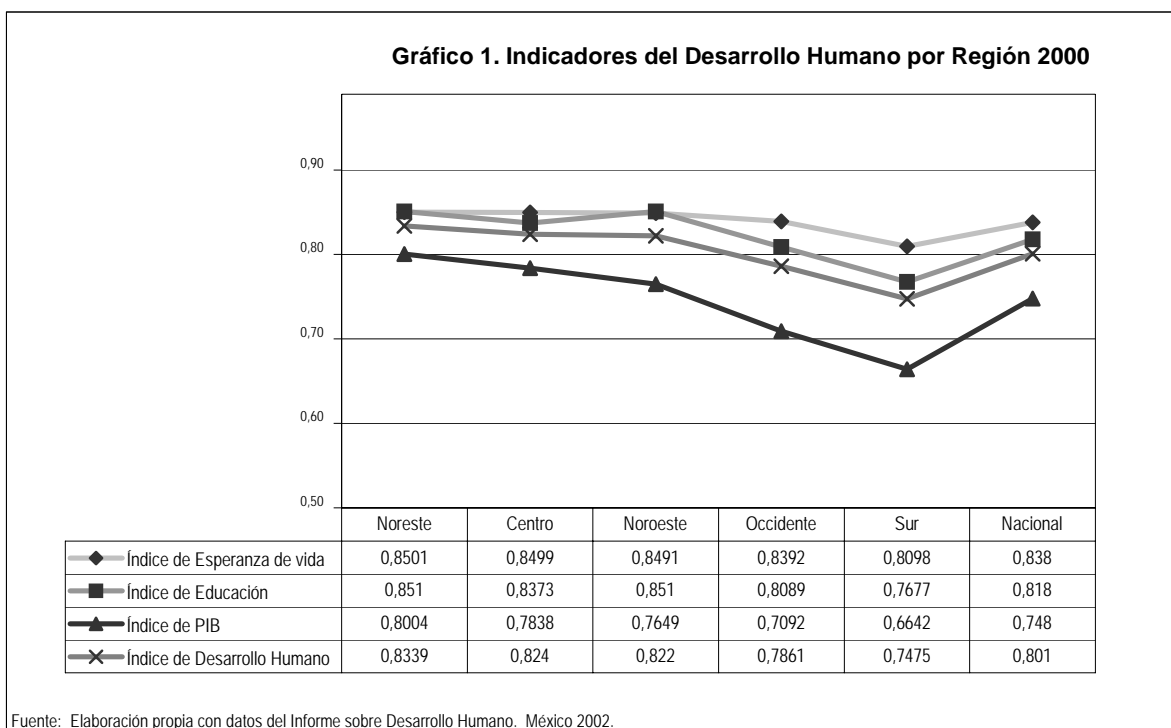
A mediados del decenio de 1990 el ingreso urbano promedio fue casi tres veces mayor que el rural. El aislamiento de numerosas comunidades se ha traducido a menudo, en la falta sustancial de acceso a una amplia gama de servicios públicos básicos (como es el caso de la educación, el cuidado de la salud y la oferta de agua y electricidad, etc.), así como de programas gubernamentales que no alcanzan a cubrir áreas tan remotas (OCDE, 2002^a).

Tabla No. 2.									
Localidades con menos de 2 500 habitantes, 2000.									
Total ¹		Cercanas a ciudades		Cercanas a centros de población		Cercanas a una carretera		Aisladas	
Localidades	Población	Localidades	Población	Localidades	Población	Localidades	Población	Localidades	Población
196 157	24 638 380	28 609	4 008 308	16 757	2 456 872	86 996	13 194 699	63 795	4 978 501

¹ No se incluyeron 151 localidades con una población total de 19 827 habitantes, para las cuales no fue posible disponer de sus coordenadas.
Fuente: CONAPO con base en INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, CONAPO, *Índice de marginación por localidad 2000*, México, 2002 e IMT, Inventario Nacional de Infraestructura para el Transporte, 2000.
http://www.conapo.gob.mx/distribucion_tp/material/04_02.xls

Por otra parte, el Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 muestra diferencias regionales significativas en el IDH en general y en sus tres dimensiones en particular (salud, educación y PIB per cápita). Como resultado se divide al país en regiones geográficas (definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006), las cuales se describen a continuación³:

³ Todos los índices, excepto cuando se especifique están calculados al año 2000. En el informe mundial se presentan tres rangos de desarrollo humano: alto (IDH de 0.800 a 1), medio (IDH de 0.500 a 0.799) y bajo (IDH menor de 0.499), (PNUD: 2003^a).



La región noreste, que incluye a Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas presenta en conjunto el IDH más alto y el índice de PIB per cápita más elevado del país (excluyendo al D.F.)⁴.

- La región centro, conformada por Hidalgo, México, Morelos, Puebla, y Tlaxcala presenta el IDH general que le sigue a la región noreste.

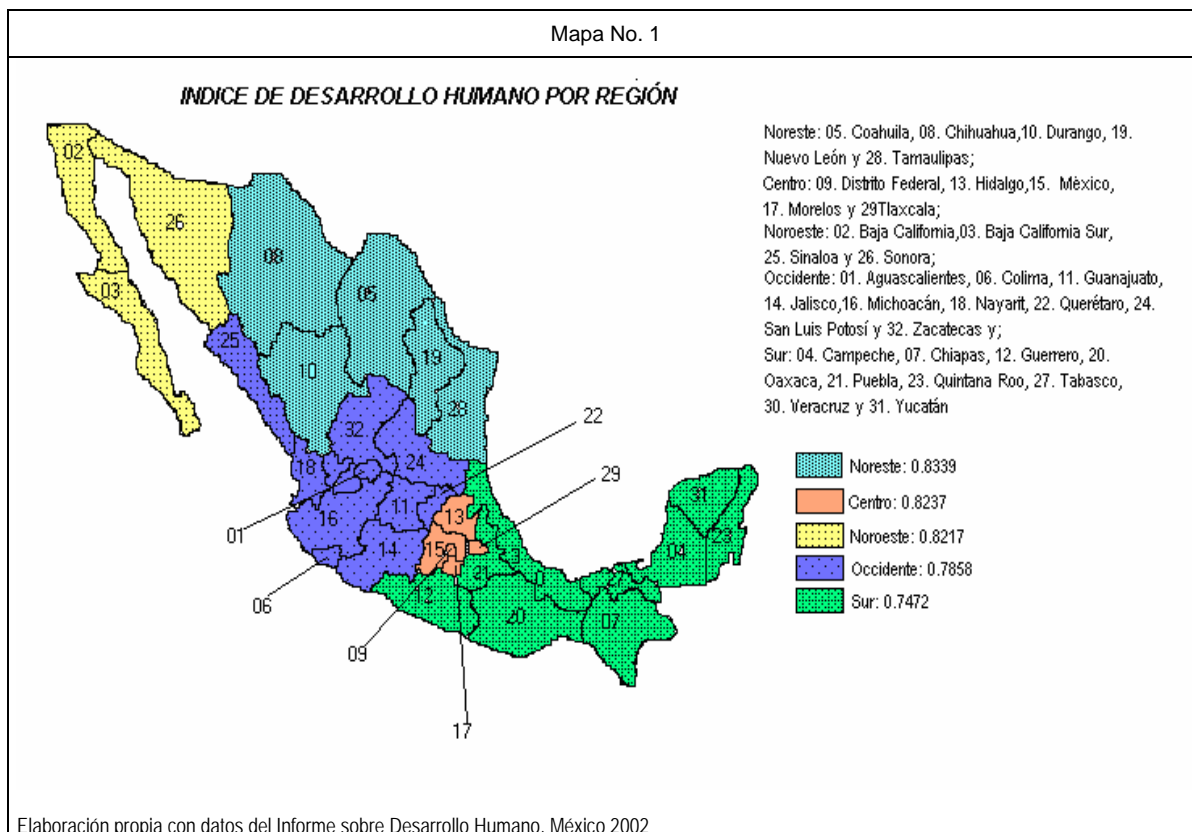
- La región noroeste, conformada por Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora muestra un IDH general que le sigue a la región centro; sin embargo, es importante mencionar que así como la región noroeste presenta un PIB per cápita y una esperanza de vida por debajo de la región centro, cuenta con un nivel de escolaridad superior.

- La región occidente, integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, se encuentra únicamente por encima de la región sur en nivel de desarrollo humano.

- La región sur, conformada por Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, muestra niveles de esperanza de vida, de escolaridad y de PIB per cápita, significativamente inferiores a los de las demás regiones.

⁴ En este trabajo se excluye al D.F. debido a que los caminos y carreteras con que cuenta, son fundamentalmente urbanos y no existe mantenimiento para dicha red por parte de la SCT.

Para entender y desagregar de mejor manera las diferencias regionales en desarrollo humano, el siguiente mapa muestra el IDH general por entidad federativa.



Por otro lado, el proceso de globalización al que asistimos se expresa en variadas dimensiones que van desde la apertura comercial, los ajustes en el marco jurídico, los flujos de inversión hacia y desde los países, la incorporación y desarrollo de nuevas tecnologías, las modificaciones en los perfiles productivos, ahora basados en ventajas comparativas dinámicas, hasta los nuevos requerimientos en materia medioambiental. La globalización impone entonces nuevos condicionantes y con ellos nuevos desafíos a los países y los territorios que los componen a fin de obtener una articulación positiva al nuevo contexto internacional. Todo esto supone una serie de arreglos y ajustes tanto en el ámbito institucional como en el ámbito territorial.

En el ámbito mundial, 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 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.

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 Norte⁵ con el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) que entró en vigor el 1 de enero de 1994, refleja esas tendencias mundiales⁶.

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 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 (Israel, 1993: 43).

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

5 Por América del Norte se entiende Canadá, Estados Unidos y México.

6 Dos decenios de aplicación de políticas neoliberales de ajuste estructural y de inserción asimétrica y subordinada en la excluyente globalización en curso, entendida como fase actual del proceso secular de mundialización del capital y una década de operación contradictoria del TLCAN han acentuado las graves desigualdades históricas del desarrollo económico y social entre las regiones mexicanas, gestadas sobre todo durante el despliegue del capitalismo industrial en la posguerra (Pradilla, 2003). Un claro ejemplo lo constituye la crisis agrícola agudizada por la apertura comercial, que afectan a todas las áreas agropecuarias con excepción de algunos enclaves de agricultura de exportación, que ha causado mayores estragos en las regiones de agricultura campesina e indígena muy atrasada. La desgravación total de los productos agropecuarios en el TLCAN profundizará esta crisis, hasta llevarla a un nivel mayor de degradación productiva, crisis social y conflicto político, tal es el caso de la región sur, con importante presencia campesina e indígena (Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Campeche, Veracruz, Guerrero y parte de Puebla) (Bartra, 2002).

internacional (Alavi, 1990: 432). 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. Es necesario que el gobierno mexicano no solamente dirija su mirada hacia el norte, sino reorientar 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 y en este sentido, no aumentar la dependencia de México con los Estados Unidos), sino abrir espacios de negociación y fortalecimiento con los otros países con quienes existen acuerdos comerciales.⁷

Un factor esencial de la desigualdad regional del desarrollo es la distribución territorial de la inversión en infraestructura hidráulica, energética, de transporte y comunicaciones. Deficitaria en todos los ámbitos territoriales debido a la insuficiencia de los ingresos públicos en los distintos niveles de gobierno, la inversión se ha concentrado histórica y acumulativamente en las regiones y ciudades más desarrolladas, en su conexión directa y en la integración sur-norte orientada hacia Estados Unidos (Pradilla, 2003).

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 (Israel, 1993: 45).

La globalización trae aparejado el surgimiento del paradigma del quehacer eficiente⁸, 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 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 han 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.

7 Acuerdos y/o tratados comerciales que tiene México con otros países: Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y Japón (AAE-Japón), Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de libre Comercio (TLC-AELC: Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza), TLC-Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), TLC-Costa Rica, TLC-Nicaragua, TLC-G3 (Colombia y Venezuela), TLC-Bolivia, TLC-Chile, TLC-Uruguay, TLC-Israel, Acuerdo de Complementación Económica ACE-Argentina y Brasil y TLC-Mercosur (Argentina, Brasil y Uruguay).

8 En este contexto, la eficiencia y la eficacia hacen referencia a la obtención del máximo beneficio a través de la economía de medios, es decir, al principio de la racionalidad económica.

En el actual escenario mundial, las regiones adquieren un importante papel en la dotación de elementos que ayuden al fortalecimiento de los factores competitivos de los países. En este contexto y frente a una constante movilidad de factores se espera un proceso de convergencia, como resultado natural de la actividad económica. Sin embargo, esto no sucede en todos los casos o no se da con la velocidad deseada, dado que se observan restricciones en la movilidad de los factores, lo que puede ser explicado, entre otras razones, por la desigualdad en la dotación de infraestructura, por obstáculos institucionales que impiden el funcionamiento adecuado de los mercados y una asignación desigual de bienes públicos, lo que se refleja en IDH regional y estatal (Esquivel, 2003; 30).

En esta perspectiva y como uno de los elementos prioritarios de acceso a los satisfactores básicos de la población, es importante destacar que no solo es significativo contar con una extensa longitud de infraestructura carretera, sino también, su ubicación territorial y el estado físico de la red juegan un papel fundamental en el desarrollo económico y humano de la región. Una carretera o camino en mal estado genera altos costos económicos y sociales para la población, que se reflejan en el difícil o ineficiente acceso a mercados y servicios.

Tabla No. 3.													
LONGITUD EN KM. DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS POR REGIÓN 2000.													
REGIÓN	TOTAL	TRONCAL FEDERAL			ALIMENTADORAS				CAMINOS RURALES			BM	
		TOTAL	PAVIMENTADA		TOTAL	1	2	3	TOTAL	1	2	3	TOTAL
			LIBRE	CUOTA		Total	Total	Total		Total	Total	Total	
			Total	Total		Total	Total	Total		Total	Total		
	333762	48 464	41 866	6 598	64 706	53 334	10 445	927	160 185	6 690	134 834	18 661	60 557
Noreste	52947	10 552	9 076	1 476	10 765	9 333	1 432	0	30 242	677	28 461	1104	1 388
Centro	32147	4436	3566	870	13197	10340	2857	0	14189	207	13802	180	325
Noroeste	67834	6323	5203	1120	10531	8644	1161	726	28431	35	15515	12881	22549
Occidente	84732	12 093	10 31	1 562	14 337	12 418	1 729	190	35 487	2 493	32 740	254	22 815
Sur	96102	14910	13389	1521	15876	12599	3266	11	51836	3278	44316	4242	13480

1/ Pavimentada
 2/ Revestida
 3/ Terracería
 BM/ Brechas Mejoradas
 Fuente: SCT

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

El espacio territorial donde se asienta la mayor parte de la población mexicana es preponderantemente urbano, donde habita el 66% de la población total del país. Esta tendencia se expresa en la concentración de servicios especializados de alto nivel en las grandes ciudades; la aparición de procesos de desconcentración industrial a corta distancia, como ocurre en el conglomerado megalopolitano del centro del país, la formación de nuevas regiones industriales en torno a la ubicación de plantas ensambladoras, principalmente en la región norte del país y en las ciudades fronterizas, el posicionamiento de algunas de esas ciudades como nodos del sistema de transporte internacional (el caso de Nuevo Laredo en la frontera norte y los puertos de Manzanillo, Veracruz y Tampico, entre otros) y el deterioro de regiones y ciudades como producto de la pérdida de dinamismo de ciertas actividades económicas, como ocurre en algunas ciudades dedicadas a la minería o a la explotación y refinación de petróleo (CONAPO, 2000).

La aguda concentración de la población en las áreas urbanas es un fenómeno relativamente reciente que data desde principios de la década de los setenta del siglo XX. Por su ritmo de crecimiento y por sus dimensiones, la urbanización del país ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, atención y administración del crecimiento de las ciudades. Además, se verificó primordialmente durante una época (1975-1995) en que se produjeron crisis económicas recurrentes que afectaron de manera muy seria los ingresos y el empleo de la población y obligaron a realizar severos ajustes en las finanzas públicas, lo que provocó un efecto multiplicador en el rezago social de las ciudades. A la par que aumentaron los flujos de migrantes hacia las áreas urbanas más desarrolladas del país⁹ en busca de empleo y de mejores condiciones de vida, los recursos públicos y privados para el financiamiento del espacio urbano se tornaron cada vez más escasos e insuficientes (Diario Oficial, 2002).

Así, al iniciar el siglo XXI, los centros urbanos siguen concentrando volúmenes considerables de población, servicios e infraestructura, personal calificado y recursos económicos, lo cual los convierte en escenarios privilegiados del proceso de modernización, a su vez, en un gran número de asentamientos que se dispersan a lo

⁹ También la migración de mexicanos a Estados Unidos que se convierte en un fenómeno dinámico y complejo. En las últimas décadas, este fenómeno, ha experimentado transformaciones significativas, entre las que destaca su incremento, la emergencia de nuevas modalidades migratorias, e inéditos patrones de origen y destino, así como el aumento de la migración no autorizada, entre otras. Entre los factores que motivan y sostienen la migración al país vecino, destacan las diferencias en el grado de desarrollo entre ambos países, el desigual desempeño económico, así como las diferencias salariales y las dificultades de la economía mexicana para generar empleos (CONAPO, 2001: 43).

largo del territorio nacional vive una pequeña proporción de la población en condiciones sumamente precarias (CONAPO, 2001:14).

Conforme las localidades se encuentran más alejadas de las ciudades, el grado de marginación aumenta. Estos datos confirman que las personas que viven en los asentamientos dispersos y aislados enfrentan las peores condiciones sociales con los más bajos índices de desarrollo humano. Esta situación, constituye un desafío para la planeación territorial y social del país, pues sus habitantes enfrentan una estructura de oportunidades sociales adversa. En este sentido, es necesario impulsar nuevas estrategias de intervención pública para identificar aquellas localidades que, con pequeños incrementos en su acervo de infraestructura y servicios, podrían contribuir a atender las necesidades de la población asentada en las comunidades aledañas. Desde esta perspectiva los cálculos de la utilidad de las carreteras no solamente deben circunscribirse a los problemas de costos y tiempo, sino que también es necesario tomar en cuenta la relación *carreteras-espacio-desarrollo* en función de las necesidades básicas de dicha población, es decir los efectos multiplicadores (como la proximidad espacial¹⁰ de los actores, aprendizajes colectivos o, desarrollo de saberes o, prácticas sociales, -por ejemplo, llevar a vacunar a los niños-, movilización de recursos –para crear nuevos recursos- y su coordinación) que este tipo de infraestructura provocaría no solamente sobre las dinámicas económicas sino también, sobre las dinámicas espaciales de los territorios. En este sentido las carreteras se constituirían en una entidad organizacional, que sería definida por su influencia directa sobre la creación colectiva de nuevos saberes y nuevos recursos (Meunier, 1999).

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

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

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

10 Favorece la circulación de información, personas y bienes y los flujos que le son asociados sobre una evidente dimensión espacial. La dualidad de la circulación (organización y transferencia de flujos) permite concebir el rol de las infraestructuras en la coordinación de las actividades o de la accesibilidad. El desarrollo de infraestructura de transporte y comunicaciones facilita la organización física de la circulación y fortalece la proximidad espacial de los recursos. Instituciones e infraestructura de transporte aparecen como las fuentes de coordinación (Meunier, 1999: 79).

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

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

Con respecto a las regiones costeras del Pacífico y del Golfo de México, aún no se consolida su infraestructura vial y portuaria, turística e industrial, en especial la dedicada a la explotación y la comercialización de hidrocarburos y a productos de la pesca, que cuentan con la ventaja de su situación estratégica respecto al comercio exterior. Como respuesta a esta situación, 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.

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

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

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

Para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el INEGI¹¹, el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza se ha mantenido en niveles elevados a lo largo de la última década: la proporción de pobreza se estancó cerca del 53% desde 1992 hasta el 2000, pero el número de personas que viven en pobreza ha aumentado, debido al crecimiento de la población nacional (de 45.4 a 52.4 millones¹²). La incidencia desigual de la pobreza entre las diferentes regiones también ha persistido. En 1992, la región del sur-sureste registró el porcentaje más alto de habitantes que viven en la pobreza (70.3%), seguido muy de cerca por el centro-oeste (59.2%); mientras que en el centro, la pobreza afecta a casi la mitad de la población (49.9%). En contraste, las regiones del norte tienen, aproximadamente, sólo un tercio de sus poblaciones totales viviendo en la pobreza (en el noreste, 39.8% y en el noroeste, 32%).¹³ Para finales de los años noventa, el porcentaje de habitantes pobres en las regiones del sur-sureste y del centro permaneció casi sin cambio, aumentó a ritmo constante en el centro-oeste y noroeste, y disminuyó únicamente en el noreste¹⁴.

La apertura económica ha favorecido menos a las zonas rurales y su población está cada vez más marginada. El aislamiento de numerosas comunidades con escasa población también las aleja del acceso a los servicios públicos básicos (escuelas, hospitales, caminos, etc), así como de programas sociales que podrían mejorar sus condiciones de vida.

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

De los 333,762 kilómetros de longitud con los que contaba la red nacional de carreteras al año 2000, 108,338 estaban pavimentados¹⁵, 145,279 corresponden a

11 Antes de 1980 utilizaban el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o método multidimensional directo, el cual se apoya fundamentalmente en los servicios básicos e infraestructura de la vivienda. Después de ese año se adoptó, el Método de Líneas de pobreza o método directo unidimensional cuyo principal indicador es el ingreso.

12 En contraparte las estimaciones hechas por Julio Boltvinik, y fundamentadas en el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), el cual combina las variables del NBI y del LP e integra un indicador de exceso de tiempo de trabajo, para obtener un índice integrado de pobreza por hogar que permite calcular todas las medidas de pobreza (entre otras, la incidencia, la brecha de pobreza, el índice de pobreza de Sen), indican que el número de pobres asciende a aproximadamente 87 por ciento de la población total del país.

13 Cálculos de la Oficina de Recursos Estadísticos, Presidencia de México, basada en el Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

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

15 Una carretera pavimentada permite una velocidad de recorrido más rápida que una sin pavimentar y esto varía también según la pendiente del terreno o el clima. No es suficiente, por lo tanto, medir la distancia en carretera que existe entre dos puntos; sino que es preferible medir el costo del viaje, que puede calcularse en términos monetarios o como tiempo de viaje. El tiempo necesario para llegar a un sitio deseado puede considerarse, generalmente, como su accesibilidad.

carreteras revestidas, 19,588 son de terracería y 60,557 son brechas. Entre los caminos pavimentados, una longitud de 9,872 kilómetros (9.2 por ciento del total) tenía cuatro o más carriles.

Del total de la red nacional, 41,716 pertenecen a la red federal de carreteras libres de peaje, cuyas condiciones físicas, para ese año, se clasificaban de la siguiente manera: 25% buenas, 35% regulares, y 40% malas. En materia de caminos rurales, el país contaba con una red de 160,185 kilómetros, que comunican a 19 mil comunidades. Esta red se compone por caminos de bajas especificaciones, sin embargo, desempeñarían un papel fundamental en la comunicación e integración permanentes de las comunidades a las que sirven y podrían realizarlo de manera más eficiente si se mejoraran sus condiciones físicas. Para ese año, el estado físico de la red de caminos rurales era: bueno en el 11% de su longitud total, regular en el 27% y malo en el 62% (SCT, 2001).

En el ámbito regional, la región con el IDH más alto es la noreste, incluye 238 municipios con una población de 13, 787,580 habitantes (14% de la población total del país), de los cuales el 11, 804,408 habita en zonas urbanas y 2, 103,172 en zonas rurales. La red regional de carreteras¹⁶ tiene una longitud de 52, 947 kilómetros de los cuales el 20% pertenece a la red troncal, 20% a la red de carreteras alimentadoras, el 57% a caminos rurales y el 3% a brechas mejoradas, estos datos indican que el traslado de bienes y personas se puede realizar de manera más eficiente, debido a las especificaciones de la red carretera, que permiten una mayor y mejor movilidad de los bienes y las personas

Si bien es cierto, que su red carretera ocupa el cuarto lugar en longitud en el ámbito regional, su población tiene acceso también a otras infraestructuras claves para el desarrollo, donde las carreteras han jugado un papel fundamental en el acceso a esos bienes y servicios. Lo anterior se puede constatar en los indicadores del IDH que muestran un índice de esperanza de vida de 0.8501, un índice de educación de 0.8510 y un índice de PIB de 0.8004, con un IDH de 0.8339, que es el más alto entre las diversas regiones que conforman el país, lo que la ubica con un grado de desarrollo humano alto (PNUD, 2003: 26)¹⁷.

16 Como ya se ha comentado, los diversos tipos de carreteras que existen en México son: Troncales: Principales carreteras que conectan ciudades y puertos, incluye carreteras federales y autopistas. Alimentadoras: carreteras que conectan municipios a ciudades, son principalmente estatales. Rurales: Caminos que conectan comunidades rurales a municipios. Brechas mejoradas: Caminos entre comunidades rurales.

17 Para una revisión detallada sobre el cálculo de los indicadores del IDH, ver el Apéndice Estadístico del Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002.

III. EL PAPEL DE LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA EN EL DESARROLLO HUMANO. UN ANÁLISIS COMPARATIVO REGIONAL Y ESTATAL

Tabla No. 4

LONGITUD DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS POR REGIÓN/ESTADO 2000
LONG. KM.

REGIÓN	Total	TRONCAL FEDERAL			ALIMENTADORAS			CAMINOS RURALES			BM		
		Total	PAVIMENTADA		Total	1	2	3	Total	1	2	3	Total
			Libre	Cuota		Total	Total	Total		Total	Total	Total	
	333 762	48 314	41 765	6 549	64 706	53 334	10 445	927	160 185	6 690	134 834	18 661	60 557
NORESTE	52 947	10 552	9 076	1 476	10 765	9 333	1 432	0	30 242	677	28 461	1 104	1 388
Chihuahua	12 630	2738	2202	536	2448	2448	0	0	7 444	0	6 407	1037	0
Coahuila	8 411	1774	1553	221	2111	1853	258	0	4 526	239	4 287	0	0
Durango	12 319	2245	1914	331	1052	772	280	0	7 634	332	7 302	0	1388
Nuevo León	7 176	1511	1182	329	2691	2691	0	0	2 974	55	2 919	0	0
Tamaulipas	12 411	2284	2225	59	2463	1569	894	0	7 664	51	7 546	67	0
CENTRO	32 147	4 436	3 566	870	13 197	10 340	2 857	0	14 189	207	13 802	180	325
Hidalgo	9 153	877	841	36	2514	2209	305	0	5 645	12	5 453	180	117
México	9 978	1142	780	362	6401	4121	2280	0	2 381	0	2 381	0	54
Morelos	2 001	420	258	162	1096	1096	0	0	485	24	461	0	0
Puebla	8 516	1419	1134	285	2453	2258	195	0	4 490	171	4 319	0	154
Tlaxcala	2 499	578	553	25	733	656	77	0	1 188	0	1 188	0	0
NOROESTE	67 834	6 323	5 203	1 120	10 531	8 644	1 161	726	28 431	35	15 515	12 881	22 549
Baja California	11 729	1721	1494	227	1121	1121	0	0	4 603	3	4 243	357	4284
Baja California Sur	6 458	1196	1196	0	3158	1584	848	726	1 047	30	1 017	0	1057
Sinaloa	16 404	1160	748	412	2162	2162	0	0	7 522	2	5 843	1677	5560
Sonora	33 243	2246	1765	481	4090	3777	313	0	15 259	0	4 412	10847	11648
OCCIDENTE	84 732	12 093	10 531	1 562	14 337	12 418	1 729	190	35 487	2 493	32 740	254	22 815
Aguascalientes	2 179	375	375	0	744	651	93	0	1 035	0	809	226	25
Colima	2 086	376	292	84	537	458	79	0	1 052	35	1 017	0	121
Guanajuato	11 061	1249	1115	134	2462	2191	271	0	5 281	511	4 764	6	2069
Jalisco	24 822	2568	2041	527	3534	3000	344	190	4 754	0	4 754	0	13966
Michoacán	13 236	2687	2292	395	2497	2371	126	0	4 052	166	3 886	0	4000
Navarrit	5 571	944	800	144	568	396	172	0	1 768	79	1 689	0	2291
Querétaro	3 326	561	452	109	892	760	132	0	1 873	77	1 796	0	0
San Luis Potosí	12 198	1804	1667	137	1230	1230	0	0	9 164	1 625	7 517	22	0
Zacatecas	10 253	1529	1497	32	1873	1361	512	0	6 508	0	6 508	0	343

Tabla No. 4

LONGITUD DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS POR REGIÓN/ESTADO 2000
LONG. KM.

REGIÓN	Total	TRONCAL FEDERAL			ALIMENTADORAS			CAMINOS RURALES			BM		
		Total	PAVIMENTADA		Total	1	2	3	Total	1	2	3	Total
			Libre	Cuota		Total	Total	Total		Total	Total	Total	
	333 762	48 314	41 765	6 549	64 706	53 334	10 445	927	160 185	6 690	134 834	18 661	60 557
SUR	96 102	14 910	13 389	1 521	15 876	12 599	3 266	11	51 836	3 278	44 316	4 242	13 480
Campeche	4 815	1313	1273	40	1025	1012	13	0	1 869	965	573	331	608
Chiapas	20 388	2388	2184	204	2303	1825	467	11	15 638	371	14 534	733	59
Guerrero	13 225	2205	1912	293	1286	1094	192	0	8 973	1 216	5 503	2254	761
Oaxaca	15 947	2953	2794	159	1188	1160	28	0	8 186	0	8 186	0	3620
Quintana Roo	5 035	951	863	88	1234	992	242	0	2 850	0	2 850	0	0
Tabasco	8 580	618	569	49	2464	2464	0	0	5 498	726	4 222	550	0
Veracruz	15 858	3071	2536	535	4653	2329	2324	0	6 941	0	6 941	0	1193
Yucatán	12 254	1411	1258	153	1723	1723	0	0	1 881	0	1 507	374	7239

1/ Pavimentada 2/ Revestida 3/ Terracería BM/ Brechas Mejoradas. Fuente: SCT

La región que ocupa el segundo lugar, de acuerdo al Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002, es la del centro, la cual incluye 535 municipios con una población de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) de 32, 404,777 habitantes (32% de la población total del país), de los cuales 27, 468,730 (85%) habita en zonas urbanas y 4, 936,047 en zonas rurales. La red regional de carreteras tiene una longitud de 32,147 kilómetros de los cuales el 14% pertenece a la red troncal, 41% a la red de carreteras alimentadoras, el 44% a caminos rurales y el 1% a brechas mejoradas, lo cual indica, que el traslado de bienes y personas se puede realizar de manera eficiente, debido a las características de la red.

Si bien es cierto, que su red carretera ocupa el quinto lugar en longitud a nivel regional, su población tiene acceso también a otras infraestructuras claves para el desarrollo, como escuelas, hospitales y mercados, donde las carreteras juegan un papel prioritario en el acceso a esos bienes y servicios, debido a su cercanía con los centros de población. Lo que se demuestra con los indicadores del desarrollo humano para la región, con un índice de esperanza de vida de 0.8499, un índice de educación de 0.8373 y un índice de PIB de 0.7838, reflejados en un IDH de 0.8237, lo que sitúa a la región en la segunda posición según el IDH, con un grado de desarrollo humano alto (*Ídem*).

La región noroeste ocupa la tercera posición según el IDH, cuenta con 100 municipios, que tienen una población de 7, 648,671 habitantes (8% del total del país) de los cuales 6, 153,050 (80%) vive en zonas urbanas y 1,495,621 habita en zonas rurales. La red regional de carreteras tiene una longitud de 67,834 kilómetros de los cuales el 9%

pertenece a la red troncal, 16% a la red de carreteras alimentadoras, el 42% a caminos rurales y el 33% a brechas mejoradas, estos datos indican que los bienes y personas tienen mayores problemas para su movilización, lo que puede dificultar el acceso a los satisfactores básicos (hospitales, escuelas, fuentes de empleo, etc.).

En los indicadores del IDH para la región, se tiene un índice de esperanza de vida 0.8491, un índice de educación de 0.8510 y un índice de PIB de 0.7649, expresados en un IDH de 0.8217, lo que ubica a la región con un grado de desarrollo humano alto (*Ídem*).

Le sigue la región occidente con el cuarto lugar, la cual cuenta con 457 municipios donde habitan 23, 797,016 personas (24% del total del país) de las cuales 16, 980,071 (71%) viven en zonas urbanas y 6, 816,945 en zonas rurales. La red regional de carreteras tiene una longitud de 84,732 kilómetros de los cuales el 14% pertenece a la red troncal, 17% a la red de carreteras alimentadoras, el 42% a caminos rurales y el 27% a brechas mejoradas, este último dato, al igual que en la región anterior, es indicativo de que los bienes y personas tienen mayores problemas para su movilización, lo que dificulta el acceso a los satisfactores básicos. Esto se debe particularmente, al alto porcentaje que tiene la región de caminos rurales y brechas mejoradas, los cuales en gran parte del año se encuentran en malas condiciones para su transitabilidad.

Si bien es cierto, que aunque su red carretera ocupa el segundo lugar en longitud en relación con las otras regiones del país, los problemas que enfrenta la población se derivan de la falta de infraestructura social adecuada y de la residencia en localidades pequeñas, aisladas y dispersas. Situación que se ve reflejada en los indicadores del IDH donde se tiene un índice de esperanza de vida 0.8392, un índice de educación de 0.8089 y un índice de PIB de 0.7092, expresados en un IDH de 0.7858, lo que ubica a la región con un grado de desarrollo humano medio y la cuarta posición según IDH para las regiones de México (*Ídem*).

La región sur que cuenta con el mayor número de municipios del país 1,121, donde habitan 23, 359,640 personas (23% del total del país al año 2000) de las cuales 13, 435,782 (58%) viven en zonas urbanas y 9, 923,858 en zonas rurales, es la región que tiene el mayor número de población rural. La red regional de carreteras tiene una longitud de 96,102 kilómetros de los cuales el 16% pertenece a la red troncal, 17% a la red de carreteras alimentadoras, el 54% a caminos rurales y el 14% a brechas mejoradas, este último dato, al igual que en la región anterior, es indicativo de que los bienes y personas tienen mayores problemas para su movilización, lo que dificulta el acceso a los satisfactores básicos. El aislamiento se ha traducido en bajos niveles de crecimiento económico provocando un círculo vicioso de pobreza. Los altos costos de transporte hacen poco atractivo el establecimiento de inversiones principalmente del sector industrial, lo que trae como consecuencia una alta concentración de la población económicamente activa (PEA) en el sector primario, percibiendo muy bajos ingresos, reflejados en bajos niveles de educación y salud.

La región sur tiene la menor infraestructura social y económica del país, lo que se manifiesta en una marcada desigualdad principalmente con las regiones del norte, aspecto atribuible a la diferencia en las políticas de inversión regional que la federación asignó en cuanto a la infraestructura productiva y al arrastre de ésta a la inversión privada, lo que estimuló la concentración de la inversión directa en regiones específicas (Fay, 2002: 32).

Si bien es cierto, que aunque su red carretera ocupa el primer lugar en longitud (compuesta principalmente por caminos rurales, los cuales en algunas épocas del año son intransitables) en relación con las otras regiones del país, los problemas que enfrenta la población se deben a la falta de una infraestructura social adecuada y a la residencia en localidades pequeñas, aisladas y muy dispersas¹⁸. Situación que se ve reflejada en los indicadores del IDH donde se tuvo un índice de esperanza de vida 0.8098, un índice de educación de 0.7677 y un índice de PIB de 0.6642, expresados en un IDH de 0.7472, lo que ubica a la región con un grado de desarrollo humano medio y la quinta y última posición según IDH para las regiones de México. Estos índices son claramente inferiores a los de todas las regiones. Por otro lado, se manifiesta el hecho de que las carreteras son un complemento al desarrollo económico, a la disponibilidad de servicios básicos y un refuerzo de las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades básicas. Sin embargo, si en la región no existe la infraestructura económica y social necesaria, las carreteras por si mismas, no podrán mejorar la calidad de vida de la población ni elevar el desarrollo humano.

Esta región presenta un atraso social significativo, es la región con los mayores índices de pobreza, mortalidad infantil y analfabetismo. Este atraso es resultado de procesos de largo plazo y de una tendencia de retroalimentación en la cual el rezago social impide el desarrollo productivo y la ausencia de éste aumenta el rezago social. Esto se debe, a que las políticas públicas durante varias décadas han acentuado el atraso productivo del sureste en relación con el resto del país. Las políticas públicas no han sido equitativas en relación con la distribución regional de las inversiones federales en infraestructura de transporte e infraestructura hidroagrícola, así como los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o distribuidos por el sector público y la política comercial han generado una serie de distorsiones y no han contribuido al desarrollo económico y social del sureste.

18 En esta región se encuentran Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz que son entidades federativas con grado de marginación muy alto, donde vive 18 por ciento de la población nacional, esto es, 18.1 millones de personas al año 2000 (CONAPO; 2000).

III. EL PAPEL DE LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA EN EL DESARROLLO HUMANO. UN ANÁLISIS COMPARATIVO REGIONAL Y ESTATAL

Tabla No. 5.										
Distribución territorial de la población en localidades pequeñas, 2000										
Entidad	Total ^a		Cercanas a ciudades ^b		Cercanas a centros de población ^c		Cercanas a carreteras ^d		Aisladas ^e	
	A/	B/	A/	B/	A/	B/	A/	B/	A/	B/
Nacional	196.157	24.639.761	28.609	4.008.308	16.757	2.456.872	86.996	13.196.081	63.795	4.978.500
Noreste	37.657	1.951.190	3.914	220.769	1.591	71.072	16.570	1.253.117	15.582	406.232
Chih.	12.813	533.457	1.018	39.757	408	15.258	4.153	289.346	7.234	189.096
Coah.	4.166	243.317	942	49.417	149	8.714	2.216	177.503	859	7.683
Dgo.	6.218	524.606	355	44.703	289	21.998	2.645	348.423	2.929	109.482
N.L.	5.680	248.517	729	45.605	366	7.949	3.458	183.452	1.127	11.511
Tamps.	8.780	401.293	870	41.287	379	17.153	4.098	254.393	3.433	88.460
Noroeste	20.993	1.488.240	3.018	217.304	1.585	128.551	9.188	776.897	7.202	365.488
B. C.	4.040	207.644	962	47.327	473	19.963	2.159	133.290	446	7.064
B. C. S.	2.728	79.306	245	13.820	96	2.479	1.196	51.632	1.191	11.375
Sin.	6.177	826.442	739	105.691	589	88.954	1.691	330.199	3.158	301.598
Son.	8.048	374.848	1.072	50.466	427	17.155	4.142	261.776	2.407	45.451
Centro	18.065	4.956.043	5.190	1.394.154	3.187	886.080	7.391	2.150.743	2.297	525.066
D. F.	449	20.319	444	18.480	0	0	4	1.839	1	0
Higo.	4.492	1.132.627	659	229.066	538	120.527	3.060	751.311	235	31.723
Edo. Méx.	4.435	1.783.774	1.640	627.460	804	409.063	1.889	736.050	102	11.201
Mor.	1.253	226.461	733	108.725	344	61.126	175	56.559	1	51
Pue.	6.283	1.598.350	1.228	312.872	1.280	278.586	1.817	524.801	1.958	482.091
Tlax.	1.153	194.512	486	97.551	221	16.778	446	80.183	0	0
Occidente	49.542	6.501.797	8.394	1.092.784	4.157	504.552	21.472	3.766.777	15.519	1.137.684
Ags.	1.835	186.706	873	70.835	165	14.548	791	101.276	6	47
Col.	1.253	78.186	490	19.159	101	5.477	633	53.198	29	352
Gto.	8.821	1.529.249	2.669	417.946	554	80.037	3.485	735.452	2.113	295.814
Jal.	11.077	971.125	1.564	123.720	971	74.200	3.126	397.327	5.416	375.878
Mich.	9.499	1.378.617	1.049	222.159	882	166.968	3.701	817.702	3.867	171.788
Nay.	2.562	329.211	279	35.781	167	23.323	500	124.386	1.616	145.721
Oro.	2.424	455.434	445	62.784	375	60.676	1.409	314.541	195	17.433
S. L. P.	7.250	941.723	631	90.362	573	51.849	4.492	694.911	1.554	104.601
Zac.	4.821	631.546	394	50.038	369	27.474	3.335	527.984	723	26.050
Sur	69.900	9.742.491	8.093	1.083.297	6.237	866.617	32.375	5.248.547	23.195	2.544.030
Camp.	3.073	200.380	130	3.349	136	7.980	1.555	150.717	1.252	38.334
Chis.	19.297	2.127.184	1.752	149.048	1.925	191.308	5.183	636.725	10.437	1.150.103
Gro.	7.561	1.367.769	772	133.474	573	107.640	3.087	765.837	3.129	360.818
Oax.	10.318	1.889.114	752	98.847	892	145.758	5.376	1.101.305	3.298	543.204
Q. R.	2.123	153.152	459	10.177	157	2.670	1.288	135.211	219	5.094
Tab.	2.513	875.252	349	177.661	272	135.266	1.057	421.316	835	141.009
Ver.	21.752	2.822.031	3.336	469.305	1.953	261.980	12.966	1.789.726	3.497	301.020
Yuc.	3.263	307.609	543	41.436	329	14.015	1.863	247.710	528	4.448

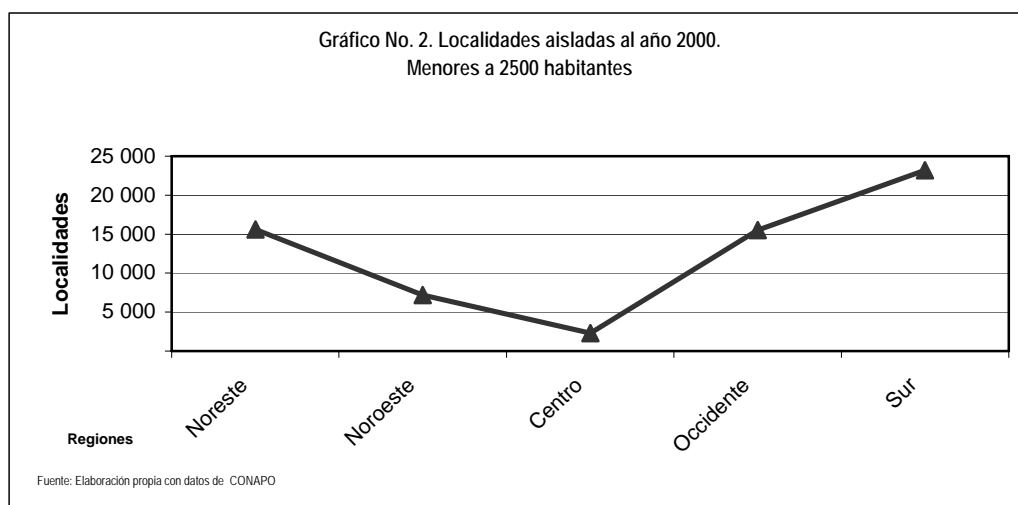
A/ Número de localidades
B/ Población

^a No se incluyen 151 localidades menores de 2.500 habitantes, con una población total de 19.827 personas, para las cuales no fue posible obtener sus coordenadas correctas.
^b Localidades ubicadas a 5 kilómetros o menos de una localidad o conurbación de 15 mil o más habitantes.
^c Localidades ubicadas a 2.5 kilómetros o menos de una localidad o conurbación de 2.500 a 14.999 habitantes.
^d Localidades ubicadas a 3 kilómetros o menos de una carretera pavimentada, revestida o terracería.
^e Localidades que no cumplen ninguna de las condiciones anteriores.

Fuente: estimaciones del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000; e Instituto Mexicano del Transporte, Inventario Nacional de Infraestructura para el Transporte, 2000.

La distribución regional de las inversiones federales en infraestructura hidroagrícola ha beneficiado principalmente al norte del país, asimismo, el sistema de transporte no permite que las ventajas comparativas naturales de la región del país con menores costos locales de producción se manifiesten plenamente. Las políticas de precios uniformes en todo el país han provocado que la abundancia de recursos energéticos del sureste no se traduzca en menores precios y en un adecuado abasto, particularmente en el caso de la electricidad y el gas natural. Por otro lado, las restricciones al comercio exterior hicieron que las actividades con importantes economías de escala como las manufactureras se ubicaran alrededor de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara (PNUD; 2004:92).

De ahí que uno de los principales factores que reflejan el desigual desarrollo entre las regiones del país, lo constituya la conglomeración de la actividad económica, que en México se ha concentrado en un número relativamente pequeño de ciudades, alrededor de las cuales gravitan localidades menores que se han convertido en periferias de las primeras, donde la configuración de la red nacional de carreteras favorece a los mercados del centro y del norte del país con bajos costos de transporte en la movilización de mercancías tanto interna como externamente, lo que pone en desventaja a la región sureste¹⁹ y acentúa la desigualdad económica regional. Esta desventaja en aglomeración y comunicación se observa en el hecho de que Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero tienen un tercio de las localidades con menos de 2500 habitantes y una proporción similar está alejada de carreteras, ciudades o centros de población. En este sentido, es fundamental que los gobiernos implementen políticas públicas que disminuyan los sesgos regionales y se reorienten hacia una desconcentración urbana que favorezca el desarrollo equitativo de todas las regiones del país.



¹⁹ La región sur tiene el 36% del total de las localidades aisladas de todo el país.

No se debe olvidar que el vínculo entre desarrollo económico y desarrollo humano tiene que ser forjado por las políticas económicas y sociales, que son las que en última instancia determinan el grado de eficiencia con el que se logra transformar el producto y los ingresos económicos en desarrollo humano, capacidades y bienestar. De hecho, los municipios pueden ocupar lugares muy diferentes en la clasificación nacional de acuerdo al valor del IDH o en función del PIB per cápita, lo que revela el grado de eficiencia con la que cada una de las unidades político-administrativas transforma los recursos generados por la economía en desarrollo humano. En este sentido, es necesario, que las regiones más pobres cuenten con los apoyos suficientes para mejorar sus servicios tanto de salud como educativos y de infraestructura, para impulsar un desarrollo más equitativo entre regiones y estados y en esta medida, conservar su capital humano y evitar la migración hacia otros estados o al exterior del país.

Si bien es cierto, que ante el problema de la dispersión poblacional la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ha implementado un plan para integrar a las microrregiones más pobres y marginadas del país, mediante la creación de Centros Estratégicos Comunitarios (CEC)²⁰ desplegados en localidades ubicadas en zonas de confluencia poblacional, fácilmente accesibles para que los vecinos de otras comunidades dispongan de los servicios, infraestructura y fuentes de trabajo que en los CEC se generen y en esta medida impulsar la generación de polos de desarrollo, sin embargo, su cobertura es insuficiente y no alcanza a cubrir a todos los estados.

El impulso al desarrollo de las regiones con niveles de desarrollo humano bajos, implica programas en diversos campos: un esfuerzo enfocado a mejorar las condiciones sociales de esta población, prevención de las muertes evitables, los programas de reducción del analfabetismo y buscar una mayor incorporación de niños, adolescentes y jóvenes al sistema educativo, con la mira de asegurar que el desarrollo económico y social alcance a toda la población. Es necesario ver el desarrollo no como la causa, sino como la consecuencia de la democracia (Touraine, 1994: 335), en el sentido de que solo una estrategia consensada de un gobierno con sus ciudadanos, a través de un pacto con todas las fuerzas políticas puede llevar a superar las etapas anteriores del desarrollo de un país.

Es través de las acciones de la política social se puede avanzar en la mejoría del bienestar social y el desarrollo humano. Los gobiernos también requieren instrumentar una política económica promotora del crecimiento y asegurar a todos los mexicanos el aprovechamiento de las oportunidades que éste ofrece. De otra manera, los avances en el desarrollo social y humano de la población, serán lentos y podrán ser fácilmente

20 En estos centros se ha intentado impulsar la organización más eficiente del espacio territorial, para que al instalar y equipar un centro de salud, un centro de capacitación para proyectos productivos, una escuela o una tienda Diconsa o un Centro Comunitario de Aprendizaje se beneficie a un mayor número de habitantes de las comunidades aledañas, se reviertan las condiciones de aislamiento de estos núcleos poblacionales, arriben al desarrollo con equidad y se controle el flujo migratorio hacia las grandes ciudades. Se estima que al final del sexenio foxista se habrán instalado mil 222 CEC, en 18 entidades del país (SEDESOL, 2002).

revertidos. En la medida en que más mexicanos cuenten con las capacidades para llevar una vida productiva y plena, también se estará promoviendo un mayor desarrollo del país en todos sentidos. Tarea que los gobiernos deben realizar permanentemente para cumplir con su papel en la sociedad.

3.2. El caso de Nuevo León y Chiapas.

La política de sustitución de importaciones a partir de la década de 1940 llevó a nuestro país a la expansión de centros de desarrollo, basados en la conglomeración de la actividad económica y la exportación de productos, principalmente a Estados Unidos, lo que trajo como consecuencia una tendencia hacia la concentración regional de las actividades económicas del país y de la inversión pública para el desarrollo de infraestructura en comunicaciones y transportes en los estados del norte —como el caso de Nuevo León— y centro de México, en detrimento de los estados del sur —como el caso de Chiapas—. El desarrollo de la infraestructura física de México se ha orientado históricamente a seguir este patrón de localización industrial y de traslado demográfico de acuerdo al modelo de sustitución de importaciones, lo que generó desarrollos dispares y detonó economías de aglomeración, principalmente en el norte y centro del país.

El Informe Sobre Desarrollo Humano, México 2002 realizado por PNUD, el Desarrollo Humano en México²¹ y los Índices de Marginación²² para el año 2000 publicados por CONAPO por Entidad Federativa y Municipio, arrojan datos que confirman la razón del desarrollo humano desigual en el país, donde la cercanía o lejanía de las localidades dan cuenta del papel que juega la infraestructura carretera en el desarrollo humano a partir del grado de marginación de los estados y municipios del país, como complemento al desarrollo económico, a la disponibilidad de servicios básicos y un refuerzo de las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades básicas y en esta medida, eleve su calidad de vida.

A continuación se realiza el análisis del papel que tiene la infraestructura carretera en el desarrollo humano del estado que tiene el mayor IDH (después del D.F.), Nuevo León y de Chiapas que cuenta con el menor IDH del país.

21 Nota: los Índices de Desarrollo Humano publicados por CONAPO difieren de manera no significativa con los de el PNUD debido a la metodología utilizada.

22 Para una revisión detallada ver Índices de Marginación 2000 de CONAPO.



3.2.1. Nuevo León

El desarrollo económico de Nuevo León tiene sus antecedentes hace más de un siglo con el surgimiento de empresas productoras de textiles, cerveza, acero y otros insumos industriales. En el siglo XX el desarrollo del estado se fincó en el fortalecimiento de los sectores antes mencionados y la diversificación hacia el vidrio, la metalmecánica, el cemento y el sector educativo. A partir de los años ochenta, surgen nuevas ramas dinámicas con la producción de autopartes, tractocamiones, alimentos, insumos para la construcción y servicios financieros., lo que se consolidó por un clima de arraigada cultura emprendedora y un intenso énfasis en la formación de capital humano. Aunado a lo anterior, las políticas gubernamentales en materia de infraestructura, permitieron su consolidación como uno de los estados del país con un mayor desarrollo económico, social y humano.

El estado de Nuevo León cuenta con 51 municipios, donde se asientan 5,726 localidades, con una población al año 2000 de 3, 927,811 habitantes. Tiene una superficie

territorial de 64,742 km², es decir, el 3.3% con respecto al total nacional. Del total de su población 3, 672,306 (93%) habita en zonas urbanas y 255,505 vive en zonas rurales.

El estado cuenta con una red carretera de 7,176 kilómetros de longitud, de los cuales 1,511 pertenecen a la red troncal federal, de estos, 1,182 corresponden a carreteras federales o libres de peaje y 326 a autopistas o carreteras de cuota. Las carreteras alimentadoras tienen una longitud de 2,691 kilómetros, los caminos rurales cuentan con 2,974 con 55 kilómetros pavimentados, 2,919 revestidos y no tiene brechas mejoradas. Esta infraestructura carretera le ha permitido al estado realizar de una manera más eficiente el traslado de mercancías y personas tanto interna como hacia el exterior, lo que se refleja en una disminución d los costos de transporte.

Tabla No. 6.															
LONGITUD DE LA RED ESTATAL DE CARRETERAS. NUEVO LEON 1970-2000															
AÑO	TOTAL	TRONCAL FEDERAL					ALIMENTADORAS				CAMINOS RURALES				B. M./1
		TOTAL	LIBRE	CUOTA	TERRA-CERÍA	REVES-TIDA	TOTAL	PAVIMEN-TADA	REVES-TIDAS	TERRA-CERÍA	TOTAL	PAVIMEN-TADA	REVES-TIDA	TERRA-CERÍA	
			Total	Total	Total	Total		Total	Total	Total		Total	Total		
1970	2,658	986	980	0	4	2	1,451	1,037	286	128	113	0	80	33	108
1975	4,891	1,332	1,226	0	54	52	1,940	1,407	456	77	1,611	0	1,350	261	8
1980	5,904	1,271	1,268	0	3	0	2,148	1,458	408	282	2,391	16	1,960	415	94
1985	8,596	1,267	1,267	0	0	0	2,503	2,000	370	133	2,811	35	2,776	0	2,015
1990	8,867	1,311	1,275	36	0	0	2,693	2,273	357	63	2,880	37	2,843	0	1,983
1995	6,701	1,465	1,131	334	0	0	2,601	2,601	0	0	2,635	45	2,590	0	0
2000	7,176	1,511	1,182	329	0	0	2,691	2,691	0	0	2,974	55	2,919	0	0

1/ Brechas Mejoradas
Fuente: SCT.

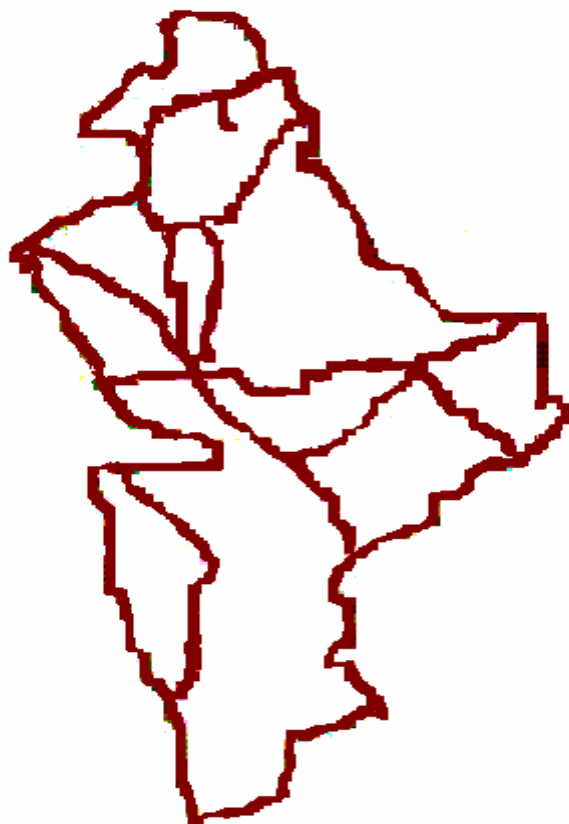
Los índices de densidad de carreteras del estado por km² de superficie territorial han tenido un incremento uniforme como se muestra en la siguiente tabla

Tabla No.7.						
Índices de densidad de carreteras por km ² de superficie territorial Estado de Nuevo León 1970-2000						
1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
0.04	0.08	0.09	0.13	0.14	0.10	0.11

Fuente: elaboración propia.

Mapa No. 3.

Red principal de carreteras en Nuevo León 2000



Fuente: INEGI

En Nuevo León la población alcanza, una esperanza de vida al nacer de 76.8 años, una tasa de alfabetización de adultos de 96.58%, una tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) 62.31%, un PIB per capita en dólares PPC de 15,837 con un valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.853 (PNUD, 2003: 126).

Sin embargo, aunque el grado de desarrollo humano en el ámbito de los municipios del estado oscila entre medio y alto, a nivel de las localidades es donde se encuentran las principales diferencias en el índice de marginación, por lo que se estima que estas diferencias se manifiestan también en el IDH²³.

23 CONAPO no ha publicado el IDH para las localidades debido a la insuficiencia de datos.

Tabla No. 8.		
Municipios por Grado de Desarrollo Humano en Nuevo León año 2000		
Grado de desarrollo Humano	Total de municipios	
	51	%
Alto	23	45
Medio	27	53
Bajo	1	2
n.d.	0	0

Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. Índice de Desarrollo Humano por Municipio 2000.

De las 5,726 localidades con que cuenta el estado 3,458 (60.4%) están cercanas a una carretera²⁴, con una población de 183,452 habitantes. Estas localidades tienen una mayor diversificación del grado de marginación que va desde alto a muy bajo grado.

Dentro del área de influencia de las ciudades²⁵, se encuentran 755 localidades con una población de 3, 514, 618 habitantes. En éstas, se encuentra también, una mayor diversificación de su grado de marginación que oscila desde medio a muy bajo grado.

Las localidades que se ubican dentro del área de influencia de centros de población regional²⁶ son 386, con una población de 124,560 habitantes. Estas localidades tienen un grado de marginación que oscila de medio a muy bajo.

Por otro lado, las localidades que se encuentran aisladas²⁷ de una carretera son 1,126, con una población de 11,511 habitantes. Estas localidades son las que tienen el mayor grado de marginación (entre alto y muy alto), por lo que se estima que tienen el menor IDH del estado. Afortunadamente para Nuevo León estos habitantes representan el 0.29% de la población total, sin embargo, es de vital importancia contar con carreteras y caminos que les permitan acceder a los servicios de salud, educación y fuentes de empleo que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida y elevar su nivel desarrollo humano.

Lo anterior indica que la infraestructura carretera juega un papel esencial en el desarrollo humano y en este marco, los factores que influyen en la población para acceder a los bienes y servicios están determinados por la distancia y la accesibilidad. De ahí la importancia de considerar a la infraestructura carretera, como un eslabón para dinamizar y enlazar estos espacios. No solo como vínculo entre los centros de producción y consumo sino también (desde su vertiente social), como elemento de apoyo a las políticas

24 Para CONAPO la cercanía de una localidad a una carretera se determina cuando se encuentra a menos de 3 kilómetros.

25 Para CONAPO el área de influencia de las ciudades se estima dentro de los 5 kilómetros.

26 Para CONAPO el área de influencia de centros de población regional, se define dentro de los 2.5 kilómetros.

27 Para CONAPO la lejanía de una localidad a una carretera se determina cuando se encuentra a más de 3 kilómetros.

sociales para que la población acceda a mejores niveles de bienestar y desarrollo humano. En esta medida la infraestructura carretera tiene una doble función en el desarrollo humano: por un lado, fomentar el crecimiento económico y social y por otro, apoyar las políticas públicas dirigidas a impulsarlo.

3.2.2. Chiapas.

Chiapas es un estado cuyo aislamiento físico por falta de infraestructura en comunicaciones y transportes ha visto limitadas sus posibilidades de desarrollo económico y social. Dicho aislamiento ha provocado la falta de comunicación con otros estados y regiones del país, la inviabilidad del proceso industrial y agropecuario y la falta de centros de desarrollo, propiciado bajos niveles de desarrollo, lo que ha dado lugar, a un círculo perverso de pobreza, no obstante sus riquezas naturales. Los bajos niveles de infraestructura física provocan altos costos de transporte y hacen poco atractivo el establecimiento de inversiones, principalmente en el sector industrial, por lo que su población económicamente activa se concentra en el sector primario, con bajos salarios y bajos niveles de escolaridad. De ahí la necesidad de desarrollar la infraestructura en comunicaciones y transportes que permitan la generación de economías de escala²⁸ a través de nuevos mercados que propicien cadenas productivas y una mayor oferta de fuentes de trabajo. La red carretera necesita ampliarse y modernizarse para permitir la interconexión entre las principales zonas productivas, los centros de población y las dispersas comunidades de tamaño medio. El deterioro -que comprende 50 por ciento de la red-, la orografía y la gran dispersión poblacional configuran un escenario de regiones completas que se encuentran mal comunicadas con el resto del estado. La falta de infraestructura y recursos llevan a la población a un acceso limitado de las oportunidades educativas, sociales y económicas.

Chiapas que se encuentra en el último lugar del IDH del país, tiene 118 municipios, donde se asientan 19,453 localidades, con una población al año 2000 de 4, 117,506 habitantes. Tiene una superficie territorial de 73,628 km², es decir, el 3.7% con respecto al total nacional. Del total de su población 1, 927,077 (47%) habita en zonas urbanas y 2, 190,429 (53%) vive en zonas rurales.

El estado cuenta con una red carretera de 20,388 kilómetros de longitud, de los cuales 2,388 pertenecen a la red troncal federal (11.7% del total de su red), de éstos, 2,184 corresponden a las carreteras federales o libres de peaje y 204 a autopistas o carreteras de cuota. Las carreteras alimentadoras tienen una longitud de 2,303 kilómetros (11.3%), los caminos rurales cuentan con 15,638 (76.7% del total de su red), con 371

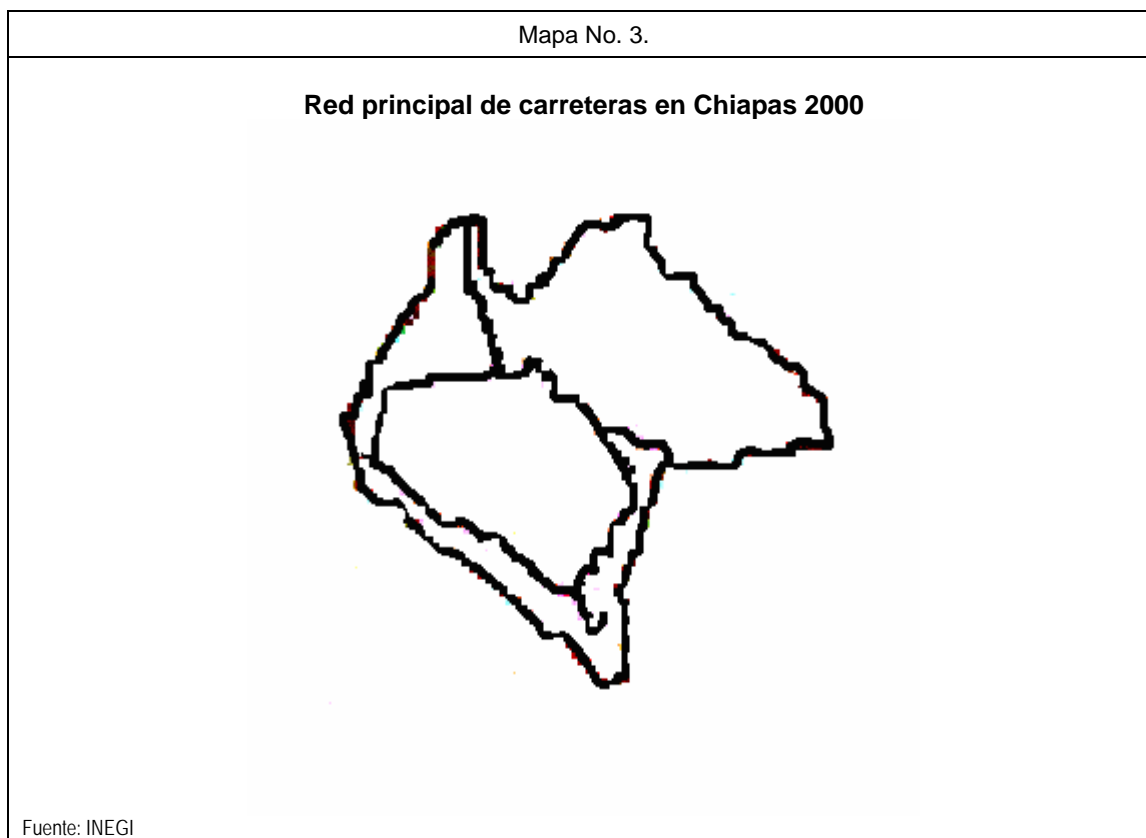
28 Las economías de escala son generadas por la presencia de diversidad de productos que pueden establecer nexos intersectoriales o cadenas productivas que a su vez generan economías de aglomeración y forman la concentración de la actividad económica en las regiones que necesariamente son más desarrolladas y cuentan con una mayor demanda de productos, lo que les permite exportar sus excedentes a otras regiones y países, partiendo del hecho de que cuentan con la infraestructura suficiente para ello (D'Amiano, 2003: 5).

pavimentados (2.4%), 14,534 revestidos (92.9%) y 733 de terracería (4.7%) y 57 kilómetros de brechas mejoradas (0,3%).

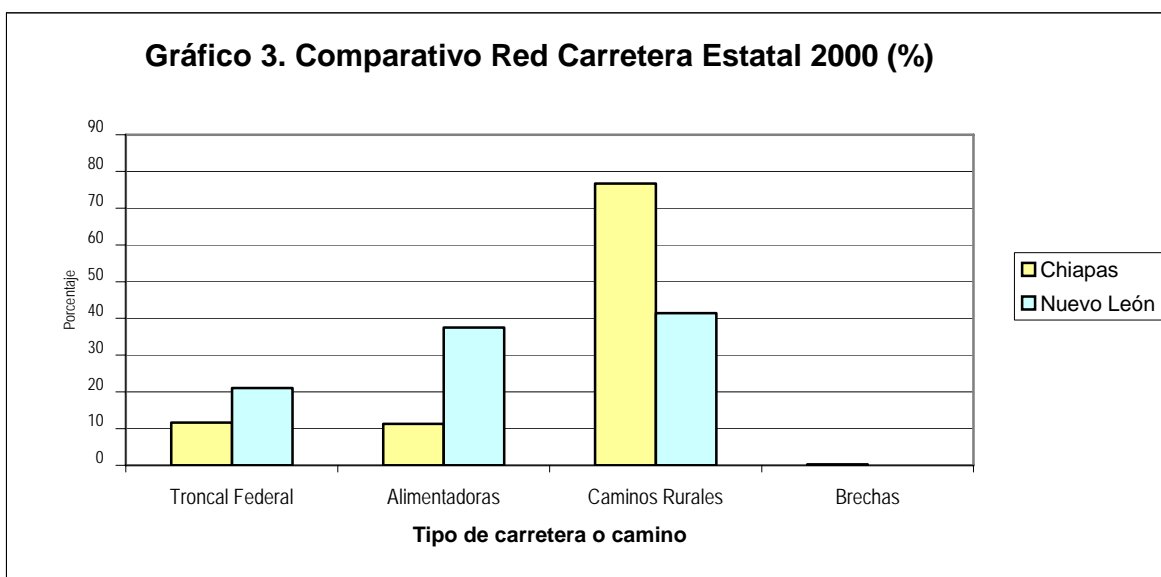
Tabla No. 9.

LONGITUD DE LA RED ESTATAL DE CARRETERAS. CHIAPAS 1970-2000															
AÑO	TOTAL	TRONCAL FEDERAL					ALIMENTADORAS				CAMINOS RURALES				B.M ¹
		TOTAL	LIBRE	CUOTA	TERRACERÍA	REVESTIDA	TOTAL	PAVIMENTADA	REVESTIDAS	TERRACERÍA	TOTAL	PAVIMENTADA	REVESTIDA	TERRACERÍA	
			Total	Total	Total	Total		Total	Total	Total		Total	Total	Total	
1970	3,333	1,197	1,054	0	122	21	1,899	132	1,382	385	160	0	147	13	77
1975	8,620	1,396	1,278	0	41	77	2,866	534	2,136	196	4,019	0	2,705	1,314	339
1980	9,907	1,941	1,548	0	73	320	2,381	751	1,019	611	4,936	0	3,898	1,038	649
1985	9,836	2,193	1,558	0	372	263	2,133	822	1,174	137	4,711	0	4,675	36	799
1990	11,062	2,232	1,776	0	29	427	2,485	967	1,411	107	5,224	143	5,060	21	1,121
1995	18,332	1,966	1,764	202	0	0	2,066	1,539	499	28	14,241	120	13,379	742	59
2000	20,388	2,388	2,184	204	0	0	2,303	1,825	467	11	15,638	371	14,534	733	59

1/ Brechas Mejoradas
Fuente: SCT.



Si bien es cierto que su red es extensa no es adecuada para el transporte de carga, lo que aunado a la mala calidad de las carreteras de la región hace que los costos de transportación sean más altos que en otras regiones, sobre todo por la orografía del estado, cuya superficie es montañosa en un 79%, lo que dificulta su construcción y el traslado de personas y mercancías, se provoca la dispersión poblacional debido a la falta de vías de comunicación intermunicipales e intraregionales, se disminuye sustancialmente la eficiencia de los traslados y se incrementan los costos de transporte.



Además del desabasto, existe retraso en la operación de programas institucionales por la dificultad de acceso, altos costos de rehabilitación de tramos y de traslado de los pobladores, cancelación de obras de infraestructura básica (electricidad, sistemas de agua, etc.), así como dificultad para la comercialización de la producción local. Con frecuencia, el reclamo por mejores vías de comunicación ha dado lugar a conflictos regionales e intercomunitarios.

Además de la existencia de un sinnúmero de pequeñas localidades dispersas, a las que todavía no ha sido posible dotar de un camino, se suma la necesidad de conservar en funcionamiento de los caminos rurales.

Los índices de densidad de carreteras del estado por km² de superficie territorial tuvieron un incremento uniforme hasta 1990 como se muestra en la siguiente tabla. A partir de 1995 la densidad se incrementa notablemente debido al levantamiento zapatista en 1994, resultado de las deprimentes condiciones de vida de la población indígena y como repudio al Tratado de Libre Comercio (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá. El

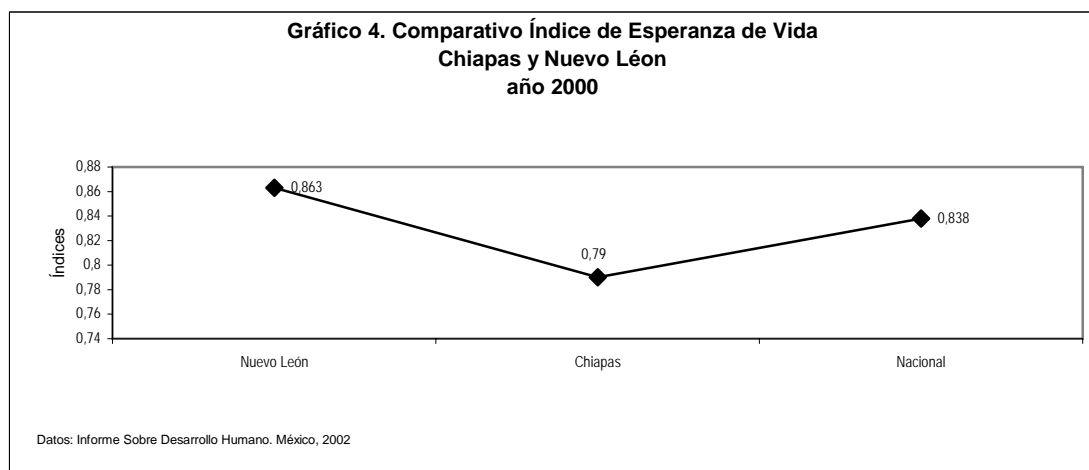
gobierno mexicano impulsa la construcción de nuevas carreteras y caminos para controlar y cercar militarmente a los pueblos levantados en armas. Dichas carreteras y caminos, se construyeron en función de las necesidades de los militares y no de las comunidades. Sin embargo, no se ocupó de crear infraestructura social básica para mejorar las condiciones de vida de la población²⁹.

Tabla No. 10.

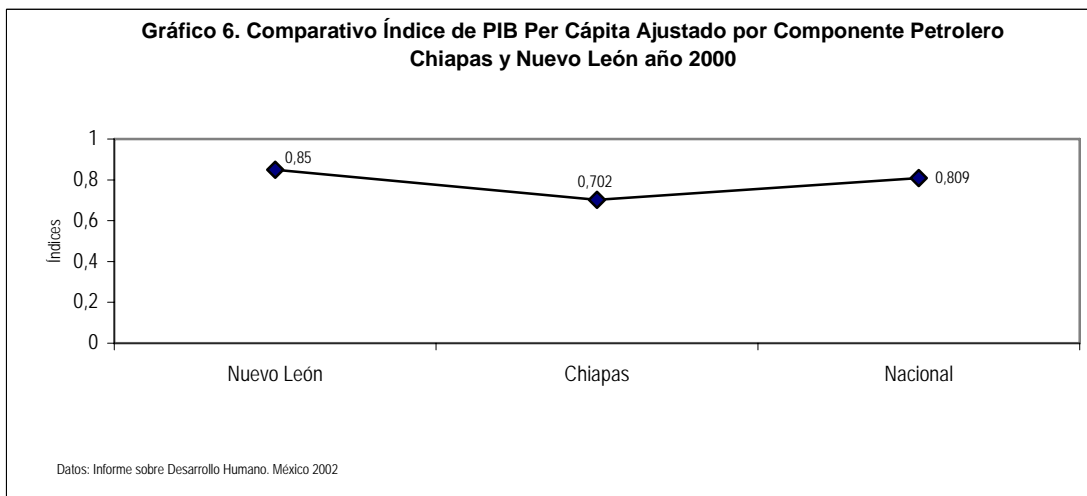
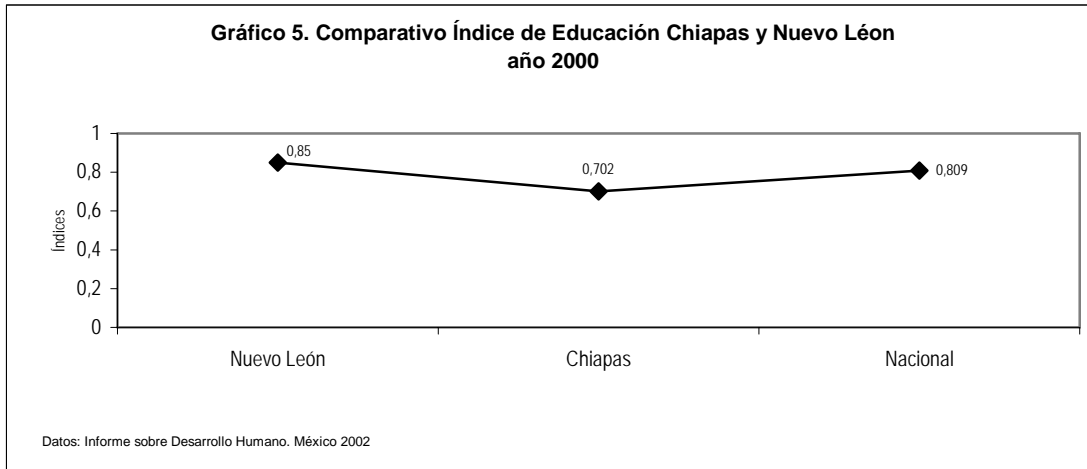
Índices de densidad de carreteras por km ² de superficie territorial Estado de Chiapas 1970-2000						
1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
0.05	0.12	0.13	0.13	0.15	0.25	0.28

Fuente: elaboración propia.

En Chiapas la población alcanza, una esperanza de vida al nacer de 72.4 años, una tasa de alfabetización de adultos de 76.96%, una tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) 63.29%, un PIB per capita en dólares PPC de 3,549 con un valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.703, que lo ubica con un grado de desarrollo medio. (PNUD, 2003: 126).



29 Chiapas es uno de los estados más pobres del país. Una parte importante de sus habitantes vive en condiciones de pobreza extrema, al subsistir con ingresos equivalentes a 5 pesos diarios (medio dólar al día), es decir, la mitad de la cifra que el Banco Mundial establece como el umbral de pobreza. Además, ocupa el primer lugar en índices de marginación de toda la República. Más de la mitad de sus municipios tienen "muy altos" y "altos" grados de marginación. Esta condición de pobreza y marginación se expresa en graves problemas de desnutrición, analfabetismo, bajo rendimiento escolar, enfermedades que están erradicadas en otros lugares del país, viviendas construidas con materiales frágiles o de desecho, localidades dispersas sin servicios básicos, actividades productivas agropecuarias que continúan siendo de autoconsumo y subsistencia, y constantes fenómenos de emigración, entre otros. Además, esta situación ha estado acompañada por una confrontación de carácter político, religioso y cultural, que ha generado mayores desventajas y ha debilitado profundamente el tejido social.



Sin embargo, aunque el grado de desarrollo humano, en el ámbito de los municipios es medio, a nivel de las localidades es donde se encuentran las principales diferencias en el índice de marginación, por lo que se estima que estas diferencias se manifiestan también en el IDH.

Tabla No. 11.		
Municipios por Grado de Desarrollo Humano en Chiapas año 2000		
Grado de desarrollo Humano	Total de municipios	
	118	%
Alto	1	1
Medio	52	92
Bajo	7	6
n.d.	1	1

Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. Índice de Desarrollo Humano por Municipio 2000.

De las 19,453 localidades con que cuenta el estado 5,183 (26.6%) están cercanas a una carretera, con una población de 636,725 habitantes. Estas localidades tienen un grado de marginación que va desde alto a muy alto grado.

Dentro del área de influencia de las ciudades se encuentran 1,756 localidades con una población de 1,299,022 habitantes. En éstas, se encuentra también, un grado de marginación que oscila desde alto a muy alto.

Las localidades que se ubican dentro del área de influencia de centros de población regional son 2,045 con una población de 833,192 habitantes. Estas localidades tienen un grado de marginación que oscila de bajo a alto.

Por otro lado, las localidades que se encuentran aisladas de una carretera son 10,437 con una población de 1, 150,103 habitantes. Estas localidades son las que tienen el mayor grado de marginación (muy alto), por lo que se estima que tienen el menor IDH del estado. Esta población representa el 28% del total del estado. En esta situación, es de vital importancia contar con carreteras y caminos que le permitan acceder a los servicios de salud, educación y fuentes de empleo que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida y elevar su desarrollo humano.

Este hecho es indicativo de la complementariedad que tiene la infraestructura carretera con políticas sociales acordes a las necesidades de la población y no solo en función del control político, militar, social o económico dirigido a satisfacer los requerimientos de actores externos, solo vinculados a ésta región por intereses económicos, marginando cada vez más a la población. Se reitera el hecho de que si en la región no existe la infraestructura económica y social necesaria, las carreteras por sí mismas, no podrán mejorar la calidad de vida de la población ni elevar el desarrollo humano.

Chiapas por sus características geográficas, culturales y económicas ha estado atrasado en relación con el resto del país. Actualmente se encuentra en construcción la carretera que podrá comunicar a los Altos, Centro y Soconusco con otras regiones, así

Tabla No. 12.			
Comparativo de los indicadores del IDH 2000			
Nombre	República Mexicana	Chiapas	Nuevo León
Tasa de mortalidad infantil	24.9	31.9	20.9
Porcentaje de las personas de 15 años o más alfabetas	90.3	77.1	96.7
Porcentaje de las personas de 6 a 24 años que van a la escuela	62.8	57.0	62.2
PIB per cápita en dólares ajustados	7,495	3,302	13,033
Índice de sobrevivencia infantil	0.836	0.782	0.867
Índice de nivel de escolaridad	0.812	0.704	0.852
Índice de PIB per cápita	0.721	0.584	0.813
Índice de desarrollo humano (IDH)	0.789	0.690	0.844
Grado de desarrollo humano	Medio alto	Medio alto	Alto
Lugar		32	2

Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. Índice de Desarrollo Humano por Municipio 2000.

No se debe olvidar que el vínculo entre desarrollo económico y desarrollo humano tiene que ser forjado por las políticas económicas y sociales, que son las que en última instancia determinan el grado de eficiencia con el que se logra transformar el producto y los ingresos económicos en desarrollo humano, capacidades y bienestar. En este sentido, es necesario, que las regiones con menores niveles de desarrollo humano, cuenten con los apoyos suficientes para mejorar sus servicios tanto de salud como educativos y de infraestructura, para impulsar un desarrollo más equitativo entre regiones y estados y en esta medida, conservar su capital humano y evitar la migración hacia otros estados o al exterior del país (Díaz, 1995: 55-56).

No se debe olvidar que el objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades a la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. Si bien, el desarrollo económico es una condición necesaria para mejorar de manera sostenida el bienestar social, debe reiterarse que el desarrollo humano se enfoca en la libertad de las personas más que en la acumulación de recursos. Lo fundamental es que más mexicanos cuenten con las capacidades para llevar una vida productiva y plena, que les permita mejorar su calidad de vida y su desarrollo humano.

como un puerto de altura que dará viabilidad al Soconusco, la región más próspera del estado. Sin embargo, el aislamiento físico por falta de comunicaciones y transportes, ha impactado negativamente el desarrollo de la entidad tanto económico como social, reflejado en la inviabilidad del proceso industrial y agropecuario, lo que ha propiciado en gran medida la pobreza no obstante sus riquezas naturales. Para ejemplificar, es la entidad con el mayor número de PEA (58%) que gana menos de un salario mínimo, lo que contrae su mercado local y por consecuencia no se generan economías de escala (D' Amiano, 2003: 4).

Una adecuada infraestructura carretera sería un instrumento para garantizar la generación de estas economías, mediante la disminución en los costos de transporte, dando viabilidad a las empresas que deseen instalarse en el estado, ya que de la facilidad de proveerse de materia prima y la accesibilidad a los mercados de sus productos terminados, depende su competitividad. No obstante, la mala calidad de las carreteras hacen que los costos de transportación sean más altos que en otras regiones, sobre todo por la orografía del estado, lo que desincentiva la inversión, particularmente en el área de manufacturas, que es una de las de mayor generación de empleo y además propicia el aislamiento económico del estado.

El 98% de las carreteras pavimentadas son de dos carriles y solo 72 kilómetros de 4 carriles. Lo que habla del atraso en la red carretera, y al mismo tiempo provoca que Chiapas sea un lugar económicamente aislado, agudizándose la dispersión poblacional, debido a la falta de interconexiones municipales e interregionales en las zonas rurales y a la carencia de servicios básicos (*Idem*: 6), lo que se refleja en el alto índice de marginación y los bajos niveles de desarrollo humano.

Chiapas es el estado con el menor desarrollo humano y económico del país, que al igual que el sureste ha sido sistemáticamente discriminado en materia de inversión pública, ya que la región no cuenta con la infraestructura que tiene el norte y el centro del país, para constatarlo tenemos que en Nuevo León, el 21.1% del total de su red carretera corresponde a la red troncal federal (que son las carreteras mejor mantenidas y conservadas), el 37.5% a carreteras alimentadoras, las cuales cuentan con especificaciones en función del tipo de tránsito (que en su mayoría es pesado para esta región del país y entre mayor sea éste las especificaciones son mayores) a los caminos rurales corresponde el 41.4% (los cuales se encuentran en mejores condiciones que los de la región sur, debido en gran medida, a su situación climatológica y al tipo de mantenimiento). Por su parte, en Chiapas solo el 11.7% de sus carreteras son troncales (casi el 50% menos que en Nuevo León), 11.3 corresponde a carreteras alimentadoras y el 76.7% a caminos rurales, que como ya se mencionó, en gran parte del año son intransitables, lo que la hace una región económicamente aislada, donde la baja actividad económica se liga estrechamente a los problemas de pobreza de la población, creándose un círculo perverso, donde la infraestructura puede jugar un papel clave para salir de él y en ésta medida mejorar el bienestar de la población y acceder a una vida digna.

3.3. Necesidades de infraestructura carretera en México.

En el sistema de transporte con el que cuenta México, predomina el modo carretero en comparación con otros. La infraestructura carretera ha consolidado su papel como elemento principal del sistema de transporte nacional, ha contribuido de manera decisiva a la integración nacional, al impulso del comercio entre los principales centros de producción y consumo y a la articulación de cadenas productivas y corredores industriales en diversos puntos del territorio nacional, aspectos todos ellos indispensables para fortalecer la productividad de las industrias y la competitividad de la economía en su conjunto. Constituye al mismo tiempo, uno de los instrumentos para impulsar el desarrollo y la inclusión social. La red carretera nacional se ha desarrollado de manera gradual a lo largo de varias décadas, comunica hoy gran parte de las regiones y comunidades del país, sin embargo, persiste un importante rezago tanto en su construcción como conservación.

Los principales aspectos de la problemática de la red federal de carreteras son el deficiente estado físico en que se encuentra, las limitaciones geométricas y de capacidad de una longitud importante de los corredores que constituyen sus tramos más utilizados, la todavía insuficiente cobertura, el mal estado de los caminos rurales y la necesidad de consolidar el funcionamiento del sistema nacional de autopistas de cuota, tanto en lo que se refiere a sus aspectos financieros como a cuestiones operativas y de conservación.

Actualmente en la red carretera coexisten múltiples necesidades que requieren atención prioritaria entre las que destacan:

La conservación de las carreteras federales.

La construcción, modernización y ampliación de la red de carreteras federales.

La conservación de las carreteras alimentadoras y los caminos rurales existentes.

La ampliación de la red de carreteras alimentadoras y caminos rurales.

La ampliación de autopistas.

Conservación de carreteras federales. Uno de los principales aspectos de la problemática de esa red es el deficiente estado físico en que se encuentra, debido sobre todo a insuficiencias presupuestales crónicas que redundan en la dificultad para superar rezagos y en la generación de sobrecostos de operación para los usuarios.

Construcción, ampliación y modernización de la red federal. Actividades indispensables para el buen funcionamiento de la economía y la integración nacional. Actualmente, muchos caminos requieren de ampliaciones o mejoramiento de sus

especificaciones en toda su longitud o en ciertos tramos, sobre todo para superar la saturación que registran, abatir rezagos que debilitan la competitividad nacional y mejorar la seguridad de los usuarios. En algunos casos es necesaria la construcción de nuevas carreteras con trazos apropiados para atender las condiciones de circulación del tránsito actual. Es necesario, incrementar la disponibilidad de vías modernas y de altas especificaciones, que permiten disminuir costos asociados al transporte de carga y pasaje e impulsen la producción, el comercio y el desarrollo de actividades recreativas.

Autopistas de cuota. Si bien es cierto que México cuenta con uno de los sistemas más extensos del mundo, por otro lado, se hace necesario continuar impulsando la construcción de vías de este tipo en condiciones financieras que impidan la reaparición de problemas que se presentaron en años pasados y que obligaron al gobierno a rescatar las autopistas concesionadas con un alto costo para la sociedad. 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 fortalezca no sólo al mercado exterior sino también, el impulso al mercado interno. Se pretende que al final del sexenio de Fox se alcancen 19 mil 245 kilómetros de carreteras modernas y tecnificadas, por lo que se tendrían que construir 12, 647 kilómetros en el periodo, lo cual parece inalcanzable, ya que para el año 2000 se tenía una longitud de 6, 598 kilómetros.

Caminos alimentadores y rurales. Se hace necesario, consolidar la descentralización de recursos y responsabilidades, así como por proveer a los estados y municipios de la asesoría técnica que les permita mantener sus redes en buen estado físico y prestar servicios cada vez más eficientes. Asimismo, en un corto plazo, ampliar la cobertura de la red para integrar a un número mayor de localidades aisladas, por lo que se tendrían que construir por lo menos, 45 mil kilómetros ya que, representan un importante elemento en el combate a la pobreza, y a través de acciones de reconstrucción y especialmente de conservación con uso de la mano de obra campesina e indígena no calificada, se genera empleo temporal³⁰, lo que representa una fuente alternativa de ingresos para la población más necesitada de las regiones y zonas con mayor rezago económico.

Para el año 2000 se estimaba una inversión anual para la conservación de la red federal del orden de \$7,105 millones de pesos; para la conservación de redes estatales \$10,212; para obras en corredores \$12,200 millones de pesos; para obras fuera de corredores \$5,000; para caminos rurales \$4, 200 y para carreteras alimentadoras \$4,700, lo que da un total de \$43,417 millones de pesos. Sin embargo, solo se invierte alrededor de la tercera parte de lo necesario. Se requiere, además de realizar la conservación rutinaria en las carreteras federales, la reconstrucción de 6 mil 469 kilómetros y efectuar

30 El Programa de Empleo Temporal es un programa especial del Gobierno Federal en materia de caminos rurales, sus acciones se orientan básicamente a la generación de empleo para la mano de obra local desempleada o subempleada y a mantener en buenas condiciones de operación la red de caminos rurales existente.

trabajos de conservación periódica en 34 mil 647 kilómetros durante el periodo 2001-2006, que es el horizonte estimado para la recuperación física de ésta red. Se considera que para alcanzar estas metas durante los seis años referidos se requiere una inversión total del orden de 40 mil millones de pesos (SCT, 2001). Sin embargo, el Banco Mundial (BM) estima que para recuperar el rezago en el sector, se deben invertir unos 900 millones de dólares anuales durante los próximos 10 años (Peña, 2004).

Los insuficientes niveles de inversión han generado: problemas para recuperar los rezagos en la red carretera, por lo que la red dejará de tener caminos malos hasta 2010 (sí se invierte lo necesario); retraso en la modernización de los 14 corredores troncales; reducción de los montos de inversión para obras fuera de corredores; imposibilidad de avanzar en la descentralización de la red federal de carreteras y una expansión lenta y rezagos en el mantenimiento de los caminos rurales (San Martín, 2003).

El mal estado de las carreteras provoca importantes sobrecostos a la operación de los vehículos que la utilizan: se calcula que actualmente importan, tan sólo en la red federal, 20 mil millones de pesos anuales. De ahí la necesidad de mantener en buenas condiciones la red y ampliar su cobertura.

La necesidad de un desarrollo equilibrado entre las regiones, las tendencias demográficas, la urgencia de contar con infraestructura y servicios de transporte cada vez más eficientes y confiables en todo el territorio, demuestran que la demanda nacional de transporte por carretera seguirá creciendo en todas las regiones del país, así como, para todo tipo de carreteras.

En el marco de la globalización las condiciones del éxito competitivo de las regiones y los estados se refieren a: ventajas comparativas iniciales de localización, competitividad debe ser favorecida por una adecuada y avanzada estructura de comunicaciones. En este aspecto, podemos observar que la red vial nacional y la estructura de comunicaciones se encuentran atrasadas con respecto a los requerimientos del mercado interno y de las conexiones entre las economías estatales y municipales y el sistema de puertos por los que se exportan los productos nacionales. Las condiciones de aislamiento territorial y la concentración de la inversión en las zonas urbanas con abandono de las zonas rurales, son uno de los elementos explicativos del atraso de ciertos estados y municipios; así mismo se reporta la dificultad de acceso a los principales mercados motivado por las deficiencias de la red de infraestructura nacional y de servicios públicos. Otra clave es la accesibilidad de las regiones. México se ha caracterizado históricamente por ser una economía rural con un importante aislamiento geográfico. Las políticas aplicadas para la construcción de infraestructura que logren superar tal condición aún no se realizan bajo un esquema multimodal, con un abandono casi total de las vías férreas, por lo que el desarrollo del transporte multimodal es todavía incipiente y todo éste fenómeno se acompaña de la falta de seguridad para el desarrollo de las actividades de transporte que aumentan el aislamiento de algunas regiones. Es fundamental desarrollar desde las

comunidades una nueva estrategia de desarrollo integral, equitativo, incluyente y sustentable, particularmente para los estados del sur, en ello radica el verdadero desarrollo y crecimiento de los pueblos.

De ahí la necesidad de establecer nuevos mecanismos para analizar la relación Infraestructura Carretera-Índice de Desarrollo humano y en esta medida implementar las políticas públicas adecuadas, para que cada región y/o estado cuente con las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo humano en su territorio. En el siguiente capítulo se presente una propuesta para conocer dicha relación.

IV. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA RELACIÓN INFRAESTRUCTURA CARRETERA-DESARROLLO HUMANO.

Uno de los principales retos que se plantean para los gobiernos y la Administración Pública, es el impulso al desarrollo humano. De ahí la necesidad que tienen de constituir herramientas de apoyo que permitan el análisis, implementación y evaluación de políticas públicas encaminadas a fomentarlo.

En el contexto actual de globalización y neoliberalismo, las necesidades sociales levantan nuevas presiones para el gobierno que pueden poner en tela de juicio su capacidad para gobernar. En este sentido, es fundamental que los gobiernos implementen y reorienten las políticas públicas hacia el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población de sus países. En esta perspectiva, la infraestructura carretera puede constituirse como una vía para que la población satisfaga sus necesidades básicas e incrementen su desarrollo humano, a partir de una ampliación de las oportunidades que les permitan elegir y transformar sus condiciones de vida y al mismo tiempo, conducir las al desarrollo, concebido como un proceso de apertura de oportunidades para todos.

El propósito de este capítulo es demostrar cuantitativamente la relación que existe entre Infraestructura Carretera y Desarrollo Humano en México. El estudio se efectúa con el Paquete Estadístico para Ciencias Sociales Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), donde se realiza una regresión múltiple para explorar y cuantificar dicha relación, es decir, para poner en evidencia la relación que existe entre desarrollo humano e infraestructura carretera.

Se parte de la hipótesis de que la infraestructura carretera juega un papel esencial en el desarrollo humano, significa un complemento al desarrollo económico y social, a la disponibilidad de servicios básicos y un refuerzo a las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades básicas.

Los indicadores utilizados para el análisis son: el índice de carreteras, para el caso de la infraestructura carretera y el Índice Refinado de Desarrollo Humano con Medias Generalizadas (IRD-MG) para el desarrollo humano. A partir del IRD-MG se establece de una manera más objetiva las desigualdades entre estados del país y los individuos. En el Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002 se propone el uso del concepto de *media generalizada* para reformular el IDH y hacerlo sensible a las diferencias entre personas. En informes anteriores, las tres medidas (longevidad, educación e ingreso) del IDH se reflejaban como promedios, por lo que ocultaban amplias disparidades en la población total. De ahí la importancia de ser ajustado usando medias de desigualdad o medias generalizadas. Esta es una de las contribuciones más importantes del primer *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*.

El IRD-MG permite asignar una importancia variable a la desigualdad como factor determinante del desarrollo humano. De hecho, a mayor importancia de la desigualdad menor desarrollo humano general se registra.¹

Las políticas públicas entendidas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente es la resolución de problemas, pueden ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos (Aguilar, 1996: 32). No obstante, representan sin duda, la efectividad de la acción de los gobiernos. Políticas públicas eficientes que respondan positivamente a los problemas económicos y sociales darán como resultado un Estado con una Administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad futura.

Para impulsar el desarrollo humano, los gobiernos deben alcanzar una serie de umbrales críticos en materia de educación, salud, infraestructuras y gobernabilidad, que les permitan a sus países despegar hacia un desarrollo económico y social sostenido (PNUD, 2003: 24).

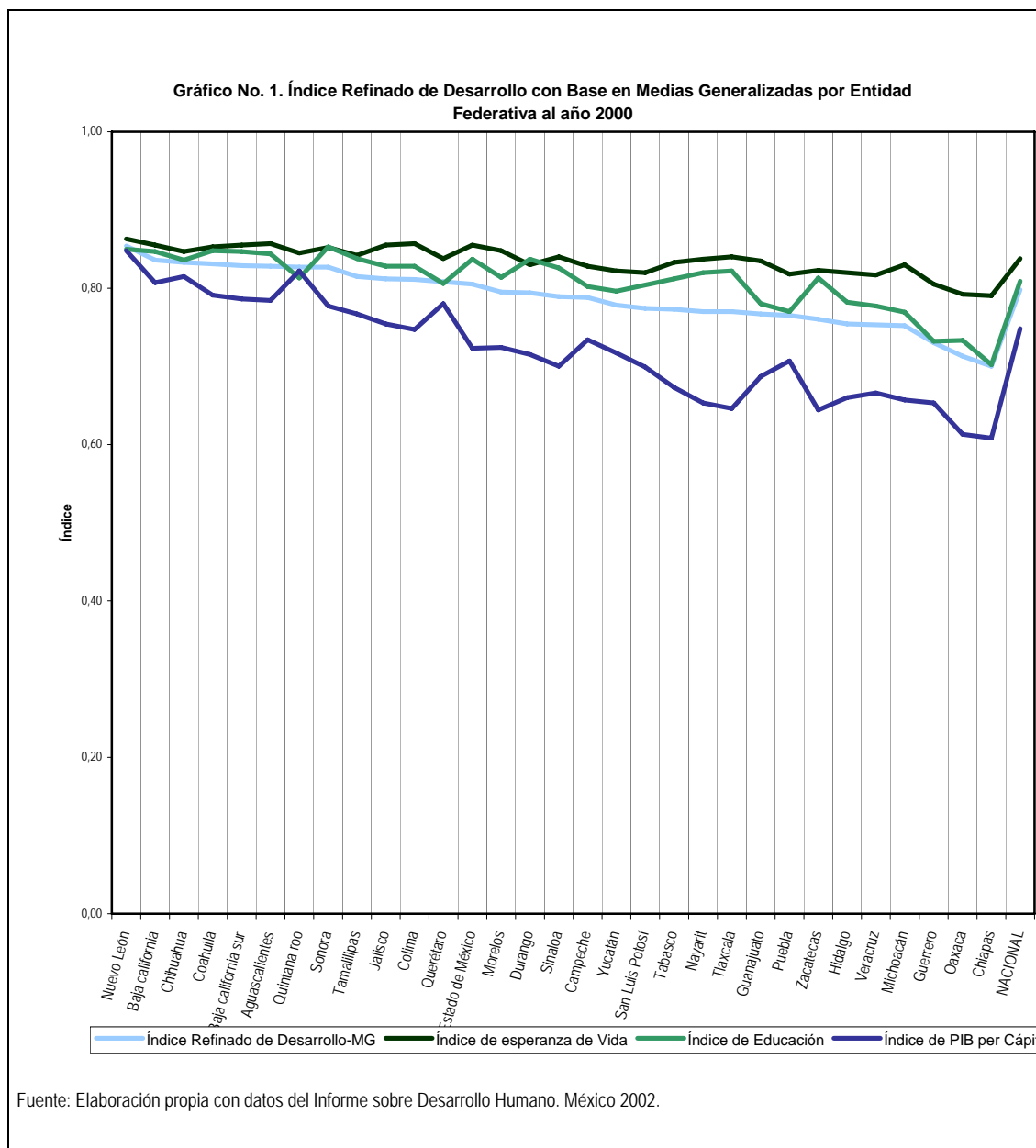
En este contexto, se fundamenta la necesidad de que los gobiernos no solo definan la hechura de las políticas en materia de carreteras bajo criterios fundamentalmente de su rentabilidad económica, y evaluados y priorizados por modelos realizados en otros países, bajo condiciones totalmente diferentes a las que existen en México, sino que se reflexione sobre cuales son las políticas acordes en la materia, para impulsar el desarrollo humano en México y en este sentido, que la población del país acceda a una mejor calidad de vida mediante una contribución eficiente de la infraestructura carretera.

Es importante que los gobiernos impulsen políticas públicas carreteras que se orienten: a) impulsar el desarrollo humano (mediante el refuerzo de iniciativas exitosas, la gradual desaparición de programas ineficaces y la consolidación de una estrategia con un enfoque de formulación de políticas basadas en lo territorial y b) fortalecer la conectividad entre las regiones del país, en términos de infraestructura de transporte y comunicaciones (donde las carreteras y los caminos en combinación con otros tipos de infraestructura abran espacios a las comunidades para acceder a mejores niveles de desarrollo humano y bienestar social).

¹ Para una profundización ver dicho informe, *capítulo 4*. p. 81-107.

4.1. MODELO TEORICO.

Uno de los problemas más complejos de la Administración Pública es mejorar el desempeño de los servicios sociales y de infraestructura, mediante mecanismos eficientes de inclusión social que permitan incrementar el desarrollo humano de la población, particularmente de aquellas regiones y estados del país que se encuentran más rezagados del desarrollo. Desde esta perspectiva, la infraestructura carretera constituye uno de los principales medios para que la población acceda a la salud, educación y empleo, los cuales configuran los *satisfactores básicos* para impulsar su desarrollo humano y mejorar su calidad de vida.



En México, la concentración de la infraestructura y la actividad económica en ciertas regiones y su tendencia hacia una mayor concentración, ha afectado negativamente a otras, rezagándolas del desarrollo, lo que se acompaña con problemas de pobreza y de disminución en el nivel de bienestar de la población, aspectos que tienen su origen en la forma desigual en que la actividad económica, social e infraestructura se distribuye en el territorio. Se manifiesta en bajos niveles de educación, salud e ingresos. De las localidades que han surgido desde 1970 a la fecha, 9 de cada 10 son rurales con características de aislamiento, presentan un alto o muy alto grado de marginación, carecen de servicios y se integran en sistemas rurales de muy bajos niveles de vida y productividad. A lo anterior, se suman condiciones geográficas como difícil accesibilidad y lejanía a centros urbanos que ofrecen equipamiento e infraestructura básica (centros de salud, educativos, de abasto, etc.), por lo que las condiciones de vida de la población de estos asentamientos rurales son precarias (SEDESOL, 1998).

En este contexto, la infraestructura de caminos es de vital importancia y permite orientar la distribución de la población en cada región, tiene un alcance económico y funcional para acelerar la circulación comercial de los productos, facilitar el desplazamiento de personas e impulsar la organización por redes de diversos tipos de servicios y equipamientos para el desarrollo de las regiones y los estados. Los efectos territoriales de la infraestructura del transporte se refieren básicamente a:

Internos (sobre los usuarios):

- Acceso a los satisfactores básicos (salud, educación, mercados).
- Disminución de tiempos de viaje.
- Acelera la circulación de los productos.
- Cambio en los costes de funcionamiento.

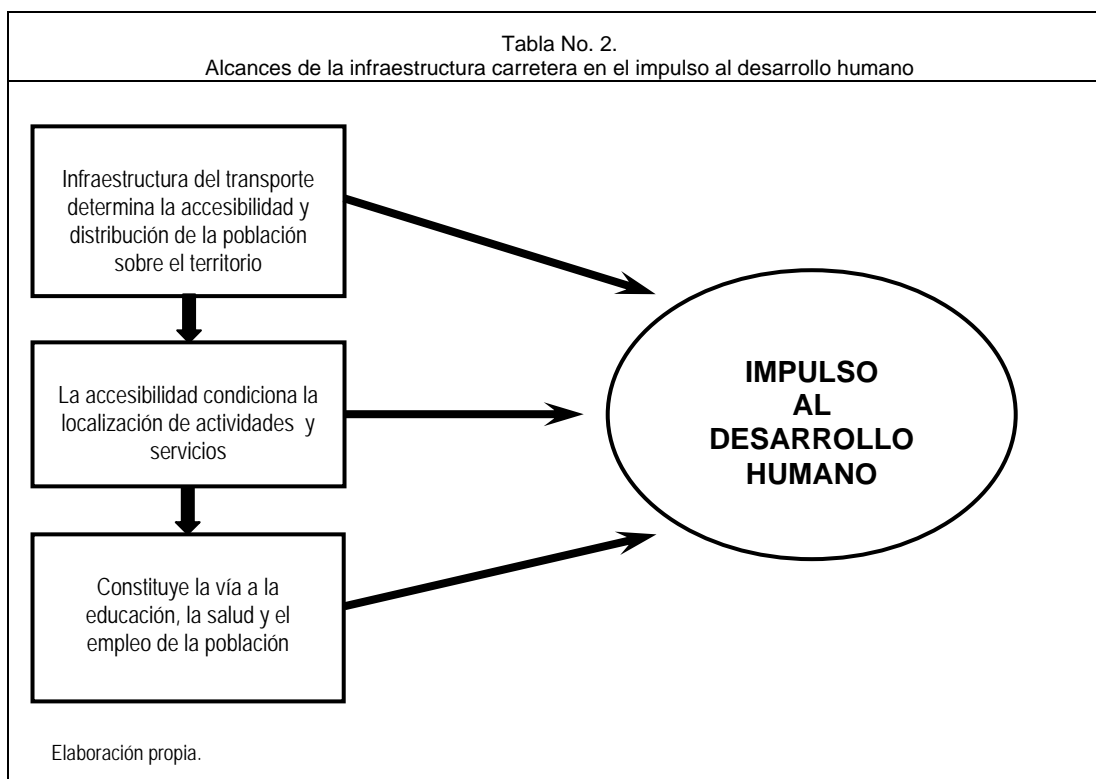
Externos (sobre la sociedad)

- Efectos urbanísticos y territoriales.
- Efectos socioeconómicos.
- Efectos medioambientales (Universidad de Coruña, 2004-2005).

Los efectos territoriales de la infraestructura vial se resumen de la siguiente manera:

Tabla No. 1. Efectos territoriales de la infraestructura vial		
FASE	EFEECTO	
DISEÑO	Expectativas en torno a: ⇒ precios del suelo ⇒ potenciales territoriales y urbanísticos	
CONSTRUCCIÓN	Inversión económica: ⇒ empleo ⇒ actividad empresarial	Obras y trazado: ⇒ Impactos ambientales ⇒ usos del suelo
EXPLOTACIÓN	Variaciones en: ⇒ accesibilidad ⇒ coste del transporte ⇒ localización de actividades	Dinámica / Generación: ⇒ desarrollo de actividades ⇒ nuevos tráficos e itinerarios ⇒ efectos urbanísticos
OBSOLECENCIA	⇒ Pérdida de accesibilidad ⇒ Incremento del coste del transporte ⇒ Deterioro ambiental ⇒ Impactos negativos sobre las actividades y los agentes territoriales	

Adaptado de "Efectos territoriales y urbanísticos de los Ferrocarriles: Aportaciones Metodológicas". Serrano Rodríguez, A. Seminario sobre "Ferrocarril, Urbanismo y Territorio". Peñíscola, 1987.



Con base en la importancia que reviste el desarrollo humano para que las personas amplíen sus alternativas de acceso a un nivel de vida satisfactorio, puedan desarrollar sus posibilidades plenamente y vivir de modo productivo y creativo, es requisito indispensable, la acción eficiente y coordinada del Estado, a través de la Administración Pública y la sociedad, para alcanzar eficazmente su logro. Es urgente disminuir la brecha de desigualdad entre las regiones, los estados y en su interior y en esta medida hacer frente a los problemas de desarrollo humano en los que se encuentran.

La infraestructura carretera constituye uno de los elementos básicos para promover el desarrollo económico y social de un país y en esta medida impulsar el desarrollo humano. Es una condición necesaria pero no suficiente, que debe ir acompañada de otros tipos de infraestructura como la social, para que su influencia repercuta en el desarrollo humano de la población.

La idea de que los proyectos de infraestructuras de transporte tienen una importante repercusión en el desarrollo económico y social de las regiones se ha utilizado frecuentemente para justificar la asignación de recursos para este tipo de proyectos. Sin embargo en México, no existe un modelo que permita comprobar la importancia que tienen las carreteras para el desarrollo humano.

A continuación se presentan dos modelos que pueden justificar, comprobar y evaluar la relación infraestructura carretera-desarrollo humano. Este estudio se podría complementar con evidencias empíricas para medir su impacto, una vez construida la carretera, es decir hacer una evaluación *ex post*, lo que permitiría confirmar la relación positiva infraestructura carretera-desarrollo humano, que podría constituirse en una investigación posterior.

Una política de desarrollo, que contemple el desarrollo humano desde su vertiente territorial plantea, el desarrollo integral de los territorios, que por sus particularidades en el caso de México, requiere de un ordenamiento y planificación que apunten a un desarrollo integral de la región, a partir de políticas públicas eficientes que se materialicen en un mayor desarrollo humano y al mismo tiempo, se constituyan en un mecanismo de apoyo para una gobernación eficiente.

En este estudio, se plantea que el Desarrollo Humano, —operacionalizado a través del Índice Refinado de Desarrollo con base en Medias Generalizadas (IRD-MG)— depende del nivel educativo, del nivel de Salud y del Ingreso per cápita y se incorpora la variable Infraestructura Carretera, las cuales se operacionalizan en el mismo orden como Índices de: Educación (IE2000), Esperanza de Vida (IEV2000), Índice del Producto Interno Bruto per cápita, ajustado por componente petrolero al año 2000 (IPIB2000) e Índice Total de la Red Carretera Nacional (ITOTAL2000).

El modelo construido para esta investigación propone una relación positiva, en cada una de las variables mencionadas, como se muestra a continuación.

Desarrollo Humano=f ((+) educación, (+) salud, (+) ingresos, (+) infraestructura carretera)

Es decir, se tiene una relación positiva entre desarrollo humano como variable dependiente y educación, salud, ingresos e infraestructura como variables independientes. Así por ejemplo, a mayor educación se tiene un índice mayor de desarrollo humano.

La utilización de dichas variables se debe a la importancia que revisten para impulsar el desarrollo humano de la población. No se debe olvidar que las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano son: la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable poder adquirir conocimientos socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (PNUD, 2003: 2). Para ampliar la gama de alternativas humanas es fundamental desarrollar las capacidades que posee la persona para elegir el tipo de vida que quiere llevar.

4.2. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES.

Los datos utilizados para la creación de los índices de carreteras se tomaron de la información sobre la Red Carretera Nacional publicada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en el año 2000². Los índices del desarrollo humano (salud, educación e ingreso), se obtuvieron de la información publicada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-México), en el Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002.

El análisis para establecer dicha relación, se realizó para el año 2000, debido a que es en ése año cuando se formaliza por parte del gobierno federal, el Primer Informe sobre Desarrollo Humano en México con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Como se comenta anteriormente, para este análisis se utiliza el Índice Refinado de Desarrollo con Medias Generalizadas (IRD-MG)³, debido a que este índice, a diferencia del IDH refleja de una manera más aproximada, las desigualdades en salud, educación e ingreso entre los individuos y los estados del país. La Media Generalizada permite asignar ponderaciones diferentes a los valores a ser promediados de manera que, cuando hay desigualdad entre ellos el promedio lo registre. En este sentido es importante que los gobiernos se preocupen por la desigualdad entre individuos, estados y regiones, ya que,

² Es importante destacar que los datos correspondientes al Distrito Federal, no se tomaron en cuenta ya que la longitud carretera a cargo la SCT para el año 2000 era de 150 km. La construcción y mantenimiento de la red vial urbana en ese marco territorial, corresponde al gobierno del D.F.

³ En las Notas técnicas del Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002, se encuentra la metodología utilizada para el cálculo de dicho índice.

puede generar un clima de ingobernabilidad reflejado en la desintegración de los lazos interpersonales, un clima de hostilidad, violencia y crimen, conflictos sociales y en último término consecuencias indeseables, incluso para los que se encuentran en las mejores posiciones dentro de la desigualdad existente.

Para la perspectiva del desarrollo humano, la igualdad de capacidades básicas es fundamental, pues la posibilidad de vivir con dignidad depende de dichas capacidades y no hay razón para negar a ningún individuo el potencial de su propia naturaleza (PNUD, 2003: Capítulo 4).

El IDH⁴ es el promedio simple⁵ de los logros individuales en longevidad, educación e ingreso. Como tal es insensible a la desigualdad. Cuando se afirma que a mayor desigualdad existe menor desarrollo humano, se da por sentado que la desigualdad entre las personas obstaculiza su desarrollo y por tanto, el acceso a los satisfactores básicos.

Los índices de densidad referentes a la infraestructura carretera, se construyeron a partir de la información de su longitud a nivel estatal, donde se comprenden los diferentes tipos de carreteras que conforman la red estatal y nacional, con datos proporcionados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la relativa a la superficie territorial en km² emitida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el año 2000. Dichos índices se construyeron de esta manera, ya que se consideró que independientemente del número de habitantes de una región o estado, el acceso a los satisfactores básicos, está dado en un primer momento, en función de la infraestructura física desplegada en el territorio, sea económica o social, lo que permite a la población incrementar sus oportunidades para mejorar su desarrollo humano. A partir de dicha información se obtuvieron los siguientes índices para las carreteras del país y que incluyen: Índice Total Red Carretera Nacional, Índice Total Troncal Federal, Índice Troncal Federal Libre, Índice Troncal Federal Cuota, Índice Troncal Federal Terracería, Índice Troncal Federal Revestida, Índice Total Alimentadoras, Índice Alimentadoras Pavimentadas, Índice Alimentadoras Revestidas, Índice Alimentadoras Terracería, Índice Total Caminos Rurales, Índice Rural, Pavimentada, Índice Rural Revestida, Índice Rural Terracería e Índice Brechas Mejoradas.

⁴ En esencia, se trata de un indicador compuesto, comparable internacionalmente, que combina: (i) la longevidad (medida mediante la esperanza de vida al nacer); (ii) el logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y (iii) el nivel de vida, mediante el PIB per cápita anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares).

⁵ Son promedios que ocultan amplias disparidades en la población total. Grupos sociales diferentes tienen diferentes esperanzas de vida. Frecuentemente hay disparidades en la tasa de alfabetización entre hombres y mujeres. Y el ingreso se distribuye desigualmente. De ahí, que el PNUD realizara correcciones distributivas que permitieran incorporar la variable de la desigualdad como factor determinante del desarrollo humano.

4.3. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES DEL MODELO.

A continuación se describen cada una de las variables utilizadas en los modelos.

4.3.1. IRD-MG2000: Índice Refinado de Desarrollo con Base en Medias Generalizadas calculado al año 2000.

Este índice se obtuvo del Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002 publicado por el PNUD-México en el año 2003, el cual registra la importancia de la desigualdad entre individuos y entre dimensiones (longevidad, conocimientos e ingreso). Constituye la variable dependiente del análisis. Este índice hace referencia a las capacidades fundamentales para ampliar las posibilidades de elección de los individuos, independientemente del tiempo y el lugar en que se encuentren. Son tres las capacidades fundamentales: la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos, y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno. Para la obtención de este índice, el PNUD modificó el procedimiento original de obtención del IDH⁶. De esta manera se establece una nueva medición del desarrollo que refleja con mayor precisión las capacidades básicas abiertas a la población de distintas regiones y se muestra más claramente el panorama de la desigualdad regional en México. Los cálculos del IRD-MG para el año 2000, se realizaron nivel estatal para los treinta y dos estados de la República Mexicana.

4.3.2. IE2000: Índice de Educación calculado al año 2000

El acceso al conocimiento constituye un aspecto crucial para que las personas puedan realizar el proyecto de vida que tienen razones para valorar. La escolaridad de la población constituye uno de los factores decisivos para aumentar la productividad del trabajo e incorporar la innovación tecnológica y con ello fortalecer la competitividad de las economías.

El Índice de educación mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y la matriculación primaria, secundaria y educación superior. Este índice fue calculado a nivel estatal para los treinta y dos estados del país. Se basa en las variables de alfabetización y asistencia escolar. La tasa de alfabetización se construye con la condición de las personas de 15 años o más de cada hogar. La asistencia escolar corresponde a los individuos entre 6 y 24 años de edad que asisten a

⁶ Para una revisión profunda de la definición y cálculo del IRD-MG, ver: Informe sobre Desarrollo Humano México 2002. Notas Técnicas, p. 123.

cualquier centro escolar como porcentaje del total de individuos del hogar en ese intervalo de edades (PNUD, 2003: capítulo 4).

4.3.3. IEV2000: Índice de Esperanza de Vida calculado al año 2000

El Índice de Esperanza de Vida no solo muestra el probable horizonte de vida para una persona, sino también asocia indirectamente a otras capacidades básicas, como estar bien alimentado o saludable (es el indicador de la capacidad para gozar de una vida larga y saludable). Para la construcción de este indicador, se utilizaron los índices municipales de sobrevivencia infantil publicados por CONAPO en el año 2001 para los treinta y dos estados del país (*Ídem.*).

4.3.4. IPIB2000: Índice del Producto Interno Bruto per Cápita, Ajustado por Componente Petrolero calculado al año 2000.

Las oportunidades de las personas para tener un nivel de vida digno están determinadas por una diversidad de factores. De ellos, destacan la posesión de activos, el acceso a satisfactores esenciales relacionados con el gasto social del estado (como la educación, y la salud), así como las posibilidades de lograr una participación competitiva en los mercados de trabajo.

El Índice del Producto Interno Bruto, se refiere al acceso de las personas a los recursos monetarios. El ingreso monetario determina las capacidades para adquirir bienes y servicios. Este indicador fue calculado a nivel estatal. El ingreso de la muestra censal se ajustó al PIB estatal correspondiente. Es decir, mediante los ingresos de los individuos obtenidos de la muestra censal y los PIB estatales del año 2000 se construyeron factores para asignar el PIB de una entidad a la población correspondiente. El factor de ajuste se construye dividiendo el PIB estatal por la suma de los ingresos per cápita de los individuos que viven en dicho estado. Este factor se aplica a cada ingreso per cápita para elevarlo o disminuirlo a un nivel consistente con el PIB estatal (*Ídem.*).

4.3.5. ITOTAL2000: Índice Total de la Red Carretera Nacional

El Índice Total de la Red Carretera Nacional, se refiere a las carreteras construidas a lo largo y ancho del territorio nacional y que sirven como una de las principales vías para acceder a los satisfactores básicos de la población, salud, educación y mercados. En este índice se incluye el total de las carreteras que conforman la infraestructura vial con que cuenta el país e incluye: carreteras troncales, alimentadoras, caminos rurales y brechas mejoradas que se describen a continuación.

4.3.6. ITTF2000: Índice Total Red Troncal Federal

Las carreteras troncales son las principales carreteras que conectan ciudades y puertos, incluye: **ITFL2000**, Índice Total Federal Libre o carreteras federales libres de peaje, **ITFC2000**, Índice Total Federal Cuota o autopistas o de cuota, **ITFT2000**, Índice Total Federal Terracería y **ITFR2000**, Índice Total Federal Revestidas.

4.3.7. ITA2000: Índice Total Red de Carreteras Alimentadoras

Las carreteras alimentadoras son aquéllas que conectan municipios a ciudades, son principalmente estatales y se dividen en: **IAP2000**, Índice de Alimentadoras Pavimentadas, **IAR2000**, Índice Alimentadoras Revestidas e **IAT2000**, Índice Alimentadoras de Terracería.

4.3.8. ITCR2000: Índice Total Red de Caminos Rurales.

Los caminos rurales, son aquellos que conectan comunidades rurales a municipios y se dividen en: **IRP2000**, Índice Rural Pavimentada, **IRV2000**, Índice Rural Revestida e **IRT2000**, Índice Rural Terracería.

4.3.9. ITBR2000: Índice Total Red de Brechas Mejoradas.

Las brechas mejoradas son los caminos que unen comunidades rurales.

Para todos y cada uno de los tipos de carretera, la creación del índice de densidad de carreteras se obtuvo a partir de los datos de su longitud, emitidos por la SCT al año 2000 por entidad federativa, entre el total de la superficie del territorio nacional a nivel de Estado, con información obtenida del INEGI (long. Km./km²).

Tabla No. 3 ÍNDICE DE CARRETERAS EN MÉXICO POR ENTIDAD FEDERATIVA												
EDO.	ITDC	Superficie territorial km ²	LONGITUD DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS 2000									
			TOTAL Longitud Km.	TRONCAL FEDERAL		ALIMENTADORAS			CAMINOS RURALES			BM
				PAVIMENTADA		1	2	3	1	2	3	
				LIBRE	CUOTA	Total	Total	Total	Total	Total	Total	
		Total	Total									
TOTAL	0,17	1.957.723	333 762	41 765	6 549	53 334	10 445	927	6 690	134 834	18 661	60 557
AGS.	0,41	5.272	2 179	375	0	651	93	0	0	809	226	25
BC	0,16	71.505	11 729	1494	227	1121	0	0	3	4 243	357	4284
BCS	0,09	73.948	6 458	1196	0	1584	848	726	30	1 017	0	1057
CAM.	0,08	57.033	4 815	1273	40	1012	13	0	965	573	331	608
CHIS.	0,28	150.615	20 388	2184	204	1825	467	11	371	14 534	733	59
CHIH.	0,05	5.466	12 630	2202	536	2448	0	0	0	6 407	1037	0
COAH.	0,06	73.628	8 411	1553	221	1853	258	0	239	4 287	0	0
COL.	0,38	245.962	2 086	292	84	458	79	0	35	1 017	0	121
DGO.	0,10	122.792	12 319	1914	331	772	280	0	332	7 302	0	1388
GTO.	0,36	31.032	11 061	1115	134	2191	271	0	511	4 764	6	2069
GRO.	0,20	64.791	13 225	1912	293	1094	192	0	1 216	5 503	2254	761
HGO.	0,44	20.664	9 153	841	36	2209	305	0	12	5 453	180	117
JAL.	0,31	79.085	24 822	2041	527	3000	344	190	0	4 754	0	13966
MEX.	0,47	21.419	9 978	780	362	4121	2280	0	0	2 381	0	54
MICH.	0,23	58.585	13 236	2292	395	2371	126	0	166	3 886	0	4000
MOR.	0,40	4.961	2 001	258	162	1096	0	0	24	461	0	0
NAY.	0,21	27.103	5 571	800	144	396	172	0	79	1 689	0	2291
N.L	0,11	64.742	7 176	1182	329	2691	0	0	55	2 919	0	0
OAX.	0,17	93.147	15 947	2794	159	1160	28	0	0	8 186	0	3620
PUE.	0,25	34.155	8 516	1134	285	2258	195	0	171	4 319	0	154
ORO.	0,27	12.114	3 326	452	109	760	132	0	77	1 796	0	0
Q.R.	0,13	39.201	5 035	863	88	992	242	0	0	2 850	0	0
SLP	0,19	63.778	12 198	1667	137	1230	0	0	1 625	7 517	22	0
SIN.	0,28	58.359	16 404	748	412	2162	0	0	2	5 843	1677	5560
SON.	0,18	180.605	33 243	1765	481	3777	313	0	0	4 412	10847	11648
TAB.	0,35	24.612	8 580	569	49	2464	0	0	726	4 222	550	0
TAM.	0,16	79.686	12 411	2225	59	1569	894	0	51	7 546	67	0
TLAX.	0,62	4.052	2 499	553	25	656	77	0	0	1 188	0	0
VER.	0,22	72.005	15 858	2536	535	2329	2324	0	0	6 941	0	1193
YUC.	0,28	43.577	12 254	1258	153	1723	0	0	0	1 507	374	7239
ZAC.	0,14	73.829	10 253	1497	32	1361	512	0	0	6 508	0	343

Fuente: Longitud de carreteras, Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Superficie territorial, INEGI.
ITDC/ Índice Total de Densidad de Carreteras
1/ Pavimentada. 2/ Revestida. 3/ Terracerías. BM/ Brechas Mejorada

4.4. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Para este estudio se construyeron dos modelos econométricos debido a que en el primero, el Índice de Esperanza de Vida no resultó significativo, por lo que fue necesario realizar un cálculo específico con este índice.

En el Modelo No. 1, la variable dependiente la constituye el Índice Refinado de Desarrollo con Medias Generalizadas (IRD-MG2000) y las variables independientes: el Índice de Educación (IE2000), de Ingreso (IPIB2000) y el Índice Total de la Infraestructura Carretera Nacional (ITOTAL2000).

En el Modelo No. 2, la variable dependiente la constituye el Índice de Esperanza de Vida (IEV2000) y las variables independientes: el Índice de Educación (IE2000), el Índice de Ingreso (IPIB2000) y el Índice Total de la Infraestructura Carretera Nacional (ITOTAL2000).

4.4.1. MODELO No. 1.

En este modelo se plantea que el Índice de Desarrollo Humano está en función de las siguientes variables: Índice de Educación, Índice de Ingreso e Índice Total de la Infraestructura Carretera Nacional, donde se espera en cada una de ellas, una relación positiva. Es decir, que existe una relación directa entre el desarrollo humano y los niveles de educación, ingreso e infraestructura carretera, donde a mayor grado de cada uno de éstos, se manifiesta un mayor nivel de desarrollo humano. El modelo propuesto para calcular las variables es el siguiente:

$$\text{IRD-MG2000} = f(\text{IE2000 (+) IPIB2000 (+) ITOTAL2000 (+)})$$

Los resultados obtenidos se muestran en la siguiente tabla.

Tabla No. 4						
MODELO 1						
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	
Model	B	Std. Error	Beta			
1	(Constant)	,162	,009		19,076	,000
	IE2000 Índice de Educación	,436	,015	,437	28,731	,000
	IPIB2000 Índice de PIB per cápita ajustado por componente petrolero	,375	,009	,645	39,842	,000
	Índice Total Red Carretera Nacional	1,236E-02	,003	,044	3,993	,000
R ² = 0.99 Std. Error= 0.0020 F= 3305.96 Sig.= 0.00						

Sustituyendo los coeficientes obtenidos en la regresión lineal múltiple tenemos la siguiente ecuación:

$$\text{IRD-MG2000} = 0.162 + 0.436\text{IE2000} + 0.375\text{IPIB2000} + 0.001236\text{ITOTAL2000}$$

Donde:

A) Si el Índice de Educación (IE2000), sí el Índice de PIB per cápita (IPIB2000) y el de la Red Nacional de Carreteras (ITOTAL2000) son cero, se tendría un IRD-MG de 0.162.

B) En el caso del Índice de Educación (IE2000) que resultó significativa se tiene, que por un incremento en el índice de educación del 1% el IRD-MG se incrementa 0.43%. Este coeficiente se obtiene con el signo esperado, es decir, la relación entre ambas variables es positiva, por lo que esta variable es significativa, lo que refleja una total certeza de que a un mayor grado en el nivel de educación en el país, la población puede

ampliar sus oportunidades para mejorar sus condiciones de vida y elevar su desarrollo humano.

C) Para el ingreso (IPIB2000) la relación fue significativa, se muestra que por un incremento del 1% en el PIB per cápita, el IRD-MG aumenta en 0.37%. El resultado muestra una relación positiva como se planteó en el modelo teórico. Lo que confirma que a un mayor nivel de ingresos en el país, la población puede mejorar su nivel de desarrollo humano.

D) El resultado para caso de la red de carreteras (ITOTAL2000) fue estadísticamente significativo, esto es, que por cada incremento del 1% en el índice de carreteras el IRD-MG aumenta en 0.00123%. Lo cual muestra una relación positiva entre el ITOTAL y el IRD-MG. El resultado indica una relación positiva como se planteó en el modelo teórico, se evidencia así, que a una mayor longitud en la red carretera nacional, la población puede acceder a los satisfactores básicos del desarrollo humano y en esta medida mejorar su calidad de vida.

E) En el caso del índice de Esperanza de Vida (IE2000), se eliminó del modelo porque no resultó significativa.

4.4.2. MODELO No. 2.

Mediante este modelo se explica la relación que existe entre vivir una vida saludable reflejada en el Índice de Esperanza de Vida (IEV2000) como variable dependiente y el Índice de educación (IE2000), el Índice de ingreso (IPIB2000) y el Índice de la infraestructura carretera (ITOTAL2000) como variables independientes. Como se mencionó anteriormente se propone este modelo, debido a que en el primero, su inclusión no fue significativa entre las variables utilizadas. El modelo teórico propuesto es el siguiente:

$$\text{Índice de Esperanza de Vida} = f((+) \text{IE } (+) \text{IPIB } (+) \text{ITOTAL})$$

En este modelo se plantea que el Índice de Esperanza de Vida para el año 2000 (IEV2000), está en función de las siguientes variables: Índice de Educación (IE2000), Índice de Ingreso (IPIB2000) e Índice Total de la Infraestructura Carretera (ITOTAL2000), donde con cada una de ellas, se establece una relación positiva. Lo que significa que la esperanza de vida de la población se incrementa cuando se manifiestan mayores niveles de educación, ingreso e infraestructura carretera.

Las variables significativas a partir del modelo de regresión lineal fueron los siguientes: **IE2000**, **IPIB2000**, **ITOTAL2000**, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla No. 5.					
MODELO 2					
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model	B	Std. Error	Beta		
2 (Constant)	,487	,025		19,512	,000
IE2000 Índice de Educación	,308	,045	,616	6,925	,000
IPIB2000 Índice de PIB per cápita ajustado por componente petrolero	,125	,028	,431	4,547	,000
Índice Total Red Carretera Nacional	3,673E-02	,009	,263	4,050	,000
R ² = 0.95 Std. Error= 0.0060 F= 87.823 Sig.= 0.00					

Sustituyendo los coeficientes obtenidos en la regresión lineal múltiple tenemos la siguiente ecuación:

$$IEV2000= 0.487+0.308IE2000+0.125IPIB2000+0.003673ITOTAL2000$$

Donde:

A) Si el Índice de Educación, el del PIB per cápita y el ITOTAL son cero se tendría un IEV de 0.487, que resulta con el signo esperado y esta dentro del margen en que oscila el IEV para México.

B) Por un incremento del 1% en el Índice de Educación (IE2000), el IEV se aumenta 0.30%. Este coeficiente se obtiene con el signo esperado, es decir muestra una relación positiva entre ambas variables, lo que refleja una total certeza de que a un mayor grado en el nivel de educación de la población del país puede ampliar sus oportunidades para mejorar su esperanza de vida.

C) Los resultados obtenidos para el Índice de Ingreso (IPIB2000) muestran que por un incremento del 1%, el IEV aumenta en 0.12%. El resultado confirma una relación positiva como se planteó en modelo teórico, lo que demuestra que a un mayor nivel de ingresos en el país, la población puede incrementar su esperanza de vida.

D) En el caso de las carreteras, el Índice Total de la Red Carretera Nacional (ITOTAL2000) fue estadísticamente significativo, esto es, por cada incremento del 1% en el índice de carreteras el IEV aumenta en 0.003673%. Lo cual muestra una relación positiva entre el ITOTAL y el IEV, lo que constata que IDH responde a una relación positiva con la infraestructura carretera como se planteó en el modelo teórico, lo que evidencia que a una mayor longitud en la red carretera nacional, la población puede acceder a los servicios de salud y en esta medida, incrementar su esperanza de vida.

Como se puede observar en los resultados de ambos modelos para cada una de las variables propuestas, se confirma que existe una estrecha relación entre el desarrollo humano y las carreteras, es decir, que la infraestructura carretera juega un papel esencial en el desarrollo humano, por la tarea complementaria que tiene para el desarrollo económico y social, la disponibilidad de servicios básicos y como un refuerzo de las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades básicas. Por lo que su influencia penetra cualquier ámbito de la economía y la sociedad y puede dar al país unidad y equilibrio. De esta manera se sustenta que el IDH mantiene una relación positiva con la infraestructura carretera.

Los dos modelos analizados confirman la importancia que tiene la infraestructura carretera para impulsar el desarrollo humano. Con más y mejores carreteras se conseguirá una mayor integración entre los estados y regiones del país. Sin embargo, no se debe olvidar que la infraestructura carretera en sí misma no es un fin, es un medio que por sí solo no puede incrementar el nivel de desarrollo humano, pero tiene un papel complementario, principalmente aumentando el nivel económico, bajando costos y precios y reforzando las oportunidades de acceso a servicios básicos como escuelas, hospitales, fuentes de empleo, mercados, etc. La mejora en infraestructura básica, tanto económica como social —como carreteras, energía y comunicaciones, escuelas, hospitales, saneamiento, etc.— es uno de los mecanismos más eficientes que tienen los gobiernos para atender el desarrollo humano. De ahí la importancia de considerar a la infraestructura carretera, como un eslabón para dinamizar y enlazar esos espacios. No solo como vínculo entre los centros de producción y consumo sino también, como elemento de apoyo a las políticas sociales para que la población acceda a mejores niveles de bienestar y desarrollo humano.

Desde esta perspectiva la presente investigación, busca abrir líneas de investigación donde converjan diversas disciplinas y se analice por un lado: la importancia que tiene la infraestructura carretera para impulsar el desarrollo humano y por otro;

contribuir a la constitución de política públicas que se encaminen a dar respuesta oportuna a los diversos actores sociales en cuanto a sus necesidades de éste tipo infraestructura, lo que al mismo tiempo, fortalecerá económica, política y socialmente al país.

4.5. Aportaciones del estudio al campo de la Administración Pública.

En función de los resultados de los modelos analizados, las aportaciones al campo de la administración pública se pueden sintetizar en:

- Apertura de líneas de investigación en torno a la relación infraestructura carretera-desarrollo humano.
- Fomento de una visión crítica y creativa del quehacer científico y de la acción gubernamental.
- Proceso de construcción de la teoría y la práctica de la administración pública, dirigido a dar solución a problemas sociales.
- Redimensionamiento de la esfera pública en torno a la infraestructura carretera-desarrollo humano.
- Generación de nuevos instrumentos de gestión y análisis.
- Hechura de políticas publicas eficientes que generen fortalezas en la acción gubernamental.

Las aportaciones en la esfera pública se pueden clasificar de la siguiente manera:

Tabla No. 6. Aportaciones de la investigación en la esfera pública		
Económico-administrativas	Sociales	Políticas
-Creación de nuevos esquemas Institucionales, de financiamiento, gestión y ejecución de las políticas públicas en la materia. -Respuesta organizacional eficiente, para que las comunidades tengan acceso al sistema de transporte -Creación de incentivos para el intercambio comercial. -expansión de oportunidades Económicas y sociales para las diferentes regiones del país. -Incremento de la productividad del país.	-Reconocimiento de las necesidades de transporte para las comunidades. -Mejores condiciones de vida para la población, como resultado de contar una infraestructura de transporte que les permita acceder a los satisfactores básicos. -Incremento de oportunidades de empleo y acceso a servicios sociales	-Creación de instituciones y redes de seguridad económica. -Políticas públicas que contribuyan a una mejor distribución de los recursos y los servicios. -Políticas públicas regulatorias que alienten la competitividad y la creación de nuevos mercados. -Revaloración estratégica de las comunicaciones terrestres.
Fuente: Elaboración propia.		

Es necesario que las autoridades públicas responsables diseñen y lleven a cabo políticas que establezcan un equilibrio entre los costos y beneficios que se comparten en la sociedad. Es indispensable que la acción del gobierno, parta de un enfoque estratégico de políticas carreteras, donde se coordinen los diversos actores involucrados y que permita a la población, expandir sus capacidades (principalmente de aquellas localidades aisladas y dispersas), mejorar su calidad de vida y elevar su desarrollo humano.

V. HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN ENFOQUE ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS CARRETERAS ORIENTADAS AL DESARROLLO HUMANO

Es ineludible que la visión gubernamental en la conformación de un enfoque estratégico de políticas carreteras, orientado al fomento del desarrollo humano, contemple una mayor equidad entre los estados y regiones del país, donde se coordinen los diversos actores involucrados (tomadores de decisiones y usuarios) en su configuración y desde la perspectiva de una visión multisectorial que permita a la población expandir sus capacidades (principalmente de aquellas localidades aisladas y dispersas), mejorar su calidad de vida y dinamizar el potencial endógeno del país. La interconexión entre las diversas infraestructuras y servicios de transporte puede jugar un papel primordial en la consecución de dichos objetivos. Si la infraestructura de transporte responde a criterios adecuados puede contribuir eficazmente a conseguir la integración regional que necesita el país, disminuyendo los desequilibrios regionales e impulsando la mejora en las condiciones de vida y la satisfacción de las demandas sociales a nivel local y regional. Es fundamental que en las políticas públicas se considere de manera prioritaria, la relación *infraestructura carretera-espacio-desarrollo*¹ (Meunier, 1999), que de lugar a nuevas formas de gestión y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y se fortalezcan las dinámicas espaciales de los territorios en beneficio de los diversos actores que los constituyen.

De ahí la necesidad de visualizar a la infraestructura carretera como un complemento de otras políticas orientadas a impulsar el desarrollo humano y en función de las características de los distintos tipos de territorio y población y donde, el gobierno a través de la administración pública, ponga énfasis en obtener mejores resultados mediante el establecimiento de prioridades, estrategias y una eficiente movilización de recursos enfocados a la provisión de infraestructura en general y particularmente carretera, que tenga como tarea primordial el logro de los objetivos y metas para impulsar el desarrollo humano y se administre de una manera eficiente, responsable y transparente.

Es preciso reafirmar permanentemente el papel decisivo de los responsables públicos, de modo que se garantice su actuación eficiente, eficaz y efectiva en la implementación y ejecución de las políticas públicas que tengan el mayor impacto sobre el desarrollo humano y donde la gestión eficiente del gobierno permita el establecimiento de un entorno que favorezca una administración transparente y responsable de los recursos,

¹ En este sentido, no se debe reducir la relación infraestructura carretera-desarrollo, sólo a un rol económico o mecánico, sino concebirla desde su vertiente social, e impulsarla como un factor prioritario para integrar cambios en las prácticas sociales en los territorios.

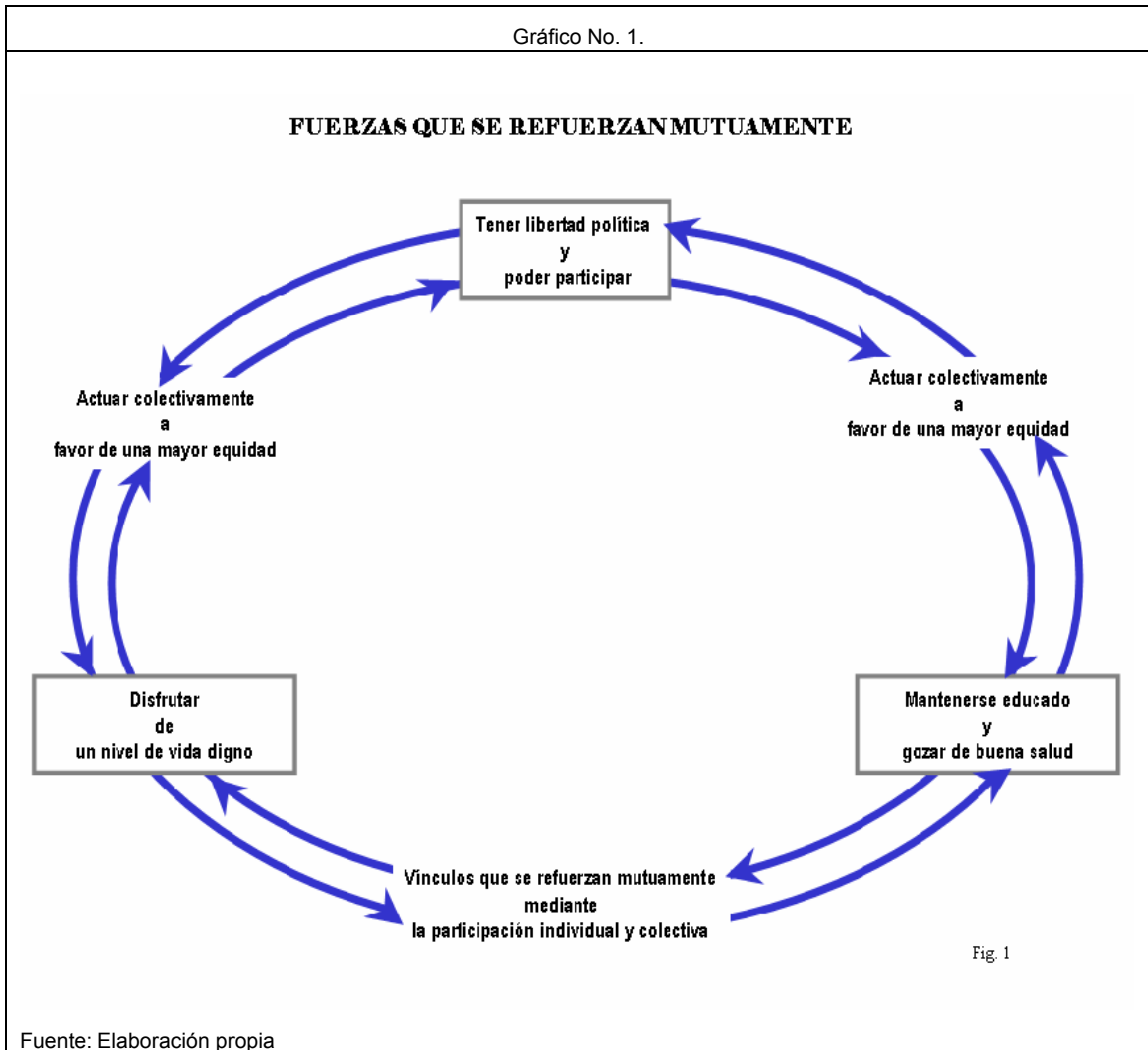
una mejor distribución de los beneficios, así como una mejor relación entre los gobernantes y los gobernados con miras a un desarrollo equitativo y sostenido.

5.1. Rediseño de las políticas públicas carreteras para el desarrollo humano.

Aún cuando la construcción de la red carretera nacional, ha permitido una importante integración regional y una mayor interacción social, en la actualidad subsisten numerosas localidades aisladas o dispersas, que no tienen acceso fácil a ningún camino o carretera pavimentada, lo cual significa, un importante aspecto a destacar en el rediseño de las políticas carreteras para el desarrollo humano.

Es importante destacar que el enfoque del desarrollo humano es más amplio que su instrumento de medición, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), si bien es cierto, que éste ha reforzado la interpretación restringida y simplificada del concepto de desarrollo humano, este último no solo trata de mejorar la salud, la educación y los niveles aceptables de vida, sino también, de expandir las capacidades para ampliar las posibilidades de las personas para vivir la vida que deseen y valoren. Algunas de estas capacidades básicas, sin las cuales muchas otras oportunidades permanecerían inaccesibles, son: la de permanecer vivo y gozar de una vida larga y saludable, la de adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad y la de *contar con acceso* a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno. Algunas otras capacidades y opciones relevantes incluyen la libertad política, económica, social y cultural; la disponibilidad de oportunidades con fines productivos o de creación, el respeto por sí mismo, el ejercicio pleno de los derechos humanos y la conciencia de pertenecer a una comunidad. De acuerdo con esta perspectiva, el desarrollo humano no consiste solamente en contar con todas esas capacidades y ampliarlas permanentemente, sino también en procurarlas de manera productiva, equitativa, sustentable y participativa (CONAPO, 2000).

De ahí la necesidad de que el objetivo principal de las políticas públicas sea orientado y contribuya a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población mediante el diseño e instrumentación de programas encaminados a ampliar las capacidades y opciones de las personas y aprovechar todo su potencial.



En este contexto lo que las personas pueden ser o hacer difiere de un área geográfica a otra. Esto se debe principalmente a las diferencias de recursos entre ámbitos espaciales. En México, la vigencia del derecho de las personas a su desarrollo difiere entre las unidades geopolíticas que lo conforman. Sin duda, las desigualdades regionales en activos, ingreso y acceso a bienes y servicios contribuyen a generar posibilidades de elección individual y colectiva diferentes.

También es cierto que iguales recursos económicos pueden traducirse en distintas oportunidades de desarrollo para los individuos ante las particularidades de la naturaleza, la sociedad, las instituciones y las políticas públicas locales (PNUD, 2002: 33). Sin embargo, es innegable que mediante políticas de redistribución y de una reasignación de prioridades del presupuesto público, es posible incrementar la equidad entre estados y

regiones del país e impulsar el desarrollo humano. Esto implica que las políticas más inmediatas para mejorar su situación, deben estar orientadas a garantizar un uso más eficiente de los recursos existentes, donde concurra una estrecha coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), que no solo ayude a evitar una superposición del gasto, sino que permita implementar nuevas estrategias de acción encaminadas a impulsar el desarrollo humano en función de las necesidades a escala local.

El rediseño de las políticas públicas carreteras implica el establecimiento de objetivos claros para los proyectos de la infraestructura involucrados en el desarrollo regional, estatal o municipal, los cuales deben incluir el contexto y las necesidades estratégicas específicas de cada una de las regiones y estados. Una descripción de los vínculos de estos objetivos con relación a las políticas en otros sectores y su relevancia para los diferentes niveles de gobierno, lo cual permitirá coordinar las políticas y planes de infraestructura —pues en la práctica frecuentemente se da una falta de coordinación entre éstos para la toma de decisiones— con la garantía de un uso eficiente de los recursos. Para cumplir dicho objetivo, es necesario que el gobierno procure un acercamiento multisectorial enfocado a obtener resultados y a evaluar constantemente la efectividad de los programas estatales y federales de impulso al desarrollo humano.

Es deseable acompañar estas políticas con otras iniciativas encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población para que de esta manera, se asegure el impacto socioeconómico deseado en cualquier ámbito socioterritorial. Asimismo, es importante insistir en que la infraestructura de transporte no determina los procesos de desarrollo regional, si faltan otros factores como la incentivación empresarial, la innovación, el mercado de trabajo, la formación profesional, hospitales, etc., así también es necesario, tener claro que el impulso al desarrollo exige redes de transporte adecuadas, que podrían ser el factor para permitir el acceso de la población a los satisfactores básicos y al mismo tiempo, afianzar el criterio de competitividad territorial.

Dentro del sistema territorial el sistema de transporte –infraestructura y servicios–, cubre tres funciones: accesibilidad espacial, conexión del sistema productivo y la actividad productiva que genera por sí mismo. En la accesibilidad, hay que tener en cuenta la interrelación entre los elementos del espacio, con independencia de la demanda de comunicación entre los mismos (accesibilidad potencial) y la del concepto de accesibilidad como factor de interacción entre los nudos del territorio, en base al poder de atracción de cada región, lo que posibilita unir los factores de transporte, los de localización y los usos del suelo, reflejando las ventajas comparativas de una región respecto a la fricción que supone el espacio y su distanciamiento de otros espacios regionales (Gómez, 2000). En este sentido, los gobiernos deben orientar las políticas públicas carreteras además, de la

justicia social hacia la justicia espacial, a la cohesión e integración territorial como objetivo estratégico, con énfasis en el nivel regional y local, mayor atención a los contextos específicos, a las capacidades de los territorios y las identidades territoriales como elemento de identificación e integración, mayor impulso a la cooperación y acento en enfoques centrados en el desarrollo territorial y en la gestión eficiente del territorio y en particular, orientarlas hacia la redinamización, recomposición y revitalización de los territorios rurales.

En el caso de las localidades indígenas de México, caracterizadas por su dispersión, difícil acceso y aislamiento geográfico, la mayoría sólo cuenta con brechas, caminos de herradura y, en menor medida, con caminos de terracería que en época de lluvias son intransitables. Dicha situación provoca desabasto durante estos periodos, retraso en la operación de programas institucionales por la dificultad de acceso, altos costos de rehabilitación de tramos y de traslado de los pobladores, cancelación de obras de electrificación y sistemas de agua, así como dificultad para la comercialización de la producción local. Con frecuencia, el reclamo por mejores vías de comunicación ha dado lugar a conflictos regionales e intercomunitarios.

Además de la existencia de un sinnúmero de pequeñas localidades dispersas, a las que todavía no ha sido posible dotar de un camino, se suma la necesidad de conservar en funcionamiento una extensión considerable de caminos rurales. Se hacen obligatorias la iniciativa para incorporar el uso intensivo de mano de obra de las propias comunidades para lograr la atención permanente con la mayor cobertura posible, para estos requerimientos.

En general, los proyectos para la construcción de vías de comunicación en zonas rurales, principalmente indígenas, evaluados desde el punto de vista de la relación costo beneficio, en muy pocas ocasiones resultan justificables por lo que las inversiones en este rubro son muy reducidas. No obstante, al minimizarse o retardarse los planes de construcción de caminos federales y secundarios, y privilegiarse las grandes obras carreteras se ha consolidado un esquema de expoliación y exclusión de la población rural.

La falta de caminos contribuye a perpetuar el ciclo de coyotaje, acaparamiento y dependencia de los agricultores, pescadores o artesanos indígenas, respecto de los acaparadores, caciques e intermediarios regionales. También impide el acceso oportuno a servicios de salud, al abasto de medicamentos y a la atención de urgencias médicas. En particular, entre las regiones más afectadas por esta carencia se encuentran: la sierra en Durango, la montaña en Guerrero, la sierra Huichola en Jalisco y Nayarit, el Valle de Uxpanapa, Zongolica y la Huasteca en Veracruz (CDI, 2001) y estados de la región sureste, principalmente Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde el bajo desarrollo humano se

debe al restringido acceso a muchos servicios básicos de infraestructura como agua, electricidad, conexiones telefónicas y caminos con buen mantenimiento.

Al año 2000 la población indígena representaba el 10% de la población del país, pero un porcentaje mucho mayor en materia de déficit en infraestructura básica, en total el 25% de los hogares carecía de agua corriente o electricidad, el 19% no tenía alcantarillado y la densidad de su cobertura telefónica era sólo entre un 25% (Chiapas y Oaxaca) y un 50% (Guerrero) del promedio nacional. No obstante, este tipo de dificultades se enfrentan en todo el país, debido a los problemas para llevar los servicios a las áreas rurales y que se ven agravadas en esta región por tener el nivel más alto de población rural pobre y por tener un terreno escarpado y montañoso. Las comunidades indígenas, que son desproporcionadamente rurales y de tamaño reducido, son las más afectadas. Por otra parte, la inversión privada a gran escala en infraestructura es poco factible por el bajo nivel de ingresos de la población que le impide afrontar los costos completos de esos servicios (Fay, 2002: ii) e impide el acceso a los servicios públicos básicos, lo que provoca un círculo perverso de pobreza y bajo desarrollo humano.

En esos estados particularmente en Chiapas, existe una red vial relativamente densa, pero persiste el aislamiento de muchas comunidades. La densidad vial de los tres estados es mayor que el promedio nacional, ya sea que esta densidad se calcule en términos de la población o en relación con la superficie. Sin embargo, la alta dispersión de la población significa que muchas comunidades se encuentran muy aisladas y que no a todas se pueda acceder durante todo el año. En Oaxaca, por ejemplo, el 40% de las localidades de ese estado (que representan un 15% de su población) no tienen camino de acceso. Incluso no todas las cabeceras municipales tienen acceso a través de un camino pavimentado.

Tabla No. 1					
Densidad de carreteras					
	Long. total	Densidad total de la red		Densidad de la Red rural	
	(Km.)	(Km./1000 hab.)	(km./km. ²)	(Km./1000 hab.)	(Km./km. ²)*
Chiapas	20,388	5.2	0.28	3.9	0.20
Guerrero	13,225	4.3	0.2	2.5	1.12
Oaxaca	15,947	4.6	0.17	2.4	0.09
Promedio nacional	10431**	3.3	0.17	1.6	0.08

* No incluye caminos pavimentados
 ** Promedio por estado.
 Fuente: elaboración propia con datos de SCT e INEGI al año 2000.

El siguiente cuadro muestra la composición de la red vial rural en los tres estados. Hay tres tipos de caminos rurales: brechas mejoradas, que en realidad no son adecuadas para vehículos y que por lo general no son transitables todo el año (éstos predominan en Oaxaca); terracerías, que dependiendo de su estado pueden ser transitables todo el año o no (son más comunes en Guerrero) y caminos pavimentados, que son más frecuentes en Chiapas y Guerrero.

Tabla No. 2.										
LONGITUD DE LA RED CARRETERAS 2000										
Estado	TOTAL	Troncal Federal		ALIMENTADORAS			CAMINOS RURALES			BRECHAS MEJORADAS
		LIBRE	CUOTA	PAVIMENTADA	REVESTIDA	TERRACERÍA	PAVIMENTADA	REVESTIDA	TERRACERÍA	
Total Nacional	333 912	41 866	6 598	53 334	10 445	927	6 690	134 834	18 661	60 557
Chiapas	20 388	2184	204	1825	467	11	371	14 534	733	59
Guerrero	13 225	1912	293	1094	192	0	1 216	5 503	2254	761
Oaxaca	15 947	2794	159	1160	28	0	0	8 186	0	3620
Total	49 560	6 890	656	4 079	687	11	1 587	28 223	2 987	4 440
% del total Nacional	15									

Fuente: Elaboración propia con datos de SCT.

Por otra parte, la red vial en general no está en buen estado. En Oaxaca el 35% de la red rural asfaltada está en mal estado, el 35% en estado “regular” y el 30% en buen estado, se encuentra en una situación mejor que el promedio nacional (aunque en el caso de las brechas mejoradas, se estima que cerca del 50% se encuentra en estado razonable y el otro 50% en mal estado). En Chiapas, las cifras son similares para la red rural administrada por la SCT, pero la parte administrada por el estado se encuentra en condiciones peores (se estima que más del 50% está en mal estado).

Si bien es cierto, que en los últimos años surgió una cultura de mantenimiento en el sector carretero del país, los recursos en general no fueron suficientes para mantener la red en buen estado. Eso aplica tanto para el nivel federal como para el nivel estatal y significó que los recursos se concentraran en la red principal en detrimento de la red secundaria y rural.

Además del problema de infraestructura (que determina la posibilidad de acceso), los servicios de transporte rural están poco desarrollados y restringen la movilidad. Si bien no se dispone de información específica, las visitas en el terreno indican que los costos de transporte son elevados para la población rural, con una baja frecuencia de servicio, en especial en la estación lluviosa. Gran parte de la población debe caminar entre una y siete horas para llegar a su destino (*Ídem: 8*), por lo que el acceso a los servicios de educación, salud y mercados, es un problema cotidiano y generalizado. Esta problemática se manifiesta en todas las regiones del país, en mayor o menor medida, pero en la región sur, las carencias de infraestructura en cualquier renglón, se reflejan en la falta de oportunidades para mejorar su calidad de vida, en el aislamiento social y la exclusión política, de ahí que sea la región con el menor IDH del país. Es claro que cada una de las dimensiones del desarrollo humano tienden a reforzarse mutuamente y la mayoría de ellas tiene alguna relación con la infraestructura y los servicios de transporte.

Tabla No. 3:			
El acceso a servicios de infraestructura en las áreas rurales es inferior en los estados del Sur (Hogares rurales sin acceso, 2000)			
Porcentaje de hogares sin acceso	Sin agua entubada	Sin sistema de descarga sanitaria de ningún tipo	Sin electricidad
Chiapas	45.8%	61.7%	23.8%
Guerrero	54.3%	80.0%	24.1%
Oaxaca	42.7%	79.6%	18.1%
<i>Nacional</i>	<i>36.1%</i>	<i>62.3%</i>	<i>16.8%</i>
<i>Numero de hogares sin acceso</i>			
Chiapas	198,358	266,771	102,771
Guerrero	159,868	235,299	71,016
Oaxaca	173,183	322,906	73,421
<i>Total</i>	<i>531,409</i>	<i>824,976</i>	<i>247,208</i>
<i>Total nacional</i>	<i>1,972,692</i>	<i>3,404,397</i>	<i>918,040</i>
<i>Estados del Sur como % de la población rural total sin servicio en el país</i>	<i>26.9%</i>	<i>24.2%</i>	<i>26.9%</i>
Fuente: Fay, 2002: 2.			

Un rediseño de las políticas públicas carreteras para el desarrollo humano, obliga a los gobiernos a:

- ♦ Integrar las políticas carreteras con otras políticas sectoriales y evaluar a todas en forma conjunta, por ejemplo, educación, salud, mercado laboral, seguridad, extensión agrícola, etc.
- ♦ Definir la recuperación de costos en el caso de infraestructuras y servicios muy utilizados con subsidios selectivos directos u otros tipos relacionados de asistencia (por ejemplo, microcréditos) para las familias pobres.
- ♦ Fomentar la participación de la comunidad en las decisiones sobre opciones y prioridades².

² Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas. Estos tres aspectos permiten a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de ideas, información y recursos para la toma de decisiones. Además, y no menos importante, contribuyen a desarrollar la confianza del público en la Administración, lo que, a su vez, incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo (Caddy, 2003).

- ♦ Promover el uso de tecnologías eficientes, con alto contenido laboral de baja capacitación por ejemplo, trabajos viales.
- ♦ Prestar atención al transporte no motorizado y peatones.
- ♦ Promover el uso de emisiones menos contaminantes de los vehículos motorizados para mejorar la salud y el medio ambiente.

Por otro lado, un rediseño de las políticas carreteras para el desarrollo humano en todo el país, implica el impulso de un sistema de transporte multimodal, puesto que en México los puertos, las vías férreas y la infraestructura carretera, se han concebido de una manera aislada e inarticulada. Actualmente, los costes de logística de distribución modales son aproximadamente 30 a 40% del costo final por ventas, que es dos veces más el nivel observado en la mayoría los países de la OCDE (World Bank; 2001a). En esta medida resulta fundamental mejorar los enlaces entre ferrocarriles, carreteras, redes alimentadoras y puertos, así como promover un mayor número de terminales intermodales en el interior del país.

La falta de vías de comunicación y en general los servicios de transporte multimodal registran un desarrollo incipiente en nuestro país debido a que, las infraestructuras portuaria, ferroviaria y carretera se concibieron de manera aislada. En consecuencia, el subsector transporte se desarrolla en medio de una estructura fragmentada y desarticulada, que no solo sólo afecta al sector económico, sino también al social, sobre todo a la población más pobre del país.

En la actualidad, el principal problema de los servicios multimodales de transporte en México radica en su escasez, producto en buena medida de la falta de conexión de las infraestructuras de que dependen. Esto constituye un problema serio, pues obstaculiza la competitividad nacional por impedir el abatimiento en los costos de transporte de mercancías que deben realizar largos recorridos, en particular las destinadas a la exportación. En la economía globalizada es muy alto el valor de estos servicios, por lo que México no puede continuar en el rezago (SCT, 2001).

En este contexto, la dispersión de la población y el mal estado de las carreteras y los caminos y su carencia en diversas regiones del país, así como la falta de un sistema de transporte multimodal, plantean serios retos a la política social y económica del gobierno. De ahí la necesidad de impulsar iniciativas intersectoriales y locales (en el ámbito comunitario, municipal y estatal) que den respuesta oportuna a las necesidades de desarrollo humano de la población y donde la gestión del gobierno permita el establecimiento de un entorno que favorezca una administración transparente y responsable de los recursos, una mejor distribución de los beneficios, así como una

mejor relación entre los gobernantes y los gobernados con miras a un desarrollo equitativo y sostenido.

5.2. Enfoque estratégico de política de infraestructura carretera.

De acuerdo con la importancia que tienen las carreteras para el desarrollo económico y social de un país, el gobierno tendría que considerarlas como un elemento esencial para impulsar el desarrollo humano, por su papel crucial en el acceso a los servicios de salud, educación, mercados y como medio para promover la cohesión social. Al mismo tiempo, porque forman parte fundamental en la ordenación del territorio. No se debe olvidar que el desarrollo endógeno tiene su base en el territorio y en sus recursos. Los recursos naturales, humanos, culturales, institucionales y del conocimiento y los infraestructurales. Es decir la utilización del potencial de desarrollo de cada lugar de la forma más eficiente y donde el papel de las carreteras puede potenciar y poner en valor las especificidades de cada territorio y comunidad.

El desarrollo de las infraestructuras es un factor estratégico para el funcionamiento de los rendimientos crecientes³ y por lo tanto, para el desarrollo económico y social (confianza, innovación local, redes sociales, etc.) del territorio (Congreso Nacional de Carreteras Locales, 2003). Es preciso visualizar a la infraestructura carretera como un complemento de otras políticas orientadas a impulsar el desarrollo humano y en función de las características de los distintos tipos de territorio y población y sobre la base de la integración: sociedad-economía-naturaleza para cohesionar el territorio y en esta medida, fomentar el desarrollo humano y social de los pueblos.

En nuestro país es necesario que el gobierno a través de la administración pública, ponga énfasis en obtener mejores resultados en el desarrollo humano de las diversas regiones estados y municipios, particularmente, los que se encuentran más rezagados. Para lograrlo es preciso, tener una amplia comprensión de los factores que lo determinan y en esta medida establecer las prioridades y estrategias para que las políticas públicas en la materia, tengan un mayor impacto en los niveles de desarrollo humano de la población.

³ Las economías de escala hacen que los rendimientos crezcan a medida que se aumenta la escala de la producción, estos beneficios se deben a: más y mejores infraestructuras y servicios públicos, mano de obra calificada, cercanía con las fuentes de materias primas y mercados, etc.

Lo anterior implica: una vasta comprensión del desarrollo humano⁴ y sus determinantes, es decir, un conocimiento extenso de las regiones, estados y/o municipios con menores niveles de desarrollo humano y una identificación de los obstáculos que enfrentan para mejorarlo (lo que puede constituir el núcleo de una estrategia efectiva), así como la selección de las acciones públicas que tengan el mayor impacto sobre el desarrollo humano, donde los programas del sector social sean un componente importante de este programa, pero igualmente importantes sean las acciones para promover el desarrollo económico, donde la provisión de infraestructura en general y particularmente, carretera, juegue un papel prioritario para el logro de los objetivos y metas. Así también se hace necesaria, la formación de cuadros administrativos para implementar y ejecutar las políticas (Fay, 2002: 13).

Tabla No. 4.		
Impactos sobre el desarrollo humano/pobreza. Resultados sectoriales y acciones públicas. Un ejemplo.		
Impactos	Resultados	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidades económicas gracias a la eliminación de los obstáculos al acceso - Ingresos más elevados gracias a más oportunidades económicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Menores costos de transporte (mejores condiciones de los caminos, costos de operación de vehículos más bajos, tiempos de desplazamiento más cortos) - Mejores servicios de transporte (cobertura, frecuencia, calidad, confiabilidad, precios, conectividad a mercados y trabajos) - Más seguridad vial 	<ul style="list-style-type: none"> - Inversiones públicas y privadas para mejorar la eficacia - Políticas de construcción y mantenimiento - Reforma de los organismos de transporte - Reformas de financiamiento - Reformas en las regulaciones
<ul style="list-style-type: none"> - Más capacidades gracias al acceso a servicios esenciales - Más alfabetismo - Mortalidad reducida 	<ul style="list-style-type: none"> - Menores costos de transporte a los servicios - Mejores servicios de transporte - acceso a servicios de salud, educación y sociales - Más seguridad vial 	<ul style="list-style-type: none"> - Inversiones que vinculen las comunidades con los servicios - Mantenimiento y control eficientes de los vínculos - Soluciones que no sean de transporte (por ejemplo, llevar un servicio a la comunidad)
<ul style="list-style-type: none"> - Habilitación, a través de la participación en el proceso de decisión - Superación del sentimiento de aislamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso consultivo en la planificación de programas - Mecanismos de participación en la planeación y asignación de prioridades - Informes públicos de resultados en relación con presupuestos 	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta y participación local, que incluya grupos vulnerables - Asociaciones de usuarios del transporte - Descentralización de presupuestos y recursos; responsabilidad federal, estatal y municipal
	<ul style="list-style-type: none"> - Menores costos de transporte 	

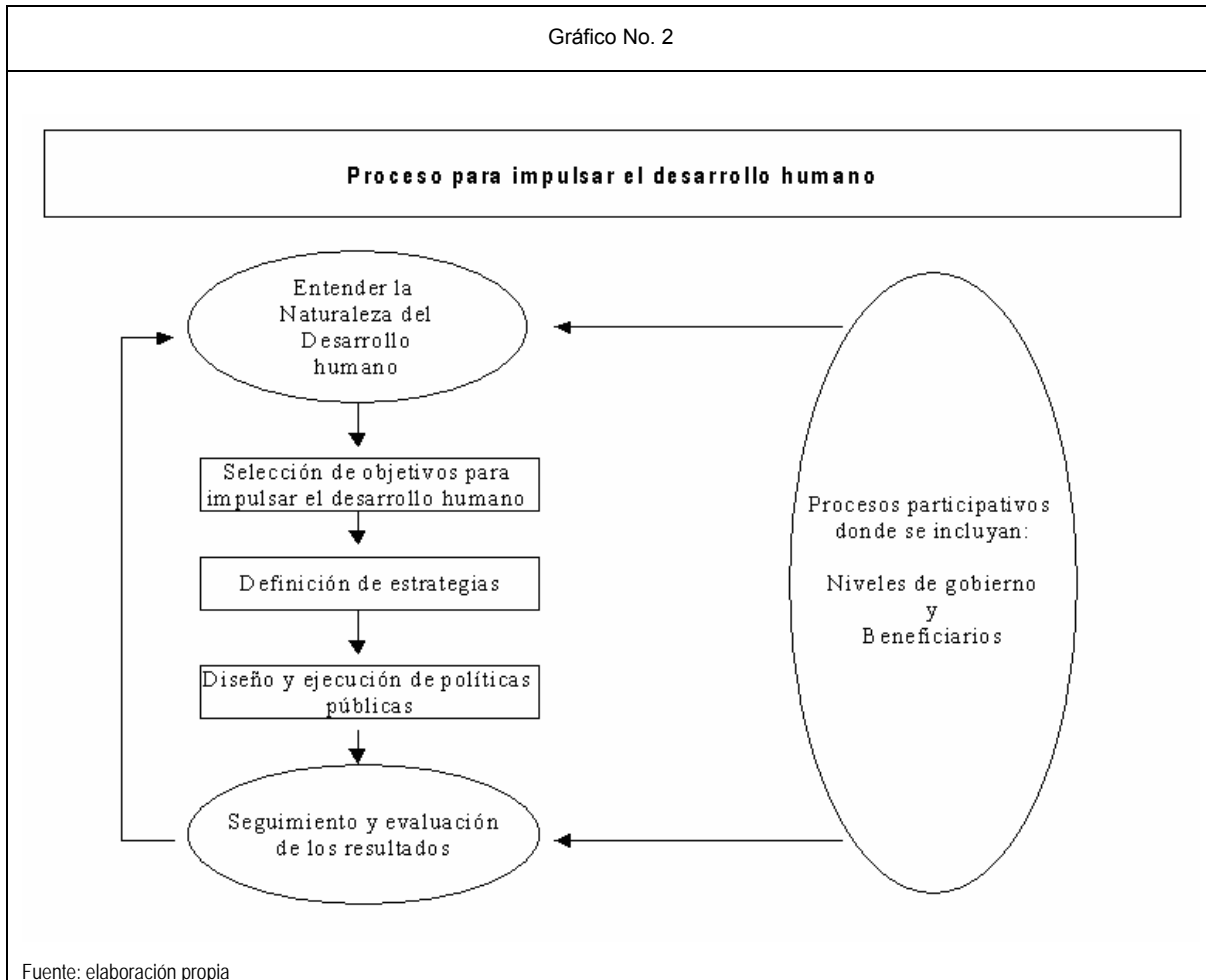
⁴ El desarrollo humano de un territorio también implica la calidad de las relaciones sociales que se establecen, la riqueza de una nación está encuentra también en su capacidad de solidaridad y en su cohesión social. La importancia de este tipo de obra pública no reside sólo en las ventajas de contar con vías de comunicación rápidas destinadas a las necesidades de transportación. Las carreteras traen consigo el acceso a otros factores del desarrollo social como la educación, la salud, servicios básicos y desde luego el empleo mediante el fortalecimiento de la dinámica comercial y el estrechamiento de relaciones entre las comunidades.

Tabla No. 4.		
Impactos sobre el desarrollo humano/pobreza. Resultados sectoriales y acciones públicas. Un ejemplo.		
Impactos	Resultados	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad contra adversidades económicas y desastres naturales - Disponibilidad oportuna de comida y ayuda médica durante emergencias - Acceso a trabajos externos y servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad y confiabilidad de los servicios de transporte - Participación de los pobres en los servicios de comercialización y logística 	<ul style="list-style-type: none"> - Inversiones en mejoras de confiabilidad - Reformas en el mantenimiento - Capital de inversión y asesoramiento, con respecto a compañías de logística y servicios de comercialización - Mejoras en los servicios de comercialización y logística
Gannon, 2001:22		

Asimismo, importante el establecimiento de indicadores de evaluación, ya que la identificación de metas para el desarrollo humano y de indicadores intermedios es un elemento de la formulación central en la evaluación regular de los programas y de su implementación.

La elaboración de estrategias acordes a los requerimientos de los distintos ámbitos territoriales, permitirá dinamizar el potencial endógeno de todo el país, generando nuevas potencialidades que revaloricen los espacios rurales y urbanos. Para ello el entramado económico debe comprometerse con el propio territorio y en un proyecto a mediano y largo plazo. En este contexto, es necesario que las políticas públicas se orienten al desarrollo de servicios e infraestructuras sociales y económicas: salud, educación, cultura, turismo, carreteras, agua, electricidad, telecomunicaciones. Con lo que se garantiza la existencia de instituciones capaces de atender las necesidades de todos los actores asentados en el territorio. Es preciso reafirmar permanentemente el papel decisivo de los responsables públicos, de modo que se garantice su actuación eficiente, eficaz y efectiva en la implementación y ejecución de las políticas públicas (Becerra, 2002: 7).

Gráfico No. 2



Fuente: elaboración propia

Uno de los problemas más complejos de la administración pública es mejorar el desempeño—esto es, el acceso, la eficacia según los costos y la calidad—de la infraestructura carretera, tanto en los ámbitos estatal, municipal y local y en función de las necesidades de la población. De ahí la importancia de que los gobiernos asignen los recursos adecuados a cuestiones que son prioritarias para la población y se asegure el flujo de recursos por medio de procesos presupuestarios equitativos y transparentes y con funciones claramente definidas entre los diferentes niveles del gobierno.

Una responsabilidad descentralizada en materia de infraestructura carretera es necesaria, pero no suficiente para mejorar la longitud y calidad de las carreteras, tanto en su construcción como mantenimiento y ubicación geográfica. La participación activa de los beneficiarios es prioritaria. Los procesos que cuentan con la participación de éstos hacen que respondan y difundan información sobre la gestión y el rendimiento de los recursos, refuerzan su responsabilidad y sobre todo forma parte de una cultura de inclusión y en contra de la discriminación social (Holmes, 2000: 7). En esta medida, la eficiencia de la

administración pública puede mejorar y fortalecer al mismo tiempo, la democracia en su interior y a la ciudadanía misma.

Para la formulación de un enfoque estratégico de políticas de infraestructura carretera, es recomendable:

- Estimular el agrupamiento de los servicios de infraestructura. Con frecuencia los diferentes sectores de infraestructura son interdependientes: los caminos facilitan el acceso al mercado y también permiten que los equipos de infraestructura lleguen a las poblaciones, por ejemplo, la electricidad alimenta sistemas de bombeo hidráulico (bombas de agua solares o conectadas a la red), artefactos para la producción, sistemas de telefonía, además de la iluminación de las casas, escuelas y centros de salud.

- Fomentar la creación de cooperativas rurales (asociación de productores), que también pueden ser proveedores de servicios de infraestructura. Las cooperativas rurales podrían constituirse en operadores de infraestructura ideales debido a su presencia local, la prestación de servicios colectivos organizados y la participación en las actividades económicas. También mejora el acceso al mercado y el poder de negociación.

- Fomentar la creación de proveedores privados de servicios en el ámbito local que sean independientes de las entidades políticas. Un problema decisivo es el breve mandato de las administraciones municipales. Los proveedores locales (privados o asociaciones de usuarios) podrían otorgar una mayor continuidad (Banco Mundial, 1999: 7).

Para el caso de los caminos rurales la estrategia debe insertarse en una estrategia de desarrollo rural más amplia. El tamaño y la sostenibilidad de una red de caminos rurales están ligados al potencial económico y a la capacidad local de organización. Así, cualquier sistema de caminos rurales exitoso deberá estar incluido en una estrategia de desarrollo local, ya que así se podrá aprovechar mejor el potencial del sector caminero como importante fuente de empleos. El uso del Programa de Empleo Temporal (PET) para el mantenimiento de los caminos se basa en la idea de complementar los ingresos rurales, pero otro hecho prometedor en este aspecto y que ha tenido éxito en otros países como Colombia, es fomentar la creación de microempresas para dicho mantenimiento (Fay, 2002: 11).

Se puede crear una asociación municipal en torno a sistemas de mantenimiento de caminos con la participación local. Lo que permitiría generar economías de escala y aumentar la capacidad de administración y al mismo tiempo facultar a las comunidades locales y al personal directivo. Cualquier esfuerzo por perfeccionar la red de caminos rurales deberá complementarse con medidas para el desarrollo de servicios de transporte —privados y públicos, motorizados y no motorizados— (Corvalan, 2002:18).

En el marco de un enfoque estratégico de políticas carreteras es también recomendable, crear una cultura⁵ de mantenimiento local, que si bien es cierto, ya se ha iniciado en las carreteras federales, es necesario continuar su impulso también para el caso de la red rural. Cualquier plan para elaborar sistemas de mantenimiento más amplios deberá dar cabida a la participación activa de las comunidades en el proceso de toma de decisiones. De ahí la necesidad de crear mecanismos para promover la participación de las comunidades. Este elemento es un valioso activo que se debe aprovechar, ya sea incorporando a las comunidades en el diseño del programa y mantenimiento de la red, pidiéndoles su participación en especie o solicitándoles que supervisen el trabajo que se contrate con terceros. También puede servir como base para lograr una mayor responsabilidad en las inversiones públicas.

Otro elemento lo constituye el desarrollo de la capacidad técnica local para una mayor eficiencia en el gasto. En vista de la escasez de recursos, es necesario garantizar una mayor eficiencia en el gasto. Para lograrlo, se podría desarrollar la capacidad local de planeación y administración para el mantenimiento de caminos.

Sería recomendable la creación de microempresas para promover un mantenimiento de caminos eficaz en función de los costos, lo que puede tener efectos para impulsar progresivamente la economía local y ayudar a despertar la perspectiva empresarial. La actual estructura del Programa de Empleo Temporal u otros, se podrían adaptar con facilidad para que se asimile a este enfoque.

En esta medida los criterios para establecer una política de mantenimiento sostenible implica: brindar atención al mantenimiento de las carreteras y los caminos rurales existentes para conservarlos en buenas condiciones, permitir un buen uso eficiente de los recursos disponibles y aumentar al máximo la accesibilidad particularmente rural, en el largo plazo.

La planeación de una política de mantenimiento involucra:

⁵ En un contexto de globalización, parece imprescindible realizar una respuesta desde la óptica del desarrollo local y endógeno, potenciando y poniendo en valor las especificidades de cada territorio y comunidad.

- Definir una Red Básica. Ésta corresponde a la porción de la red que dada su importancia estratégica resulta ser prioritaria en una región dada y se determina por características como actividad económica de la zona, localización de escuelas y centros de salud, entre otros. Esta red debería ser la red objetivo de los gobiernos federal y estatal. Para el resto de la red, se debería favorecer la participación comunitaria.
 - Dar prioridad a la inversión en labores de mantenimiento de la red básica.
 - Hacer partícipe a las comunidades tanto en la definición de esa red básica como en los criterios del orden de prioridades de la inversión. Eso permitirá crear un sistema transparente en la asignación de recursos.
 - Establecer programas tanto de mantenimiento rutinario como periódico, cuantificando los costos respectivos en cada caso y estableciendo indicadores de gestión.
 - Crear un fondo separado para casos de urgencia.
 - Seleccionar las tecnologías apropiadas, dadas las características propias de cada región y la disponibilidad de recursos del sector.
 - Considerar métodos innovadores para crear capacidad en el mantenimiento de los caminos rurales. Se recomienda, así mismo, emplear mecanismos de uso intensivo de mano de obra cuando se considere conveniente.

Es necesario que en el enfoque estratégico se establezcan los objetivos nacionales para la red de carreteras y su contribución al desarrollo económico y social de las áreas urbanas y rurales. Es fundamental especificar el papel de los diversos actores involucrados (Gobierno federal, estatal y local, comunidades, usuarios, transportistas, etc.) en la elaboración de la estrategia y en la provisión tanto de la infraestructura necesaria como de los servicios, así como la inclusión de un plan de trabajo para crear la capacidad tanto del sector público como del privado, para que ambos puedan responder a la naturaleza de las acciones requeridas (Fay, 2002b: 24).

Tabla No. 5.	
Vínculos entre activos de subsistencia y transporte	
Activos	Vínculo con la infraestructura y los servicios del transporte
1. Capital natural (existencia de recursos naturales de las cuales se derivan flujos de recursos útiles como medios de subsistencia).	El desarrollo puede significar degradación ambiental desde la contaminación del aire y la contaminación por ruido (urbana), hasta la inestabilidad de laderas y la erosión del suelo (rural). Los cambios en el uso de la tierra y un mejor acceso aumentan la explotación de recursos locales, por ejemplo, bosques. Mayor competencia por la tierra y recursos.
2. Capital social (recursos sociales que las personas usan en su búsqueda de medios de subsistencia: relaciones, participación en redes sociales, etc.).	Más contacto con otros grupos sociales. Acceso a información, tecnología, nuevos servicios. Reduce el costo de las visitas sociales. Exposición a problemas sociales (por ejemplo, alcohol y narcóticos).
3- Capital humano (aptitudes, conocimientos, capacidad para trabajar y buena salud, que permiten que las personas persigan distintas estrategias de subsistencia, etc.).	Mayor riesgo de accidentes viales, incapacidad o muerte pérdida de ingresos. Creación de empleo formal e informal en las industrias de la construcción, mantenimiento y servicios. Mejor acceso a servicios de atención médica. Educación y extensión.
4. Capital físico (infraestructura básica, transporte, albergues, agua, energía y comunicaciones, equipos de producción, etc.).	Mejoras en la prestación de servicios de agua. Energía y comunicaciones (teléfono, radio, oficinas de correos). Semillas. Fertilizantes y maquinaria. Depende de la calidad de los caminos vs. Los beneficios derivados de mejoras en los servicios de transporte y su accesibilidad financiera (especialmente para los más pobres).
5. Capital financiero (recursos financieros disponibles que ofrecen opciones de subsistencia por ejemplo, ahorros, créditos, remesas, pensiones, etc.).	Costos y tiempos de transporte más reducidos; menores costos de mantenimiento y operación de vehículos. Todo esto aumenta la productividad de la mano de obra. Reduce los costos de los insumos agrícolas y también reduce los precios de los productos. El capital financiero se ve reforzado por mayores ingresos y un mejor acceso a los mercados y a las instituciones de crédito, ahorro, etc.

(Gannon, 2001a: 11).

Un acceso físico adecuado a trabajos, mercados, escuelas y clínicas de salud es un determinante importante de la capacidad de un individuo para buscar oportunidades en el mercado laboral, adquirir educación y usar servicios médicos. En todos los países en vías de desarrollo, la falta de infraestructura y servicios de transporte financieramente accesibles, que permitan el traslado de un lugar a otro de bienes y personas, es un síntoma de bajo desarrollo humano altamente correlacionado con el aislamiento geográfico. El acceso básico a las clínicas de salud, escuelas y mercados abre el camino, siempre que los servicios de salud y educación cuenten con medios adecuados, al desarrollo de capacidades y activos humanos (Gannon, 2001: 8). De este modo, la provisión de infraestructura de transporte es un paso fundamental para que la población

escape del aislamiento geográfico, busque una mejor calidad de vida y amplíe su desarrollo humano.

5.3. Principios Estratégicos.

Los caminos y las carreteras tienen un efecto determinante en los aspectos sociales, económicos, de la energía, ambientales, del uso de la tierra, etc. de cualquier país. Los principios estratégicos se inician en un marco nacional de política y planeación, en el cual la interrelación entre las carreteras y otros factores (salud, educación, energía, etc.) sea establecida. Dentro de este marco es importante la fijación a largo plazo de las estrategias y la perspectiva dentro de la cual se hace la planeación y los proyectos específicos para los caminos y las carreteras.

En este sentido, es necesario que el sector público conciba la estrategia como un proceso continuo, donde la atención se centre en lo que se necesita hacer y porqué, asimismo que se visualice como un conjunto (no en partes) y se oriente hacia la generación y evaluaciones de cambio, mediante una eficiente movilización de recursos (Smith, 1988).

Las estrategias son decisiones basadas en el movimiento de los actores y sistemas, dentro de una realidad situada en momentos del pasado, presente y futuro, por lo que implican una amplia capacidad de comprensión con respecto a la dinámica a la que se enfrentan y una amplia capacidad de entender los valores de una sociedad íntimamente vinculados con la historia y el movimiento de actores reales y sensibles en coyunturas específicas (Arellano, 2004: 134).

En esta perspectiva, los principios estratégicos son fundamentales para el logro de los objetivos del gobierno en el contexto de la política carretera y al mismo tiempo, pueden servir como mecanismo básico de garantía de eficiencia.

Los principios estratégicos se fundamentan en que:

1) Es necesario que la integración de la infraestructura del transporte, refleje su función, como promotora del desarrollo económico y de apoyo a políticas sociales orientadas a impulsar el desarrollo humano. Este principio surge del reconocimiento de que la función dual de la infraestructura del transporte en el desarrollo y la redistribución puede incluir compromisos al nivel de programa o proyecto. Ya que las políticas y programas de inversión en el sector transporte pueden hacer frente a las necesidades de infraestructura y servicios de transporte directa o indirectamente, en este sentido, existe la necesidad de decidir alternativas y lograr un equilibrio entre los dos enfoques.

2) La eficiencia⁶ social y económica debe ser el objetivo principal de las políticas y programas de inversión de infraestructura y servicios de transporte que apoyen el desarrollo humano. La eficiencia social y económica son muy importantes para la mayoría de las inversiones de transporte, ya que éstas generalmente significan grandes inversiones de capital. Con respecto a las intervenciones dirigidas a contribuir al desarrollo económico, normalmente es posible estimar el valor económico de la intervención con buena aproximación, en términos de su valor neto actual o sus tasas de rentabilidad económica. Estas medidas de eficiencia económica deben guiar el diseño, la asignación de prioridades y la selección de intervenciones factibles, y al mismo tiempo, complementarse con un énfasis en el impacto distributivo, lo que implica el conocimiento de los grupos que recibirán a corto, mediano y largo plazo los beneficios de los proyectos.

En este sentido es importante para los gobiernos, analizar el impacto de una intervención eficiente sobre el desarrollo humano, lo que se podría identificar adecuadamente mediante un análisis de los probables impactos distributivos (asistencia a la escuela, clínicas de salud mercados de trabajo, etc.). Al mismo tiempo, permitiría conocer si la estrategia es eficiente, debe ser modificada o elegir una distinta.

3) Las necesidades de infraestructura y servicios de transporte deben ser identificadas, principalmente de aquellos estados o regiones con menores índices de desarrollo humano y, en la medida posible, hacer frente mediante una combinación de políticas y estrategias, tanto en el sector transporte como en otros sectores (políticas multisectoriales), en este sentido, se deben comprender no solamente las necesidades de este sector, sino también, sus necesidades en general, las cuales se pueden establecer por medio de consultas con las comunidades⁷.

⁶ Como logro de resultados máximos con costos determinados, o determinados resultados, con costos mínimos. La eficiencia es algo que depende de los fines. Aquí la claridad conceptual y valorativa es indispensable (Arellano, 2004: 131).

⁷ Con ello, se ampliaría la democracia en el seno de la administración pública, al mismo tiempo, se convertiría a la ciudadanía en un sujeto directo de su control, para lo cual, la acción de la administración pública debe redundar en el aumento de su eficiencia.

Si bien se acepta generalmente que el crecimiento económico resultante de una inversión eficiente en transporte traerá beneficios a los sectores deprimidos, en muchos casos las necesidades de infraestructura y servicios de transporte básico de la población, según indicadas por principios de equidad y justicia social, pueden resolverse más eficazmente por medio de un enfoque directo. En la mayoría de los países de medios y bajos ingresos existen oportunidades valiosas para tales enfoques y estos justifican una evaluación sistemática (Gannon, 2000: 24). Si son justificadas por razones sociales y económicas, las intervenciones directas (tales como la construcción de una carretera o camino, de una escuela o clínica de salud, etc.) deben ser una parte coordinada de las políticas gubernamentales generales en favor del desarrollo humano. La clave del éxito de una intervención directa enfocada, es su eficacia en función de los beneficios a la población a quien se dirigen.

4) Cuando se han detectado efectos adversos de un programa de transporte sobre la población más vulnerable, deben corregirse a nivel del programa y en el marco de la política nacional de transporte. Una política o programa de transporte diseñado incorrectamente pueden dañar a las comunidades (por ejemplo cuando el camino, es insuficiente o intransitable en cualquier época del año, cuando las tarifas del servicio son elevadas y de baja calidad o existe un mal diseño, etc.). De ahí la necesidad de que una estrategia de impulso al desarrollo humano, proporcione un marco de política que permita identificar y corregir los impactos adversos de tales intervenciones sobre la población, tanto como usuarios potenciales de la infraestructura, como de los servicios del transporte o como de no usuarios. En este sentido, para garantizar que se afronten adecuadamente en todo el país, se requiere una posición y un marco de política nacional.

5. Es necesario que las políticas de transporte se diseñen después de una consulta amplia con todas las partes interesadas y con plena participación de los diferentes actores en el proceso de decisión. La participación de las partes interesadas es fundamental para el éxito de una política en cualquier ámbito, particularmente en el sector transporte, ya que, es común que los mecanismos de los que disponen las comunidades pobres y aisladas para expresar sus necesidades son típicamente débiles en el ámbito local y tienen poco poder político para influenciar el proceso de decisión. Como resultado, las decisiones sobre inversiones y políticas de infraestructura y servicios de transporte pueden ignorar fácilmente las necesidades de estas comunidades (por ejemplo, la necesidad de transporte no motorizado y motorizado) y los costos que se les imponen (víctimas de accidentes viales entre otros). La experiencia demuestra que una participación amplia de los grupos afectados/partes interesadas en el proceso de decisión, puede mejorar el impacto de las acciones públicas sobre el desarrollo humano de la población. La habilitación de las comunidades locales, especialmente en zonas rurales, a

través de consulta y participación, también es importante para la sostenibilidad social y financiera de los programas de transporte.

La democracia en la administración pública puede mejorar su control y eficiencia, fortaleciendo simultáneamente a la ciudadanía, tanto directa como indirectamente, edificándola como un actor político y dotándola de varios medios de influencia (Cunill, 2004, 52), lo que al mismo tiempo influye en la legitimidad del gobierno y la eficiencia de las políticas públicas.

5.4. Marco de política nacional de infraestructura carretera.

Un marco de política nacional de infraestructura y servicios de transporte bajo una perspectiva de largo plazo, es un elemento fundamental para la organización del sector. En el contexto de una estrategia de impulso al desarrollo humano, este marco de política nacional de transporte debería detallar las condiciones necesarias para asegurar que los beneficios del desarrollo de la infraestructura y servicios del transporte nacional alcancen a las comunidades más alejadas, que son las que generalmente tienen un menor índice de desarrollo humano. Si bien la visión estratégica variará de una región a otra, dependiendo de factores tales como la etapa de desarrollo económico en que se encuentra, sus condiciones geográficas y recursos naturales, siempre debe ser en favor del desarrollo y de los sectores vulnerables.

Específicamente, la política de transporte y el desarrollo del sector deben responder eficientemente a la demanda y garantizar que grupos de todos los niveles de ingresos puedan satisfacer su demanda de accesibilidad básica y elegir servicios de transporte que se presten con eficiencia y, cuando sea posible, en forma competitiva.

Asimismo, en el marco de una política nacional del transporte, es necesario, establecer claramente las funciones de los sectores público y privado, delegar responsabilidades a los organismos gubernamentales que corresponda en los niveles nacional, estatal y municipal y dar forma a una estructura de regulación económica, de seguridad y ambiental. En este sentido, es importante distinguir la diferencia que existe entre la prestación de servicios de transporte y la construcción de infraestructura. Es importante recordar que en México, la participación del sector privado en este renglón no ha sido eficiente, sin embargo, se espera que bajo las nuevas reglas del juego establecidas por el gobierno, las concesiones otorgadas a los particulares sean manejadas adecuadamente, también es importante recordar que éstas se refieren principalmente a algunas carreteras de altas especificaciones o autopistas, quedando, los otros tipos de carreteras y caminos bajo la atención de los gobiernos federal, estatal y

municipal, lo que los compromete a un ejercicio y administración eficiente de esta infraestructura y como una alternativa de política para el desarrollo humano, por lo que seguirán asumiendo un papel predominante como proveedores de infraestructura de transporte.

Es necesario que estos gobiernos administren la infraestructura carretera de una manera eficiente, responsable y transparente, donde las decisiones de inversión en el sector, respondan a la demanda social y no a *influencias* políticas, ni a costa del mantenimiento, con lo que los activos existentes se deterioran rápidamente. Si los circuitos de poder están dominados por intereses particulares, sean los propios funcionarios, intereses económicos o de partido, los resultados de la administración y los recursos para lograrlos serán deficientes y afectarán a más actores que a los que benefician (Cunill, 2004, 55). De ahí la necesidad de una participación activa de las partes interesadas.

Cuando el sector transporte tiene mal rendimiento, todos los grupos de la sociedad pagan un costo elevado. El marco de la política nacional de transporte debe establecer los objetivos y rumbos de las políticas a implementar. La experiencia internacional⁸ sugiere que las directrices del sector deben tener los siguientes objetivos:

- ◆ Gestionar la infraestructura carretera como un activo fundamental del desarrollo, con responsabilidades y obligaciones, no como una entidad burocrática;
- ◆ Garantizar fondos suficientes para el mantenimiento de los activos básicos y;
- ◆ Desarrollar mecanismos que otorguen voz y responsabilidad real a los usuarios y otras partes interesadas.

Es innegable que los diferentes niveles de gobierno continuarán teniendo una función de primer orden en la construcción y mantenimiento de la infraestructura carretera del país. Para lo cual es necesario que desarrollen y mejoren continuamente las estructuras legales y de regulación que respaldan la provisión de infraestructura y servicios por parte del sector privado, y encarar externalidades negativas, como accidentes viales, contaminación y congestiones.

El gobierno está obligado a seguir creando y manteniendo estructuras de política y regulación que salvaguarden los intereses de la población y coordinen las interacciones intersectoriales, tendientes a impulsar el desarrollo económico y humano del país.

⁸ Para este aspecto el Banco Mundial se ha encargado de realizar estudios en diversos países, que han permitido establecer una propuesta general para los países en desarrollo, que se adecue a las prioridades y en función de los objetivos a perseguir (ver Banco Mundial 2000⁸).

5.5. Establecimiento de prioridades.

Un reto importante en una política de desarrollo humano, donde la infraestructura carretera se configure como una alternativa para impulsarlo, necesita la definición clara de objetivos de eficiencia económica y equidad social, los cuales, no siempre son compatibles en el ámbito de programa o proyecto, aunque se refuercen mutuamente a largo plazo. Las decisiones sobre prioridades son políticas y se deben tomar sobre la base de la participación de todos los actores involucrados, y en consulta con ellos, incluyendo a los grupos más vulnerables.

Aún en el marco de acción de las políticas públicas prioritarias, existe una larga lista de programas de inversión. La mayoría de las acciones públicas orientadas hacia el desarrollo económico tienen como objetivo mejorar la eficiencia de una modalidad de transporte o canal o proporcionar acceso físico a actividades rentables (como la industria o el turismo). En estos casos, normalmente se pueden calcular las demandas. Para asignar prioridades a estas acciones públicas, se utilizan criterios económicos como el valor neto actual (Net Present Value - NPV) y la tasa de rentabilidad económica (Economic Rate of Return - ERR), por medio de un análisis de costos y beneficios.

Sin embargo, los criterios para seleccionar acciones públicas orientadas hacia la infraestructura carretera como una alternativa de política de desarrollo humano pueden ser muy diferentes. Tales intervenciones no deben recibir prioridad sobre la base de medidas convencionales de eficiencia como NPV o ERR, como en el caso de las acciones públicas orientadas hacia la eficiencia. De hecho, la mayoría de las acciones públicas dirigidas hacia el impulso al desarrollo humano no se pueden evaluar por medio de un análisis de costos y beneficios.

Por lo general, este tipo de análisis debe contemplar no solo los beneficios económicos sino también los sociales, que permitan a las personas tener acceso a los satisfactores básicos (por ejemplo, reducción del tiempo de viaje a un hospital local, la reducción de la tasa de mortalidad infantil, o de analfabetismo) para mejorar su calidad de vida y elevar su desarrollo humano, de ahí la necesidad de que el gobierno impulse políticas multisectoriales, donde los diversos sectores complementen sus programas y sean eficientes en sus acciones.

Un acceso inadecuado a los medios de transporte es típicamente sólo uno de los muchos problemas de infraestructura que confrontan las comunidades rurales más pobres. Los programas de desarrollo de infraestructuras rurales integradas pueden lograr sinergias a través de diversos sectores. Porque son más amplios, estos programas pueden tener un impacto mayor sobre los ingresos y la calidad de vida de las

comunidades aisladas. Los enfoques multisectoriales, combinados con una participación activa de las partes interesadas, pueden permitir que las comunidades rurales establezcan prioridades de acuerdo con sus propias necesidades (Banco Mundial, 2000b.)

Al reducir las limitaciones de movilidad y comercialización, las mejoras y actualizaciones de los caminos rurales y de las infraestructuras sociales y de comercio, se contribuye al desarrollo económico y humano en las zonas rurales.

Las mejoras viales proporcionan mejor acceso a los mercados, escuelas, centros de atención médica y otros servicios sociales. Se reducen los costos de transporte y los tiempos de viaje y se incrementan los ingresos de la población.

Por otro lado, un enfoque de participación usado en el diseño, construcción y mantenimiento de los caminos rurales crea un sentimiento profundo de habilitación en todos los niveles, ya que este proceso puede alcanzar a las unidades más pequeñas de gobierno local y comunitario. Las oportunidades económicas y sociales creadas por los proyectos refuerzan el sentimiento de habilitación.

Es un hecho que un difícil acceso o la falta de éste puede limitar seriamente la capacidad de la población principalmente rural para aprovechar trabajos y otras oportunidades disponibles más allá de sus poblados. La falta de caminos de acceso básico, por ejemplo, puede ser una causa de pobreza crónica. Es un factor importante que contribuye a la existencia de *trampas espaciales de pobreza*, áreas geográficas en las cuales la calidad de vida ha permanecido en niveles extremadamente bajos durante mucho tiempo, porque carecen de recursos específicos e infraestructura.

El alcance para el uso de intervenciones directas en el sector transporte, con fines de impulso al desarrollo humano, será más amplio en zonas rurales aisladas, especialmente en las que se identifiquen como trampas espaciales de pobreza, por dos razones principales:

- ◆ La selectividad puede ser eficaz si los pobres se encuentran aislados geográficamente, están concentrados en determinadas áreas y conforman un grupo relativamente más homogéneo que los pobres en zonas urbanas.
- ◆ El trabajo en los caminos (construcción y mantenimiento básicos) se basa en técnicas que utilizan una gran cantidad de mano de obra y pueden ofrecer oportunidades de ingreso a las comunidades rurales.

Entre las intervenciones directas de transporte planeadas para mejorar la accesibilidad de la población rural se plantean las siguientes opciones:

- ✓ . La construcción o mejora de caminos de acceso rural, en función de normas que garanticen transitabilidad durante todo el año.
- ✓ . Disposiciones que permitan el uso de formas intermedias de transporte, a través de: asistencia técnica, programas de microcrédito y, cuando sea apropiado, compromisos en el diseño de infraestructura nueva o mejoras.
- ✓ La integración (o coordinación) de mejoras en el acceso físico, con otras intervenciones rurales, como planes de construcción de escuelas, clínicas de salud y programas de extensión agrícola.
- ✓ La incorporación de consultas y participación comunitarias en el proceso de decisión sobre inversiones en el transporte local y su mantenimiento, y el establecimiento de servicios de extensión para ofrecer asesoramiento y capacitación técnica, con apoyo para el desarrollo de fondos comunitarios rurales.

Es necesario reconocer que la falta de acceso básico a los caminos rurales muchas veces es el resultado de un mantenimiento inadecuado de los mismos y de organización, responsabilidades y financiamiento institucionales inapropiados. Esto puede ser el resultado de influencias políticas que favorecen la expansión y mejora de la red principal, en lugar de mantener adecuadamente las redes básicas existentes. En estos casos, es importante establecer un marco de política y estrategia que garantice sostenibilidad financiera para el mantenimiento de los caminos de acceso como los caminos rurales y las brechas mejoradas. La sostenibilidad de las mejoras de transporte realizadas para ayudar a las comunidades principalmente aisladas, debería establecerse como objetivo común de todas las intervenciones en la infraestructura y los servicios de transporte rural.

Este objetivo se puede lograr con:

- El desarrollo de una disciplina financiera mediante la implantación de políticas financieras y de recuperación de costos factibles y basadas en el sector;
- El establecimiento de un mecanismo de financiamiento para el mantenimiento de los caminos rurales, que no quede sujeto a influencias políticas (por ejemplo, un fondo vial administrado por un consejo vial independiente);
- El fortalecimiento de la capacidad institucional, técnica y administrativa en el ámbito local y;

- El desarrollo de empresas pequeñas y medianas capaces de administrar y realizar mantenimientos y mejoras menores en los caminos rurales.

El acceso básico, típicamente es un problema que surge bajo circunstancias de *bajo volumen*, por lo cual las políticas deben poner énfasis en soluciones técnicas de costo mínimo, siempre que aseguren transitabilidad motorizada en cualquier situación climatológica, en lugar de exigir normas de rendimiento demasiado elevadas. En la mayoría de las zonas rurales, el acceso básico se puede lograr garantizando que las instalaciones de drenaje (puentes y alcantarillas) sean capaces de resistir lluvias fuertes. Poniendo énfasis en un enfoque de costo mínimo, dicho acceso se puede hacer más eficaz en función de su costo y extender así sus beneficios a un mayor número de hogares sin superar el presupuesto disponible.

El impulso al desarrollo humano de la población exige la eficiencia y efectividad del gobierno a través de la administración pública, mediante mejores mecanismos de coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal, donde la infraestructura carretera sea un elemento fundamental como complemento de las políticas públicas encaminadas a fomentar el desarrollo humano y donde en la planeación territorial y la asignación de recursos y responsabilidades entre los niveles gubernamentales, se establezcan marcos claros de rendición de cuentas y control de la corrupción, la cual persiste como un importante obstáculo al desarrollo del país, dificulta el desarrollo endógeno y tiene un efecto negativo en el marco de las condiciones locales y la gobernación.

Una estrategia para impulsar el desarrollo humano y territorial del país requiere orientar las políticas hacia los tres desafíos de política más apremiantes aliviar la pobreza, impulsar la competitividad y aumentar la conectividad.

Una estrategia que tome en cuenta a la infraestructura carretera como un complemento a las políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo humano, permitirá mejorar la accesibilidad de una región al reducir el tiempo de transporte o aumentar las posibilidades de traslado, su construcción, explotación y mantenimiento tiene como consecuencia la creación de empleo y el traslado de puestos de trabajo, escuelas, clínicas de salud, etc. El ahorro en costos y tiempo y el aumento de accesibilidad y fiabilidad, resultado de contar con una infraestructura de transporte adecuada, permitirá a la sociedad mejorar su acceso a los satisfactores básicos en la consecución de mejores condiciones de vida.

Esta infraestructura puede contribuir al desafío del problema de la exclusión social mejorando la accesibilidad y la movilidad, la redistribución de la actividad económica entre

las áreas espaciales, regiones o sectores en el orden de permitir el acceso a servicios básicos de salud, educación, acceso a mercados y al mismo tiempo, promover la cohesión social. Por otra parte es necesario, que en la planeación de la infraestructura carretera se incluya la valoración los efectos en el medio ambiente, la calidad del aire y del agua, el ruido, la severidad del impacto e impactos regionales, la seguridad vial y el uso de recursos naturales, entre los principales. Al mismo tiempo, es pertinente la creación de una cultura vial, que conciba a las carreteras desde una perspectiva social que apoye el fomento del desarrollo humano en México.

CONCLUSIONES

El papel que la infraestructura carretera tiene sobre el desarrollo territorial de un país adquiere cada vez mayor importancia para impulsar no solamente la economía, sino también el desarrollo humano de sus pueblos, en la medida en que significa un complemento a las políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población dentro de un espacio geográfico y un territorio determinado y en función de objetivos claramente definidos y de un plan de acción previamente establecido. Al mismo tiempo, porque constituye un mecanismo de apoyo vital en una gobernación eficiente. Desde esta perspectiva los cálculos de la utilidad de las carreteras no solamente deben enfocarse a los problemas de costos y tiempo, sino también es necesario tomar en cuenta la relación carreteras-espacio-desarrollo en función de las necesidades básicas de dicha población, es decir los efectos multiplicadores que este tipo de infraestructura provocaría sobre las dinámicas económicas y espaciales de los territorios. En este sentido las carreteras se constituirían en una entidad organizacional, que sería definida por su influencia directa sobre la creación de nuevos saberes y nuevos recursos.

La infraestructura carretera permite adaptar el espacio territorial, además de de crear o unir las regiones dentro de un único espacio nacional, habilita el desarrollo de actividades económicas, políticas y sociales. Las carreteras, junto con otros tipos de infraestructura como los ferrocarriles, puertos, comunicaciones, energía, agua potable, riego, facilitan la integración social interna y las mejoras de bienestar. Los grandes proyectos de infraestructura deben responder a la lógica sectorial y a los intereses del desarrollo local, donde al mismo tiempo, sean convertidos en recursos para el desarrollo y la recalificación y/o revalorización del territorio, mediante un proceso de negociación entre los diversos actores que lo conforman —gobierno (federal, estatal y municipal) y sociedad— y donde la infraestructura, particularmente carretera se establezca como un estructurador del territorio donde, la relación infraestructura-territorio no se configure como una relación de causa-efecto, sino como un recurso para poner en marcha procesos de interconexión y territorialización que revaloricen el espacio local y que posibiliten la creación de sinergias dirigidas al impulso del desarrollo humano en México.

La infraestructura se vincula con la integración económica y política en el nivel internacional, donde actúa como un gestor crucial. Es posible pensar que su ausencia obstaculiza o impide la integración y el comercio y que una inadecuada o escasa provisión de ésta, puede provocar una pérdida de la competitividad del país y la falta de acceso a los satisfactores básicos para impulsar el desarrollo humano. En este sentido es un determinante de la organización del territorio y su desarrollo económico y social, al mismo tiempo, que apoya el crecimiento de la productividad y la competitividad, puede impulsar el desarrollo humano de un país.

En esta perspectiva, la construcción de un espacio integrado mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas apoyado en una visión estratégica de políticas carreteras parece ser uno de los caminos más viables para alcanzar el desarrollo económico y humano, mitigar la pobreza e incorporar a las personas a los beneficios de una sociedad más equitativa.

Una política de desarrollo que contemple el desarrollo humano desde su vertiente territorial plantea, el desarrollo integral de los territorios, que por sus particularidades en el caso de México, requiere de una planeación y ordenamiento que apunten a un desarrollo integral de la región, a partir de políticas de ordenamiento territorial, pues es a partir de éstas, donde verdaderamente se puede expresar la gestión de los territorios y la materialización del desarrollo humano. En este sentido, se plantea un ineludible desafío al gobierno, para avanzar en una gestión pública que considere el territorio como ámbito para la expansión de las capacidades y una mejor calidad de vida para la población de todos los estados y regiones del país.

La integración física del espacio mexicano optimizará la movilización de su potencial económico y social de forma competitiva, agregando valor a los recursos naturales y humanos favoreciendo la sinergia y especialización en sectores estratégicos y posibilitará la mejora en los niveles de ingreso y bienestar de la población de las diversas regiones, la disminución de los niveles de pobreza, la reducción de la vulnerabilidad externa y una mejor distribución de la riqueza mediante políticas activas para acelerar el desarrollo económico y social del territorio.

El Estado seguirá teniendo un papel predominante no solo en el mantenimiento, sino principalmente en la construcción de carreteras. 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. El mejoramiento de la infraestructura básica con que cuenta el país permitirá la reducción de costos para la sociedad, una mejor integración económica, política y social y la reducción de las barreras geográficas. De ahí la necesidad de un enfoque estratégico que permita planear aportaciones apropiadas del sector transporte a una política de impulso al desarrollo humano.

En la actualidad la necesidad de una adecuada gobernación está creciendo en importancia y se ha identificado como uno de los desafíos mayores de los gobiernos. El papel que juega la gobernación en el desarrollo territorial, consiste en la coordinación, comunicación y colaboración entre actores en los diferentes niveles de gobierno (sociedades verticales) y entre una gama amplia de actores que vienen del público y del sector privado así como de la sociedad civil (sociedades horizontales). Se plantea la necesidad de un cambio hacia un paradigma espacio-territorio en función de las

necesidades de la sociedad y donde el papel de la infraestructura carretera cobra cada día más fuerza para lograr los objetivos económicos y sociales de los gobiernos. La gobernación eficiente, aparece hoy como la única solución capaz de enfrentar este cambio del paradigma adecuadamente. Las sociedades verticales se plantean la necesidad de tener un mayor acercamiento entre niveles de gobierno para expresar sus demandas y tomar parte activa en las políticas y en la toma de decisiones. En las sociedades horizontales se plantea la tendencia creciente para que los ciudadanos participen en la hechura de las políticas públicas que inciden en el desarrollo de sus unidades territoriales.

La necesidad para estas sociedades se pone claramente visible para el caso de grandes proyectos de infraestructura, particularmente carretera, donde una diversidad de actores tiene que ser involucrada. En el caso de ésta infraestructura para el desarrollo, es muy importante la orientación de este tipo de compromisos y el uso de mecanismos para adquirir apoyo de los diversos actores de la sociedad, ya que para algunos y a primera vista, la infraestructura carretera no siempre proporciona efectos positivos sobre sus espacios territoriales (acceso al desarrollo económico, al bienestar social, al empleo, a la educación, etc.) y para otros, sólo provoca efectos negativos (migración, contaminación, rupturas culturales, etc.). De ahí la necesidad de desarrollar proyectos de infraestructura carretera, con la participación y apoyo de todos los actores gubernamentales y sociales, tendientes a mejorar el desarrollo endógeno de una región a partir del impulso de sus sectores económicos y sociales.

Uno de los problemas más complejos de la administración pública es mejorar el desempeño de los servicios sociales, rurales y de infraestructura, en particular en los ámbitos local o municipal en los que los estados muy frecuentemente no tienen en cuenta a las comunidades con mayores niveles de marginación y menores índices de desarrollo humano, que usualmente son las que están más alejadas de las carreteras. En general la mejora de infraestructura carretera y la prestación de servicios requieren que los gobiernos asignen los recursos adecuados a cuestiones que son prioritarias para las comunidades y aseguren el flujo de recursos a las autoridades sectoriales y regionales. En la actualidad las sociedades exigen una participación más cotidiana en asuntos relevantes que inciden directamente sobre sus formas de vida y de organización y donde el papel del Estado debería cumplir una función más activa en los diversos campos de la vida social para impulsar el desarrollo humano, con un papel relevante en materia de cobertura social y educación. En este sentido, la política económica debe articularse con la política de desarrollo humano. De ahí la necesidad de que los gobiernos sean capaces anticipar los problemas a enfrentar e implementar mecanismos que faciliten soluciones, trabajar con un enfoque antiburocrático, flexible, dinámico y hallarse en actitud constante de búsqueda continua de oportunidades de integración, explorando nuevas vías de acción

y actuando como un factor de concertación en favor de la integración nacional y regional de los territorios.

Los desafíos que enfrenta el gobierno mexicano en torno a la infraestructura carretera, como un detonador del desarrollo regional y nacional y como medio para impulsar el desarrollo humano, implica una revisión minuciosa de las políticas seguidas en esta materia, es necesario mejorar la acción de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) como ente rector y ejecutor de dichas políticas, su actuación como generadora de condiciones para que los ciudadanos obtengan los beneficios de contar con un buen sistema de transporte, es decir, su eficiencia para dar respuesta a las necesidades que el país requiere, tomando en cuenta las necesidades de la población en cuanto a carreteras para el acceso a los satisfactores de sus necesidades básicas.

Los acuerdos entre los diversos actores económicos, políticos y sociales para favorecer la constitución de una infraestructura carretera adecuada, es un asunto de primer orden para impulsar los procesos de desarrollo y una eficiente gobernación. No se debe olvidar que solo los gobiernos son capaces de desarrollar y supervisar la implantación de políticas que involucren a toda la sociedad y que son vitales para configurar el futuro de los países, son los únicos que pueden proveer una dirección coherente a la sociedad, que al mismo tiempo, es una función prioritaria del Estado. El Estado y el gobierno deben tener un rol central en la definición y orientación para el desarrollo de la sociedad, tanto económico como social, donde las políticas de infraestructura carretera, orientadas a impulsar el desarrollo humano se constituyan como una herramienta esencial para la acción y legitimidad del gobierno en la sociedad.

Si bien es cierto que el modelo de sustitución de importaciones favoreció por un lado, las inversiones en los estados fronterizos, por otro, provocó la dispersión de la población en áreas rurales, principalmente en detrimento de la región sureste debido a la concentración regional de la vía férrea y de la red carretera alrededor de las principales ciudades y mercados del país. Dicha política dio lugar a la expansión de centros de desarrollo que permitieron economías de escala basadas en la aglomeración de la actividad económica y la exportación de productos, esta última orientada principalmente al mercado de los Estados Unidos. Lo que dio como resultado, la concentración de inversión pública para el desarrollo de infraestructura en comunicaciones y transportes en los estados del norte y centro de México, en detrimento de los estados del sureste, lo que ha provocado la falta de comunicación y la inviabilidad del proceso industrial, agropecuario y la ausencia de centros de desarrollo, lo que ha propiciado un relativo aislamiento económico que ha profundizado la pobreza, pese a las riquezas naturales de su territorio.

Con respecto a la inversión pública en infraestructura, México vio una importante expansión durante los años setenta, como resultado del descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y el incremento de su precio en los mercados internacionales. Sin

embargo, en los años ochenta y noventa, con la crisis económica, dichas inversiones disminuyeron como resultado de la aplicación de programas de austeridad fiscales y las acciones de privatización llevadas a cabo en el marco de la reforma estructural.

La privatización de carreteras tuvo un saldo negativo para el país. Se demuestra que el eje del proyecto neoliberal ha fracasado, se evidencia la fallida estrategia privatizadora de bienes y servicios tradicionalmente administrados por el Estado y se pone en la arena de los debates la viabilidad de esta política.

Las políticas de la última década en materia de infraestructura carretera, se han orientado hacia un papel regulador por parte de la SCT la descentralización de las carreteras (que no pertenecen a los corredores principales o troncales) hacia los estados y la búsqueda de recursos a través de los actores privados. El gobierno federal se propone un papel más normativo que operacional y la creación de nuevos mecanismos para las asociaciones público/privadas en inversión de infraestructura.

En el marco de la globalización las condiciones del éxito competitivo de las regiones y los estados se refieren a: ventajas comparativas iniciales de localización y la competitividad que debe ser favorecida por una adecuada y avanzada estructura de comunicaciones. En este aspecto, podemos observar que la red vial nacional y la estructura de comunicaciones se encuentran atrasadas con respecto a los requerimientos del mercado interno y de las conexiones entre las economías estatales y municipales y el sistema de puertos por los que se exportan los productos nacionales. Las condiciones de aislamiento territorial y la concentración de la inversión en las zonas urbanas con abandono de las zonas rurales, son uno de los elementos explicativos del atraso de ciertos estados y municipios; así mismo, se reporta la dificultad de acceso a los principales mercados motivado por las deficiencias de la red de infraestructura nacional y de servicios públicos. Otra clave es la accesibilidad de las regiones. México se ha caracterizado históricamente por ser una economía rural con un importante aislamiento geográfico. Las políticas aplicadas para la construcción de infraestructura que logre superar tal condición aún no se realizan bajo un esquema multimodal, con un abandono casi total de las vías férreas, por lo que el desarrollo del transporte multimodal es todavía incipiente y todo éste fenómeno se acompaña de la falta de seguridad para el desarrollo de las actividades de transporte que aumentan el aislamiento de algunas regiones. Es fundamental desarrollar desde las comunidades una nueva estrategia de desarrollo integral, equitativo, incluyente y sustentable, particularmente para los estados del sur. De ahí la necesidad de crear herramientas para analizar la relación Infraestructura Carretera-Índice de Desarrollo humano y en esta medida implementar políticas públicas adecuadas, para que cada región y/o estado cuente con las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo humano en su territorio.

El modelo propuesto en esta investigación para explorar y cuantificar dicha relación, confirma la existencia de un estrecho vínculo entre el desarrollo humano y las carreteras, es decir, que la infraestructura carretera tiene un papel esencial en el desarrollo humano, por la tarea complementaria que asume para el desarrollo económico y social, la disponibilidad de servicios básicos y como un refuerzo de las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades básicas. Por lo que su influencia penetra cualquier ámbito de la economía y la sociedad y puede dar al país unidad y equilibrio. De esta manera se sustenta que el IDH mantiene una relación positiva con la infraestructura carretera.

Con más y mejores carreteras se conseguirá una mayor integración entre los estados y regiones del país. Sin embargo, no se debe olvidar que la infraestructura carretera en sí misma no es un fin, es un medio que por sí solo no puede incrementar el nivel de desarrollo humano, pero tiene un papel complementario, principalmente aumentando el nivel económico, bajando costos y precios y reforzando las oportunidades de acceso a servicios básicos como escuelas, hospitales, fuentes de empleo, mercados, etc. La mejora en infraestructura básica, tanto económica como social —como carreteras, energía y comunicaciones, escuelas, hospitales, saneamiento, etc.— es uno de los mecanismos más eficientes que tienen los gobiernos para atender el desarrollo humano. De ahí la importancia de considerar a la infraestructura carretera, como un eslabón para dinamizar y enlazar esos espacios. No solo como vínculo entre los centros de producción y consumo sino también, como elemento de apoyo a las políticas sociales para que la población acceda a mejores niveles de bienestar y desarrollo humano.

Es un hecho que el impulso al desarrollo humano de la población exige una respuesta eficiente del gobierno a través de la administración pública, reflejada en mejores mecanismos de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, donde la infraestructura carretera sea vista como complemento de las políticas públicas encaminadas a fomentar el desarrollo humano y donde en la planeación territorial y la asignación de recursos y responsabilidades entre los niveles gubernamentales, se establezcan marcos claros de rendición de cuentas y control de los recursos. Una estrategia para impulsar el desarrollo humano y territorial del país requiere orientar las políticas hacia los tres desafíos de política más apremiantes para el país: impulsar el desarrollo humano, la competitividad y aumentar la conectividad de los territorios.

La perspectiva de tomar en cuenta la infraestructura carretera como un complemento a las políticas orientadas a fomentar el desarrollo humano, permitirá mejorar la accesibilidad de una región al reducir el tiempo de transporte o aumentar las posibilidades de traslado a los servicios básicos de salud, educación y a los mercados. Este tipo de infraestructura puede contribuir a hacer frente al problema de la exclusión social mejorando la accesibilidad y la movilidad, la redistribución de la actividad

económica entre las áreas espaciales, regiones o sectores e impulsar la cohesión social. Es necesario que en la planeación de la infraestructura carretera se incluya la valoración de los efectos en el medio ambiente, los accidentes viales y los impactos regionales. Asimismo, es pertinente la creación de una cultura vial, que conciba a las carreteras desde una perspectiva social que apoye el fomento del desarrollo humano en México. Sin una articulación estrecha entre políticas carreteras y políticas de desarrollo humano difícilmente habrá bienestar en el conjunto de la sociedad. En este sentido, no se debe reducir la relación infraestructura carretera-desarrollo humano sólo a un rol económico o mecánico, sino concebirla desde su vertiente social e impulsarla como un factor prioritario para propiciar cambios en las prácticas sociales y la inclusión social en los territorios, pues en ello radica la verdadera materialización del desarrollo humano de los pueblos.

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000) "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (1996). *El estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Porrúa.
- Alavi, Hamid. (1990). *International competitiveness: determinants and indicators*. Documento de trabajo No. 29 del Departamento de Industria y Energía. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Antaki, Ikram. (2000). *El manual del ciudadano contemporáneo*. México, Ariel.
- Arellano Gault, David. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México, FCE.
- _____, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coordinadores). (2000). *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Porrúa-CIDE.
- Arteaga García, Julio C. (1996). *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.
- Asociación Española de la Carretera. (2003). *4º Congreso Nacional de Carreteras Locales*. www.aecarretera.com/conclusiones_vyodeal.htm
- Ávalos Aguilar, Roberto. (1995). "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva", *Revista Gestión y Estrategia N.º 8*, julio-diciembre, México, UAM Azcapotzalco. Edición internet. www.azc.uam.mx/gestion/
- Ávila Sánchez, Héctor (1999) "La dinámica actual de los territorios rurales en América Latina" en *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. N.º 45, 1 de agosto. <http://www.ub.es/geocrit/sn-45-40.htm>
- _____. (1993). "Algunos antecedentes de la teoría regional su práctica en América Latina". en *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*. México, Universidad Autónoma de Chapingo.
- _____. (2001). "Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América", en *Investigaciones Geográficas*. Boletín del Instituto de Geografía. Núm. 45. México, UNAM.
- Ayala Espino, José. (1997) *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Ayala, Espino José. (1999). *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM/Facultad de Economía.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Plan Puebla Panamá*. <http://www.iadb.org/ppp/project/roads.asp>
- Banco Mundial. (2000a). *World Development Report 2000*. Washington. D.C. Banco Mundial.
- _____. (1996). *Sustainable transport: priorities for policy reform*. Banco Mundial, Serie de Desarrollo en la Práctica, Washington, D.C.
- _____. (1999a). *Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo*. Washington, D.C. Banco Mundial.
- _____. (1999b). *Evaluating the poverty impact of projects: A handbook for practitioners*. Washington, D.C. Banco Mundial.
- _____. (2000b). Design and appraisal of rural transport infrastructure, ensuring basic access for the rural poor. Transportation, Water and the Urban Development Department. Washington, D.C. Banco Mundial.
- _____. <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/strategies/spintro.htm>.
- _____. (2004). *Estrategias de desarrollo del sureste*. Washington. Banco Mundial.

- _____. (2003). *Infrastructure*. Estudio de trabajo sobre el Programa de Política de Transporte al sur del Sahara no. 17, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bancomer (2001). "Public Investment in Highway", *Informe Económico*, November-December.
- Barba Solano, Carlos. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Barkin, David. *Superando el paradigma neoliberal: desarrollo popular sustentable*. www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/biblioteca/fbiblioteca.html
- Bartra, Armando. (2002). *Un campo que no aguanta más*. La Jornada, 14 y 15 diciembre, México.
- Becerra Luis, Francisco A. y Onelia Rosa Diez Valladares. (2002). *El espacio regional como escenario de los procesos de globalización: la región ante el nuevo milenio*. Chile, Universidad de Cienfuegos "Carlos Rafael Rodríguez"
- Bel, Adell Carmen. (2002). *Formación específica en compensación educativa e intercultural para agentes educativos* (curso), Universidad de Murcia.
- Bernacer, Germán. (1953). *La doctrina del gran espacio económico*, Madrid, Aguilar.
- Blaug, Mark. (2001). *Teoría económica en retrospectiva*, México, FCE.
- Bobbio, Norberto. (1998). *Diccionario de Política*, México, 6ª edición, Siglo XXI.
- _____. (1996). *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE.
- Boisier, Sergio. (1986). "Pensamiento Iberoamericano", *Revista de Economía Política Desarrollo regional nuevos desafíos*, julio-diciembre, Núm. 10 Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Cámara de Diputados LIX Legislatura (2004). *Los accidentes viales en las carreteras. Caso estado de México*. México, Centro de estudios sociales y de opinión pública, Octubre.
- Campos B, Adolfo J. *Crisis, Desarrollo y Evolución en los Modelos de Políticas Económicas en América Latina*. www.eumed.net/0412/mca/development.htm#ftnref1
- Caddy Joanne y Christian Vergez. (2003). *Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE*. Paris. OCDE.
- Capalbo, Lucio. *Desarrollo: del dominio material al dominio de las ilimitadas potencialidades Humanas*. www.unida.org.ar/boletin/_boletin004/bo_resdesa.htm
- Cardesa, Enrique G. www.lucreciamonteagudo.com.ar/hcd/cardesa/www/Parlatino/
- Cardoso, Victor y Juan Antonio Zúñiga. (2004). *El pago del rescate carretero se prolongará 30 años más: SHCP*. México, La Jornada 14 de septiembre.
- Carta, Mauricio. (2005). *Infrastruttre, città e territori*. http://www.unipa.it/~mcarta/CorridoioMeridiano_INU.pdf
- Castells, M. (2004): "La ciudad entre lo local y lo global". *Discurso del Profesor Manuel Castells con ocasión del Doctorado Honoris Causa en Geografía concedido por la Universidad de León*. León, 27 de abril de 2004. <http://www.ieg.csic.es/age/temas/ciudad.htm>.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). (2001). *Programa nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006*. México, CDI. http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=175.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2004). *Costo financiero del programa de apoyo para el rescate de autopistas concesionadas*. México, Cámara de Diputados.
- CEPAL. (2000). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Chile, edición 1999.
- _____. (2004). Seguridad Vial: un tema prioritario para las Naciones Unidas. Chile, CEPAL. Boletín FAL N°. 218, octubre.
- _____. (2002). *La integración física de América del Sur: los avances recientes*. CEPAL. Boletín FAL No. 194, octubre.

- _____. (2003). *Infraestructura, transporte y desarrollo productivo de una región agrícola: un caso de Argentina*. CEPAL. Boletín FAL No. 207, noviembre.
- _____. (2004). *Infraestructura, transporte e integración: la relación con el desarrollo productivo y la competitividad regional*. CEPAL. Boletín FAL No. 211, marzo.
- _____. Plan Puebla-Panamá. *Iniciativas mesoamericanas y proyectos*. www.iadb.org/ppp/files/projects/OTRO/OT_PPP_PPP1_ES_PP.doc
- Chías, Luis. (1995). "Consecuencias regionales de la evolución de la red carretera en México". en *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas. Tomo II*. México, Juan Pablos-UNAM.
- CIDAC. (1990). *Infraestructura y desincorporación: fundamentos para el desarrollo económico*. http://cidac.org/espaniol_librosenlinea.htm
- Cohen, G. A. (1996). "¿Igualdad de qué? sobre el bienestar, los bienes y las capacidades". *La Calidad de vida*, México, FCE.
- CONAPO (2002). <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/002.pdf>
- _____. (2001). "Índice de desarrollo humano municipal" en *Índices de Desarrollo humano 2000*. http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html.
- CONAPO. (2000). Índices de desarrollo humano y social. www.conapo.gob.mx/00cifras/6c.htm
- CONAPO. (2003). "Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas" en *Informe de ejecución 2003-2004 del Programa Nacional de Población 2001-2006*.
- CONAPO. *Localidades rurales*. http://www.conapo.gob.mx/distribucion_tp/5.html.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, www.gob.mx/Federal/29.htm.
- Córdova, Arnaldo. (1976). *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo.
- Corvalan, Cecilia. (2002). "Accesibilidad y Movilidad en el Medio Rural en los Estados del Sur de México" Background paper for the Southern State Development Strategy. The World Bank. Washington DC.
- Coulombe, Serge, y Jean-Francois Tremblay. (2001). "Human Capital and Regional Convergence in Canada" *Journal of Economic Studies* 28 (3).
- Crocker, David A. *Globalización y desarrollo humano: aproximaciones éticas*. Instituto de Filosofía y Políticas Públicas. Escuela de Asuntos Públicos. Universidad de Maryland.
- Crozier, Michel. (1989). *Estado Modesto Estado Moderno*, México, FCE.
- Cuevas Colunga, Ana Cecilia, et. al. (2001). *Anuario estadístico de accidentes en carreteras federales (2000)*. Querétaro, Qro. IMT
- _____. (2001). *Anuario estadístico de accidentes en carreteras federales (2001)*. Querétaro, Qro. IMT.
- Cunill Grau, Nuria (2004). "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer", en *Política y gestión pública*. Argentina, CLAD-FCE.
- D'Amiano Gregonis, Antonio (2003). *La infraestructura física en Chiapas y el crecimiento económico*. www.iis.ucr.ac.cr/recursos/cidcacs/especial/integracion/mesa2/Antonio_%20Damiano.pdf
- Del Riego, Maria Teresa (2002). *Protestan contra Plan Puebla Panamá*. México, Periódico El Reforma, 6 de marzo.
- Del Rio, Fanny y Carlos Vargas. (1988). *El autotransporte*. México, SCT.
- Delgadillo, Macias Javier y Alfonso Iracheta Cenecorta (coordinadores). (2002). *Actualidad de la investigación regional en el México Central*. México, CRIM-UNAM-EI Colegio Mexiquense-EI Colegio de Tlaxcala-Plaza y Valdés.
- Dematteis, Giuseppe y Francesca Governa. (2005). *Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo Slot (Sistemi Territoriali Locali)*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. No. 39.

- _____ (2001). *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*. Italia, Franco Angeli.
- Díaz Cayeros, Alberto (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional. Hacia un nuevo pacto federal en México*. México, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección: Las Ciencias Sociales, marzo. http://www.cidac.org/espaniol_gob.htm
- Díaz Díaz, Daniel. (2000). "Transporte" en *México 2030, nuevo siglo, nuevo país*. México, FCE.
- Díaz-Bautista, Alejandro. *Un Modelo de Aglomeraciones, Inversión Extranjera y Crecimiento para la nueva geografía económica de México*. <http://www.geocities.com/adiabau/index.html>
- Dobb, Maurice. (1974). *Economía política y capitalismo*. México, FCE.
- Dréze, Jean y Sen, Amartya. (1989). *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- Dror, Yehezkel. (a). *Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina*. www.clad.org.ve/0029805.html
- Dugger, William M. (1988). *Contra la Desigualdad*. en: Cuadernos de Economía; Universidad Nacional de Colombia / Departamento de Teoría y Política Económica; N° 29.
- Dussel, Enrique. (1998). *Ética de la Liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. Madrid, Trotta, 2da. Edición.
- Edgerton, J. et. al. (2000). *Procesos Participativos en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza*. Washington, Banco Mundial.
- Esquivel Hernández, Gerardo, et. al. (2003). *Crecimiento económico, desarrollo humano y desigualdad regional en México 1950-2000* en Estudios sobre Desarrollo Humano. México, PNUD, 2003-3.
- 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. (2001). *La globalización de la economía mundial: principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- Fabbro, Sandro. (2004). *Tra Reti E Luoghi: Le Nuove Missioni Della Pianificazione Territoriale Regionale*. http://web.uniud.it/dic/Trasf_terr/Sandro%20Fabbro.pdf
- Fay, Marianne. (2001). "Financing the future: Infrastructure Needs in Latin America, 2000-05", *World Bank Policy Research Working Paper, WPS 2545*, Washington, DC.
- _____ (2002). *Infraestructura para el crecimiento y reducción de la pobreza en las áreas rurales*. Washington, Banco Mundial.
- _____ (2002). *Southern States Development Strategy. Infrastructure for growth and poverty alleviation*. Washington, World Bank.
- Flisfisch, Angel. (1988). "Gobernabilidad y consolidación democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, julio-septiembre. México, UNAM.
- Fundación Colosio. *Desarrollo regional, urbano y sustentable para un renovado impulso nacional*, Versión internet, www.pri.org
- Gago García, Cándida y M^a Milagros Serrano Cambroner. (2002). *Nuevas herramientas para la construcción de modelos de organización territorial en función del transporte*. Papeles de Geografía, 36. España. Universidad Complutense de Madrid. Galindo, Miguel Ángel. (1994). *Crecimiento Económico. Principales teorías desde Keynes*. Madrid, McGraw Hill.
- Gannon C. y Z. Liu. (2001). *Transporte, infraestructura y servicios*, Washington D. C. Banco Mundial.
- Gannon C. y Z. Liu. (2001a). *Transporte: Infraestructura y servicios. Notas técnicas*. Washington D.C. Banco Mundial

- Gobierno de Chiapas. (2002). Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (2004). *Programa Sectorial de Desarrollo Económico 2004 – 2009*. México, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Gómez Piñeiro, Javier. (2000). *Redes y Sistemas de Transporte en Relación con la Cohesión Regional*. Ponencia presentada en Las redes transeuropeas (RTE) y el modelo general de la Unión Europea. Bilbao, enero.
- González Gómez, Ovidio. (1990). "La construcción de carreteras y el ordenamiento del territorio" en Revista Mexicana de Sociología, *Espacio social y transporte, perspectivas del movimiento obrero y Estado y sociedad*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Año LII/Núm. 3, julio-septiembre.
- Gross , F. Patricio, Carlos de Mattos, Daniel Hiernaux y Daro Restrepo (compiladores). (1998). *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*. Chile, FCE-Instituto de Estudios Urbanos. vol. 24, no. 72.
<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071611998007200007&Ing=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161.
- Guerrero Orozco, Omar. (1999). *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México, UAEM/ Porrúa.
- Gunder-Frank, Andre. (1977). *Sobre el subdesarrollo capitalista*, España, Anagrama.
- Hernández Esquivel, Juan Carlos. (2002). *La distribución territorial de la población rural*. México, CONAPO.
- Herrera Ramos, J. Mario. (1994). *Desarrollo regional e infraestructura. Retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donald Colosio.
- Hetne, Björn (1982). *Teorías del desarrollo y el tercer mundo*. Suecia. SADEC.
<http://tomasaaustin.webcindario.com/teordes/dependenciatres.htm>
- Hiernaux, Daniel. (1993). "La Ciudad de México y su región central: ¿hacia la globalización?". en Rodríguez, Salvador et al. (coord.). *La globalización y las regiones de México. Tomo III*, México, Amecider/CRIM, UAEM, IIEC.
- _____. (1990). "En la búsqueda de un nuevo paradigma regional". en Ávila Sánchez, Héctor. *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*. México, Universidad Autónoma de Chapingo.
- _____. (1999). "Los fundamentos territoriales del liberalismo contemporáneo", en Concheiro, Elvira. *El pensamiento único: fundamentos y política económica*. México, UAM-UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (2003). "Dinámicas metropolitanas y reestructuración de la región centro de México: ¿hacia la metápoli?" en Villarreal González, R. Diana, Dominique Mignot y Daniel Hiernaux coord. *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial. Estudio comparativo México-Francia*, UAM-X/Porrúa.
- _____. (2004, "Lefebvre, la construcción del espacio social" en *Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, No. 9, México UAM-Xochimilco.
- _____. (1993). "La Ciudad de México y su región central: ¿hacia la globalización?". en Rodríguez, Salvador et al. (coords). *La globalización y las regiones de México*. Tomo III, México, Amecider/CRIM, UAEM, IIEC.
- Holmes, M. Knack S. Manning, N. Messick, R. y Rinne J. (2000). *Gestión de gobierno y lucha contra la pobreza*, Washington D.C. Banco mundial.
- Hopenhayn, Martín. (1993). "El Humanismo Crítico como Campo de Saberes Sociales en Chile", en Brunner, José Joaquín y otros, *Paradigmas de Conocimiento y Práctica Social en Chile*, Santiago, FLACSO.

- Huerta Moreno, Ma. Guadalupe. (1995). "La reforma del Estado y la transformación de la Administración Pública", *Revista Gestión y Estrategia* N°. 8, julio-diciembre, México, UAM, Azcapotzalco. Edición internet, www.azc.uam.mx/gestion/.
- INEGI. (2000). *Encuesta de seguimiento del Programa de desarrollo informático 1995-2000*. Aguascalientes, INEGI.
- _____. (2001). *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Tabulados básicos. Aguascalientes, INEGI.
- Instituto Mexicano del Transporte (IMT). (2000), *Planeación Estratégica de la Seguridad Vial en Carreteras Federales*. Querétaro, Qro., IMT.
- _____. (2001); *Un Análisis de la relación del Factor Humano en la ocurrencia de accidentes viales*. Notas núm. 59, julio-agosto 2001, artículo 1. Publicación trimestral de divulgación externa, Qro, IMT.
- Israel, Arturo. (1993). *Gestión de la infraestructura en el decenio de 1990*, Documentos para discusión del Banco Mundial No. 171s, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ivancich, Norberto. (2004). *Hacia un Estado inteligente y para todos*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Nov.
- Jara-Díaz, S.R. (1986), "On the Relation between Users' Benefits and the Economic Effects of Transportation Activities", *Journal of Regional Science*, Vol. 26, pp. 379-391.
- Kliksberg, Bernardo. (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, México, FCE.
- Krugman, P. (1998). *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- _____. y Fujita, Masahisa. (2000). *Economía espacial. Las ciudades las regiones y el comercio internacional*. España, Ariel.
- Lecaros Zavala, Carlos. *Justicia distributiva y desarrollo humano: una mirada desde los pobres*. http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0113
- LOAPF (2004). <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/161/default.htm?s=>
- López-Calva, Luis F. (2003). *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*. Estudios sobre Desarrollo Humano, No. 2003-1, México, PNUD.
- _____. (2004). *Medición del Desarrollo Humano en México*. Estudios sobre Desarrollo Humano, No. 2003-6, México, PNUD.
- Macewan, Arthur (1996). "Globalización y estancamiento", en *El mundo actual: situación y alternativas*. México, CIICH-UNAM-SXXI.
- Mallard, Bruno. *Proyectos de desarrollo alternativo en América Latina: ¿una auténtica alternativa?* Grupo de Investigación en Ciencias Sociales sobre América Latina (GRESAL/MSH-Alpes). Universidad de Grenoble (Francia). <http://pabloguerra.tripod.com/mallard.htm>
- Malmberg Calvo, C. (1997). *The institutional and financial framework of rural transport*
- Mancero, Xavier. (2001). *La medición del desarrollo humano. Elementos de debate*. Santiago de Chile. CEPAL.
- Martínez López, María. *Crítica y definición del concepto de Desarrollo*. pagina.de/altermundo
- Martínez, F.J. and C. Araya (1998), "Land-use Impacts of Transport Projects: User Benefits, Rents and Externalities", paper presented to the World Conference on Transport Research, Antwerp, July.
- Martínez, Nurit. (2006) *Reportan 14 mil muertes al año por accidentes viales*. El Universal. 17 de abril.
- Medina Núñez, Ignacio (2000). *México: retos del desarrollo humano*. http://www.debate.iteso.mx/Articulos_9/MedinaRetos.htm
- Medina Peña, Luis. (1995). *Hacia el nuevo Estado, México 1920-1994*, México, FCE.

- Mendoza Díaz, Alberto (2000) *Seguridad Vial en Carreteras Mexicanas para un Mejor Desarrollo Sustentable*. México, IMT.
- Merchand Rojas, M. A. "Convergencia entre teorías que explican porque hay territorios ganadores y otros perdedores" en *Contribuciones a la Economía*, marzo 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>
- Meunier Corinne. (1999). *infrastructures de transport et developpement. L'apport de l'economie des reseaux*. Les Cahiers Scientifiques du Transport No. 36.
- Miyagi, T. (1999), "An Economic Appraisal of Multi-regional Impacts by a Large-scale Road Investment: A Spatial Computable General Equilibrium Approach", paper presented to the NECTAR/SIG1 Seminar, University of Kent at Canterbury, September.
- Moncayo Jiménez, Edgard. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.
- _____. (1999). *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*. Chile. CEPAL..
- Nazmi, Nader y Miguel Ramirez (1997). "Public and Private Investment and Economic Growth in Mexico", *Contemporary Economic Policy*, Vol. 11, January.65-75.
- Nohlen, Dieter y Claudia Zilla. (2002). *Desarrollo y Cooperación*. Revista Inwent No. 1, Enero/Febrero. <http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ds102-8.htm>
- North, Douglas. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Nussbaum, M. and J. Glover. (1995) *Women, Culture and Development*, Oxford: Clarendon Press.
- _____. (1993): "Virtudes no relativas: un enfoque aristotélico" en Nussbaum, M y Sen, A. (1996): *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México
- _____. (2002): *Las mujeres y el desarrollo humano: el enfoque de las capacidades*, Herder, Barcelona.
- OCDE. (1997). *Desarrollo sustentable: estrategias de la OCDE para el siglo XXI*, París, OCDE.
- _____. (2002). *Impact of transport. Infrastructure Investment on Regional Development*. Paris, OCDE.
- _____. (2002^a) *Estudio Territorial de México, 2002*. Francia, OCDE.
- _____. (1998). *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*, Paris, OCDE
- _____. (2002b). *Politics Of Territorial Development: The Paper Of Infrastructures*. London, OCDE. www.Oecd.Org/Doc/M00030000/M00030395.Doc
- Oelman, B. (1994), *Transport and the Economy*, Transport Statistics Great Britain, HMSO.
- Okuda, T. and Y. Hayashi (1999), "On Applying General Equilibrium Analysis to Effects of transport. Washington, Banco Mundial.
- Organización mundial de la Salud OMS). (2003). *Lesiones por accidentes de tráfico*. OMS, Ginebra, 2003. <http://www.who.int/mediacentre/releases/2003/pr68/es/>
- Osborne, David y Ted Gaebler. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika.
- Osorio, Jorge (2004). *Ampliando el Arcoiris: nuevos paradigmas en educación, política y desarrollo*. Chile. Universidad Bolivariana
- Ovalle Favela, Héctor. (1997). *Las carreteras del siglo XXI*. México, ICA.
- Payne, Mark. (1999). *Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado*, en *Revista Reforma y Democracia*. Venezuela, CLAD, Febrero.

- Peña Rosas, Ana María. (2004). "Infraestructura obstáculo al crecimiento" en Periódico la Jornada, 7 junio.
- Pérez Ordaz, Angélica. (2002). *La gestión pública en la infraestructura carretera nacional 1989-2000. Antecedentes y perspectivas*. Tesis de Maestría, México.
- Plaza Gutiérrez, Juan Ignacio. (2006) *Territorio, geografía rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales*. Boletín de la A.G.E. N.º 41. Departamento de Geografía. Universidad de Salamanca.
- PNUD. (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2004*. México, Mundi-Prensa.
- _____. (2003). <http://www.pnud.org.ve/temas/pobreza.asp>
- _____. (2003a). *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002*. México, Mundi-Prensa.
- _____. (2003/1). *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio, un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. México, Mundi-Prensa.
- Poder Ejecutivo Federal. (1989). *Plan Nacional del Desarrollo 1989-1994*, México, SHCP.
- Poder Ejecutivo Federal. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP.
- Pozo, Manuel. *El proceso de conocimiento y la ciencia*. http://club.telepolis.com/manuelp1/ciencia_%20sociales.htm
- Pradilla Cobos, Emilio. (2003). *Neoliberalismo, globalización, regiones y ciudades en crisis*. <http://memoria.com.mx/?q=node/96>.
- Presidencia de la República. (2001). "Desarrollo social y humano" en *Plan Nacional de desarrollo 200-2006*. México, Presidencia de la República.
- Programa Nacional Carretero 1995-2000. SCT. www.sct.gob.mx.
- Quijano, Anibal. (2000). El fantasma del desarrollo en América Latina en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6 No. 2. Venezuela.
- Ramírez, Blanca Rebeca. (2001). *Krugman y el regreso a los modelos espaciales: ¿La nueva geografía?* Sao Paulo. Terra Livre.
- Ranis, Gustav, y Frances Stewart. (2001). "Growth and Human Development: comparative Latin American experience". Economic Growth Center. Discussion Paper No. 826. Yale University.
- Rawls, John. (1979). *La teoría de la justicia*. México, FCE.
- Reforma (Periódico) (2002). *Prevén obstáculos para afianzar PPP*. México. 27 de junio.
- Rodríguez, Ruth. (2004). *Alarman muertes en accidentes viales*. El Universal 7 de abril
- Rosique Cañas, Antonio (2002). "Gobernabilidad, megalópolis y sustentabilidad en la región centro. Una aproximación conceptual al problema", en *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*. Núm. 41, abril, México, UAM-X.
- Rozas, Pagaza Margarita (1995). *El Trabajo Social Comunitario en las actuales relaciones Estado-Sociedad*. <http://www.margen.org/margen09/rozas.html>
- Ruster, Jeff. (1997). *A Retrospective on the Mexican Toll, Road Program 1989-94*, Viewpoint, note No. 25. Washington D.C., World Bank.
- Sabino, Carlos. (1992). *El proceso de investigación*. Bogotá, Ed. Panamericana.
- Salcedo, Damián. (1997). "Introducción". *Bienestar, justicia y mercado*. España, Paidós.
- Salinas Alvarez, Samuel. (1994) *Historia de los caminos de México*, México, Banobras.
- San Martín, José. (2003). *Asociación Público-Privada para el Desarrollo de Infraestructura Carretera en México*. México, SCT.
- Sanahuja, José Antonio *Desarrollo humano*. Universidad Complutense de Madrid http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/D/desarrollo_humano.htm.
- Sánchez Almanza, Adolfo. (2000). *Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales*. México, UNAM-IIE-Miguel Angel Porrúa.

- 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
- Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegué. (2003). *Desarrollo territorial Rural* <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>
- Schuldt, Jurgen. (1996). "Capacidades y derechos". *Neoliberalismo y desarrollo humano. Desafíos del presente y del futuro*, Lima, Perú, Instituto de Ética y Desarrollo de la Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya.
- S.C.T. (2000). *Anuario estadístico 1999*. México.
- _____. (1994). *Programa Nacional de Autopistas 1989-1994*. Propósitos y logros, México, SCT.
- _____. (2001). *Programa Sectorial 2001-2006*. www.sct.gob.mx
- _____. (2001). *Programa Nacional Carretero 2001-2006*. www.sct.gob.mx.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2002). [www.sedesol.gob.mx/publicaciones/ union/agosto2002/ microrregiones.html](http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/union/agosto2002/microrregiones.html).
- SEDESOL (2002). *Evolución y características e la pobreza en México*. México, Sedesol.
- _____. (1998). *México 2020: un enfoque territorial del desarrollo, vertiente urbana*. México, SEDESOL..
- _____. (2002). *Centros Estratégicos Comunitarios*. <http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/union/agosto2002/polosdedesarrollo.htm>
- Sen, Amartya. (1984). *Resources, Values and Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____. (1995): "Gender Inequality and Theories of Justice". En: Martha Nussbaum and Jonathan Glover (eds) *Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. (1987). *The Standard of living*. Cambridge, University Press.
- _____. (1996). "Capacidad y bienestar". *La calidad de vida*, México, FCE.
- _____. (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. España, Paidós.
- _____. (2000). *Desigualdad económica*, México, FCE.
- Smith. (1988). "Strategic issues: What are They and From Where do they Come?", en Brayson y Einsweiler, *Strategic Planning. Threats and Opportunities for Planners*.
- Streeten, Paul. (1995) "Desarrollo humano: el debate sobre el índice", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, no. 143, marzo.
- _____. (1980). "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick," *World Development*, Vol. 7 1979; World Bank, World Development Report. New York: Oxford University Press.
- Subirats, Joan (2000). *Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea*. Revista Reforma y Democracia no. 17. Venezuela. www.clad.org.ve/rev17/subirat.html
- Sutcliffe, Bob (1993). *Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice*. Bilbao: Hegoa, cuadernos de trabajo no. 11, junio.
- _____. (1995) "Desarrollo frente a ecología", en *Ecología Política*. no. 9.
- Tamayo-Flores, Rafael (2001), "Mexico in the Context of North American Integration: Major Regional Trends and Performance of Backward Regions", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33.
- Thompson, Brian (1994), "Ceci n'est pas une pipe", en *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, INAP/FCE.
- Torres Salcido, Gerardo y Rosalía López Paniagua. (1993). "Cultura política y pobreza" en García Zamora, Rodolfo (coord.). *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*. México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/ UAZ/ J.P.

- Torres Salcido, Gerardo. (2000). *El combate a la pobreza en México. Entre la asistencia social y la participación*. Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales. Vol. 6 N° 3 (sep.-dic.), Torres Salcido, Gerardo y Rosalía López Paniagua. (1997). *Relaciones entre cultura política y pobreza urbana: las alternativas de la política social*. Secuencia, Nueva Época núm. 37.
- _____. *Tercer Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Pública*. IAPSIN. México, Sinaloa.
- _____. (2005). "Capital Social. Mitos y Realidades de un Concepto para el Combate a la Pobreza" en Blázquez Graf Norma y Patricia Cabrera López (Coord.) *Jornadas Anuales de Investigación 2004*. México, UNAM/CIICH.
- Touraine Alain. (1994). *¿Qué es la democracia?* España. Ediciones Temas de Hoy.
- UI Haq, Mahub. (1995). *El paradigma del Desarrollo Humano*. <http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95.pdf>
- UNAM/SCT. (2005). *Atlas de la seguridad vial en México*. UNAM/SCT.
- Unesco. (2000). *World communications and information report 1999-2000*, París, Unesco.
- Universidad de Coruña. (2004-2005). *El transporte y el Sistema Territorial*. Curso. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (1998). "El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea". *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México*, IAPEM, No. 37.
- _____. (1993). *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. México, Plaza y Valdez
- _____. (1994). *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM.
- _____. (1984). *El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la administración pública*. México, FCE.
- Vilas, Carlos. (2000). *¿Más allá del "Consenso de Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional*. En *Revista Reforma y Democracia* no. 18. Venezuela, CLAD. Octubre. <http://www.clad.org.ve/rev18/vilas.html>
- Varlet, J. (1995). *Autoroutes, économie et territoires*. CERAMAC, Clermont-Ferrand, France.
- 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
- Wallerstein, Immanuel (1996). *Después del liberalismo*. México. CRIM-UNAM-Siglo XXI.
- Weber, Max (1944): *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wilkie James W. (1978). *La Revolución Mexicana: gastos federales y cambio social*. México, FCE.
- Wolfensohn, D. James. (2000). *El transporte puede ayudar en la lucha contra la pobreza*. <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1000/ijes/wolfen-s.htm>
- World Bank (2001a). *Mexico – A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade, Vinh H. Nguyen (eds.), Washington, DC. The World Bank.
- _____. (2001b). *World Development Report 2002 – Building Institutions for Markets*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC.
- _____. (2001c). *World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press. www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/socivil/IMTSeguridadVial.doc
- _____. (2002). "Think Globally, Act Locally: Decentralized Incentive Framework for Mexico's Private Sector Development", The World Bank, Washington, DC.
- _____. (1996). *Sustainable transport. Development in practice*. Washington D. C. World Bank.
- Zoido-Lobaton Pablo (1998). "Governance Matters". Banco Mundial, *Policy Research Working Paper* No. 2196. Washington, Banco Mundial.
- Zúñiga, Maribel. (2003). *Avanza SCT en concesiones carreteras*. Periódico El Reforma, 9 de abril.

INDICE DE TABLAS, MAPAS Y GRAFICOS			
Tabl a No.	Mapa No.	NOMBRE	Pág.
CAPÍTULO I			
1		Tipos y dimensiones de la participación	40
CAPÍTULO II			
	1	Red Carretera 1940	57
	2	Red Carretera 1950	58
	3	Red Carretera 1960	60
	4	Red Carretera 1970	62
	5	Principales Carreteras Pavimentadas de la República Mexicana 2000	65
1		Comparativo Red Carretera México, Estados Unidos y Canadá	66
2		Índice de carreteras en México	66
	6	Corredores carreteros 2003	67
3		Red nacional de carreteras (kilómetros)	68
4		Inversión pública en infraestructura carretera	69
5		Autopistas de cuota en operación	70
6		Autopistas o puentes concesionados	72
7		Concesiones rescatadas por el Gobierno Federal en agosto de 1997	74
8		Carreteras que no fueron rescatadas en el Programa de Rescate Carretero de agosto de 1997	75
9		Longitud de la red de caminos de CAPUFE	76
10		Evolución de la red de carreteras por región	78
11		Evolución de la red carretera nacional	78
12		Accidentes carreteros	85
13		Índices de accidentes por entidad federativa 2002	87
CAPÍTULO III			
1		Relación grado de marginación/grado de desarrollo humano en México 2000	93
2		Localidades con menos de 2 500 habitantes 2000	94
		Indicadores del desarrollo humano por región (gráfico 1)	95
	1	Índice de desarrollo humano por región	96
3		Longitud en km. de la red carretera por región 2000	99
4		Longitud en km. de la red carretera por región/estado 2000	105
5		Distribución territorial de la población en localidades menores a 2500 habitantes al año 2000	109
		Localidades aisladas al año 2000. menores de 2500 habitantes (gráfico 2)	110
	2	Principales Carreteras pavimentadas Nuevo León, Chiapas 2000	113
6		Longitud de la red estatal de carreteras. Nuevo León 1970-2000	114
7		Índice de densidad de carreteras por km ² de superficie territorial. Estado de Nuevo León 1970-2000	114
	3	Red Principal de carreteras en Nuevo León 2000	115
8		Municipios por grado de desarrollo humano en Nuevo León año 2000	116
9		Longitud de la red estatal de carreteras. Chiapas 1970-2000	118
	4	Red principal de carreteras en Chiapas 2000	118
		Comparativo red estatal 2000 (%) Chiapas y Nuevo León (gráfico 3)	119
10		Índice de densidad de carreteras por km ² de superficie territorial. Estado de Chiapas 1970-2000	120
		Comparativo índice esperanza de vida Chiapas y Nuevo León. Año 2000 (gráfico 4)	120
		Comparativo índice de educación Chiapas y Nuevo León. Año 2000 (gráfico 5)	121

INDICE DE TABLAS, MAPAS Y GRAFICOS			
Tabla No.	Mapa No.	NOMBRE	Pág.
		Comparativo índice de PIB per cápita ajustado por componente petrolero Chiapas y Nuevo León. Año 2000 (gráfico 7)	121
11		Municipios por grado de desarrollo humano en Chiapas año 2000	122
12		Comparativo de los indicadores del IDH 2000. República Mexicana, Chiapas y Nuevo León	124
CAPÍTULO IV			
		Índice Refinado de Desarrollo con Base en Medias Generalizadas por Entidad Federativa al año 2000 (gráfico 1)	131
1		Efectos territoriales de la infraestructura vial	133
2		Alcances de la infraestructura carretera en el impulso al desarrollo humano	133
3		Índice de carreteras en México por entidad federativa	140
4		Modelo 1	142
5		Modelo 2	145
6		Aportaciones de la investigación en la esfera pública	147
CAPÍTULO V			
		Fuerzas que se refuerzan mutuamente (gráfico 1)	152
1		Densidad de carreteras Chiapas, Guerrero, Oaxaca y promedio nacional 2000	156
2		Longitud de la red de carreteras 2000 Chiapas, Guerrero y Oaxaca	156
3		El acceso a servicios de infraestructura en las áreas rurales es inferior en los estados del Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca (Hogares rurales sin acceso, 2000)	158
4		Impactos sobre el desarrollo humano/pobreza. Resultados sectoriales y acciones públicas	161
		Proceso para impulsar el desarrollo humano (gráfico 2)	163
5		Vínculos entre activos de subsistencia y transporte	167