

Infraestructura carretera y desarrollo humano en México: una mirada desde las políticas públicas

*Angélica Pérez Ordaz**

La teoría del desarrollo humano

Al arribo del siglo XXI, la problemática del desarrollo cobra cada día mayor interés para las sociedades y sus gobiernos. Las diversas perspectivas planteadas a partir del siglo XIX, muestran un mayor interés en el crecimiento económico, que al mismo tiempo, es considerado como desarrollo. Es hasta mediados del siglo XX cuando se vislumbra una tendencia hacia un nuevo concepto del desarrollo que involucra una importante diferencia entre crecimiento económico y desarrollo y entre los países desarrollados y los que no lo son. A partir de esta tendencia surge un nuevo enfoque que no solamente incluye el aspecto económico, sino también, el ambiente y pone énfasis en el desarrollo humano. No sólo se proclama la necesidad de que los gobiernos y la sociedad trabajen en la dirección de un desarrollo sostenible, sino, en la urgencia de sumar esfuerzos dirigidos a disminuir la brecha de desigualdad entre los países y al interior de éstos, con el objetivo de hacer frente a la situación de pobreza en la que se encuentra gran parte de la humanidad.

Desde finales del siglo XX, con las grandes transformaciones y avances del mundo, así como con las enormes disparidades

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

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 la cuestión del desarrollo es que se ha visto como un problema técnico que requiere soluciones técnicas y esa visión ha chocado con la realidad que va mucho más allá. Para él, un hecho determinante 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).

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 difundida 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 PNB 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 considerar que es un medio al servicio de fines mayores como los índices de nutrición, salud, educación y libertad, entre otros. El hecho de colocar el capital humano en el centro del desarrollo constituye un progreso considerable, en la medida en que se entiende al ser humano, no como un medio, sino como su fin último. De ahí la necesidad de delimitar fines y medios para establecer los objetivos que debe perseguir el desarrollo.

Desarrollo humano e infraestructura carretera en México

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo) en México, el patrón de distribución territorial de la población continúa siendo polarizado, ya que se mantiene una alta concentración de la misma, en un número reducido de ciudades, al tiempo que tiene lugar una gran dispersión de la población en miles de localidades pequeñas.¹

¹ Las condiciones de mayor rezago económico, social y demográfico se manifiestan ampliamente en las localidades rurales cuya población es menor a 2 500, su ubicación geográfica tiene importancia decisiva para determinar la estructura de oportunidades a la cual tiene acceso la población. 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 a las necesidades de las familias y acceder a servicios básicos como educación y salud.

De cara al siglo XXI, la distribución polarizada de los habitantes en el territorio nacional plantea grandes desafíos para la política de población, la cual reconoce la necesidad de avanzar hacia un patrón de desarrollo urbano más diversificado, equitativo e incluyente, así como propiciar una distribución territorial de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable.

Ante este escenario, resulta vital 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 fortalecer la justicia distributiva y a reducir las enormes brechas del desarrollo regional del país. La mejoría del entorno económico y social de sus territorios, así como de su equipamiento y dotación de infraestructura, contribuirá poderosamente a reducir las vulnerabilidades de las comunidades y a ampliar sus expectativas de desarrollo humano.

La infraestructura carretera 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 personas, bienes y mercancías. Constituye una de las principales vías de acceso a los satisfactores básicos de la sociedad (salud, educación, empleo, vivienda, etcétera). El desarrollo humano es entendido, como la ampliación de las alternativas de las personas para acceder a una calidad de vida satisfactoria. 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.

El crecimiento económico, el incremento del comercio y de la inversión internacional, los avances tecnológicos, así como las infraestructuras productivas, 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.

La infraestructura básica en que se apoya el crecimiento y el desarrollo económico y social se refiere a 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.

Esta infraestructura abarca los siguientes rubros:

- Servicios públicos: energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua potable, tuberías, saneamiento y alcantarillado.
- Obras públicas: carreteras, presas, canales de riego y drenaje.
- Otros sectores de transporte: ferrocarriles, puertos y vías navegables y aeropuertos.

La infraestructura social consiste en una red de organismos, funciones e instituciones que se constituyen en el sistema de seguridad social y tienen un importante papel para el desarrollo social y económico del país son:

- El sistema de salud: hospitales, centros de salud e institutos de investigación.
- El sistema educativo cubre los más diversos ámbitos de educación y mantiene el subsistema de investigación científico y tecnológico y universidades.
- Vivienda.
- El sistema de pensiones.
- Los programas de combate a la pobreza.

La infraestructura constituye una parte sustantiva del capital físico² con el que cuenta la economía y contribuye significativamente al crecimiento y desarrollo económico y social (Ayala, 1999). Las carreteras forman parte de la infraestructura necesaria para el crecimiento y el desarrollo de cualquier país. A partir de éstas se crean las condiciones para que la producción, distribución y consumo de bienes se realice de manera eficiente, tanto interna como externamente, lo que permite maximizar el bienestar social.

Gestión pública de la infraestructura carretera nacional

En México, el Estado, mediante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se ha encargado de llevar a cabo dicha tarea. 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 por medio 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). No obstante, las políticas públicas en infraestructura carretera aún no responden a las necesidades de una parte importante de la sociedad para mejorar su calidad de vida en las diversas regiones del país. En el largo plazo, el desempeño económico ha dependido del papel del gobierno en aquellos ámbitos en los cuales el mercado hubiera desempeñado un papel ineficiente o simplemente no hubiera participado.

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

² 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 (maquinaria y equipo, construcciones, obras públicas, servicios públicos y vivienda (Ayala, 1999).

notable el desarrollo económico y social. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los años setenta, surge una perspectiva negativa de la actuación estatal. Se responsabiliza al Estado de la crisis por la que atravesaba el capitalismo en el ámbito mundial. En el marco de este escenario se replantea su papel en el conjunto de las relaciones económicas. Se inicia su desmantelamiento y sustitución por el libre mercado, de esta manera se promueve un nuevo modelo económico, el neoliberalismo, que sostiene que la intervención del Estado en la economía debe ser mínima, centrándose en mantener y promover la libertad económica y política, la competencia y eficiencia como condiciones para el desarrollo del mercado, el cual se encargaría de asignar los recursos de manera eficiente y equitativa.³ Dicho modelo basa su actuación en la idea del adelgazamiento del Estado, reducción del gasto público, combate a la inflación, ajustes fiscales y saneamiento de las finanzas públicas, en un marco de apertura económica y globalización del comercio.

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

Los avances tecnológicos y las nuevas técnicas de producción, fortalecieron e impulsaron el proceso de globalización y la creación de zonas regionales de comercio, procesos que se amplían en un mundo sin fronteras donde los bienes, los servicios, los insumos y los componentes circulan libremente.

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

En congruencia con la ideología neoliberal se pretendió crear las condiciones necesarias para que el país entrara de lleno en el contexto de la economía mundializada. La realidad era que México difícilmente podría competir con cierto grado de éxito con el exterior, y en especial con Estados Unidos, sobre todo porque la base industrial, tecnológica y también en lo referente a las cuestiones administrativas, los parámetros eran completamente distintos.⁴

Las principales diferencias radican en el tamaño de sus economías y en el menor

³ Paradigma que a la vuelta de tres décadas ha demostrado su ineficiencia con mayores grados de pobreza y marginación.

⁴ Para 1995 Estados Unidos tenía una longitud carretera de 2 447 000 km Canadá 583 985 y México 213 136 km (SCT).

grado de desarrollo de México respecto a los otros miembros del Tratado, además de que Estados Unidos y Canadá pertenecen al grupo de países más influyentes en la economía internacional y en las finanzas mundiales. El aspecto más dramático de estas diferencias es que en la población mexicana existen amplios sectores en condiciones tales que sus necesidades básicas no alcanzan a ser cubiertas (Almada, 1994). En este sentido, todo indica que México se ha convertido en un país maquilador y abastecedor de mano de obra barata y creciente.

En la década de 1990 la infraestructura carretera enfrentó desafíos tendientes a apoyar la reanudación del proceso de crecimiento de los países. La productividad de la infraestructura carretera es fundamental para determinar la forma en que éstos pueden hacer frente a las tendencias mundiales, apertura de las economías y globalización del comercio. Estos desafíos parecen particularmente impresionantes porque se ha evidenciado que en los países en desarrollo como el caso de México, la infraestructura carretera está en crisis, en el sentido de que su insuficiencia y deterioro interfieren gravemente en la consecución de los objetivos de desarrollo.

En este aspecto, el transporte cumple una función central en el crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, los gobiernos mexicanos le restaron prioridad, al centrar su atención en otros rubros de la economía, o a impulsar la red carretera nacional en el fortalecimiento del mercado externo, dejando de lado, las necesidades regionales en la materia para ampliar el mercado interno. En este sentido, las políticas públicas no han contemplado aprovechar a la infraestructura carretera como un instrumento de impulso al desarrollo humano. Se han centrado más en la rentabilidad capitalista y las potencialidades de una obra para lograr crecimiento económico en la región, antes que en el desarrollo humano.

Lo anterior se constata en el hecho de que en el análisis de factibilidad de cualquier proyecto carretero (cuando existe),⁵ no se considera una evaluación del impacto social ni tampoco la participación de la población en el mismo, básicamente se realiza una evaluación económica y financiera del proyecto para conocer su rentabilidad económica. Es importante destacar que 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 a otras políticas sociales dirigidas a fortalecer y ampliar las oportunidades de la población.

Desarrollo humano e infraestructura carretera regional

⁵ En la construcción de muchos caminos o carreteras no existe un análisis de factibilidad. Tal es el caso de carreteras estatales, municipales o de los caminos rurales, donde únicamente se especifican los datos técnicos.

El elemento distintivo de la estructura socioeconómica y regional de México es la desigualdad entre los grupos sociales, los géneros y las regiones. Esta situación constituye una limitante para el desarrollo, ya que, expresada sobre todo en su forma crítica de pobreza y marginación, significa la pérdida de competitividad global de un país o una región en la medida en que la fuerza de trabajo presenta problemas de salud, escasa escolaridad y capacitación; favorece los daños al ambiente y la delincuencia; contribuye al surgimiento de movimientos de insurgencia armada; genera intolerancia, apatía política y resentimiento social; impulsa la deslegitimación del sistema, desconfianza hacia las instituciones y los líderes políticos y atenta contra la cohesión social e identidad nacional, entre otros hechos.

Para el análisis de este trabajo se parte de la regionalización establecida en el Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002,⁶ la cual corresponde a las regiones definidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que son: *Noroeste*, integrada por los estados de: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; *Centro* formada por: Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos y Tlaxcala; *Noreste* integrada por: Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas; *Occidente*, integrada por: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas y; *Sur*, concentra los estados de: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán (PNUD, 2003a).

El índice de Desarrollo Humano establecido por el Informe del mismo nombre para México 2002⁷ se plantea como sigue:

Posición según IDH	Región	Índice de esperanza de vida ^b	Índice de educación	Índice de PIB ^b	IDH ⁸
1 0.8339	Noreste	0.8501	0.8510	0.8004	
2 0.8237	Centro	0.8499	0.8373	0.7838	
3 0.8217	Noroeste	0.8491	0.8510	0.7649	

⁶ Los cálculos establecidos en este informe se realizan con datos del año 2000.

⁷ Todos los índices, excepto cuando se especifique están calculados al año 2000 (PNUD, 2003a).

⁸ 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), *Idem*.

Las desigualdades existentes entre las regiones, la limitada capacidad competitiva en los bienes y servicios que se producen, la desarticulación de las cadenas productivas, la ausencia de capitales y tecnologías y la escasa capacitación de la mano de obra, se han convertido en debilidades estructurales que evidencian las desventajas comparativas con las que el país participa en el intercambio global, donde la infraestructura básica constituye un instrumento de apoyo para que el gobierno disminuya estas desigualdades. Este hecho lo podemos constatar con los siguientes datos. De acuerdo con la SCT para el año 2000 la Red Carretera Nacional tenía un total de 333 840 km de longitud, integrada en cada región de la siguiente manera:

<i>Región</i>	<i>Red Troncal^a</i>	<i>Carreteras Alimentadoras^b</i>	<i>Caminos Rurales^c</i>	<i>Brechas Mejoradas^d</i>	<i>Total</i>
Noreste	6 323	10 531	28 431	22 549	67 834
Centro	3 194	10 744	9 699	171	23 808
Noroeste	10 552	10 765	30 242	1 388	52 947
Occidente	11 994	14 337	35 487	22 815	84 633
Sur	16 329	18 329	56 326	13 634	104 618
Total	48 392	64 706	160 185	60 557	333 840

^a Principales carreteras que conectan ciudades y puertos, incluye carreteras federales y autopistas.

^b Carreteras que conectan municipios a ciudades.

^c Caminos que conectan comunidades rurales a municipios.

^d Caminos entre comunidades rurales.

Como se puede constatar, la Región Sur es la que cuenta con una mayor longitud de carreteras, compuesta principalmente por caminos rurales,⁹ sin embargo, esta región presenta el Índice de Desarrollo Humano más bajo del país con una población, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de 27 540 658 habitantes, es decir 28.3 por ciento de la población total para el año

⁹ Sin embargo, la construcción de este tipo de infraestructura, por un lado, no se ha realizado en función de las necesidades de la población y por otro, el estado físico de la red carretera, se encuentra en malas condiciones, principalmente, los caminos rurales.

¹⁰ Asimismo, en esta región se encuentran Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo que son entidades federativas con un grado de marginación muy alto, donde vive 20 por ciento de la población nacional, esto es, 19.6 millones de personas. 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, 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

2000.¹⁰ En esta región se encuentra el estado de Chiapas con el Índice de Desarrollo Humano más bajo de todo el país, con un valor de 0.703, donde la esperanza de vida al nacer es de 72.40 años, la tasa de alfabetización de adultos es de 76.96 por ciento, la tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) 63.29 por ciento, el PIB per cápita en dólares PPC es de 3 549, el índice de esperanza de vida es de 0.790, el índice de educación de 0.724, el índice de PIB per cápita 0.596, el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 0.703 y la clasificación según PIB per cápita (en dólares PPC) menos clasificación según IDH¹¹ es de cero.

Por otro lado, encontramos que la región Noreste tiene el Índice de Desarrollo Humano más alto del país, donde si bien es cierto, su red carretera ocupa el tercer lugar en longitud, su población tiene acceso también a otras infraestructuras claves para el desarrollo donde las carreteras han desempeñado un papel fundamental en la disponibilidad de esos bienes y servicios en esta región el estado con mayor Índice de Desarrollo Humano es Nuevo León con una esperanza de vida al nacer de 76.80 años, la tasa de alfabetización de adultos es de 96.58 por ciento, una tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) 62.31 por ciento, un PIB per cápita en dólares PPC de 15 837, un índice de esperanza de vida de 0.863, un índice de educación de 0.852, un índice de PIB per cápita de 0.845, con un valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.853 y la clasificación según PIB per cápita (en dólares PPC) menos clasificación según IDH es de cero.

Estos datos muestran que las desigualdades en el desarrollo humano se manifiestan en todos los aspectos, agravándose aún más en los ingresos por persona. Ello habla de la necesidad de crear instrumentos para atender a los grupos en situación de pobreza, desde la nutrición hasta la integración productiva y participativa de las personas en la sociedad. Este hecho es indicativo de la complementariedad que tiene la infraestructura carretera con políticas sociales acordes con las necesidades de la población y no sólo en función del control político, militar, social o económico dirigido a satisfacer los requerimientos de actores externos, sólo vinculados a esta región por intereses económicos, marginando cada vez más a la población. 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 crecimiento 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 y no en la acumulación de recursos (PNUD, 2003a).

oportunidades que obstruyen el pleno desarrollo de las potencialidades humanas (Conapo, 2000).

¹¹ Una cifra positiva indica que la clasificación según el IDH es más alta que la clasificación según el PIB per cápita (en dólares PPC); una cifra negativa indica lo contrario. *Idem*.

En el largo plazo, la forma más efectiva de reducir las desigualdades regionales es mediante la inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes¹² (sea en mantenimiento o construcción oportunos) mejorando las comunicaciones con el exterior de las regiones desfavorecidas y de sus poblaciones (Herrera, 1994). La participación de las comunidades en la conformación, implementación y evaluación de las políticas públicas 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.

En los países en desarrollo como el caso de México, las necesidades de transporte alcanzan altos rangos. Aquellos con ingresos per cápita bajos y medianos no cuentan con suficientes sistemas de transporte para ayudar a sus economías a crecer y a sus ciudadanos a prosperar. De las 3 000 millones de personas que viven en áreas rurales en los países en desarrollo, 900 millones no tienen acceso a carreteras utilizables en todas las estaciones del año y 300 millones no están conectados con el resto del país. El problema no es solamente rural. En un futuro muy cercano la mitad de la población pobre del mundo residirá en las ciudades. La mayoría se verá forzada a vivir ya sea en la periferia, lejos de los sitios donde hay empleo y servicios, o en cinturones de miseria que a menudo no tienen acceso a servicios regulares de transporte. De ahí la necesidad de transporte más eficiente y económico para los pobres (Wolfensohn, 2000).

Las vías para reducir la desigualdad, no sólo están vinculadas con el crecimiento y la estabilidad económica, así como con 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 y transportes, así como a la creación y apoyo a las actividades productivas que generen empleo e ingreso.

La inversión en la infraestructura carretera tiene sentido para la gente porque mejora directamente su vida diaria. Por otra parte, también la ayuda indirectamente, ya que impulsa el comercio de sus países. De ahí la necesidad de constituir nuevos marcos institucionales y políticos que hagan sostenible al sector transporte, fiscal y financieramente. Se requieren estructuras normativas y administrativas eficaces del sector público, tanto para atraer la participación privada como para proteger de la explotación por parte de cualquier monopolio fuerte del sector privado. Es preciso establecer mejores reglas de juego, incluso instrumentos de garantía perfeccionados, para compartir el riesgo y el compromiso financiero entre los sectores público y privado.

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

¹² Como complemento a una infraestructura social para impulsar el desarrollo humano.

ámbitos local o municipal en los que los estados muy frecuentemente no tienen en cuenta a las comunidades con mayores grados 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 y regionales.

El desarrollo humano es un concepto que involucra el crecimiento 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 asuntos que las personas pueden llegar a ser. Sin embargo, en el impulso al desarrollo humano, la dotación de una infraestructura social y económica desempeñan un papel si bien es cierto, complementario, su deficiencia o ausencia incide directamente sobre el desarrollo humano y el bienestar social, entendido este último, como la participación de la población en el disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. La falta de infraestructura carretera significa aislamiento geográfico, social y económico, es sobre todo, un impedimento para que la sociedad acceda a mejores márgenes 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.

En las áreas rurales pobres, la falta de una infraestructura carretera adecuada castiga a las familias que viven de su cosecha, disminuye oportunidades de empleo y el acceso a los servicios sociales. De la efectividad de estrategias gubernamentales eficientes depende significativamente el acceso de la sociedad a esos servicios. De ahí la necesidad de que los mecanismos para que ésta exprese sus necesidades de transporte sean mejorados, sobre todo en el ámbito local. Los efectos pueden incluir la inspección de los problemas y necesidades existentes, el establecimiento de una participación explícita en colaboración con las poblaciones y con (ONG), habilitando su expresión a partir de mecanismos abiertos.

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

El desarrollo de una infraestructura carretera eficiente es necesario para fomentar y facilitar el crecimiento económico;¹³ esta infraestructura proporciona acceso físico a recursos, servicios y mercados.

La infraestructura carretera contribuye de manera fundamental al crecimiento económico, al impulso de las exportaciones para la generación de empleos, a la competitividad en los mercados internacionales y a la incorporación de todas las regiones a los beneficios del progreso. En materia de comercio interior y abasto, esta infraestructura permite garantizar el abasto de mercancías y servicios de calidad en todo el país, con base en la operación eficiente de los procesos de comercialización y la mayor competencia entre los agentes comerciales. El desarrollo del comercio interior requiere satisfacer las necesidades de la sociedad, a partir de sistemas de distribución y abasto de bienes y servicios eficientes, promover la competitividad y la calidad de las empresas que participan en el sector transporte y fomentar una cultura de protección e información al consumidor. Un mejor sistema de comercio interior, basado en la sana competencia, beneficia a productores y a consumidores por medio de menores costos que reducirían los precios finales, y contribuye a generar empleos, promover el desarrollo regional y fomentar una mejor integración de México con la economía global.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan la mayoría de los países para alcanzar los umbrales básicos del desarrollo humano, son los de índole estructural. Tal es el caso de barreras de acceso a mercados internacionales y márgenes de deuda muy elevados; el tamaño y localización del país; su grado de comunicación a partir de infraestructuras prioritarias; la escasa fertilidad de la tierra, su vulnerabilidad a desastres climatológicos o catástrofes naturales y enfermedades endémicas. No obstante la geografía no marca el destino. Con políticas adecuadas estos problemas se pueden superar. Mejorar las carreteras y las comunicaciones puede ser el punto de partida para conseguir una mayor integración regional con los países vecinos e incrementar el acceso a los mercados y principalmente a los servicios de educación y salud. En este sentido, el mejoramiento de la infraestructura básica –como puertos, carreteras, energía y comunicaciones– reduce costos para la sociedad, permiten una mejor integración económica, política y social y vence las barreras geográficas (PNUD, 2003:1).

El problema de la falta de desarrollo humano tiene implicaciones éticas, económicas

¹³ Existe una amplia evidencia internacional de la complementariedad del crecimiento económico y el desarrollo humano. En general, países con alto crecimiento económico tienden a elevar con rapidez sus indicadores de desarrollo humano y viceversa, mientras que naciones que tienen bajo crecimiento tienden a rezagar su progreso en desarrollo humano y lo inverso también ocurre. También existen situaciones donde un desempeño pobre en crecimiento puede llegar a asociarse a importantes logros en desarrollo humano y a la inversa, pero estos casos suelen ser excepcionales y de corta duración (PNUD, 2002).

y políticas. Implica una negación de los derechos humanos y ello elimina la errónea noción de que el bienestar social, la educación, la salud y el empleo son favores o actos de caridad de los gobiernos y de los organismos internacionales, en beneficio de los pobres. La pobreza niega libertades, capacidades, derechos y oportunidades a las personas para tener una vida larga, creativa y sana, para adquirir conocimientos, tener libertad, dignidad y respeto por sí mismas.

Conclusiones

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, implican una revisión minuciosa de las políticas seguidas en esta materia; es necesario comprender el papel 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 para tener acceso a los satisfactores de sus necesidades básicas, e insertarse en el nuevo orden económico, producto de la globalización y liberalización del comercio, de la creciente dependencia de mercados competitivos, técnicas más agresivas de producción y comercialización, etcétera.

La reducción de la pobreza como estrategia para impulsar el desarrollo humano es una tarea fundamental con que se ve confrontada la comunidad mundial. Una infraestructura carretera adecuada es imprescindible para 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 la infraestructura carretera está, por lo general, rezagada o bien, no es acorde con las necesidades de la población local. La construcción de carreteras es un comienzo, pero su mantenimiento es igualmente importante. En este sentido, esta infraestructura puede contribuir de manera importante a la resolución de dicha problemática.

En cualquier sociedad, es casi imposible alcanzar decisiones políticas que satisfagan a todos los ciudadanos. Por consiguiente, 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. Desde la perspectiva actual de globalización y neoliberalismo en México, las necesidades sociales levantan nuevas presiones para el gobierno que pueden poner en tela de juicio su capacidad

de gobernar.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa.
- Almada, Carlos F. (1994). "Integración económica, desarrollo y administración pública. La experiencia de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México.
- 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*, UANL, Facultad de Economía, México.
- Álvarez Bejar, Alejandro. *La experiencia mexicana de integración con América del Norte*, www.memoria.com.mx/129/alvarez.htm.
- Ayala Espino, José (1999). *Economía del sector público mexicano*, UNAM/Facultad de Economía, México.
- Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/strategies/spintro.htm>.
- Bernacer, Germán (1953). *La doctrina del gran espacio económico*, Aguilar, Madrid.
- Blaug, Mark (2001). *Teoría económica en retrospectiva*, FCE, México.
- Bobbio, Norberto (1998). *Diccionario de Política*, 6ª edición, Siglo XXI, México.
- Boisier, Sergio (1986). "Pensamiento iberoamericano", *Revista de Economía Política Desarrollo regional nuevos desafíos*, julio-diciembre, núm. 10, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid.
- 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*, FCE, México. http://www.conapo.gob.mx/que_es/principal.html
- Conapo (2000). Índices de marginación 2000 www.conapo.gob.mx.
- Dror, Yehezkel (a). *Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina*, www.clad.org.ve/0029805.html
- Gannon C. y Z. Liu (2001). *Transporte, infraestructura y servicios*, Banco Mundial, Washington D. C.
- Herrera Ramos, J. Mario (1994). *Desarrollo regional e infraestructura. Retos y propuestas*, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, México.
- Kliksberg, Bernardo (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, FCE, México.
- Nussbaum, Martha (1996). "Introducción", *La calidad de vida*, FCE, México.
- PNUD <http://www.pnud.org.ve/temas/pobreza.asp>
- PNUD (2003/1). *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los objetivos de desarrollo*

- del milenio, un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Mundi-Prensa, México.
- PNUD (2003a). *Informe sobre desarrollo humano, México 2002*, Mundi-Prensa, México.
- Salcedo, Damián (1997). "Introducción", *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, España.
- Sen, Amartya (1987). *The Standard of living*, University Press, Cambridge.
- (1997). *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, España.
- (2000). *Desigualdad económica*, FCE, México.
- (1996). "Capacidad y bienestar", *La calidad de vida*, FCE, México.
- SCT www.sct.gob.mx.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1984). *El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la administración pública*, FCE, México.
- (1998). "El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea", *Revista*