

**LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA NACIONAL
1989-2000. ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS
PUBLIC MANAGEMENT FOR THE STATE HIGHWAY INFRASTRUCTURE 1989-2000.
BACKGROUND AND PERSPECTIVES**

Angélica Pérez Ordaz

La tesis que guía esta obra se relaciona con la correcta aplicación de un esquema financiero e institucional para la gestión pública de la red vial, lo anterior permitirá contar con un sistema carretero nacional que satisfaga las necesidades de desarrollo regional que el país requiere y en este sentido enfrentar las demandas que implica la globalización y el crecimiento de los mercados. La obra se integra de cuatro capítulos, el primero se refiere a la participación del Estado en la economía y presenta la conceptualización teórica del papel del Estado y el conjunto de medios con los cuales opera para relacionarse con los diversos actores en la sociedad, así como el papel que la infraestructura vial tiene en el desempeño económico y su transformación de un Estado benefactor en uno regulador, bajo un esquema de privatización del sector público, producto y resultado del proceso de globalización económica mundial. Un segundo tema aborda La gestión pública de las carreteras en México, donde analiza los derroteros de la administración pública de las carreteras a partir de su origen, evolución y estado o relación actual con la infraestructura carretera nacional. En el tercer capítulo la autora nos propone un recorrido que revisa las políticas públicas carreteras en otras regiones y países, ahí describe algunas de las políticas seguidas por otros países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, con el objeto de tener además una panorámica internacional, de lo que en ellos se encuentran realizando sus gobiernos en materia de carreteras. Para concluir sugiere nuevas propuestas de solución para constituir nuevos esquemas que permitan solucionar y recuperar la capacidad de respuesta del gobierno mexicano frente a la gestión de carreteras. Asimismo, plantea que se debe contemplar la participación del sector social y privado y desarrollar un nuevo modelo de carácter estratégico.

The main thesis of this paper is related to the correct application of the financial and institutional scheme for public management in the highway network, in order to have a national highway system that satisfies the needs for regional development required by the country and to face demands created by globalization and market growth. The paper has four chapters, the first one refers to State participation in economics and establishes the theoretical concept of its role and the combined means with which it operates in relation with different actors of society. It also refers to the role that highway network has for economical performance, and the transformation of a benefactor State into a regulatory State under a privatization scheme of the public sector, as well as the product and results of the globalization process in world economics. The second chapter approaches public management of highways in Mexico from the beginning, its evolution, and the present state of the national highway system and its relation with public administration. In the third chapter, the author reviews highway public policies in other regions and countries, and describes some of the observed policies in first world or developing countries in order to have a panoramic view of actions taken by governments in relation with highways. As a conclusion, solutions are proposed for the establishment of new schemes that may solve and recuperate the responding ability of Mexican government in face of highway's public management. Also, it is pointed out that social and private sectors must participate and develop a new strategic model.

LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA NACIONAL 1989-2000. ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS

ANGÉLICA PÉREZ ORDAZ
Mención Honorífica del Premio INAP 2001

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

El aporte de la investigación a este campo del conocimiento puede contribuir a una revisión y cambio de la acción gubernamental encaminada a dar respuesta oportuna a las necesidades de los diversos actores sociales y al fortalecimiento de la competitividad del país en el plano internacional. La infraestructura carretera es un elemento fundamental para apoyar la expansión de las actividades económicas internas y externas del país y en este sentido, impulsar el desarrollo nacional de manera equilibrada, en un contexto de globalización económica que se intensifica a partir de la década de los ochenta.

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

La intervención del Estado se refleja en su creciente participación en diversas ramas de la economía que adquiere auge entre 1940 y 1970, impulsando de manera notable el desarrollo económico y social. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los años setenta, surge una perspectiva negativa de la actuación estatal. Se responsabiliza al Estado de la crisis por la que atravesaba el capitalismo en el ámbito mundial. En el marco de este escenario se replantea su papel en el conjunto de las relaciones económicas. Se inicia su desmantelamiento y sustitución por el libre mercado, de esta manera se promueve

un nuevo modelo económico, el neoliberalismo, que sostiene que la intervención del Estado en la economía debe ser mínima, centrándose en mantener y promover la libertad económica y política, la competencia y eficiencia, como condiciones para el desarrollo del mercado, el cual se encargaría de asignar los recursos de manera eficiente y equitativa. Dicho modelo basa su actuación en la idea del adelgazamiento del Estado, reducción del gasto público, combate a la inflación, ajustes fiscales y saneamiento de las finanzas públicas, en un marco de apertura económica y globalización del comercio.

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

La reconfiguración de la administración pública, se manifiesta a partir del surgimiento de un Estado mínimo, donde la gestión pública adquiere nuevas formas de acción orientadas a la eficiencia y racionalidad. El nuevo escenario mundial exige que los países y sus gobiernos hagan frente a los retos de la globalización y la modernización. Una adecuada infraestructura carretera es condición necesaria para apoyar la expansión de las actividades económicas tanto internas como externas del país y en este sentido, impulsar su desarrollo.

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

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

En los años noventa se fortaleció la inserción de los operadores e inversionistas privados en la infraestructura de transporte, lo cual tuvo como antecedente la crisis fiscal y la reforma del Estado. Si bien hubo avances, ésta infraestructura presenta los siguientes problemas: falta de continuidad en los grandes ejes que la conforman y deficiencias en las

conexiones con algunas ciudades, puertos y fronteras, además de importantes problemas en su construcción y financiamiento. Por su parte, las autopistas de cuota concesionadas enfrentan problemas financieros muy fuertes debido, principalmente, a que los costos de construcción fueron superiores a los originalmente calculados; a que los aforos vehiculares reales resultaron inferiores a los previstos en los títulos de concesión; a los esquemas de capitalización y a los crecientes costos de capital.

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

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

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

Parte importante del actual esquema institucional que guía las acciones de la SCT, en materia de carreteras, ha sido rebasado por la realidad. Las funciones básicas para que la infraestructura vial satisfaga, en la forma más racional posible las necesidades de la sociedad -la ejecución de las obras físicas en los caminos, la gestión de la conservación y la defensa del interés público- no han sido cubiertas por las instituciones. Los resultados saltan a la vista, es necesario cambiar el criterio de hacer lo que se puede por el de hacer lo que conviene.

No es suficiente asegurar el financiamiento, sino que también se requiere contar con una institucionalidad eficaz, lo que significa desde luego, una importante reorganización del sector. La modernización de la infraestructura carretera demanda el ejercicio de una adecuada gestión en su organización y financiamiento, ya que constituye una herramienta que permitirá salvaguardar el patrimonio vial, satisfacer a los usuarios de las carreteras y constituirse en un detonador del desarrollo de las diferentes regiones que conforman el país.

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

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

En la tesis central de esta investigación se plantea que un adecuado esquema financiero e institucional para la gestión pública de la red vial, permitirá contar con un sistema carretero nacional que satisfaga las necesidades de desarrollo regional y nacional que el país requiere y de ésta manera hacer frente a los retos que la globalización y modernización demandan. La escasez de recursos asignados a la red federal de carreteras; los métodos utilizados para su mantenimiento; la ausencia de una política de mantenimiento vial coherente y la falta de una planeación y programación racionales en la asignación de recursos y en la ejecución de las obras, ha provocado que una parte importante de la red se encuentre operando en niveles mínimos de seguridad y servicio.

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