

SCT

ING. MANUEL RODRÍGUEZ MORALES
*Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría
de Comunicaciones y Transportes*

La SCT tiene una larga trayectoria en cuanto a descentralización, ésta inició alrededor de 1973, con la creación de los Centros OP, de la Secretaría de Obras Públicas, en ese momento, en cada una de las entidades federativas, se creó una estructura administrativa que era una representación completa de la Secretaría a nivel central.

El propósito de esto era llevar la toma de decisiones y los trámites lo más cercano posible de donde se necesitaba. Adicionalmente, en 1986 se hizo otro esfuerzo muy importante, en cuanto a descentralización se refiere, al pasar a los gobiernos de los estados las Juntas Locales de Caminos, que si bien siempre fueron estatales, de alguna manera u otra estaban coordinadas, de hecho el representante de estas Juntas, el director -por llamarlo así-, era un representante del secretario. A partir de ese momento, estos organismos pasaron a depender completamente de los gobiernos de los estados.

Desde 1996, el programa de la SCT tiene el siguiente contenido.

Los objetivos principales son tres.

1. Redistribuir la autoridad, las responsabilidades y los recursos del gobierno federal hacia los estados, a efecto de impulsar el federalismo y coadyuvar a la integración del desarrollo regional;
2. Fortalecer la función promotora, normativa y reguladora de la secretaría; y,
3. Llevar la capacidad institucional a donde se viven los problemas, se generan las demandas y se aplican las soluciones, a fin de que la presta-

ción de servicios públicos y el aprovechamiento de la infraestructura respondan de mejor manera a las necesidades de la población.

Es decir, la SCT de ser un ente operativo, de tener una gran capacidad de construcción, se quiere cambiar a ser definitivamente normativa y dedicarse a asesorar y capacitar a personal de los gobiernos de los estados y los municipios.

En la SCT existen áreas susceptibles de ser descentralizadas, principalmente tres actividades:

1. La construcción y conservación de los caminos rurales y alimentadores;
2. La conservación y reconstrucción de las carreteras de la red federal secundaria; y,
3. La creación de administraciones portuarias integrales, las APIS, estatales y la desincorporación de terrenos, propiedad de Fondepór, con orientación pesquera, turística y recreativa.

Estos puntos son las actividades donde la toma de decisiones, la organización y la administración, se pueden hacer en forma mucho más eficiente, a nivel local, que a nivel federal y central.

¿Cómo se ha instrumentado el programa? A partir del mes de febrero de 1996 se suscribieron acuerdos de coordinación general, lo que llaman acuerdos marco, con los gobiernos de 30 entidades federativas, a efecto de establecer las materias a descentralizar y definir las formas y los términos que ésta llevará a cabo.

A partir de estos acuerdos marco, se tienen los instrumentos del programa por medio de convenios específicos, se establecen los aspectos esenciales y conceptuales para la instrumentación de convenios específicos, en los que se determinan responsabilidades y compromisos concretos, por parte de cada orden de gobierno.

En un acuerdo general, se pone toda la materia de descentralización del sector de comunicaciones y transportes. Y, para cada actividad se realiza un acuerdo específico, con los gobiernos de los estados sobre cuáles son las responsabilidades y cuáles los derechos de cada una de las partes que firman los convenios.

Los avances logrados son que en materia de caminos rurales, en cuanto a convenios específicos se refiere, se han firmado ya con 30 estados. Y se han transferido las funciones de construcción y conservación de más de 70 mil kilómetros que conforman esta red.

Esto es muy importante, porque quiere decir que la responsabilidad que tenía la SCT, en cuanto a construcción, conservación, reconstrucción de caminos rurales, ha pasado ya prácticamente a todos los gobiernos estatales.

En esta materia, en cuanto a caminos rurales se refiere, la descentralización opera de forma casi inmediata, en virtud de que no existen problemas relacionados con el autotransporte, como se verá más adelante, en la parte de la red secundaria, de lo que son hasta ahora las carreteras federales, hay una problemática en cuanto a los servicios de autotransporte, en la cual también estamos trabajando.

Para 1997 se autorizaron en el Conacal, que es quien manejaba los caminos rurales, 272 millones de pesos, de estos en 1997 fueron descentralizados a los gobiernos de los estados para su ejecución y decisión 220.

Para 1998 se descentralizarán 356 millones; es decir, un crecimiento del 60 por ciento. Lo que se pretende en la SCT es reconocer que los recursos que se tienen y que se han tenido normalmente para estos programas, no son suficientes, seguramente no lo van a ser para los próximos años. Sin embargo, se quiere que cada vez más, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tratar de descentralizar más recursos a los gobiernos de los estados.

En cuanto a recursos materiales se refiere, se transfirieron a favor de 14 entidades federativas, una parte importante de vehículos, equipo y maquinaria, para apoyar la realización del programa. En cinco estados está en trámite la entrega y en otros cinco se obtuvo la conformidad de las autoridades locales para su entrega posterior.

En cuanto a los recursos humanos, lo que se está haciendo, en una primera etapa, es prestar la asesoría de todo el personal que se dedicaba a este tipo de labores, a los gobiernos de los estados.

En siete entidades federativas ya prestan asesoría y en cinco ya se entregó su conformidad y en seis no aceptan el personal.

En seis estados consideran que cuentan con el personal suficiente para llevar a cabo todas estas nuevas responsabilidades que se les están transfiriendo. En ese caso, no hay ninguna transferencia de personal.

Otra parte fundamental de la descentralización de la secretaría se refiere a las carreteras federales. Las carreteras federales pavimentadas de nuestro país, actualmente están formadas por una red de alrededor de 42 mil 500 kilómetros. Aquí no están incluidas las carreteras de cuota, las que opera Capufe, ni las que opera la iniciativa privada.

De esta red se ha seleccionado una de alrededor de 22 mil 500 kilómetros,

a la que se llama red básica, la red nacional. Es decir, es aquella red que tiene que ver principalmente con la comunicación entre dos o más entidades federativas, la comunicación a lo largo de litorales o fronteras, la comunicación a todas las capitales estatales y a los principales puertos, continuidad de la circulación en grandes ejes troncales, aquella que tiene altos volúmenes de tránsito. En otras palabras, es aquella red que, en primer lugar, garantiza que haya conexión en nuestro país; y, que por otro, permite que el desarrollo del país, en lo que se refiere al transporte de carga y de pasajeros, tenga los corredores necesarios para que lo haga en forma eficiente, permitiendo principalmente la comunicación con las fronteras, tanto con la del norte como con la del sur, así como la comunicación con los principales puertos del país.

La descentralización de esta red secundaria tiene una gran complejidad, y esto debido principalmente al problema de la normatividad estatal y federal en materia de autotransporte.

Se está trabajando ya con los gobiernos de los estados para lograr una homologación de las dos normatividades, de tal forma que exista una sola normatividad general.

En el momento en que esto se logre, se pasarán las actividades relacionadas con la seguridad, tanto en lo que a delincuencia se refiere como a la seguridad en cuanto a accidentes.

Esta descentralización de la red federal secundaria se hará en dos etapas. En la primera, se está pasando a los gobiernos de los estados la conservación de la red federal, la red secundaria, se mantiene la jurisdicción federal, para seguir trabajando con los permisos de autotransporte federal que se tienen en estos momentos, seguir trabajando en las materias de seguridad y se mantienen las cosas tal y como están.

En la segunda etapa, hay que hacer una reforma legal, se transferirá ya la jurisdicción de estas carreteras a los gobiernos del estado, se cambiaría la jurisdicción y homologará, de alguna manera, la regulación estatal con el autotransporte federal y las actividades en materia de seguridad y vigilancia.

Hasta ahora se han formalizado convenios específicos en materia de descentralización de red federal secundaria con algunas entidades, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit y Quintana Roo. Para estos estados, en 1997 se designó un monto, nada más para la conservación, de cerca de 67 millones de pesos, los cuales fueron ejercidos directamente por los gobiernos de los estados.

Aquí es importante comentar, cómo en este convenio todavía la responsabilidad sigue siendo de la SCT, en cuanto a lo que a esta red se refiere. Los re-

cursos se están aplicando en aquellos tramos que el Programa de Administración de pavimentos de la secretaría ha detectado como los más urgentes.

En cuanto a recursos materiales se refiere, se ha efectuado también la correspondiente a Campeche, Hidalgo y Nayarit y se está negociando con los demás estados.

En cuanto a los recursos humanos, en algunos casos, ya se han formalizado convenios con los gobiernos de los estados para que el personal que antes hacía estas labores en la SCT pase a dar asesorías, y a hacer actividades con los gobiernos de los estados.

En materia de caminos rurales concluiremos la descentralización total de los caminos, debido a que estos no tienen problemas en cuanto al autotransporte federal se refiere. Se reasignará a las entidades federativas los recursos financieros, que en su momento ya se autorizaron por la Cámara de Diputados. Asimismo, se terminará con la transferencia del equipo y maquinaria y con el apoyo del personal que se requiere para la elaboración de estos programas.

En relación con la red secundaria, se continuará con la formalización de los convenios de 18 entidades que faltan. Se avanzará en la homologación y la regularización del derecho de vía y la normatividad para la descentralización de la red federal secundaria.

En materia de planeación y programación de las actividades de conservación, se brindará la asesoría adecuada para que los gobiernos estatales instalen un modelo de gestión para optimizar y racionalizar los recursos que tengan asignados.

Se busca que esa capacidad, este sistema de gestión de pavimentos, que actualmente existe en la secretaría y que se utiliza para asignar los recursos que autoriza el Congreso en los diferentes tramos de la red, se traslade a cada uno de los estados para que en ellos exista este mismo programa.

En cuanto al seguimiento de los recursos. Mientras exista la responsabilidad de mantener y operar la red secundaria, a cargo de la SCT, es decir que no haya operado el cambio de jurisdicción, es necesario mantener un control tanto de las funciones, como de los recursos para asegurar su correcta aplicación y el logro de las metas.

¿Cuál es la problemática principal?

Por un lado, la armonización normativa, principalmente en lo que se refiere al autotransporte federal.

Por otro lado, en materia de seguridad y vigilancia, se necesita una muy buena coordinación para que en ningún momento vaya a faltar vigilancia en las diferentes carreteras.

Un problema que también se presenta es el relacionado con los recursos humanos. El pasar el personal que ha venido llevando a cabo estas labores en la secretaría, siempre ha sido un poco problemático para los gobiernos de los estados, muchas veces porque consideran que ellos tienen el programa o el personal adecuado para esto. Incluso, en algunos casos se hacen las gestiones, están haciendo los análisis necesarios para que poco a poco vayamos desatorando estos problemas.

En materia portuaria, la descentralización se realiza a través de dos importantes programas.

El primero, con la creación de las administraciones portuarias integrales estatales, las APIS. El segundo se refiere a la transferencia a título gratuito, propiedad de Fondepór.

En cuanto a las APIS estatales se han creado cuatro de ellas, en Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo y en Tabasco. Las APIS de Campeche y Tabasco tienen una orientación pesquera, mientras que las otras dos, además de las actividades pesqueras contemplan las comerciales y turísticas menores.

Están en proceso de creación las APIS de Yucatán, Tamaulipas y Puerto Madero, Chiapas.

En cuanto a los terrenos de Fondepór se formalizaron convenios ya con los estados de Baja California Sur, Campeche, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Yucatán. Está pendiente la negociación con Oaxaca para la transferencia del parque industrial en Salina Cruz.

Este año, se continúa promoviendo la creación de APIS pesqueras. Conforme a lo establecido en los convenios específicos, la SCT vigilará que los terrenos pertenecientes a Fondepór, que hayan sido descentralizados, efectivamente se orienten al fomento de actividades pesqueras, turísticas o recreativas, en beneficio de la población. Para lo cual, se brindará el apoyo técnico y la capacitación que contribuya a un adecuado uso de los bienes transferidos.