

CAMINOS RURALES

PRESA DE UN BOTÍN POLÍTICO

Los caminos rurales constituyen una de las bases más importantes para el desarrollo de las comunidades. Lo anterior, al contribuir a disminuir su aislamiento; comunicar a la población con centros de consumo y producción; favorecer el acceso a servicios básicos como salud y educación; entre otros beneficios.

Éstos se caracterizan por contar con un sólo carril de circulación con libraderos y sin pavimento. Por lo general, sólo son cubiertos con una capa de revestimiento y comunican localidades cuya población es superior a 200 habitantes e inferior a 2,500, con un Tránsito Diario Promedio Anual (TDPA) no mayor a 100 vehículos.

Según el Instituto Mexicano del Transporte, para 2018 la Red Nacional de Caminos estaba compuesta por 603 mil km, de los cuales alrededor de 340 mil km son rurales. Hasta el 2018, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) construyó este tipo de vialidades a través del programa K031 “Proyectos de Construcción de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales”. De acuerdo con los datos históricos disponibles, este programa estuvo vigente, al menos, desde 1996.

El programa K031 era operado por 31 Centros SCT, mismos que dependen de esta secretaría pero que se encuentran localizados físicamente en cada una de las entidades federativas, con la excepción de la Ciudad de México, la cual debido a su estatus jurídico no era considerada una entidad federativa.

Para que los estados y municipios pudieran obtener los recursos del programa K031, era necesario cumplir con ciertos requisitos y procedimientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SCT. El procedimiento formal comenzaba cuando los presidentes municipales y/o los gobernadores detectaban la necesidad de construcción de un camino rural y recurrían al Centro SCT correspondiente para solicitar la realización del proyecto. Este organismo se encargaba de elaborar el proyecto ejecutivo de manera conjunta con la SCT a nivel central. El proyecto ejecutivo contenía una descripción detallada de la necesidad a atender y los resultados esperados; asimismo,

proporcionaba sustento técnico, legal, administrativo y ambiental para las obras. Este documento era necesario para que la SCT pudiera gestionar la clave de cartera ante la SHCP, la cual resultaba indispensable para incluir el proyecto de inversión en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

La SCT agrupaba todos los proyectos recibidos y los integraba al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) que se enviaba a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. Los proyectos aprobados en el PEF eran devueltos al Centro SCT de cada Entidad Federativa para su licitación, ejecución y supervisión.

LA OTRA VÍA: “LAS AMPLIACIONES” DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

A pesar de existir un procedimiento normado por la ley, los presidentes municipales, gobernadores y diputados federales, usaban una vía alterna al procedimiento antes descrito. Ello, al ingresar proyectos de inversión en carreteras y caminos rurales (entre otros temas), directamente a la Cámara de Diputados sin seguir el procedimiento establecido.

Lo anterior daba como resultado que la lista de proyectos enviada por la SCT a la Cámara de Diputados sufriera modificaciones, al eliminarse algunos de ellos e incluirse otros, por esta “vía alterna”, de interés de los Diputados. Este procedimiento se conoce como “ampliaciones” de la Cámara de Diputados y es posible debido a que existe una contradicción entre la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. Por un lado, la Ley establece que sólo los proyectos registrados en la Cartera de Inversión se podrán incluir en el PPEF. Por el contrario, el Reglamento estipula que los nuevos proyectos, resultado de las “ampliaciones”, sí pueden ser incluidos en el presupuesto, aún sin registro en la Cartera de Inversión de la SHCP.

A pesar de que la Cámara de Diputados cuenta con la facultad para modificar el proyecto de presupuesto, durante los años de gobiernos divididos, la práctica de las “ampliaciones” fue entendida e interpretada como una regla no escrita entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, mediante la cual el Ejecutivo permitía al Legislativo asignar libremente varios miles de millones de pesos, a cambio de su voto aprobatorio para el PPEF.

Dado que los proyectos resultado de las “ampliaciones” no contaban con clave de cartera, su realización estaba en entredicho, es decir, podían o no llevarse a cabo. Así, por ejemplo, en 2016 la Auditoría Superior de la Federación identificó 136 de estos proyectos no realizados. Sin embargo, como los recursos ya habían sido aprobados, la SHCP disponía de éstos para financiar otros proyectos de interés del Ejecutivo, y no aquellos del interés del Poder Legislativo.

Las “ampliaciones” ya habían sido normalizadas por el Poder Legislativo, al punto que incluso algunos legisladores solicitaban una cuota a presidentes municipales y gobernadores a cambio de incluir proyectos en el presupuesto. Esta práctica se volvió tan común que para el 2019 la Cámara de Diputados recibió más de 100 mil solicitudes de proyectos por parte de gobernadores y presidentes municipales, cuyo monto ascendía a 1.9 billones de pesos. Dado que los legisladores consultaban constantemente al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas acerca de cuál era la forma más fácil de gestionar proyectos para incluirlos en el presupuesto, éste Centro publicó un documento que tituló “Manual de Procedimiento para la Presentación y Registro de Programas y Proyectos de Inversión en la Cartera de la SHCP”, el cual hizo evidente la naturalización y normalización de una práctica anómala, ya que la gestión de proyectos debía realizarse ante el Poder Ejecutivo.

EL GOLPE DE TIMÓN CONTRA LAS “AMPLIACIONES” EN EL PROGRAMA K031

Para el PEF 2019 el Ejecutivo Federal hizo dos movimientos relevantes. Por un lado, limitó casi por completo las ampliaciones del Ramo 9 SCT. Así, en contraste con el 2018 cuando las am-

pliaciones ascendieron a 6,694 mdp, para este año los diputados sólo contaron con 150 millones de pesos para asignar libremente. Otro cambio importante en el PEF 2019 es la desaparición del programa K031. En sustitución de este programa, en el Decreto de presupuesto 2019 se añadió el Artículo Décimo Primero Transitorio, el cual establece que deberán modificarse los lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, para que hasta el 60% de los recursos de este fondo puedan utilizarse en obras de urbanización, pavimentación, caminos rurales, puentes, obras de reconstrucción y carreteras.

Los cambios descritos sugieren que de ahora en adelante la función de “construir caminos rurales” será realizada a través del FAIS, con lo que los proyectos ya no serían ejecutados por la Federación, sino por las Entidades Federativas y los Municipios. Para que ello suceda, es necesario que la Secretaría del Bienestar, como encargada del FAIS, reforme sus lineamientos para hacer explícita la posibilidad de construir caminos rurales con estos recursos. Sin embargo, hasta la publicación de este documento los lineamientos no habían sido modificados y por lo tanto siguen vigentes los de 2017, en los cuales se establece utilizar hasta un 15% de los recursos para la construcción de caminos rurales, entre otras actividades. Esta situación deja en duda cuál será en definitivo el nuevo esquema de financiamiento de los caminos rurales.

Incluso, aún con la publicación de los nuevos lineamientos y un mayor presupuesto que ha sido asignado al FAIS (en 2019 la asignación presupuestaria de este Fondo creció en 8,500 millones de pesos), el futuro de los caminos rurales es incierto, ya que históricamente el FAIS ha sido utilizado en proyectos de “acceso a los servicios básicos en la vivienda” y “calidad y espacios de la vivienda”, principalmente. Sin incentivos que obliguen a ejercer recursos en caminos rurales, esta función puede quedar desatendida.

CONCLUSIÓN

Con la reducción de las “ampliaciones” de la Cámara de Diputados en el programa K031 y con la adición del Transitorio Décimo Primero en el decreto del PEF 2019, el Poder Ejecutivo llevó a cabo dos movimientos estratégicos. El primero consistió en recuperar plenamente para sí la facultad de realizar las asignaciones presupuestarias en el Ramo 9 Comunicaciones y Transportes, ya sin la intervención del Poder Legislativo.

El segundo movimiento estratégico se relaciona con una medida tomada en 1996. En aquel año, la Federación transfirió la jurisdicción de la red de caminos rurales y alimentadores a los estados, por lo que la inversión del gobierno Federal tiene carácter complementario. Por lo tanto, trasladar la responsabilidad de construir caminos rurales a las Entidades Federativas y los Municipios a través del FAIS reforzaría este principio.

La reducción de las “ampliaciones” en el programa K031 es en sí misma una medida positiva, ya que disminuye la discrecionalidad del Poder Legislativo y la asimetría de información entre los beneficiarios potenciales de caminos rurales.

Por su parte, la probable construcción de caminos rurales a través del FAIS tendría como ventaja el mayor conocimiento de los presidentes municipales sobre las necesidades de las comunidades. No obstante, la lista de desventajas parece ser más amplia: 1) al igual que cuando la tarea recaía en el Poder Ejecutivo, tampoco existiría garantía de que los recursos vayan a ser ejercidos de manera eficiente, 2) con frecuencia los estados y municipios son menos transparentes en el ejercicio de los recursos, 3) a nivel local, en la mayoría de los casos no se cuenta con los conocimientos técnicos para realizar obras y existen problemas de profesionalización del servicio público, 4) la construcción de caminos rurales ya no estaría sujeta al desarrollo de un proyecto ejecutivo que permita conocer su viabilidad legal, económica, social y ambiental 5) los ciclos políticos pondrían en riesgo la conclusión de este tipo de proyectos y 6) aún con mayores recursos para el FAIS, no habría certeza sobre la prioridad que tendrá la construcción de caminos rurales, pues su construcción dependerá del interés de presidentes municipales y gobernadores.

Actualmente, existe incertidumbre sobre los efectos del cambio en el esquema de financiamiento de una actividad tan importante para el desarrollo económico y social de las comunidades más desfavorecidas del país. En este sentido, este cambio debe ser evaluado por la presente Administración a efecto de medir su impacto. Asimismo, la construcción de caminos rurales debe ser revalorada e incorporada como un componente importante del Programa Nacional de Infraestructura, de lo contrario se estaría profundizando la desigualdad, ya que un camino rural puede ser determinante en el progreso de una comunidad.

CAMINOS RURALES

PRESA DE UN BOTÍN POLÍTICO

El Ejecutivo y el Legislativo **construyeron un camino político y discrecional*** para la aprobación de proyectos de inversión. Este mecanismo se limitó para 2019, al sustituirse por el Fondo FAIS cuya efectividad es incierta.

