

Pobreza y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Básica: comentarios y sugerencias

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Básica fue uno de los constituyentes originales del Ramo 33, originado el capítulo V. “De las Aportaciones” de la Ley de Coordinación Fiscal. En aquel entonces, se antojaba como un compañero, sino ideal, sí adecuado, de lo que hasta hace muy poco constituía la columna vertebral del combate a la pobreza; o más bien, a su transmisión intergeneracional: Progresá. Ambos estaban concebidos para desembocar en las geografías donde más azotaba la pobreza extrema. El FAIS había sido diseñado para completar los esfuerzos para formar capital humano, en virtud de que la infraestructura básica resultaba indispensable para hacer efectiva la educación, la salud y la alimentación. Sin electricidad, drenaje, centros de salud, caminos que faciliten la introducción de alimentos, etc. no podía pensarse una política exitosa como la esbozada.

Sin embargo, desde que se esbozaron las reglas de reparto entre, primero, entidades federativa y, segundo, entre los municipios que las conforman comenzaron los problemas. La distribución entre entidades se regía con una fórmula de masa carencial, elaborada con brechas carenciales que recorrían la ruta desde los individuos hasta la estatal y la nacional. La participación de la primera en esta última, determinaba el monto asignando.

Hay que decirlo: este procedimiento no sólo era justo y equitativo, sino claramente funcional con el resto de la política contra la pobreza. Y la equidad y la justicia residían en que se fincaba en brechas carenciales, y en criterios poblacionales. Para entendernos, supongamos dos entidades distintas. La primera tiene dos pobres con un ingreso de 20 pesos por debajo de una línea imaginaria de la pobreza de 100. En ambos se presenta la carencia de ingreso. En cambio, en la segunda solamente existe una persona pobre, pero su pobreza es de 70%: es decir, tiene un ingreso de 30 pesos. Si adoptamos un criterio poblacional, con base en el total de pobres, la primera debería de absorber 2/3 de los recursos, a pesar de que sus brechas son equivalentes 36.36% del total de brechas o masa carencial. En cambio, la segunda entidad obtendría 1/3, a pesar de que su masa carencial es 63.63%.

El problema surgía cuando los recursos debía bajar a la esfera municipal. La ley decía, como ahora, que las gobiernos estatales deberían repartir la segunda parte del fondo con una formula similar a la que regía la distribución entre entidades. Siempre y cuando existiera información para aplicarla; en caso contrario, se optaba con un criterio poblacional fincado en la proporción de pobres, y no en las masas carenciales. Sobra recordar que este procedimiento acabó por prevalecer.

Pero eso no era todo: la pobreza extrema se manifiesta a nivel comunal. Es en las comunidades y menos en las cabeceras municipales donde más flagela a los habitantes. Sin embargo, ni hoy ni antes existe una fórmula que permita el reparto justo entre las comunidades. La consecuencia es que, cuando bien nos va, los recursos se quedan en esas cabeceras, lo que refleja no sólo la discreción regional en el uso de los recursos, sino sobre todo la influencia de las fuerza vivas, que suelen habitar en estos asentamientos principales. De esta forma, el espíritu que anima al carácter etiquetado de todos los recursos del ramo 33 se pierde: al final, queda politizado. Eso mismo sucede con la parte del Fondo operada por los gobiernos estatales.

Cuando se revisa la fórmula de distribución de la ley vigente, no pueden negarse los avances. Ahora se cuenta con información que permite aplicar la misma regla distributiva a Estados y Municipios. Existe una parte alícuota, que aumenta o disminuye según sean los progresos o retrocesos en la pobreza multidimensional; es decir, la que incorpora a la insuficiencia de ingresos, otras carencias, definidas y estimadas previamente por el CONEVAL.

Sin embargo, todavía persisten problemas que evocan los criterios poblacionales: se invoca la proporción de los pobres en el total de la población sin tomar en cuenta qué tan pobres son los pobres. Se invoca las carencias promedio relativas (a los promedios nacionales o estatales) cuando tal indicador puede estar sesgado, como cualquier promedio y varía, precisamente con el número de personas.

En este sentido, se propone:

1. Incorporar un párrafo que obligue a los gobiernos estatales a gastar los recursos que maneja de forma independiente (FAISE) en espacios geográficos definidos por la formula general.

2. Incorporar en la ley la obligación de las autoridades municipales de canalizar los recursos a las comunidades de acuerdo, también, a una fórmula general. CONEVAL e INEGI puede proporcionar a los gobiernos locales la información para que sea aplicada a ese nivel.

3. Modificar la fórmula general para que se incorpore, hasta y en donde se pueda, el criterio de brecha de pobreza. Esto puede aplicar, en principio, al ingreso, el rezago educativo y el acceso a la alimentación.

4. Y, por último, usar el indicador de mediana de carencias en lugar del promedio de carencias.

Muchas gracias.