

<http://www.jornada.unam.mx/1997/11/14/boltvinik.html>

**Julio Boltvinik**  
*Federalismo matemático*

La mayor sorpresa en el paquete presupuestal entregado por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados es la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Otra sorpresa fue la actitud conciliadora del secretario de Hacienda al presentar el paquete (¡admitió incluso que éste puede tener fallas!). Al decir de algunos comentaristas, el paquete es conciliatorio. Complacería al PRD al aumentar en 10 por ciento el gasto social y en mayor medida los de lucha contra la pobreza. Complacería al PAN con la iniciativa sobre la LCF, que fortalecería el federalismo. Sin embargo, en contrasentido está la insistencia en no bajar las tasas del IVA y mantener intacta la política económica, ignorando todo lo dicho por la oposición.

La iniciativa de reforma a la LCF añade a ésta un capítulo que busca "institucionalizar la provisión de recursos federales" a estados y municipios en apoyo a actividades ya descentralizadas (educación básica y normal, servicios de salud e infraestructura social contra la pobreza extrema: la mayor parte de lo que fue Solidaridad) a través un nuevo ramo presupuestal. Los recursos no son adicionales: ya se venían otorgando. La reforma le daría estabilidad y transparencia a su asignación. No es evidente si se fortalecerán, con ello, las capacidades de decisión de estados y municipios. Si se dará el salto cualitativo en el federalismo que pregonó Ortiz. Los montos involucrados no son despreciables: 87 mil 321 millones en la propuesta de PEF (2.3 por ciento del PIB estimado para 1998). Más de las tres cuartas partes para educación, y montos mucho menores para salud y pobreza extrema. Para esta última, el 0.24 por ciento del PIB (en este ramo).

La iniciativa significaría, si se aprueba, otro golpe a lo que fue Solidaridad. En efecto, la iniciativa prevé la vida efímera de la normatividad federal, que será aplicable "en tanto los estados y municipios determinen, con base en la legislación local respectiva, la normatividad para el adecuado ejercicio de los recursos". Cuando esto ocurra, la lucha federal contra la pobreza habrá terminado en lo que a infraestructura social se refiere, y será sustituida por multitud de programas locales (para bien o para mal). Quedarán en la Secretaría de Desarrollo Social otros programas de lucha contra la pobreza que vienen de la época de Solidaridad (como el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad: Fonaes), así como el flamante Progresá, que recibirá recursos adicionales.

La iniciativa incorpora la asignación de recursos a través de fórmulas matemáticas. Si bien ya se venían usando, su inclusión en la legislación es una novedad importante. Con ello se crea un candado para evitar repetir uno de los defectos de Solidaridad: la asignación sesgada de recursos, que para muchos tenía propósitos electorales. Será ahora indispensable que la Cámara de Diputados exija, para la aprobación de los fondos de Progresá, una transparencia similar. La solución a través de fórmulas es completa en el fondo de pobreza extrema, parcial en el de salud, e inexistente en educación. En pobreza, la fórmula asigna a cada estado (el DF está excluido, sin explicación, de este fondo, pero no de los otros) una proporción de los recursos del fondo igual a la proporción con la que participa en la *masa carencial nacional*. El concepto refleja lo más avanzado en medición mundial de la pobreza: no sólo el número de personas pobres y su brecha media de pobreza (proporción que les falta para cumplir las normas de satisfacción), sino que siguiendo a J. Foster y coautores, cuyas ideas están de moda, se eleva la brecha de pobreza de cada hogar al cuadrado, dándole así mucho más peso a la brecha de los hogares más pobres. Además, el método coincide con la vanguardia que está sustituyendo las mediciones de la pobreza basada sólo en los ingresos, por mediciones multidimensionales que combinan éstos con indicadores de satisfacción de necesidades básicas (Véase *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1997, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y B. Nolan y C.T. Whelan, *Resources, Deprivation and Poverty*, 1996).

La fórmula de salud asigna a las entidades federativas "deficitarias" (que tienen un gasto *per cápita* menor a un "mínimo" no definido), una cantidad adicional, proporcional a su déficit. La fórmula no puede igualar la asignación *per cápita* entre las entidades, sino sólo eliminar las entidades con gasto deficitario, quedando muy atrás del logro igualitario del fondo de pobreza. En educación, la asignación es función de los criterios inerciales del presupuesto tradicional, persistiendo las desigualdades. En los considerandos se reconoce que esta asignación se puede mejorar (otra muestra de actitud no prepotente), y se sugieren algunos criterios para ello, como la población en edad escolar. La iniciativa es interesante pero tiene muchos problemas no resueltos. Uno es el desigual avance metodológico entre los tres fondos. Otro problema serio es que no se garantiza ni se transparenta la información estadística requerida. En próxima entrega propondré soluciones a estos problemas del federalismo matemático.