

## ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

### Ley de desarrollo social y aportaciones federales

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

### Ley de coordinación fiscal

COMO SEÑALÉ EN la entrega anterior de esta columna, cuando los programas públicos de educación, atención a la salud y una parte de los de lucha contra la pobreza fueron descentralizados de la Federación a las entidades federativas y municipios, se hizo necesaria una reglamentación que fijara las cantidades que cada estado y municipio habría de recibir. Para ello se añadió un capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Según el distinguido especialista en materia de coordinación fiscal, David Colmenares, la LCF no es el lugar adecuado para tal fin. El lugar correcto para las que se refieren a desarrollo social es la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), actualmente en discusión en el Congreso. Así lo entendieron la diputada Brugada, en la Legislatura anterior, y la senadora Burgos, en la actual, las dos del PRD. En ambos casos, sus iniciativas incluyen un largo capítulo (muy parecido en ambas iniciativas) reglamentando tales aportaciones.

### Reagrupación de fondos

UNA PRIMERA TAREA que lleva a cabo la iniciativa Burgos es reagrupar los fondos existentes en la LCF. Para el texto de la LGDS se toman, del capítulo quinto de la LCF, los cinco fondos que se refieren al Desarrollo Social (es decir, se excluyen los fondos relacionados con seguridad pública y cuestiones financieras). Los fondos que se trasladan de la LCF a la LGDS se reagrupan en tres: Educación, Salud y Superación de la Pobreza.

El nuevo Fondo de Educación incluye, además de operación de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, que están en el Fondo Educación Básica y Normal de la LCF, las tareas de construcción escolar (CAPFCE), que están en el Fondo de Aportaciones Múltiples, así como la totalidad del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que incluye las actividades que llevan a cabo el INEA y el Conalep. Se constituye así un fondo muy amplio que incluye las tareas relacionadas con la educación básica, no sólo de menores sino también de adultos, la construcción de espacios escolares para la educación básica y universitaria, y una parte de la educación tecnológica.

El Fondo de Superación de la Pobreza se constituye a partir de la fusión del Fondo de Infraestructura Social y la parte del Fondo de Aportaciones Múltiples que incluía las actividades del DIF: desayunos escolares, apoyos alimentarios, asistencia social a pobres extremos y apoyos a población desamparada. Estas reestructuraciones permitirán una lógica de asignación de recursos más equitativa y consistente. Hoy me referiré solamente a los fondos para la educación y para la salud.

### Fondo para la Educación

EN CONTRAPOSICION AL criterio único del Fondo de Educación Básica y Normal vigente en la LCF de asignar inercialmente todos los fondos, el planteamiento de la iniciativa Burgos (artículo 28) combina la asignación inercial, necesaria para asegurar el funcionamiento de la planta existente, con dos criterios adicionales que no se consideran en la LCF: 1. recursos de compensación destinados a abatir rezagos y a lograr mayor homogeneidad en la calidad de la educación, y 2. recursos para conservar y ampliar la infraestructura física educativa y preparar al personal docente que la compensación y el crecimiento de la demanda impongan. Para instrumentar el segundo criterio, la iniciativa crea las siguientes bolsas de compensación: 1. Educación preescolar; 2. Educación básica para menores; 3. Alfabetización y educación básica para adultos. Hay dos dimensiones que la LGDS debe definir respecto a cada bolsa. En primer lugar, el monto

total que se asignará a cada una. En segundo lugar, la distribución de estos totales entre las entidades federativas.

#### Monto de cada bolsa de compensación

SOBRE EL MONTO total de cada bolsa, la iniciativa identifica (artículo 28) tres criterios: magnitud del rezago cuantitativo, el grado de rezago cualitativo (identificado como baja calidad de la educación y precariedad de las instalaciones), y las metas de cobertura y aumento de la calidad que establezcan los programas de desarrollo social. Si, por ejemplo, los rezagos cualitativo y cuantitativo de la educación preescolar a escala nacional fuesen mayores que los de la educación básica de menores, y las metas de los programas también fuesen más ambiciosas, el total nacional asignado a la bolsa de compensación de preescolar resultaría mayor que la de educación básica. En este aspecto, la iniciativa no logra la precisión necesaria para que quedase totalmente determinado el monto nacional que debe asignarse a cada bolsa.

En situaciones como ésta, cuando no se logra una precisión adecuada en el texto de la ley, la iniciativa adopta la estrategia de asignarle tareas al Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social (de aquí en adelante el instituto), que se crearía mediante reforma constitucional y una ley específica, ambas iniciativas también de la senadora Burgos. En este caso, se declara la obligatoriedad para el Ejecutivo federal de recabar la opinión del Instituto y se fija a éste la tarea de llevar a cabo las investigaciones que resulten necesarias. En general, las bolsas de compensación deberán ser más grandes mientras más rápido se desee abatir los rezagos respectivos. Por eso, correctamente, la iniciativa liga su nivel a las metas de cobertura y mejoría de la calidad, o sea, al abatimiento del rezago global.

#### Distribución geográfica de las bolsas

SOBRE LA DISTRIBUCION DE los recursos de cada bolsa de compensación entre entidades federativas, la iniciativa es mucho más precisa. La participación en cada bolsa de compensación (PBC) de las entidades federativas será igual, según la iniciativa, a la proporción en la que participan en el rezago global (PR) más (o menos) una fracción (e) de tal participación, que es igual al puntaje de desempeño calculado por el instituto (es decir,  $PBC = PR + PR * e$ ). El instituto evaluará periódicamente la eficiencia y eficacia del uso de estos fondos en cada entidad federativa y otorgará el puntaje de desempeño (e) que variará de -0.2 a +0.2. De esta manera, el desempeño podrá reducir o aumentar hasta en 20 por ciento la participación de cualquier entidad federativa en la bolsa de compensación.

#### El rezago educativo global

EL REZAGO EDUCATIVO GLOBAL (REG) de cada entidad federativa es el resultado de restar de la unidad su índice de logro educacional cuantitativo y cualitativo (IGL), el que a su vez es el resultado de multiplicar la cobertura educativa o logro cuantitativo, por un indicador de calidad. ( $IGL = COB * CAL$ ). En un artículo transitorio se determina que el instituto definirá los índices de calidad (CAL) de la educación preescolar y de la básica para menores y adultos en cada entidad federativa.

La cobertura cuantitativa de cada nivel educativo (COB) tiene su forma específica de cálculo, pero el principio general es el de fijar una o varias normas y después comparar la situación de las personas de la edad adecuada en cada entidad federativa con tales normas. La cobertura media en una entidad federativa indica el valor promedio de las posiciones de todas las personas del grupo de edad correspondiente respecto a las normas. Por ejemplo, la cobertura en materia de educación básica de los menores (seis a 14 años) se calcula tomando en cuenta los grados educativos aprobados para la edad y la asistencia escolar y se le contrasta con las normas que establecen que todas las personas deben terminar los nueve grados de educación básica antes de cumplir los 15 años y que deben continuar estudiando mientras no hayan terminado los nueve grados.

Lamentablemente, ni en la iniciativa Burgos ni en la iniciativa Brugada se especifica la forma de calcular la participación en el rezago (PR). Es una grave omisión que debe remediarse. El procedimiento a seguir es sencillo. Cada unidad político-administrativa participa en el rezago según la proporción de los menores rezagados equivalentes nacionales que viven en esa unidad. Los rezagados equivalentes se definen como el número de personas rezagadas multiplicadas por el rezago medio de todo el grupo. Es decir, es un concepto estandarizado. Si una persona tiene un rezago de dos grados y otra de cuatro, en términos de rezagados equivalentes la primera persona cuenta el doble que la segunda.

## Fondo para los servicios de salud

AL IGUAL QUE EN educación, opera aquí un criterio inercial y uno de eliminación de rezagos, en este caso mediante una única bolsa de compensación. Igual que en el fondo para la educación, se tienen que definir criterios, y en su caso fórmulas, para determinar el monto nacional de la bolsa de compensación y su distribución entre entidades federativas. En el monto nacional, al igual que en educación, sólo se llega a la definición de criterios generales.

Los criterios de distribución de la bolsa de compensación son en este caso, apropiadamente, más complejos que los de educación. Toman en cuenta, además del indicador de desempeño, la participación de la entidad federativa en: 1) la brecha nacional de capacidad de cobertura de los servicios de salud a población abierta, 2) las muertes evitables a escala nacional y 3) la masa carencial o masa de pobreza. Estos tres indicadores se combinan con un procedimiento que da mayor peso en cada entidad federativa al indicador peor situado de los tres, para obtener el indicador de participación en el rezago de salud. El indicador de desempeño es igual al de educación (variará de -0.2 a +0.2) y servirá para sumar o restar una fracción a la participación resultante de los tres indicadores anteriores.

## La capacidad de cobertura por recursos

A PARTIR DE LOS RECURSOS disponibles (médicos, enfermeras, camas censables, laboratorios, quirófanos, gabinetes radiológicos) en los servicios públicos de salud a población abierta, se determinan, mediante indicadores de la población que se puede atender adecuadamente con cada unidad de cada uno de estos recursos (vbgr. mil 100 personas por médico), la cobertura absoluta de estos servicios. La media aritmética de las coberturas es la capacidad de cobertura por recursos. Cuando a la población potencialmente demandante (que en la iniciativa no se define pero que se puede calcular restando de la población total la que está cubierta por las instituciones de seguridad social) se le resta la que se puede cubrir con los recursos disponibles, se obtiene la brecha de cobertura en número de personas. Este número indica la cantidad de personas en la entidad que no son cubiertas ni por la seguridad social ni pueden serlo por los servicios públicos a población abierta. Lamentablemente, las precisiones del procedimiento que estaban en la iniciativa Brugada se eliminaron en la iniciativa Burgos. Tal como quedó en la iniciativa Burgos, las fórmulas no se pueden aplicar porque falta precisar varios de los parámetros. Una solución sería agregar una frase que indicara que los parámetros faltantes los definirá el instituto.

## Las muertes evitables

AQUI LA INICIATIVA BURGOS omitió las explicaciones conceptuales y muchos detalles del procedimiento, por lo cual para la explicación seguiré la iniciativa Brugada. Esta define las muertes evitables como "las que no ocurrirían si toda la población satisficiera plenamente sus necesidades básicas y tuviera acceso a los tres niveles de atención de la salud (primario, secundario y terciario)". Para su cálculo, la iniciativa Brugada explica con palabras el procedimiento de la siguiente manera: "para calcular las muertes evitables es necesario primero calcular las tasas generales de mortalidad (para toda la población) que tendrían otros países (que se conocen como tasas estandarizadas de mortalidad general) si tuvieran la pirámide de edades de México. Se selecciona para tal fin un grupo de países con altos niveles de satisfacción de las necesidades básicas y coberturas universales (o casi universales) de los servicios de salud. La media de las tasas estandarizadas de los países seleccionados es la tasa normativa, la que el país debería tener. La diferencia o resta entre la tasa de mortalidad de cada unidad político-administrativa, estandarizada también a la pirámide demográfica nacional, es la tasa de mortalidad evitable de dicha unidad. Al aplicar esta tasa a la población total se obtiene el número absoluto de muertes evitables en el año de referencia. La participación de la unidad en el número de muertes evitables a nivel nacional es el indicador buscado".

## La participación en la masa carencial

POR ULTIMO, ESTE CRITERIO ES el de participación de cada entidad federativa en la pobreza nacional. Como ésta sería incorrecto medirla mediante la participación en el número de pobres, se estandariza tomando en cuenta la intensidad media de la pobreza, llegando así a la masa carencial.

jbolt@colmex.mx