

México D.F. Viernes 27 de febrero de 2004

## ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

*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*

Federalismo y reforma fiscal

- Coyuntura favorable para reformar Ley de Coordinación Fiscal
- Iniciativa del PRD incorpora equidad territorial y criterios de eficiencia

DOS CIRCUNSTANCIAS HACEN viable en este año la reforma del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que regula los fondos de aportaciones federales (recursos que el gobierno federal traslada a las entidades federativas para que administren los servicios de educación y salud, y otras actividades de desarrollo y asistencia social que les fueron transferidas por el gobierno federal): la marcha de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria y lo estipulado en el artículo V transitorio de la Ley General Desarrollo Social (LGDS), que asigna a la Cámara de Diputados la revisión (en un plazo de 90 días) de la "distribución de los fondos (de aportaciones) relativos al desarrollo social y, en su caso, recomendar las modificaciones que se consideren pertinentes". Como expliqué en entrega reciente (Economía Moral, 13/2/04), dos iniciativas de LGDS presentadas por el PRD incluían un capítulo que implicaba el traslado de la regulación de los *fondos de aportaciones federales* a la LGDS y la redefinición de los criterios para su asignación. En las discusiones del Senado que llevaron a la aprobación de dicha ley no hubo el consenso necesario para aprobar este capítulo, por lo cual decidieron posponer la reforma de sus contenidos mediante el artículo transitorio referido.

EL CAPITULO V DE LA LCF establece siete fondos de aportaciones: 1) para la educación básica y normal, 2) para la salud, 3) para la infraestructura social, 4) para el fortalecimiento municipal y de las "demarcaciones territoriales del Distrito Federal", 5) "para desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles educación básica y superior en su modalidad universitaria (Fondo de Aportaciones Múltiples); 6) para la educación tecnológica y de adultos, y 7) para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal. De estos fondos sólo el 4 y el 7 caen fuera del ámbito de la política social.

LA LEY QUE REGULA estas aportaciones federales es pieza central de toda la política social, ya que por su conducto se canaliza parte muy importante del gasto social. Los montos canalizados a los cinco fondos asociados al desarrollo social para 2004 son de 225 mil millones de pesos, 10 veces más que el presupuesto de la Sedeso.<sup>1</sup> Sólo el FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social), orientado a la lucha contra la pobreza, supera dicho presupuesto.

EL RESTO DEL CAPITULO V de la LCF define los criterios para determinar los montos totales de cada fondo y su distribución entre entidades federativas y municipios. El texto vigente es muy desigual. En los casos de infraestructura social (FAIS) y de salud (FASSA -Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud-) se definen fórmulas para la distribución entre entidades federativas (y en el primer caso también entre municipios) que adoptan criterios de compensación para áreas geográficas con mayores rezagos (en la atención a la salud en el primer caso, y con mayor masa carencial en el segundo). Es decir, asumen plenamente un criterio de equidad territorial. En cambio, en educación la asignación de recursos es sólo para asegurar la operación de la planta existente.

EN OTROS CASOS NI SIQUIERA se fijan criterios. Por ejemplo, en el Fondo de Aportaciones Múltiples, la ley delega la distribución "a lo que se determine en el Presupuesto de Egresos de la Federación" (PEF). En el de 2004 sólo se desagregan por entidades federativas las cifras de asistencia social (DIF), pero no los dos montos

para la construcción de la planta educativa. En ambos casos la distribución de fondos queda sujeta a criterios políticos, aunque en el primero interviene la Cámara de Diputados y en el segundo todo queda en manos del Ejecutivo. Por ejemplo, los recursos del DIF sólo han aumentado en 13 por ciento en términos nominales desde 2000, mientras el total nacional del DIF ha aumentado en 46 por ciento en el mismo periodo. Según la directora del DIF del Distrito Federal el argumento que las autoridades federales han esgrimido es que en la ciudad de México "no hay pobreza extrema". Este argumento, falso evidentemente,<sup>2</sup> se ha usado también para excluirlo del FAIS, en este caso desde el texto de la ley que reparte este fondo sólo entre "estados y municipios". La asociación con pobreza extrema, sin embargo, no es una arbitrariedad del DIF federal, sino está establecida en la ley, como se aprecia en el segundo párrafo de esta columna. Por lo que se refiere a desayunos escolares esta disposición es contraria a la tradición que les dio origen y a la práctica institucional (en todas las escuelas públicas se otorgan, en principio, desayunos escolares, y todos los niños que asisten a las escuelas públicas los reciben, sin importar su situación socioeconómica) e implica querer convertir un programa universalista (tanto como el de los libros de texto gratuitos) en un programa *focalizado*, que sólo se otorga a pobres extremos. La orientación exclusiva de los apoyos públicos a los pobres extremos es elemento central de la doctrina neoliberal que sostiene que hay sólo dos circunstancias que justifican la intervención estatal: los bienes públicos (defensa, justicia, seguridad) y el apoyo a los pobres extremos. Este artículo debe modificarse por lo que hace a desayunos escolares.

UN PROBLEMA FUNDAMENTAL en los criterios de asignación de recursos a diversas unidades político-administrativas es el de los posibles incentivos perversos que se pueden generar. Si las unidades político-administrativas reciben más recursos a mayores niveles de pobreza (o mayor rezago educativo o de salud) los gobernantes de esas unidades pueden querer que éstas aparezcan como más pobres o más rezagadas. Esto puede llevar a distorsionar la información y aun a mantener deliberadamente la situación de carencias. Por lo tanto, entre los criterios de asignación de recursos debe incorporarse uno que evite que esto ocurra. La LCF vigente no lo hace.

EN LA INICIATIVA DE REFORMA a esta ley, presentada por la senadora Burgos, se elimina el trato discriminatorio al Distrito Federal y se incorpora un criterio de eficiencia que "castiga" o "premia" a las unidades político administrativas según el uso (in)adecuado de recursos recibidos. De esta manera, los fondos que cada entidad federativa (o municipio y delegación) unidad recibiría *para la operación* de los programas, según la reforma planteada por Burgos, dependerían de tres criterios: 1) el inercial, los recursos necesarios para operar la planta existente de escuelas o clínicas y pagar la nómina de personal contratado; 2) el compensatorio, destinado a abatir los rezagos, que sería distribuido según la participación de cada entidad federativa o municipio (delegación); 3) el de eficiencia, destinado, como se explicó, a evitar incentivos perversos. Adicionalmente la asignación de los fondos debe tomar en cuenta el crecimiento de la demanda de los servicios.

ILUSTREMOS CON EL FONDO de educación (el de estructura más compleja en la iniciativa) los cambios que conlleva la *iniciativa Burgos*. En la ley vigente se canalizan recursos para educación con criterios de asignación puramente inerciales. La iniciativa propone constituir sólo tres fondos a partir de los cinco relacionados con la política social. El de educación resulta de la fusión de los fondos 1 (educación básica y normal), 6 (para educación tecnológica y de adultos) y la parte del fondo 5 referida a la infraestructura física para educación básica y superior.

EN EL ARTICULO 27 DE la iniciativa se establecen tres criterios para determinar, en primer lugar, el monto nacional o total del fondo: 1) proporcionar los recursos para "operar las instalaciones existentes y remunerar la plantilla de personal"; 2) los "recursos de compensación destinados a abatir rezagos y alcanzar un desarrollo educativo más homogéneo y equitativo en todo el país"; 3) "proporcionar los recursos para construir y mejorar los espacios educativos, así como al personal docente requerido para atender el abatimiento del *rezago cuantitativo y cualitativo y el crecimiento de la demanda*".

PARA INSTRUMENTAR LA LOGICA de la compensación se crean tres subfondos de compensación educativa: el de preescolar, el de educación básica para menores y el de alfabetización y educación básica para adultos. Los montos anuales de cada subfondo dependerán de tres variables: a) la magnitud del rezago cuantitativo (déficit de cobertura y de niveles educativos alcanzados por la población); b) el rezago cualitativo (baja calidad de la educación y precariedad de las instalaciones); y c) las metas de cobertura y de aumento de la calidad que establezcan los programas sectoriales vigentes.

PARA ATENDER AL TERCER CRITERIO del artículo 27 se establecen tres subfondos de inversión: dos en materia de infraestructura física (uno para preescolar y básica y otro para educación superior), cuyos montos habrán de definirse con base en los requerimientos de construcción, equipamiento y preparación de personal para el abatimiento del rezago, para atender el crecimiento de la población demandante. Una aclaración muy importante que da viabilidad política (aunque obliga a resolver la fiscal) a la iniciativa es que los subfondos de compensación están previstos como recursos adicionales a los fondos actuales, de tal manera que ninguna entidad federativa pierda con la promulgación de la nueva ley. El criterio básico de asignación de los subfondos es el rezago, que se define como la unidad menos un indicador global que es el producto de un indicador de cobertura y uno de calidad. Aunque hay variaciones entre los indicadores de cobertura, todos obedecen al cumplimiento de dos requisitos: asistencia escolar y nivel educativo alcanzado para la edad. De tal manera que un individuo se encuentra rezagado bien porque no asiste a la escuela en una edad en la que debiera asistir (por ejemplo, a los 10 años) o bien porque no alcanza el nivel educativo mínimo que debería alcanzar a su edad (por ejemplo un niño de 12 años con sólo segundo de primaria). Para los adultos, las normas fijadas son de nueve grados de escolaridad (excepto para mayores de 50 años para quienes se fijan seis grados).

EN LA INICIATIVA BURGOS que venimos comentando, por alguna razón que desconozco está ausente el criterio de eficiencia en dos de los tres fondos y sólo está presente en el de superación de la pobreza, cuando en las iniciativas de Ley de Desarrollo Social estaban en los tres casos. Es un error que puede y debe enmendarse.

<sup>1</sup> Resulta paradójico, y reflejo de la importancia exagerada que ha adquirido el programa Oportunidades, que su presupuesto total (repartido en tres secretarías) asciende ya a 23 mil millones de pesos, 2 mil millones más que todo el presupuesto de la Sedeso.

<sup>2</sup> Cuando se mide la pobreza en el Distrito Federal utilizando como fuente el Censo de Población de 2000 y aplicando el Método de medición Integrada de la Pobreza, *41.5 por ciento de la población vive en pobreza extrema*. Esta proporción sería menor, pero aún muy lejos de la no existencia de pobreza extrema, si se utiliza la ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos), pero la muestra de ésta no es estadísticamente representativa a nivel de entidad federativa. La pobreza en el Distrito Federal, con cualquier método y cualquier fuente de información, es más alta que en tres estados: Nuevo León, Baja California y Baja California Sur, que sí reciben (como debe ser) recursos del FAIS.

*jbolt@colmex.mx*