CAPÍTULO 2

EL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 IDH: El caso de México

En 1990 México fue clasificado como un país con un alto grado de desarrollo humano. Sin embargo, al variar el procedimiento de medición del IDH, a partir de 1999 se incluye dentro de los países de desarrollo medio, aun cuando con un IDH de 0.796 reportado para 2002 el país se encuentra muy cercano a pertenecer al grupo de naciones con alto desarrollo humano. En la actualidad, para alcanzar la clasificación como país con un alto desarrollo se debe tener un IDH igual o mayor a 0.8; los países con nivel de desarrollo humano medio tienen un IDH entre 0.5 y 0.799; y son considerados países con nivel bajo de desarrollo humano los que presentan un IDH menor a 0.5.

Cuadro 2.1

IDH de México y países seleccionados.

AÑO DEL INFORME	1999		2000		2001		2002	
PAÍS	**POSICIÓN**	**IDH**	**POSICIÓN**	**IDH**	**POSICIÓN**	**IDH**	**POSICIÓN**	**IDH**
Noruega	2	0.927	2	0.934	1	0.939	1	0.942
Suecia	6	0.923	6	0.926	4	0.936	2	0.941
Canadá	1	0.932	1	0.935	3	0.936	3	0.94
Estados Unidos	3	0.927	3	0.929	6	0.934	6	0.939
Irlanda	20	0.9	18	0.907	18	0.916	18	0.925
España	21	0.894	21	0.899	21	0.908	21	0.913
Hong Kong-China	24	0.88	26	0.872	24	0.88	23	0.888
Grecia	27	0.867	25	0.875	23	0.881	24	0.885
Singapur	22	0.888	24	0.881	26	0.876	25	0.885
Corea, República de	30	0.852	31	0.854	27	0.875	27	0.882
Portugal	28	0.858	28	0.864	28	0.874	28	0.88
República Checa	36	0.833	34	0.843	33	0.844	33	0.849
Hungría	47	0.795	43	0.817	36	0.829	35	0.835
Polonia	44	0.802	44	0.814	38	0.828	37	0.833
MÉXICO	**50**	**0.786**	**55**	**0.784**	**51**	**0.79**	**54**	**0.796**
Cuba	58	0.765	56	0.783	-	-	55	0.795
Bulgaria	63	0.758	60	0.772	57	0.772	62	0.779
Turquía	86	0.728	85	0.732	82	0.735	85	0.742
Indonesia	105	0.681	109	0.67	102	0.677	110	0.684
India	132	0.545	128	0.563	115	0.571	124	0.577
Camerún	134	0.536	134	0.528	125	0.506	135	0.512
Burundi	170	0.324	170	0.321	160	0.309	171	0.313
Niger	173	0.298	173	0.293	161	0.274	172	0.277
Sierra Leona	174	0.254	174	0.252	162	0.258	173	0.275

Nota: Las posiciones que se presentan se refieren a los ordenamientos relativos del país en la clasificación mundial del año correspondiente cabe señalar que cada IDH presentado se calcula con datos de dos años anteriores, así el IDH 2002 se ha calculado con datos de 2000, el 2001 con datos de 1999, etc.

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México 2002, PNUD

Además, si se considera una metodología homogénea en el cálculo del IDH y considerando periodos donde cierta comparación es estrictamente posible entre los países del mundo considerados para el estudio, el PNUD estima que México ha tenido poca movilidad en el lugar que ocupa en el ordenamiento mundial en los años de 1975 al 2000, ya que ha tenido un avance neto de tres posiciones en 25 años. En este Informe se realizó un ejercicio con datos para 2001 que muestra que el IDH del país se incrementó en 0.006 con respecto al calculado con datos de 2000, mostrando también que las tres dimensiones del índice mejoraron, y los 32 estados presentaron incrementos en su IDH.

Cuadro 2.2

IDH y componentes por entidad federativa.

POSICIÓN SEGÚN IDH	ENTIDAD	IDH	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE PIB PER CAPITA
1	Distrito Federal	0.8913	0.87	0.8975	0.9063
2	Nuevo León	0.8534	0.8633	0.8515	0.8454
3	Baja California	0.8401	0.855	0.8604	0.805
4	Chihuahua	0.8355	0.8467	0.8478	0.812
5	Coahuila	0.8329	0.8533	0.8568	0.7885
6	Baja California Sur	0.8323	0.855	0.8567	0.7851
7	Aguascalientes	0.831	0.8567	0.8529	0.7835
8	Sonora	0.8287	0.8517	0.8597	0.7748
9	Quintana Roo	0.8286	0.845	0.8192	0.8217
10	Campeche	0.8212	0.8283	0.8016	0.8338
11	Tamaulipas	0.819	0.8417	0.8518	0.7634
12	Colima	0.8144	0.8567	0.8402	0.7465
13	Jalisco	0.8107	0.855	0.8312	0.7458
14	Querétaro	0.81	0.8383	0.8129	0.7788
15	Morelos	0.7961	0.8483	0.8187	7212
16	Durango	0.7957	0.83	0.8445	0.7126
17	Estado de México	0.7954	0.855	0.8287	0.7024
18	Sinaloa	0.7897	0.84	0.8338	0.6954
19	Yucatán	0.7791	0.8217	0.8012	0.7144
20	Tabasco	0.7762	0.8333	0.8266	0.6887
21	San Luis Potosí	0.7732	0.82	0.8046	0.695
22	Nayarit	0.771	0.8367	0.8258	0.6507
23	Tlaxcala	0.7699	0.84	0.8255	0.6441
24	Guanajuato	0.767	0.835	0.7878	0.6781
25	Puebla	0.7666	0.8183	0.783	0.6986
26	Zacatecas	0.7598	0.8233	0.8157	0.6403
27	Hidalgo	0.7553	0.82	0.7914	0.6546
28	Michoacán	0.7516	0.83	0.7772	0.6477
29	Veracruz	0.7479	0.8167	0.776	6509
30	Guerrero	0.7312	0.805	0.7427	0.6459
31	Oaxaca	0.7135	0.7917	0.7456	0.6032
32	Chiapas	0.7032	0.79	0.724	0.5957
	Nacional	0.8014	0.8383	0.8181	0.7479

Nota: Se presenta en este informe el IDH 2002 para México y sus entidades federativas calculado a partir de datos del año 2000. El IDH presentado difiere en 0.00545 puntos del IDH calculado para el mismo año para México, lo anterior se debe a diferencias en las fuentes.

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2002, PNUD

El Informe del PNUD 2002 presenta un cálculo del IDH por entidad federativa, lo cual permite realizar un ordenamiento de acuerdo al nivel de desarrollo de cada estado, y además, permite realizar comparaciones respecto a la posición relativa de los mismos a nivel internacional. Como resultado del análisis de los datos obtenidos, se presentan como conclusiones principales las siguientes:

Cuadro 2.3
IDH PARA LAS REGIONES DE MÉXICO

Posición según IDH	Región	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de PIB	IDH
1	Noreste	0.8501	0.8510	0.8004	0.8339
2	Centro	0.8499	0.8373	0.7838	0.8237
3	Noroeste	0.8491	0.8510	0.7649	0.8217
4	Occidente	0.8392	0.8089	0.7092	0.7858
5	Sur	0.8098	0.7677	0.6642	0.7472

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2002, PNUD

a) La zona con el Índice de Desarrollo Humano más alto es la del Noreste, formada por los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Esta región presenta también el índice de PIB más elevado del país.

b) Sigue en nivel de desarrollo humano la región geográfica del Centro, que integra los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal.

c) La región del Noroeste, formada por Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora, ocupa el tercer lugar. Esta región presenta índices de escolaridad superiores a la zona Centro, a pesar de tener un menor indicador de PIB per cápita.

d) La región del Occidente, integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas ocupa el cuarto lugar en nivel de desarrollo humano.

e) Por último, la región Sur, que presenta el índice de desarrollo humano más bajo del país, concentra a los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Los índices de esperanza de vida, escolaridad y PIB per cápita de esta región son claramente inferiores a los de todas las demás regiones.

Además, se observa que las diferencias por entidad son notarias, ya que existen casos extremos como el Distrito Federal y Chiapas, que ocupan el primer y el último lugar respectivamente en la clasificación de los estados por su nivel de desarrollo. Mientras que el Distrito Federal está 10.1% por encima de Chiapas en el indicador de esperanza de vida, esta diferencia aumenta a 23.5% en el índice de educación y a 52% en el indicador del PIB per cápita. Lo anterior muestra que el campo para la existencia de desigualdades en el desarrollo humano es más amplio en los ingresos por persona que en la longevidad o la educación.

2.2 El índice de desarrollo humano y la asignación del gasto público

Durante el siglo pasado los gobiernos de nuestro país iniciaron la construcción de instituciones así como la realización de políticas para el desarrollo. Entre ellas se encuentran la ampliación de la cobertura de la educación básica, dar cauce a la reforma agraria y tutelar los derechos laborales. Además, la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1943, que propició una política social más integrada y amplia, creándose poco después el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) para atender demandas sociales de grupos específicos y canalizar subsidios a grandes núcleos de población.

Se han creado diversas instituciones y programas públicos para atender diferentes aspectos del desarrollo social, dentro de los cuales cabe destacar aquellos orientados a las personas con menos recursos y los dedicados al desarrollo rural[12]:

- En 1973 se crea el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, que operó hasta 1983 y con el que se buscaba la obtención de mínimos de bienestar para la población rural en aspectos como alimentación, vivienda, salud y educación.
- En 1977 se crea la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, cuyo objetivo era atender problemas de salud, educación, abasto

[12] *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2002*. www.pnud.org.mx

alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y otros.

- En 1980 se crea el Sistema Alimentario Mexicano, el cual apoyó la producción de alimentos básicos y reorientó algunos subsidios con resultados limitados.
- En 1982 se intentó integrar los recursos destinados a los programas anteriores dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, creándose el Ramo 26 para la promoción regional (antecesor directo del Ramo 33).
- En 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con el que, por primera vez, se aplicó una política específica de atención a la pobreza.
- Entre 1992 y 1994, se dan considerables esfuerzos de descentralización de los servicios de educación y salud provistos por el Estado, al trasladar atribuciones administrativas que antes concentraba el gobierno federal a los gobiernos de los estados.
- Entre 1994 y 1998 se da una reestructuración de las políticas de atención al medio rural sustituyéndose los subsidios agrícolas a través de precios de garantía por subsidios de monto fijo dentro del programa Procampo. Además, con el Programa para la Superación de la Pobreza se apoya a los grupos de menores recursos mediante tres ejes: el desarrollo de las capacidades de las personas y las familias; la ampliación de la infraestructura básica municipal, y la creación de oportunidades de empleo e ingreso. Un elemento central en esta etapa es el inicio en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), cuyo objetivo es formar capital humano en las nuevas generaciones enfocándose en las familias rurales más pobres.

Con todas las acciones antes descritas, el gobierno federal abordó directa o indirectamente la ampliación de las capacidades de las personas, aun cuando no hiciera referencia explícita al desarrollo humano.

Pese a todo lo anterior, en México, el gasto público para la atención de las personas pobres ha sido generalmente insuficiente, además de que su distribución ha carecido de equidad. En el año 2000, el 20% de la población más pobre en México se benefició con el 16.3% del gasto social, mientras que el 20% más rico recibió el 23% de dicho gasto. Este resultado es aún más preocupante cuando se examinan rubros específicos, como el gasto en educación superior, o el gasto en seguridad social del ISSSTE, que fundamentalmente benefician al 10% de la población más rica.

En conclusión, la política social no ha incorporado en su diseño criterios explícitos de promoción de la equidad, o si lo ha hecho no los ha seguido, o si los ha seguido no ha evaluado su cumplimiento e implementado las medidas correctivas pertinentes. Aún queda pendiente hacer explícito y cumplir el objetivo de promover la igualdad de oportunidades mediante la política social en diferentes aspectos de la misma.

Si bien a lo largo de la historia de las instituciones y las políticas públicas en México siempre ha habido preocupación por elevar los niveles de vida de la población, no es sino hasta el momento actual que en sus objetivos se hace explícito el concepto de desarrollo humano. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) se define expresamente el Área de Desarrollo Social y Humano como un apartado sustantivo para el planteamiento de objetivos y estrategias de la política gubernamental. El desarrollo social y humano en el PND se concibe como “un proceso de cambio de las personas sustentado en el desarrollo de capacidades”, principalmente de salud, educación y de satisfacción de necesidades básicas, en el que se enfatizan la equidad y cohesión sociales.

Un elemento que destaca en la nueva política social es su compromiso de medir la evolución del desarrollo humano con el fin de evaluar las políticas que lo promueven. Tanto en éste como en otros problemas, es clara la necesidad de diseñar indicadores multidimensionales para el diagnóstico y la evaluación de los programas.

En este esfuerzo de medición es de gran importancia el cálculo del Índice de Desarrollo Humano. El IDH es una posible referencia nacional, regional y en el tiempo de los retos a enfrentar y del avance alcanzado en el desarrollo de las capacidades humanas.

Además, el IDH puede considerarse potencialmente como una guía para asignar y evaluar la asignación de recursos públicos en función de algunas carencias en los niveles de vida. Porque, pese a sus limitaciones, tiene las siguientes ventajas[13]:

- Detecta logros en capacidades básicas que también se encuentran asociados inversamente a otros indicadores importantes del nivel de vida, como los de pobreza o marginación, especialmente en las zonas de menor desarrollo.
- Puede plantearse como un indicador de carencias de una región a partir de las cuales se puede concebir su necesidad de recursos, ya que el IDH puede concebirse como el inverso de los indicadores de mortalidad, analfabetismo y carencias educativas y de ingreso.
- El indicador de carencias derivado del IDH, tiene la propiedad de que su valor nacional se puede construir a partir de la suma ponderada de los indicadores regionales, con lo que es posible guiar la asignación de recursos de forma consistente.
- El indicador estatal, al igual que el nacional, también puede construirse con la suma ponderada de los indicadores municipales.

Si el objetivo prioritario es promover el desarrollo de quienes más carencias tienen, entonces una condición mínima razonable para asignar recursos es proporcionar más de ellos a quienes menor nivel de vida han podido alcanzar. Aunque existen otras formas de favorecer a quienes menor desarrollo humano tienen, una manera de considerar lo anterior es bajo la regla de que los recursos asignados a un grupo sean proporcionales a las privaciones sufridas por él.

[13] Rodolfo De la Torre. *El Índice de Desarrollo Humano y la Asignación del Gasto Público por Entidad Federativa en México*, 2004.

Para el ejercicio de asignación del gasto que se presenta en el capítulo 3, se propone una forma moderada de asignación focalizada consistente en:

% de recursos totales a recibir por municipio = % de carencias totales del municipio

Podemos rescatar el Índice de Carencias de la siguiente forma:

Índice de Carencias de Desarrollo Humano = 1 – IDH

Una consecuencia de lo anterior, y considerando que la asignación de recursos federales del estado a los municipios toma en cuenta elementos relacionados con las carencias así como la proporción de la población en cada uno ellos, la asignación focalizada de un municipio se puede encontrar como[14]:

$$\%\ \text{recursos a recibir por mpio.} = \frac{\left[\dfrac{\text{Índice de carencias del mpio}}{\text{Índice de carencias del Edo.}}\right] X\ 100 + \%\ \text{población estatal en el mpio.}}{2}$$

2.3 Fundamentación legal del Ramo 33

2.3.1 Federalismo

México está organizado política y administrativamente en un sistema federal, expresado formalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce y garantiza jurídicamente la participación de tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, en el marco de un sistema de relaciones intergubernamentales en el cual se distribuyen responsabilidades y se definen mecanismos de colaboración y coordinación. Desde sus orígenes en el país, el federalismo fue concebido como la expresión institucional de la voluntad de los mexicanos para alcanzar la unidad nacional, a partir de la diversidad y heterogeneidad regionales.

[14] Formulación propia en base a la elaborada por De la Torre (2004).

No obstante esas aspiraciones, históricamente el país ha venido desarrollándose sobre una fuerte centralización de la vida económica, política, social y cultural. Como reflejo de ese proceso, las decisiones y estructuras de la administración pública fueron consolidando rasgos centralistas en sus rutinas y procesos, operando planes y programas y asignando recursos públicos desde la perspectiva de la capital del país, que dejó durante varias décadas espacios reducidos o, en ocasiones, nulos, para la participación de los estados y los gobiernos locales, tanto en el diseño de la infraestructura como en la provisión de los servicios públicos.

Desde mediados de la década de los años sesenta, en el país comenzaron a discutirse los efectos nocivos de las tendencias centralizadoras tanto en las capacidades productivas de las regiones, en el bienestar social y en la gestión y operación de los programas y acciones gubernamentales.

Es por ello que en los años recientes, la administración pública de México ha venido experimentando transformaciones estructurales para hacer efectiva la participación de los distintos órdenes de gobierno en la promoción del desarrollo, la elaboración de planes y programas y en la ejecución de recursos fiscales del gobierno federal.

La decisión de fortalecer al federalismo ha llevado a un esfuerzo gubernamental por acercar la responsabilidad de proveer los servicios públicos a los lugares en que se originan las demandas, procurando una reducción de los costos de provisión y una mejor identificación de los beneficiarios de los programas y servicios gubernamentales.

En esta dirección, el nuevo federalismo consiste en una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, que fortalezca la capacidad gubernamental para proveer los bienes y servicios

públicos con responsabilidad fiscal y de acuerdo con las preferencias de los grupos sociales de las regiones del país.

En especial, la redefinición de tareas para los municipios ocupa un lugar preponderante en la estrategia de descentralización del gobierno federal, en áreas como la fiscal, las políticas de combate a la pobreza, de educación básica, de salud y asistencia social. Estas tareas descentralizadoras se complementan con decisiones de transferencia de responsabilidades a los gobiernos estatales en otros aspectos del desarrollo como el agropecuario, el medio ambiente y los recursos naturales, la infraestructura de comunicaciones, la seguridad pública y el desarrollo político institucional de los municipios.

Los esfuerzos gubernamentales por atacar las causas y los efectos de la excesiva centralización en que el país se ha desarrollado se remontan a mediados de los años setenta del siglo pasado.

Las acciones iniciales por renovar el federalismo se integraron explícitamente en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que comprendía instrumentos y medidas de política económica, de desarrollo urbano, de comunicaciones y transportes, entre los principales.

Durante la administración federal de 1982-1988, en el Plan Nacional de Desarrollo se diseñó una política regional basada en un esquema de descentralización de la vida nacional, que se impulsó con instrumentos novedosos como el ramo presupuestal 26, la reorientación del perfil del Convenio Único de Desarrollo y un conjunto de programas regionales, en los cuales se propusieron obras y proyectos en los que participaban los estados, y en algunas ocasiones los municipios, tanto en la aportación de recursos financieros como en la ejecución de los recursos federales involucrados. Además, se expidió un decreto para que todas las dependencias y entidades del Gobierno Federal elaboraran programas de descentralización, tomando en cuenta

las propuestas de los gobiernos estatales. Estas acciones sirvieron para poner en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se propuso avanzar en la descentralización de los servicios de educación básica, cuyo esquema fue formalizado a través del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992 y cuyo proceso finalizaría en 1995 con la firma de los convenios entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados.

A partir del aprovechamiento de las distintas experiencias descentralizadoras y de política regional, junto con la emergencia de la crisis de finales de 1994, en la administración federal 1995-2000 se propuso un esquema de federalización y descentralización de los diversos aspectos del desarrollo como un proceso indispensable para atender las demandas de la población y para consolidar los cambios estructurales que el país ha emprendido desde principios de los años ochenta. Ello implicó la reorganización de la Administración Pública Federal y de sus relaciones con los gobiernos estatales y municipales para la prestación de los servicios públicos en el marco del federalismo.

En este contexto, la planeación del desarrollo privilegió la identificación de las facultades, actividades y recursos que cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal estaría en posibilidades de descentralizar para contribuir a los objetivos del *auténtico federalismo* en México.

El *auténtico federalismo* significa una redistribución de competencias y responsabilidades, el desarrollo y consolidación de capacidades de decisión y diseño de políticas públicas y de ejercicio de recursos fiscales entre los órdenes de gobierno, como parte del fortalecimiento de los cambios estructurales que el país todavía necesita emprender en diversas áreas. Se busca, adicionalmente, que con el fortalecimiento del federalismo se apoye

la Reforma del Estado, se disminuyan los desequilibrios regionales y se vigorice la unidad nacional, en torno a prioridades del desarrollo mejor atendidas por los tres órdenes de gobierno.

De conformidad con los propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo consistentes en otorgar a las entidades federativas y a los municipios mayores ingresos y atribuciones en el ejercicio de recursos públicos, desde 1996 a la fecha se han tomado decisiones relevantes en materia fiscal, tanto por el lado del sistema tributario como en la responsabilidad en el ejercicio del gasto federal.

La transferencia de recursos federales se ha realizado en dos vertientes: por el lado de los ingresos, a través de una redistribución de responsabilidad de tributación y de administración fiscal; por el lado del gasto federal, se han innovado mecanismos administrativos que posibilitan una intervención mayor de las autoridades estatales y municipales, así como una transparencia en el destino de los recursos. En ambas vertientes se ha buscado privilegiar una asignación entre entidades federativas y municipios con criterios de eficiencia y de redistribución, considerando variables demográficas, de rezago social y diferencias en los niveles de desarrollo.

En esta dirección, la redistribución de facultades, responsabilidades y recursos está fortaleciendo la base institucional de las relaciones intergubernamentales, reivindicando la función compensatoria del pacto federal, ampliando la eficacia y capacidad de respuesta de los tres órdenes de gobierno en la atención de las necesidades sociales e incentivando la participación social sobre nuevas bases.

A partir de 1996 se efectuaron modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en lo relacionado con las potestades tributarias de los estados y municipios y con los componentes básicos del reparto de los ingresos entre los tres órdenes de gobierno.

Por el lado de la participación de estados y municipios en la ejecución del gasto federal, se instituye en 1998 el ramo 33 del presupuesto federal, denominándose Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Dicho ramo se integra con siete fondos, a través de los cuales se ejecutan los recursos con objetivos claramente definidos.

Cuadro 2.4

Estructura del Gasto Federal Descentralizado a Entidades Federativas y Municipios

El gasto total descentralizado representa la principal fuente de recursos para las entidades federativas y municipios y está compuesto por:

* Participaciones Federales (Ramo 28)
* Aportaciones Federales para Entidades y Municipio (Ramo 33)
* Programa de apoyos para el Fortalecimiento de Entidades Federativas
* Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos
* Convenios de descentralización

De estos componentes el que guarda una relación más estrecha con la promoción del desarrollo es el Ramo 33, el cual tiene los siguientes siete fondos:

* Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
* Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
* Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:
  - Fondo para la Infraestructura Social Estatal
  - Fondo para la Infraestructura Social Municipal
* Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
* Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:
  - Asistencia Social
  - Infraestructura Educativa
* Fondo De Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:
  - Educación Tecnológica
  - Educación para Adultos
* Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

De estos siete componentes del Ramo 33, son administrados directamente por los municipios solamente:

* Fondo de Infraestructura Social Municipal
* Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

Fuente: Informe sobre desarrollo Humano México 2002

Estos dos últimos: el Fondo de Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, son los fondos del Ramo 33 directamente administrados por los municipios de nuestro país; los fondos restantes son administrados por los gobiernos estatales.

El presente trabajo se centra en un análisis exploratorio de la asignación de estos dos fondos entre los gobiernos municipales del Estado de San Luis Potosí, y la relación que guardan respecto al IDH; ya que es de considerarse que son precisamente los gobiernos municipales las instancias gubernamentales que tienen un mejor y mayor conocimiento de las carencias regionales, así como de los beneficiarios de las obras y acciones encaminadas a lograr el desarrollo local, regional y nacional.

2.3.2 Constitucionalidad del Ramo 33[15]

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, fundamenta legalmente el que el ser humano sea considerado como el centro del desarrollo nacional. Desde su creación, este documento ha establecido las diversas formas de protección que los individuos tendrán frente a los demás y ante el Estado, ha definido los límites que tendrán sus libertades y los derechos de carácter social. Además, ha sentado las bases para definir las responsabilidades, en materia de política pública, de los diversos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

En su Artículo 25, la Constitución fundamenta el objetivo de desarrollo nacional, y en el 26 establece las bases para un sistema de planeación democrática del desarrollo que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. El *Proyecto Nacional* recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, haciendo copartícipes del mismo a los sectores estatal, social y privado.

El funcionamiento del Municipio Libre queda fundamentado en el Artículo 115, el cual establece además, dentro de sus responsabilidades, el formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la formulación de los planes

[15] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. constitución.presidencia.gob.mx

de desarrollo regional, y contribuir a su consecución mediante la administración libre de su hacienda dentro de la cual quedan incluidas las participaciones federales, entre ellas las comprendidas en el Ramo 33.

2.3.3 Metodología para la asignación de las participaciones municipales del Ramo 33

La Ley de Coordinación Fiscal y la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, establecen los procedimientos bajo los cuales los recursos del Ramo 33 deben ser distribuidos entre los municipios.

Para el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, el Artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que deberá ser distribuido en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada uno de los Municipios, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

La Ley de coordinación Fiscal en su Artículo 36 y la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí en su Artículo 56, establecen la fórmula que deberá ser aplicada en la distribución de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, cuyo propósito es enfatizar el carácter redistributivo de estos recursos hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Dicha fórmula es la siguiente:

$$PE_k = \left[\frac{MCM_k}{MCE} \right] \times 100$$

En donde:

PE_k = Participación porcentual del Municipio K

MCM_k = Masa Carencial del Municipio K

MCE = Masa Carencial Estatal

En donde la Masa carencial del Municipio k es igual a la suma de la Masa Carencial de todos los hogares en extrema pobreza dentro del Municipio. Y a su vez la Masa Carencial de cada hogar en extrema pobreza se obtiene estimando las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema, que corresponden a cada una de las necesidades básicas, ponderadas acorde a lo que establecen los Artículos 34 de la Ley de Coordinación Fiscal y 46 de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí y que son publicadas cada año por el gobierno estatal. Las correspondientes al ejercicio fiscal 2004 son las siguientes[16]:

1. Ingreso per cápita del hogar, ponderador = 0.4616
2. Nivel educativo promedio del hogar, ponderador = 0.1250
3. Disponibilidad de espacio de la vivienda, ponderador = 0.2386
4. Disponibilidad de Drenaje, ponderador = 0.0608
5. Disponibilidad de electricidad–combustible para cocinar, ponderador = 0.1140

En la asignación de recursos del Ramo 33, se considera tanto la población del municipio respecto al total de la población en el Estado, así como una valoración referente al grado de carencia que en las necesidades básicas tienen cada uno de ellos. Sin embargo, en el capítulo siguiente se presenta una asignación focalizada en base al IDH calculado de acuerdo a la metodología propuesta por el PNUD, ya que se considera un criterio más aceptado en la medición del desarrollo humano alcanzado por la población y generalizado internacionalmente.

[16] *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*. 31 de Enero de 2004.