



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**EL PAPEL DEL PROGRAMA DE APOYOS PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
(PAFEF) EN EL ESTADO DE ZACATECAS**

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y
ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

ALFONSO CARLOS DEL REAL LÓPEZ

TUTORA: DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA



Ciudad Universitaria.

México, 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Los dineros no son míos, son del pueblo”

Adolfo Ruiz Cortínez

A mis padres, Oscar y Carmelita.

A mis hermanos Oscar y Mariana.

A mi sobrino Max.

A mi abuelo Rafael.

A Itz.

*A las zacatecanas y zacatecanos que luchan cada día por un mejor porvenir para sus familias
honrando el valor de su tierra.*

Agradecimientos

Mi especial agradecimiento a *Mi Escuela*, la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme la oportunidad de realizar estudios de posgrado con sentido social y responsabilidad académica a través del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por apoyar mi preparación académica mediante una beca de manutención que me permitió ser estudiante de tiempo completo del Programa de Posgrado.

Esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo y confianza de mi tutora, la Dra. Marcela Astudillo Moya, quien guió esta investigación, así como sin el apoyo de los doctores Edgar Ortiz Calisto, Francisco Patiño Ortiz, Gerardo Torres Salcido y Adolfo Sánchez Almanza, quienes con la lectura de mi trabajo y sus invaluable comentarios hicieron posible su enriquecimiento. A todos ellos mi eterno agradecimiento y reconocimiento por tantas cosas que he aprendido y espero poder reproducir.

Agradecimiento especial merecen todos mis maestros: Elena Jeanetti, Ricardo Uvalle, Francisco Jiménez, Enrique González Pedrero y Daniel Acosta; de todos ellos aprendí la obligación de ser un profesionista que siempre sea responsable con la sociedad.

También quiero agradecer a todo el personal del Posgrado: Dr. Roberto Moreno, Sarita Magallón, Gloria Luz Alejandre, Norma Sánchez, Laura Hernández Arteaga, Sra. Rosy Rodríguez y Sandra Luz González; al Mtro. Carlos Hernández Alcántara, Roberto Luna y todo el equipo de colaboradoras del área de Servicios Escolares, que siempre están atentas y dispuestas a ayudar a los despistados alumnos como su servidor.

También agradezco toda la ayuda, paciencia, oídos, información y comentarios proporcionados por toda la gente, amigos, cuates, conocidos, compañeros, maestrantes, doctorantes, maestros, doctores, funcionarios, investigadores y demás que de una u otra forma tuvieron participación en mi trabajo: Rosa Lina Barbosa, Melissa Barbosa, Leonardo Raya, Carlos Cruz, Alma Jaimes, Ulises Escamilla, Ramón John, Alfredo Victoria, Víctor Cabello, Juan Carreón, Adrián, Sofía Meza, Angie Olivares, Tanit Borja, Juan, Giovanni, Fernanda García Calderón, Anabel Rivero, Perla Ruiz, Juan Pablo, Jorge Miranda, Guillermo Huizar, Maribel Infante, Margarita Quiroz, entre tantos otros.

Gracias también al personal de la Secretaría de Finanzas, de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, así como a todo el personal del FIDENORTE Nuevo León, en particular al Dr. José Juan Cantú y a Miguel Ángel Rueda.

Índice	
Introducción	6
Capítulo 1	
Federalismo y Presupuesto	12
1.1 Federalismo, coordinación fiscal y desarrollo regional.	12
1.2 El presupuesto público, importancia y tipologías.	26
1.3 El Presupuesto de Egresos de la Federación.	33
1.4 Las negociaciones presupuestales en el Poder Legislativo.	36
1.5 El PAFEF, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.	38
Capítulo 2.	
El Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en Zacatecas.	44
2.1 La cuenta pública del Estado de Zacatecas.	45
2.2 La asignación de recursos en el PAFEF para Zacatecas.	50
2.3 La relación del PAFEF en la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas.	53
2.4 La relación del PAFEF en el Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas.	59
2.5 La aplicación de los recursos del PAFEF en Zacatecas	65
Capítulo 3.	
Propuesta de cambios al PAFEF	77
3.1 Análisis del ejercicio de los recursos.	77
3.2 El impacto.	88
3.3 Propuesta de aplicación. Los proyectos susceptibles.	100
3.4 Cambios en el marco del PAFEF.	105
Comentarios finales	111
Anexos	119
Bibliografía	127

Introducción

La Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos que imparte la Universidad Nacional Autónoma de México maneja como inaplazable en su plan de estudios mejorar la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas de la ciudadanía, con una convergencia de los ámbitos privado, social y gubernamental. El uso de los recursos públicos tiene un antecedente claro en lo anterior.

Según las definiciones del programa, la gestión pública es entendida como *el conjunto de decisiones, cosmovisiones y procesos que se refieren a cuestiones de cómo traducir en acción lo que se decide de acuerdo a objetivos definidos, valores sociales y a la interacción de los ciudadanos con el gobierno y la administración pública. Aquélla facilita la corresponsabilidad del gobierno con los ciudadanos e implica: tipologías de políticas; decisiones de gobierno; ambientes negociados; pluralidad institucional; negociación parlamentaria; capacidades administrativas; redes de actores y organizaciones sociales y distribución de los recursos públicos escasos*¹. Así, de acuerdo a la anterior definición, el campo de la presente tesis se encuentra en la gestión pública.

Durante la última década se han ocurrido cambios significativos en la vida política de nuestro país. El cambio originado por la alternancia electoral de los últimos años ha desarrollado nuevas formas de las relaciones gobernantes- gobernados. Uno de los matices de esta nueva relación se da a través del financiamiento del ejercicio gubernamental por medio del aparato administrativo de gobierno. Hoy en día la lupa está puesta en el ejercicio de los recursos públicos.

A partir de 1997, cuando se da una mayor pluralidad en la Cámara de Diputados del congreso federal se origina una batalla que año con año se repite: la puja de las fuerzas políticas por influir en el reparto de recursos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Desde ese año también se dan las condiciones para que se comiencen una serie de discusiones en torno al presupuesto: organizaciones privadas desarrollan estudios al respecto; la misma Cámara de Diputados genera trabajos analíticos del presupuesto para las distintas fuerzas políticas; organismos empresariales contratan expertos sobre el tema que respalden su punto de vista respecto del presupuesto, entre otras. También se da la pauta para la generación de documentos más especializados del presupuesto por académicos, funcionarios públicos y especialistas con enfoques multidisciplinarios, desde uno ortodoxo de finanzas públicas sanas, donde se haga énfasis en el comportamiento de la Hacienda Pública y su adecuado equilibrio, hasta uno con visos netamente paternalistas, donde solamente se revise la dirección o el rumbo del presupuesto desde la perspectiva de la asignación de recursos.

¹ Esta definición se encuentra en el Plan de Estudios de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, <http://www.politicas.posgrado.unam.mx/planes/Plan-Gap.pdf> consultado el 5 de abril de 2009.

El gasto federalizado representa un tema de grandes magnitudes e incógnitas. Dentro de las muchas incógnitas se encuentran los vacíos analíticos sobre el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) en el Presupuesto de Egresos de la Federación, desde la asignación de recursos que tuvo hasta su posterior aplicación en las entidades federativas, así como el efecto que estos recursos tienen (y pueden tener) en los mismos estados dependiendo de su aplicación.

Este programa presupuestal, conocido como PAFEF, tuvo una vida como Programa dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2000 al año 2006. Posteriormente se institucionalizó su incorporación obligatoria en los presupuestos anuales con una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que lo convirtió en el octavo Fondo del llamado Ramo 33.

Por otra parte, en el Plan Estatal de Desarrollo de la actual administración estatal zacatecana se plasma que "el rezago más acentuado de nuestra entidad con respecto al resto del país se registra en el ingreso per cápita y en la insuficiencia de creación de empleos productivos; por eso, desde el gobierno estatal y en coordinación con todas las instancias y niveles de gobierno, enfocaremos nuestros esfuerzos en promover la generación de mejores condiciones para la atracción de inversiones y para la puesta en marcha de múltiples proyectos productivos"².

Zacatecas reconoce en su plan estatal que tiene un gran retraso en comparación a otras entidades federativas y que requiere de manera primordial activar su economía para generar empleos. Esta reactivación, sin duda, requiere inyección de recursos públicos y privados. Es en este punto donde se inserta la importancia de una utilización de los recursos del PAFEF para contrarrestar la situación económica de Zacatecas.

Los recursos del PAFEF podrían significar un apoyo de la federación a Zacatecas para "promover mejores condiciones para la inversión", pero, ¿en qué proyectos se han aplicado los recursos del PAFEF en Zacatecas?, ¿cómo se han aplicado?, ¿se han respetado los lineamientos que la norma presupuestal indica para su aplicación? ¿ha servido el PAFEF para el desarrollo? Éstas y otras incógnitas generan la discusión sobre la finalidad del Programa; es necesario en el mismo tenor, transparentar más la aplicación de estos recursos.

El ejercicio (aplicación) del presupuesto representa "el grueso de las tareas que servirán de base para completar el control y la evaluación de los recursos en movimiento"³. Posteriormente se genera la evaluación del presupuesto que "corresponde a la última etapa del proceso de presupuestación y se define como el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan, los programas el presupuesto público en un año"⁴; es

² Gobierno del Estado de Zacatecas, *Plan Estatal de Desarrollo 2005- 2010*, Zacatecas, Zac., México, 2005, pp. 25

³ José Ayala Espino, *Economía del sector público*, Esfinge, México, 2001, p. 183.

⁴ *Ibíd.*, p. 189.

por lo anterior que se pretende conocer en qué se han aplicado los recursos del PAFEF ya que no hay información clara y precisa que explique el efecto de esta aplicación de recursos en las entidades, particularmente Zacatecas.

El financiamiento de la acción pública es uno de los grandes retos que se deben enfrentar de inmediato de manera coordinada entre federación y estados. Este esfuerzo sería incompleto y no rendiría sus frutos potenciales si no estuviera acompañado de una transformación de los procedimientos de asignación y aplicación del gasto público, así como de una mayor eficacia en la utilización de los recursos públicos

El presupuesto público es el mecanismo que da financiamiento a la solución de problemáticas sociales, ya que "idealmente un presupuesto público refleja las prioridades, las aspiraciones y las metas de una sociedad; son el sustento de las políticas públicas que se han de diseñar para hacer frente a las problemáticas de una sociedad"⁵. El uso de conceptos relacionados con el gasto público y el federalismo refuerza esta idea. La importancia de estudios sobre los recursos públicos queda de manifiesto al observar en los renglones anteriores las responsabilidades políticas y administrativas del gobierno.

Ahora bien, en nuestro país los grandes esfuerzos presupuestales federalistas están enmarcados en el Ramo 33, que "tiene como misión, fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y municipales, con apego a la autonomía de gestión en el ejercicio de los recursos que les permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa que les plantea su población, así como el fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y a las regiones que conforman"⁶.

El PAFEF, enfocado a continuar avanzando en el fortalecimiento de los estados y municipios del país⁷, podría ser una nueva línea del federalismo presupuestario que sirva verdaderamente a los estados de la república a cumplir con metas gubernamentales; por ello tomamos como referencia el Estado de Zacatecas, una de las entidades que requieren de gran apoyo presupuestal de la Federación para atender a su población.

Zacatecas es, básicamente, una de las entidades federativas con mayores carencias en el país. Por ello, requiere, como ya se comentó líneas arriba, de grandes apoyos presupuestales por parte de

⁵ Edna Jaime, *El presupuesto público. ¿para qué y para quién?*, Periódico Milenio Diario, 26 de septiembre de 2004.

⁶ H. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007*, www.camaradediputados.gob.mx. Consultado el 15 de mayo de 2007.

⁷ H. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000*, Gaceta Parlamentaria, 21 de diciembre de 1999. LVII Legislatura.

la federación. El Plan Estatal de Desarrollo 2005- 2010 contempla los siguientes indicadores, los cuales se pretenden revertir durante la administración de Amalia D. García (2004- 2010).⁸

- El comportamiento macroeconómico, signado por el consumo, la inversión y las relaciones comerciales con el exterior —en tanto indicadores indirectos de la dinámica del PIB—, sitúa a Zacatecas en la posición 26 del país.
- De manera similar, en el ámbito microeconómico, tomando en cuenta la capacidad de generar proyectos económicos y oportunidades de inversión, la entidad ocupa el lugar 27.
- Zacatecas registra un bajo nivel de competitividad, el cual se manifiesta en bajos índices de infraestructura y nivel tecnológico (posiciones 27 y 24, respectivamente).
- Esta situación mejora ligeramente al considerar el desempeño gubernamental (lugar 22), aunque no dejan de mostrar la notoria desventaja de la entidad en cuanto a su capacidad de promoción del desarrollo.
- Por su parte, la evaluación que se puede hacer de la entidad, en referencia al desempeño social (en términos de educación, salud, marginación y pobreza), pone de relieve, de nueva cuenta, su fragilidad, puesto que ocupa el nada honroso lugar 29.
- Finalmente, como corolario de lo anterior, Zacatecas se ubica en una de las posiciones menos favorecidas del país, en el indicador correspondiente al desempeño global, ocupando la posición número 29, sólo por encima de Guerrero, Chiapas y Oaxaca.

Debemos conocer los mecanismos de asignación presupuestal, particularmente del PAFEF, y cómo es que esta parte del gasto público se ejecuta dentro de las entidades federativas (el caso de Zacatecas). Los recursos son escasos, pero “se tiene la impresión de que los representantes sociales creen que existe una fuente inagotable de recursos capaz de sufragar todas las necesidades del país”.⁹ Sin embargo, no se cuenta con los recursos suficientes para hacer frente a todas las necesidades de la población del país, pero sí existe la posibilidad de que los estados pueden focalizar recursos para una gestión gubernamental más eficaz.

Este trabajo representa un estudio focalizado respecto de la utilización de los recursos públicos del PAFEF, así como del papel de los gobiernos locales en el adecuado uso de estos recursos. Con esta tesis se pretende innovar en la discusión sobre el margen de maniobra de los gobiernos para generar cambios que pudiesen tener un efecto mayúsculo a través del gasto público, y si los recursos públicos, desde su asignación, cumplen un papel efectivo en las localidades, en este caso en Zacatecas.

⁸ Gobierno del Estado de Zacatecas, *Plan Estatal de Desarrollo 2005- 2010*, Zacatecas, Zac., Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 2005.

⁹ Jorge Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 82

La hipótesis que guió esta investigación está orientada a la comprobación de una estrategia presupuestaria para el desarrollo de la entidad de los gobiernos federal y estatal en la asignación y aplicación de los recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) en lo que corresponde al Estado de Zacatecas, dentro de una redefinición del federalismo en nuestro país.

La originalidad de este tema radica en la propuesta de estudiar única y exclusivamente el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, su aplicación en una entidad federativa y el efecto que estos recursos han tenido en los años recientes.

El primer capítulo es el marco teórico en el que se desenvuelve la tesis. Se hace una conjunción de tres conceptos importantes: federalismo, coordinación fiscal y desarrollo regional. Con estos, se pretende crear la idea de que el presupuesto es resultado de los arreglos federalistas, donde cada parte de la federación tiene facultades y atribuciones propias, y que en el aspecto hacendario (manejo de ingresos y egresos en cada nivel de gobierno) están parcialmente resueltas –la discusión respecto del federalismo hacendario es otro tema- por medio de la coordinación fiscal. El elemento que da sazón a esta idea es la del desarrollo regional, concepto muy recurrido pero poco entendido y mal utilizado desde la esfera gubernamental.

Posteriormente, en el mismo capítulo se hace una revisión del presupuesto público y la importancia que tiene para el funcionamiento del gobierno, así como lo que se traduce de su orientación, revisando las tipologías de presupuesto, con la finalidad de tener un marco de referencia al respecto; luego, el capítulo se enfoca en aspectos presupuestales de nuestro país, desde entender qué es el Presupuesto de Egresos de la Federación y lo que implica, así como tener referencias de cómo se llevan a cabo las discusiones en torno del presupuesto en la Cámara de Diputados.

Se finaliza el primer capítulo con la exposición a los lectores de qué es el PAFEF, cómo surge, a qué se debió su creación y cómo fue considerado dentro del presupuesto federal y en las entidades federativas, cómo fue entendido y los lineamientos que lo conducían, entre otros.

En el capítulo 2 hacemos una revisión del Programa y su ubicación en Zacatecas como parte de la cuenta pública, su posición dentro del gasto público federalizado, como ingresos y egresos, y la distribución que se hizo del recurso.

Con la información contenida en las cuentas públicas se desglosa la posición del PAFEF en relación con participaciones o aportaciones, su posición en los ingresos para el gobierno estatal y el destino que tienen. Todo esto es revisado en el capítulo segundo, siempre con relación a la normatividad y otros elementos inherentes a la ruta del recurso.

En el capítulo tercero se finaliza la investigación haciendo un breve análisis del destino que tuvieron los recursos del PAFEF pero tomando como eje la infraestructura básica, uno de los rubros de gasto contenido en los lineamientos del PAFEF para su ejecución. Asimismo, se señalan las áreas gubernamentales implicadas y los municipios más beneficiados *grosso modo*.

En el segundo apartado de este capítulo se hace una aproximación al impacto del gasto, haciendo uso de una propuesta diferente al respecto, pues la inexistencia de datos implica que no se puedan construir indicadores y realizar un contraste entre los mismos y los proyectos de gasto, además de las obras realizadas. En síntesis, este apartado trata de evaluar el impacto de los recursos del PAFEF con algunos ejemplos sencillos.

En la parte final del capítulo se presentan dos propuestas: la primera tiene que ver con la forma en que pueden utilizarse los recursos del PAFEF y cómo pueden ser orientados, y la segunda visualiza la posibilidad de generar cambios en el PAFEF, que a partir del año 2007 se convirtió en un fondo más del llamado Ramo 33.

Finalmente, se presentan las conclusiones. Esta parte final de la investigación está respaldada no solamente en el marco teórico mostrado en el presente trabajo, sino en la interpretación de éste y su contraste con la realidad observada en la entidad federativa, así como los datos revisados, siendo la conclusión más importante la siguiente: debe haber más recursos para este tipo de espacios presupuestales, pero con destino bien predeterminado.

Capítulo 1 Federalismo y Presupuesto

1.1 Federalismo, coordinación fiscal y desarrollo regional.

En este apartado se pretende construir una parte del marco teórico de la tesis basado en tres ejes: federalismo, coordinación fiscal y desarrollo regional. La vinculación de estos tres temas es de suma importancia, pues de esa relación partimos para desarrollar cómo en la actualidad se tienen mecanismos presupuestales que dotan a las entidades federativas y a los municipios de recursos para instrumentar políticas de corte local que privilegien a las regiones de las entidades federativas.

Así, partiremos de ideas y conceptos generales en cada uno de estos tópicos para posteriormente delinearlos de acuerdo a la idea de un presupuesto público. Federalismo, coordinación fiscal y desarrollo regional tienen un punto en común desde el punto de vista gubernamental: el uso de recursos públicos presupuestales.

Después, la revisión de elementos de teoría presupuestaria da pie al entendimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación y al papel que tiene dentro del esquema federalista el Poder Legislativo en la actualidad en nuestro país. El PAFEF surge como una propuesta para dotar de más recursos a las entidades federativas al seno de la Cámara de Diputados, justo donde se define el presupuesto público.

Federalismo

Originado en la heterogeneidad cultural, política, social y económica de una población en un territorio determinado, el federalismo se convierte en un mecanismo por medio del cual se organizan las relaciones políticas entre diferentes componentes autónomos que deciden organizarse en una sola entidad. Cada una de estas partes poseen libertad, es decir, autonomía, misma que les permite decidir formar parte o no de un ente superior ante el cual cederán parte de esa libertad (al igual que las otras partes que deciden formar parte de esa comunidad) con el propósito de obtener nuevas competencias, derechos y, en general, beneficios de diversa índole.

Un propósito del federalismo es que las relaciones entre las partes del nuevo sistema económico, político y social sean comprendidas, aceptadas y ejercidas de manera armónica y responsable por cada una de las partes integrantes equitativamente. Jacinto Faya habla de que:

“en esencia, la naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto; pacto que solamente puede darse por parte de quienes tienen libertad, capacidad para actuar con entera libertad. En este sentido, las comunidades pactantes tienen

necesariamente que estar dotadas de autonomía. Por ello, la federación es la conexión de entidades autónomas. Sin este dato de autonomía, no puede darse, en estricto sentido, un pacto que conduzca a una forma superior de voluntad federada”¹⁰.

Federalismo es entendido como la forma en que se organizan los procesos político-administrativos donde cada uno de los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) tiene definidas atribuciones y responsabilidades hacia la ciudadanía y hacia con los otros órdenes de gobierno, establecidas en un ordenamiento jurídico superior (una Constitución federal), mismo que tiene influencia sobre los ordenamientos jurídicos locales (constituciones estatales), y es la forma de organización que nuestro país adoptó desde el siglo XIX.¹¹

La lucha histórica entre centralismo y federalismo, los encuentros entre partidarios del México republicano y el México monárquico se desarrolla durante gran parte del siglo XIX.¹² El concepto de federalismo es considerado como el resultado de los argumentos vertidos en contra del centralismo, debido en gran medida a la complejidad de gobernar nuestro país desde un centro, durante la época dada su extensión territorial, la multiculturalidad, costumbres, posiciones políticas, entre otras.

Cruz Covarrubias dice sobre la cuestión del federalismo como forma de gobierno que “la Federación es la asociación de individuos que tienen un vínculo cultural, social, político y económico cuya finalidad es obtener fines comunes y superiores que sólo juntos pueden alcanzar”;¹³ continúa en este tenor remarcando la idea al considerar que dentro de la federación, en el ejercicio del propio federalismo se da una especie de redistribución de derechos y obligaciones, algo así como competencias, delineando qué le toca hacer, cómo y con qué medios a cada una de las partes que integran ese conjunto federal.

En relación con lo anterior, Martínez habla del federalismo como “un concepto que tiene una base jurídica que tiene consecuencias económicas y administrativas; se refiere a un sistema político que supone un gobierno nacional y un gobierno subnacional o estatal que se llaman órdenes de

¹⁰ Jacinto Faya Viesca, *El federalismo mexicano*, Porrúa, México, 2da. edición, 2004, p. 3.

¹¹ El federalismo tiene otra manera de abordarse más como forma de gobierno que como forma de organización político administrativa. Para abundar más sobre la primera y su relación y diferencia con el Estado Unitario o Centralismo, o Confederación, podemos revisar los trabajos Serna de la Garza José María, Coord. *Federalismo y Regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, o bien, Medina Peña, Luis, *Invencción del Sistema Político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, FCE, México 2004.

¹² Mayor referencia de esto lo podemos encontrar en Jorge Carpizo MacGregor, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1998, pp. 134 y 135; en José Ayala Espino, *Economía del Sector Público*, Esfinge, México, 2001, pp. 349- 356. En ambas publicaciones podemos encontrar argumentos sobre la pugna entre centralismo y federalismo para hacer de México un país con una forma de gobierno acorde a la visión de cada uno de estas posiciones, pero con una visión más jurídica, en el caso de Carpizo, y en el caso de Ayala, con la visión de que la pugna entre centralistas y federalistas ocasionó la construcción de las actuales relaciones en la economía pública. Una opinión más breve la podemos encontrar en Luis Aguilar, *El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes* en Alicia Hernández (Coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE- Colmex, 1996, p. 109.

¹³ Armando Enrique Cruz Covarrubias, *Federalismo fiscal mexicano*, Porrúa, 2004, pp.3.

gobierno".¹⁴ Martínez continúa su idea del federalismo hablando de los marcos jurídicos que rodean a cada uno de estos órdenes de gobierno, los cuales delimitan atribuciones, facultades, responsabilidades y derechos, con la autonomía como elemento clave.

El sistema federal, eje de la organización político administrativa de nuestro país, tiene su cimentación en el ordenamiento jurídico superior para todos los mexicanos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella, los artículos 39, 40,¹⁵ 41, 115, y 124 hacen referencia clara a la organización federal de los mexicanos por elección libre. El federalismo contenido en los ordenamientos jurídicos tiene características y objetivos precisos, de los cuales, para fines de este trabajo, se destacan los que tienen que ver con el aspecto económico, principalmente el fiscal: como característica, que las partes integrantes deben tener los recursos propios para satisfacer necesidades, y como objetivo, el otorgamiento de facultades al eje federal en materia económica, financiera y comercial, para garantizar el bienestar general.¹⁶

En este punto vale la pena destacar las apreciaciones de González, Aguilar y Cruz respecto de la preeminencia del Poder Ejecutivo en materia fiscal durante los siglos XIX y XX; para González la preeminencia del Ejecutivo federal se da desde la Constitución de 1857;¹⁷ para Aguilar, una vez sentadas las bases del México pos revolucionario y una vez que se adopta a la Constitución de 1917 como el ordenamiento jurídico superior de todos los mexicanos. Aguilar comenta que el sistema político y la necesidad de sentar bases para el desarrollo económico y social del país llevaron a que, dentro de un sistema federal, se centralizaran funciones, responsabilidades y jerarquías políticas, económicas y administrativas, donde el Poder Ejecutivo construyó supremacía sobre los otros órdenes y niveles de gobiernos.¹⁸ Para Cruz, el dominio del ámbito federal sobre los

¹⁴ Enrique Martínez y Martínez en *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP- H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005., p. 127.

¹⁵ Sobre el artículo 40 en particular, Aguilar señala que "prevé la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero se aplica a todo el territorio nacional, y el segundo sólo tiene validez en la jurisdicción territorial de cada uno de ellos. En ambos casos se reconoce la división básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: legislativo, ejecutivo y judicial", Luis Aguilar, *El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes* en Alicia Hernández (Coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE- Colmex, 1996, pp. 112- 113.

¹⁶ Según Cruz Covarrubias, las características del federalismo son: a) Un territorio propio, constituido como una unidad por la suma de los territorios de los estados miembros, b) Una población con derechos y obligaciones en relación con la entidad local, c) una sola soberanía, donde el poder supremo es el poder federal, d) un gobierno en los tres niveles, federal, estatal y municipal, con facultades delimitadas por la Constitución Federal, e) la personalidad del estado federal es única, f) el estado miembro de la federación, goza de autonomía constitucional, y se da a sí mismo su propia constitución, g) los estados miembros participan en las reformas de la Constitución General, h) contar con los recursos económicos necesarios para financiar sus actividades, i) el Estado federal tiene dos tipos de normas, las que rigen en todo el territorio y las que rigen en cada uno de los estados que forman parte, j) la forma federal no permite el establecimiento de un poder omnipotente, debe haber equilibrios, y k) el municipio se constituye como la base de la división territorial. Y en lo que respecta a los objetivos del federalismo, Cruz Covarrubias señala: a) la formación de una unidad más perfecta en donde haya pesos y contrapesos bien equilibrados, b) el respeto de los derechos del hombre, c) mantener la tranquilidad del estado, d) establecer la protección de la libertad, e) el otorgamiento de facultades a la federación es cuestiones económicas para el bienestar general. Para más detalles respecto de estos temas, consultar a Cruz Covarrubias, *op. cit.* pp. 8-10.

¹⁷ María del Refugio González Domínguez en Foro Nacional "Hacia un auténtico federalismo, Memoria, 1995.

¹⁸ Aguilar señala textualmente que "... en el siglo XX, la configuración posrevolucionaria del sistema político y la necesidad de modernizar... acentuaron el predominio del gobierno federal (en particular, de la Presidencia) sobre los

otros se han dado de manera paulatina, y unas veces ha sido benéfico y otras perjudicial.¹⁹ Lo anterior a pesar de que en un federalismo conceptual, un nivel de gobierno no es más o menos dominante o determinante que otro.

El federalismo mexicano tiene uno de sus mayores puntos de discusión en las cuestiones hacendarias, particularmente las fiscales, aquellas que generan el llamado *federalismo fiscal*. El origen jurídico del federalismo fiscal, puede encontrarse en el artículo 31 constitucional.²⁰

Varios autores manejan consideraciones sobre el federalismo fiscal de nuestro país; por ejemplo, Amieva habla del federalismo como “la forma de gobierno cuya estructura compartida por los diferentes niveles de gobierno permite la descentralización de funciones gubernamentales a los ámbitos locales de la gestión pública”;²¹ Ayala Espino, que lo ubica como un arreglo espacial entre gobiernos y como una de las teorías más importante de las finanzas públicas, donde se busca una mayor descentralización en la asignación de recursos, toma de decisiones y distribución de responsabilidades fiscales.²²

En el mismo tenor de lo anterior, Aguilar lo destaca como uno de los mayores problemas de los sistemas federales, al hablar de la distribución de competencias en materia de ingreso y de gasto entre los órdenes de gobierno, sobre todo para definir cómo obtener recursos, y cómo ejercerlos.²³ Cruz Covarrubias dice que “bajo la idea económica del concepto de federalismo se señalan las bases para el uso de los recursos y para la distribución de los ingresos, y pasa a nivel secundario el hecho de que los gobiernos subnacionales actúen con facultades delegadas para la autoridad a la que la Constitución se las confirió”.²⁴

Así, del federalismo político jurídico plasmado en la Constitución y ejecutado por los órdenes y niveles de gobierno se ha pasado a un federalismo enfocado a la distribución y ejercicio de recursos con una mayor preponderancia del Poder Ejecutivo Federal sobre los otras partes

otros órdenes de gobierno del diseño institucional del Estado mexicano. La centralización administrativa –tendencia natural de los sistemas federales, incluidos los más equilibrados y los de mayor tradición- ha sido la característica dominante del sistema federal mexicano durante el siglo. El resultado actual es evidente: el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios”, Luis Aguilar, El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes en Alicia Hernández (Coord.), ¿Hacia un nuevo federalismo?, FCE- Colmex, 1996, p. 110.

¹⁹ Cruz Covarrubias, *op. cit.* p. 49

²⁰ El artículo 31 constitucional señala sobre las obligaciones de los mexicanos en su fracción IV “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, www.diputados.gob.mx

²¹ Juan Amieva Huerta, *Finanzas públicas en México*, Porrúa- INAP, 1ra. Edición, 2004, p. 301.

²² Ayala Espino dice que “la teoría del federalismo fiscal busca proveernos de respuestas sobre las razones para adoptar una estructura de gobierno federal, reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingreso, y finalmente, el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa”, José Ayala Espino, *Economía del Sector Público*, Esfinge, México, 2001, p. 350.

²³ Luis Aguilar, *El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes* en Alicia Hernández (Coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE- Colmex, 1996, p. 110

²⁴ Cruz Covarrubias, *op. cit.* p. 7.

integrantes del sistema federal, y eso ha sido en gran medida por el uso de los recursos económicos que tiene el Estado mexicano a través del Ejecutivo Federal, al ser éste el eje de la recaudación fiscal y de la distribución de los recursos presupuestales en el país.

El saber quién tiene qué recursos y cómo puede y debe gastarlos es una vorágine de discusiones (sobre las facultades y responsabilidades de cada orden y nivel de gobierno) en la que a final de cuentas quienes no son del todo beneficiados son los gobiernos estatales y municipales, continuando con una dinámica de dependencia de un nivel de gobierno con otro, y la consecuente preponderancia del federal sobre el estatal y el municipal.

El monopolio que ejerce la federación en cuanto a la determinación de la mayor cantidad de recursos presupuestales y en la determinación del destino de gran parte de los mismos, frena las posibilidades del ejercicio de una mayor cantidad de recursos por parte de estados y municipios en estrategias que refuercen el desarrollo de las localidades, en donde sean estas mismas (en un federalismo de ejercicio más que de letra) las que determinen el rumbo que quieren seguir.

Coordinación Fiscal

Después de dar revista a algunas consideraciones sobre el federalismo, en su vertiente del federalismo fiscal -que posteriormente será visto como federalismo hacendario- es preciso revisar el tema de la coordinación fiscal.²⁵

Pero, ¿cómo es que de federalismo fiscal se pasa a la coordinación fiscal? Por una cuestión muy simple que reseñan varios autores: hasta antes de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) publicada el 27 de diciembre de 1978 y que actualmente rige las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas, privaba lo que algunos han llamado "anarquía fiscal", es decir, cada estado de la República gravaba diferentes actividades económicas para obtener recursos que le permitiera hacer frente a sus obligaciones con los ciudadanos, independientemente de lo que cobraba o recaudaba la federación propiamente.²⁶

Según Amieva,²⁷ el federalismo fiscal tiene que ver con la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno y la capacidad de cumplirlas; con la definición dentro de un territorio de competencias y de recursos, y del financiamiento de las actividades públicas; para Astudillo,²⁸ el

²⁵ Como lo señala el propio Cruz Covarrubias, uno de los argumentos de la adopción del federalismo fue la complejidad de gobernar toda la extensión territorial del país, con tantas dificultades geográficas, culturales, de clima y necesidades. De aquí se parte para considerar a la propia coordinación fiscal como un elemento que permitirá que las relaciones entre los órdenes de gobierno no se dupliquen o contrapongan en los aspectos relativos a los ingresos para el financiamiento de las actividades de gobierno. Cruz Covarrubias, *Ibíd.*, p. 37.

²⁶ Sobre este tema en particular podemos revisar con detalle Astudillo Moya, Marcela, *Las relaciones fiscales Federación-Estados en México*, Tesis de Doctorado en Administración Pública, UNAM, junio de 1998.

²⁷ Amieva Huerta, *op. cit.* p. 345

²⁸ Astudillo, *op. cit.*

actual federalismo fiscal en el país se traduce en las relaciones fiscales entre federación y entidades federativas en las cuales la primera genera una transferencia de recursos hacia los estados, así como un esquema de convenios en los cuales se reparte el cobro, administración y disposición de ciertos impuestos. Cabe mencionar que el esquema federalista aplicado entre federación y entidades se aplica de manera similar a entidades y municipios.

Por su parte, Sobarzo señala que durante los últimos años, el federalismo fiscal en nuestro país ha cambiado, pues del esquema de relaciones fiscales entre federación y entidades basado únicamente en el ingreso, se ha puesto mayor atención en el gasto. Es ahí donde se da el paso de *federalismo fiscal a federalismo hacendario*.¹⁸

Como ya se mencionó, la coordinación fiscal en la actualidad se basa en la LCF. Esta ley se originó por la necesidad de ordenar en el territorio nacional las potestades tributarias de los estados, por un lado, y por el otro, de hacer que la recaudación fuera más eficiente. Así, nace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por medio del cual la federación se encarga de la recaudación de los impuestos con mayor base impositiva (ISR, IVA, entre otros), y las entidades federativas se encargarán de la recaudación de otros impuestos menos importantes (el impuesto sobre nóminas, por citar alguno). En síntesis, con este sistema las entidades federativas cedieron en su capacidad de recaudar impuestos para recibir participaciones de lo que recaude la federación con los impuestos de mayor base impositiva.

Flores Zavala habla de la doble tributación como precedente de la coordinación fiscal al señalar que la Constitución no deja en claro qué actividades puede gravar cada orden de gobierno; no hay claridad sobre qué impuestos puede manejar cada nivel de gobierno en el sistema federal mexicano, de ahí la adhesión a convenios.²⁹

Así pues, la coordinación fiscal surge de la necesidad de armonizar el sistema tributario del país,³⁰ para simplificar el pago de impuestos y en gran medida para evitar duplicaciones en el pago de los mismos, y de la misma manera recuperar a los estados lo que dejaran de percibir por eliminar un gravamen que asumiría la federación.³¹

El federalismo fiscal ha estado orientado en gran medida a la cuestión de los ingresos, el componente de los egresos es el que provoca que de federalismo fiscal se pase a federalismo hacendario. "En su mayoría, la literatura económica se ha concentrado en la función asignativa de los recursos públicos, en tanto que la función de estabilización es normalmente tomada como del

²⁹ Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas : los impuestos*, México, Porrúa, 2004 325- 330

³⁰ Astudillo, Sobarzo, Faya y otros abundan sobre el diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyas bases se desarrollaron a través de varias convenciones nacionales hacendarias y que ha venido a ordenar en cierta medida las relaciones fiscales entre los órdenes de gobierno. Sin embargo, todos ellos concuerdan en que el actual sistema continúa fortaleciendo el centralismo ejecutor del gasto, al condicionar el ejercicio de los recursos a disposiciones o criterios del gobierno federal.

³¹ Amieva, op.cit., p. 315.

gobierno central. Sin embargo, la función redistributiva ha recibido relativamente menos atención".³²

Una vez que se da el ordenamiento de relaciones fiscales en cuanto a los ingresos, queda pendiente el rubro de atribuciones de gasto, a pesar de que en años recientes han aumentado las decisiones de gasto en los gobiernos estatales y municipales. Sobarzo dice que "la conclusión que se deriva es que la descentralización del gasto durante los noventa no necesariamente ha implicado mayor autonomía para gobiernos estatales y municipales, ya que la mayor parte de los recursos descentralizados han sido gasto condicionado".³³

Como ya se ha mencionado, el federalismo enfrenta problemas (todavía) relacionados con la definición de las facultades recaudatorias, distributivas de los recursos y de ejercicio del gasto, ya que en el ejercicio tradicional que se ha dado del federalismo en nuestro país, hay un marcado desequilibrio en estas tres responsabilidades: el Ejecutivo Federal recauda los impuestos más grandes, distribuye los recursos a través de la Hacienda federal según la LCF, y ejerce la mayor parte de los recursos. El margen de maniobra "soberano y autónomo" de estados y municipios se ha ido disminuyendo con el paso del tiempo, a pesar de esfuerzos federalistas en la distribución del ingreso y en la descentralización de responsabilidades relacionadas con el propio ingreso y con el posterior gasto.

Sobre el federalismo fiscal de nuestro país, Amieva señala que "está compuesto por una compleja red de relaciones fiscales intergubernamentales con un alto grado de centralización de los ingresos públicos por parte de la federación, y por limitadas potestades tributarias para las entidades y los municipios",³⁴ mismas que están reflejadas en la LCF.

Así, Amieva señala sobre la distribución de los poderes de recaudación de los ingresos y la responsabilidad de los gastos que ésta se ha completado en cierta medida por medio de la propia LCF, pues las facultades recaudatorias, el reparto de los recursos y algunos objetos del gasto se han definido, pero aún quedan ciertas cuestiones debatibles como la perfectibilidad la fórmula de reparto de participaciones y atribuciones³⁵ y el condicionamiento del ejercicio del gasto ("gasto etiquetado").³⁶

A pesar de los esfuerzos federalistas en la coordinación fiscal que se han dado a partir de la LCF y la discusión respecto del ejercicio del gasto mencionado en líneas anteriores y que recientemente ha tomado más fuerza (en las consideraciones sobre el federalismo hacendario), los estados de la

³² Sobarzo Fimbres, H., *Federalismo fiscal en México*, Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial, 2004, 103- 121, pp. 107.

³³ *Ibíd.* p. 105

³⁴ Amieva, *op.cit.*, p. 309.

³⁵ La Ley de Coordinación Fiscal establece que el reparto se hace a través de fórmulas matemáticas cuyo eje de los porcentajes de distribución son los criterios de contribución recaudatoria al erario (monto y eficacia) y el demográfico. Para más detalle se pueden revisar los trabajos de Marcela Astudillo citados en este trabajo.

³⁶ Sobarzo habla en este punto de la discrecionalidad en el ejercicio del gasto, además de la falta de autonomía de las entidades federativas para el ejercicio del gasto; en su opinión, la Federación influye demasiado no solamente en el tipo de gasto, sino en la asignación entre entidades federativas a través de los llamados convenios de desarrollo social. Sobarzo Fimbres, H., *Federalismo fiscal en México*, Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial, 2004, 103- 121, pp. 111.

república y sus municipios siguen sin tener fuentes de ingresos propios de mayor peso; la inercia de la coordinación fiscal hace que entidades y municipios no tengan muchos incentivos para incrementar su recaudación propia, independientemente de la federal, para obtener más recursos, y; finalmente, los presupuestos de estados y municipios dependen casi en su totalidad de las participaciones y aportaciones federales.³⁷

Tanto participaciones como aportaciones forman parte del gasto condicionado. Estos mecanismos de financiamiento de las arcas públicas estatales y municipales han redimensionado el papel de los gobiernos locales, pero en palabras de Sobarzo “a pesar de que formalmente los estados y los municipios ejercen un monto de gasto significativamente mayor, el gasto no condicionado, que es en última instancia el que otorga mayor autonomía, no ha aumentado”.³⁸

A finales de los ochenta y principios de los noventa, en nuestro país se da lo que Amieva reconoce como grandes pasos para la descentralización de algunas funciones sustanciales del estado, como la educación y la salud. En el mismo tenor, señala que “como parte de un ejercicio de fortalecimiento del federalismo y de modernización del estado, el gobierno federal ha venido empujando una estrategia de descentralización de la vida nacional que tiene como finalidad promover el desarrollo regional equilibrado y evitar la concentración de las actividades públicas, económicas y del ingreso”.³⁹

En el federalismo en materia de gasto público, Amieva dice que “la federalización de responsabilidades y de recursos en México ha tenido tres propósitos: aumentar la eficiencia y la focalización del gasto, fortalecer la democracia y mejorar el equilibrio entre los tres niveles de gobierno”;⁴⁰ así, el proceso de federalización el gasto tiene entre sus propósitos fundamentales otorgar atribuciones y recursos a cada ámbito de gobierno para hacer frente a las demandas de la ciudadanía.

El más claro ejemplo de lo anterior se da a través de las participaciones federales a estados y municipios por medio de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), y los Convenios de descentralización en materia de educación media y superior, desarrollo agropecuario y, parcialmente, comunicaciones y transportes.

Así, como parte del arreglo federal, donde en cuestiones de gasto se han otorgado mayores atribuciones y responsabilidades a los gobiernos locales, la coordinación fiscal es un elemento fundamental para la acción gubernamental cuyo enfoque está orientado a un papel más activo de los gobiernos locales. Esto es importante para visualizar el uso de recursos públicos para mejorar

³⁷ Las *participaciones* son recursos que entrega la Federación a Entidades Federativas como resultado de lo estipulado por la Ley de Coordinación Fiscal; las *aportaciones* son recursos que la federación da a entidades y municipios como recursos extra (más allá de lo obligatorio a la federación) como complemento para llevar a cabo alguna política pública.

³⁸ Sobarzo Fimbres, op. cit. p. 116.

³⁹ Amieva, op.cit., p. 310.

⁴⁰ *Ibíd.* p. 358.

las condiciones de vida de los ciudadanos desde una perspectiva de los gobiernos locales y el desarrollo regional. El vínculo es muy sencillo: usar recursos públicos para el desarrollo, en este caso, desarrollo regional.

Desarrollo regional

El desarrollo regional es un concepto que durante los últimos años ha tomado mayor fuerza ante el aumento de opiniones a favor de potenciar a las localidades para la consecución de mejoras sociales y económicas.

El común denominador del desarrollo regional desde la lupa centralista es la distinción de la capacidad del gobierno para mejorar y fortalecer las condiciones sociales y económicas de la población en regiones determinadas, y la consecución de activos sociales y de ordenamiento, aprovechamiento y conservación del territorio.

Desde un punto de vista federalista el desarrollo de un país en parte está determinado por la capacidad del mismo de generar políticas que se vinculen directamente con el desarrollo de las regiones y la explotación equilibrada de los recursos humanos y materiales, con una simbiosis de las perspectivas del desarrollo con una visión desde el centro, y con otra visión característica de las partes que conforman a la propia región, o dicho de otra forma, las políticas gubernamentales del desarrollo no pueden estar diseñadas de manera autónoma a la población y al territorio, donde el territorio es *marca* y delinea posibilidades sobre el espacio de la aplicación de las políticas del desarrollo:

“en la promoción del desarrollo y del crecimiento económico, no sólo es posible la perspectivas *desde arriba* sino que también es determinante la perspectiva *desde abajo*. *Desarrollo desde arriba* tiene sus raíces en la teoría económica neoclásica, y su manifestación espacial en el concepto de centro de crecimiento [...] la hipótesis básica es que el desarrollo se genera por la demanda externa y los impulsos innovadores, y que a partir de unos pocos nodos sectoriales o geográficos el desarrollo, ya sea en forma espontánea o inducida, se “filtrará” hacia el resto del sistema”.⁴¹

En este sentido, podemos interpretar que el desarrollo regional está determinado en gran medida por la capacidad de agentes externos a las regiones de potenciar a las mismas. Sobre esto también abunda Vázquez Barquero como la visión *exógena* del desarrollo, aunque matizado como parte del desarrollo *económico* local. Vázquez Barquero, Albuquerque, Méndez, Coraggio, Costafreda y Aguilar, entre otros, hacen diferentes señalamientos sobre la primera de las hipótesis, el *desarrollo desde arriba*, donde un centro de mando desde el gobierno es quien diseña e

⁴¹ Stöhr B. Walter y D. R. Fraser Taylor en J. Mario Herrera Ramos, *Hacia una revisión de las teorías del desarrollo regional*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, <http://www.iiec.unam.mx/actividades/seminarios/extras/SEUR-2002/02-mario%20herrera.pdf>, consultado el 24 de abril de 2008.

instrumenta políticas muy generales y estandarizadas encaminadas al desarrollo de las regiones y de las localidades.

Para este trabajo entenderemos el desarrollo regional como un proceso orientado a la transformación y organización de territorios para producir cambios de calidad en aspectos económicos, sociales, políticos, ambientales, tecnológicos y territoriales, asociados con la productividad y el progreso, así como con la armonía entre gobernantes y gobernados.⁴²

Décadas atrás Braudel habló de la importancia del engarce entre historia y geografía para entender los territorios, base del desarrollo, y que desentraña la importancia de la complejidad en el tratamiento de lo regional y lo local como parte de un sistema más completo y multidisciplinario donde una visión u objetivo de desarrollo no se encuentra desligado de cuestiones como la cultura, la historia y la geografía.⁴³

Recientemente las teorías del desarrollo regional, en general, se refieren al tema desde diferentes puntos de vista:⁴⁴ desde los espacios, los territorios en sí, el elemento social, el tipo de región, la economía, las instituciones y otros, pero lo importante para nuestro trabajo será tener siempre en consideración en este apartado la importancia de no desligar una disciplina de otra, y de no imponer una visión del desarrollo sobre otra; es decir, una visión de *desarrollo económico* no es

⁴² Sobre estos aspectos podemos explorar los trabajos de Albuquerque, Vázquez Barquero, Torres Salcido y otros, en los que se da prioridad al aspecto de la territorialidad, la geografía y las instituciones locales como base del desarrollo de comunidades.

⁴³ Albuquerque, Boisier y Torres Salcido, entre otros, matizan su percepción del desarrollo con algunos elementos de la teoría de la complejidad; en general, señalan que toda una política de desarrollo social tiene que ver con un ambiente de complejidad y no solamente con características del territorio visto como espacio (pues una cosa es el territorio y otra el espacio geográfico). Ellos hablan de *poner el valor*, que es un concepto de la economía neo institucional, que implica darle un valor agregado a un producto basado en el *saber hacer* de la gente de una localidad.

⁴⁴ El breve resumen sobre las teorías de desarrollo regional fue obtenido de la disertación doctoral de Katarzyna Dembicz, *Los conceptos de la región y el desarrollo regional en el pensamiento socioeconómico de la CEPAL*, Actas L. de V. Tomo 27 2004 <http://www.wgsr.uw.edu.pl/pub/uploads/actas04/06-dembicz.pdf>, consultado el 22 de abril de 2008. En su disertación, Dembicz aclara a pie de página las diferentes aristas de la idea de desarrollo regional, mismas que a continuación transcribimos. Vale la pena aclarar que desde nuestro punto de vista en todos podemos apreciar de fondo la referencia al desarrollo regional con base en el espacio y el territorio, y a la interacción del individuo con el entorno: a) "La diferenciación entre la percepción de los espacios en países desarrollados y en vías de desarrollo. Sobre esta cuestión escribía M. SORRE, B. KEYSER, M. SANTOS; b) El continuo crecimiento del rol del elemento social en las investigaciones y definición de la región. En el enfoque tradicional éstas se concentraban en el contexto económico del desarrollo regional. La visión más amplia (incluyendo aspectos humanos y políticos) de los procesos regionales presentaban entre otros: G. MYRDAL, J. BOUDEVILLE; c) El modo de operar la región, el cual fue ordenado por la Unión Internacional Geográfica (IGU) y en base a esto, a finales de los años sesenta Kazimierz DZIEWOŃSKI presentó la clasificación dentro de la cual la región tenía tres significados: - región como instrumento de investigación, - región como instrumento de acción, - región como objeto de conocimiento; d) Hay que mencionar un cambio radical en la evolución de las ideas de desarrollo regional a través del prisma de diferentes disciplinas. Con esto se relaciona el legado de las teorías de desarrollo regional con el espacio geográfico, el cual en las ciencias económicas (en mayoría de los casos) no fue considerada. Como ejemplo puede servir la más conocida teoría de desarrollo regional de F. PERROUX "los polos de desarrollo" en la cual el autor define el espacio geográfico como insignificante y 'banal' y; e) La evolución del entendimiento del desarrollo regional. De una visión que entendía el desarrollo regional como acción 'desde arriba' hasta llegar a la diferenciación, a viraje de los años 60 y 70, del desarrollo regional como un proceso que puede surgir también 'desde abajo'. Esto lo explica ampliamente entre otros W. STÖHR."

independiente o autónoma de un *desarrollo cultural* o uno *institucional*. Multidisciplinariedad y complejidad son elementos que siempre estarán presentes para construir estrategias de desarrollo.

Estas políticas exógenas están enfocadas al desarrollo regional con la determinación de regiones *de un plumazo*, es decir, delimitando regiones de manera física desde el centro político y económico. Pero en este trabajo, a pesar de manejar el concepto de desarrollo *regional*, se establece también la posibilidad de la conversión de desarrollo regional por una preponderancia del desarrollo *local*. Así, de *lo regional* se pasa a *lo local* como una manera de establecer espacios de actividad dentro de grandes zonas geográficas de acuerdo a diferentes factores como el territorio, el *saber hacer* de la gente, los paisajes, las tradiciones y el idioma, entre otros.

Punto común de estas políticas exógenas son las iniciativas de convergencia de los tres ámbitos mediante una descentralización de recursos por parte de los gobiernos centrales o federales (sobre todo en América Latina) de responsabilidades y el patrocinio gubernamental a través de transferencias económicas o subsidios. Esta es la parte toral de nuestro trabajo, pues se trata de construir y/o reconstruir nuevos paradigmas del desarrollo, más allá de los ya existentes.

El desarrollo regional, y particularmente el local, han estado en gran medida enfocados al factor económico. Vázquez define el desarrollo económico local como un “proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente con el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o región”,⁴⁵ es decir, un desarrollo económico basado en los factores *endógenos* o de *abajo a arriba*, pero con el objetivo de potenciar el desarrollo económico local apoyados en los factores plenamente identificados como intangibles del desarrollo de la localidad, es decir, los elementos de cohesión social, tales como el conocimiento (el *saber hacer*), los elementos de confianza, las instituciones locales (en términos del nuevo institucionalismo de North), el patrimonio cultural y el paisaje, entre otros.

En otro orden de ideas y en contraposición a la primera hipótesis del desarrollo regional, el *desarrollo desde arriba*, se encuentra la idea del *desarrollo desde abajo*. Se considera que éste se basa en la máxima movilización de recursos naturales, humanos e institucionales de cada área, siendo el propósito primario la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes de dichas áreas”,⁴⁶ y potenciando los intangibles de las localidades.

⁴⁵ Antonio Vázquez Barquero, *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 2000, p. 5, www.cepal.org. 23 de marzo de 2005, consultado el 16 de abril de 2008

⁴⁶ Stöhr B. Walter y D. R. Fraser Taylor en J. Mario Herrera Ramos, *op.cit.* <http://www.iiec.unam.mx/actividades/seminarios/extras/SEUR-2002/02-mario%20herrera.pdf>

Podemos considerar que el desarrollo regional opera mediante el diseño de políticas públicas expresadas en planes y programas que en cierto sentido orientan la organización del territorio y los procesos económicos de las regiones, todo dentro del marco federalista donde son los gobiernos federal, estatal y municipal los mayores responsables de las políticas públicas, promoviendo la concertación público-privada. En el caso de México hemos tenido diversas experiencias de desarrollo regional que han privilegiado el enfoque sectorial del desarrollo y han dado lugar a ciertos desequilibrios entre las regiones del país, es decir, la combinación de las ideas del desarrollo *desde arriba* y *desde abajo*. El común denominador es que *el desarrollo* es financiado con recursos públicos.

Amieva dice que “la eficacia y productividad del gasto público se encuentra estrechamente vinculada al desarrollo de un país. En un contexto de sustentabilidad fiscal y de finanzas públicas sanas, el nivel de gasto público debe estar en línea con los ingresos”.⁴⁷

“En cualquier caso, es indudable que el avance de los procesos de descentralización está abriendo más espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo local, del mismo modo que la práctica y la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local constituyen una aportación innovadora que ha invitado a una reflexión más integrada sobre el propio desarrollo (Vázquez Barquero, 2000b). Asimismo, la mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de empleo productivo ha supuesto una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas”.⁴⁸

Como ya se aclaró párrafos arriba, se pretende hablar del desarrollo regional en un sentido parecido al manejado por Alburquerque, suponiendo el desarrollo más local que regional, y teniendo tres ejes como base: el económico, el sociocultural y el político-administrativo. Dentro de estos ejes, se encuentra inmerso el nuevo paradigma del desarrollo basado en lo local y lo territorial, donde lo que se busca es privilegiar los intangibles de las comunidades y generar el *partenariado*⁴⁹, que es donde confluyen actores públicos y privados y donde tiene cabida el recurso presupuestal público.

Sobre los intangibles (características territoriales de una localidad, tales como la confianza, la transmisión de conocimiento, del saber hacer, las instituciones locales que han sido formadas por

⁴⁷ Amieva Huerta, op. cit., p. 202.

⁴⁸ *Apud.* Alburquerque, Francisco: Descentralización y desarrollo económico local en Latinoamérica, Revista de la CEPAL, Vol. 82, Abril de 2004, p. 4.

⁴⁹ El partenariado es entendido como la generación de asociación de entes públicas y privados, y la coordinación entre las instancias públicas y las privadas; el problema es que para el paradigma actual del desarrollo basado en visiones exógenas al territorio, el gobierno federal va por un lado, el gobierno estatal por otro, los gobiernos municipales van por otro, y no hay una coordinación entre los niveles de gobiernos y las fuerzas sociales locales, es decir, no hay gobernanza territorial. Es coordinación a nivel integral, estatal y local, municipal, pero lo mismo se puede ver en los proyectos de desarrollo donde la federación va por un lado, igualmente estados y municipios y donde la iniciativa privada por el otro, entonces tenemos ahí falta de coordinación y también por ahí habla de problemas de asociación ente la población y la iniciativa privada.

los mismos miembros de la comunidad, ya sean consejos, liderazgos, asociaciones, entre otras; el paisaje, que debe ser aprovechado por los habitantes del territorio y el patrimonio arquitectónico, entre otros), se habla de su importancia e incluso como condición previa para un cambio estructural en las localidades.

Estos intangibles forman parte de una precondition para que surtan efecto cambios en el sistema jurídico, en los arreglos institucionales, las instituciones locales, la legislación y todos estos elementos tienen que surgir precisamente a través de intangibles que están ahí, en los territorios.⁵⁰ Evidentemente el territorio tiene muchos más intangibles que pueden ser usados a favor de las localidades por las propias localidades.

La forma de organización federal en principio debe permitir la participación de los tres niveles de gobierno en las actividades económicas. La participación de las autoridades en la definición de prioridades en el ejercicio del gasto público está contemplada en el sistema federal. Así pues, debe existir una gran capacidad de coordinación de atribuciones y responsabilidades en el sector público en la definición de objetos de gasto para el desarrollo tomando en cuenta las posibilidades y exigencias de las regiones con base en el potencial de sus territorios y la capacidad de organización que se da en ellos.

Como es bien sabido, los recursos con los que cuenta el gobierno son escasos. Por ello deben ser distribuidos de la manera más equitativa posible en la consecución de metas sociales. Al no existir una eficiencia en la manera en que se desarrolla el mercado (pues esta traería por sí mismo desarrollo, según la teoría al respecto), el Estado debe intervenir proveyendo de bienes y servicios a sus ciudadanos, toda vez que estos son participantes activos en el arreglo federal.

La provisión de bienes y servicios que hace el Estado está soportada en gran medida en las contribuciones de los ciudadanos, a su vez, éste retribuye en parte con la definición de metas generales en las que el estandarte es el desarrollo de la sociedad dentro de la heterogeneidad que caracteriza a la misma. Así, el Estado participa activamente en la determinación de los objetivos del desarrollo de su sociedad,

El desarrollo de la sociedad requiere del patrocinio público concertado entre los tres niveles de gobierno previstos en nuestro sistema federal; es aquí donde interviene directamente el gobierno (en sus tres niveles, particularmente la rama ejecutiva). De ahí que se hayan definido en la ley de coordinación fiscal de nuestro país las formas de recaudación y distribución de los recursos fiscales, aquí queda en claro qué parte de los ingresos tributarios recauda cada nivel y con cuantos se quedan cada uno de ellos.

⁵⁰ Vázquez Barquero, op. cit.

La importancia de la participación del Estado en el financiamiento del desarrollo queda de manifiesto en la asignación de recursos que hace a sus actividades (que en cierta medida trata de compensar la ineficiencia del libre mercado); la distribución del gasto público se plasma en el presupuesto de egresos, documento en el cual se conoce la orientación del funcionamiento del gobierno y la dirección que toma éste en relación con el mejoramiento de las condiciones de vida de su sociedad; el gasto puede estar dirigido a salud, educación, infraestructura, entre otros.

En nuestro país el desarrollo está ligado al ejercicio del modelo federalista, y a la manera en que el gobierno hace uso de su facultad de distribución de recursos a la sociedad. El desarrollo está emparejado a la distribución de recursos del gobierno, ya sea de forma directa o indirecta (a través de mecanismos de coinversión con el sector privado). También está ligado a la manera en las que se han definido las regiones del país o a las regiones dentro de las entidades federativas; es en este punto donde interviene cada nivel de gobierno en la definición de regiones dentro de sus ámbitos de competencia lo que muchas veces ocasiona una duplicación de esfuerzos o una ineficiencia.

Muchos de los esfuerzos del gobierno están dirigidos a la generación de infraestructura que permita el desarrollo económico. Como lo considera Cuamatzin, “el gasto de infraestructura en México, que ha estado a cargo sobre todo el estado, ha jugado un papel trascendental, a tal grado que se puede afirmar que el desarrollo económico que México ha alcanzado sería inexplicable sin la importante función del estado en la provisión de una infraestructura básica”.⁵¹

En la misma idea, como lo señala Barcelta, “Los problemas del desarrollo siguen requiriendo soluciones que se encuentran más allá del mercado que definitivamente son responsabilidad de las instituciones públicas, porque el progreso social depende de la conformación de un círculo virtuoso de crecimiento económico-desarrollo económico, cuya posibilidad de existencia radica en una oportuna y adecuada intervención estatal...” El desarrollo (humano) está ligado a la distribución del ingreso.

Igualmente, la intervención del gobierno para el desarrollo es sustantiva, dicha intervención se manifiesta a través de políticas y programas cuyo financiamiento y capacidad de distribución del ingreso se plasma en los presupuestos públicos. El desarrollo de una sociedad tiene una de sus vertientes en el desarrollo de diferentes regiones, tomando en cuenta su potencial (humano, económico, cultural, social, geográfico, etc.). Para esto, invariablemente se requiere de patrocinio gubernamental. Las regiones o localidades por sí mismas carecen de los recursos (financieros) para generar su propio desarrollo.

⁵¹ Fortunato Cuamatzin Bonilla, *Los retos de la inversión pública en México* en José Luis Calva, coord.. Agenda para el Desarrollo, Vol. 5 “Finanzas públicas para el desarrollo”, Porrúa, 2007, p. 60.

Así, damos paso al siguiente apartado, donde se analiza el presupuesto público, pues, como ya se ha mencionado, es a través de los presupuestos como se reconoce la ejecución de los sistemas de gobierno, de la definición de prioridades tanto nacionales como locales y de la ejecución de las normas y arreglos institucionales que dotan a cada nivel de gobierno de facultades de recaudación y distribución del ingreso, que tiene como finalidad la promoción de mejoras para el desarrollo de la sociedad.

1.2 El presupuesto público, importancia y tipologías.

Cotidianamente se hace uso de la palabra presupuesto para referirse a las posibilidades de adquirir determinados bienes. La palabra presupuesto es asociada en la mayoría de los casos a las posibilidades adquisitivas o de compra, el saber cuánto dinero se tiene y en qué se puede gastar.

Pues bien, en la literatura técnica que se ha analizado para el desarrollo de este trabajo, el presupuesto está asociado al ámbito de gobierno y al gasto que éste realiza con recursos aportados por los ciudadanos (en su mayoría), o por rendimiento de los bienes públicos o propiedad de la nación.

La literatura sobre el presupuesto habla de manera general sobre el papel que juega el presupuesto público como elemento de cohesión de distintas corrientes políticas, económicas y sociales que permean en un estado y en las diversas expresiones político-administrativas y geográficas que lo componen. El presupuesto público no es un mecanismo de gobierno aislado, es una poderosa herramienta política que logra expresar diferentes transacciones entre gobierno y sociedad, decisiones gubernamentales y políticas, entre otras cosas.

Dentro de la teoría presupuestaria, según Martner, evolucionan de la mano las cuestiones relacionadas con planeación y presupuestación. Dentro de lo relacionado con la planeación, al conocer a ciencia cierta los objetivos que se pretenden, se establece una relación directa entre éstos. El presupuesto se convierte en un instrumento de planificación en tanto que contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

La importancia del presupuesto público queda de manifiesto al ser el elemento que permite traducir decisiones gubernamentales en hechos tangibles para el ciudadano: el abastecimiento de bienes públicos, servicios gubernamentales, financiamiento de programas de gobierno, pago a servidores públicos, etcétera. Toda aquella idea de organización bajo un sistema federal tiene uno de sus matices más claros en la forma en que se distribuyen la captación y el ejercicio de los recursos públicos.

Pero, ¿qué es un presupuesto? Para desarrollar esta idea es necesario comenzar con la afirmación de que toda acción gubernamental requiere recursos. Estos pueden ser humanos, materiales, financieros o de otra índole. De hecho, el recurso financiero o monetario es el que permite conseguir las otras modalidades de recursos (pagos de trabajadores de gobierno, obra pública, servicios, entre otros). Así, las actividades que el gobierno realiza en beneficio de los ciudadanos son pagadas con recursos públicos, con recursos que los ciudadanos ceden como parte del arreglo federal al aceptar vivir bajo el pacto gubernamental reconocido en la constitución.

Por ley, los ciudadanos tienen la obligación de aportar parte de su ingreso para financiar las actividades del gobierno; como parte del arreglo federal, la ciudadanía cede un fragmento de su autodeterminación en beneficio del gobierno, y una de las formas en que esto se refleja es a través del pago de impuestos; a su vez, el gobierno refleja en el presupuesto público la manera en que le retribuye a la sociedad sus aportaciones económicas.

Por otro lado, toda acción del gobierno representa un costo en términos económicos. Estos costos se solventan con dinero público, producto, como ya mencionamos, de las aportaciones de los ciudadanos con una parte de su ingreso, o bien, producto de los rendimientos que pueda tener la explotación de bienes públicos, *propiedad de la nación*. Para hacerse de recursos, el gobierno *recauda*, y para regresarlos a la sociedad, los *distribuye* de diversas maneras, como ya se mencionó en el apartado de coordinación fiscal: el gobierno organiza la manera en que va a recaudar impuestos de la sociedad con los diferentes niveles de gobierno.

Estos ejercicios de *recaudación* y de *distribución* de los recursos financieros o monetarios se consideran en el presupuesto público, y forman parte importante de la manera en que está organizada la voluntad federal en nuestro país. Wright habla de conocer la ruta de la recaudación y de la distribución para conocer el grado de federalismo de un país con esa forma de organización política⁵²; así, la composición del presupuesto es un elemento de gran relevancia en el entendimiento del federalismo y las relaciones intergubernamentales.

Presupuestar significa determinar la cantidad de recursos (expresado en dinero) que se requieren para adquirir los recursos que el estado necesita para desarrollar sus proyectos o programas, así como el establecimiento de dónde obtendrá esos recursos. El presupuesto es el estimado de cuánto tiene que gastar en actividades de beneficio público, y de dónde y cuánto puede recaudar. El presupuesto público es un documento contable que recoge las previsiones de los ingresos y gastos públicos que se realizará el gobierno en un periodo determinado⁵³.

⁵² Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima, México, 1997.

⁵³ Para mayor detalle se pueden revisar las definiciones de Ayala Espino, Chávez Presa y Martner para conocer los elementos coincidentes, trabajos citados en este mismo capítulo.

El presupuesto público tiene un ciclo general que aplica en todo gobierno, normalmente llamado *ciclo presupuestario*⁵⁴. En éste se lleva a cabo un proceso que permite elaborar, ejecutar y controlar la asignación presupuestal a las diversas actividades que realiza el gobierno para dar cumplimiento a sus objetivos durante un periodo determinado; cabe señalar que este proceso aplica a la elaboración de los presupuestos de los distintos niveles de gobierno establecidos constitucionalmente.

El ciclo presupuestario comprende las siguientes etapas:

- a) Etapa de formulación: en esta etapa se programa el presupuesto recabando la información de las diferentes áreas que obtendrán recursos para realizar sus actividades por un periodo determinado, vinculando objetivos de corto y mediano plazo con los planes de trabajo.
- b) Etapa de discusión y aprobación: normalmente esta etapa está relacionada a un grupo calificado que decide sobre si se aprueba o modifica el presupuesto de acuerdo a sus percepciones sobre los objetivos trazados. Se dice que el objetivo de esta actividad es el enriquecimiento del proyecto presupuestario.
- c) Etapa de ejecución: una vez que el grupo selecto que tiene la capacidad de decisión sobre el presupuesto en la etapa anterior (aprobación y/o modificación), se procede a llevarlo a cabo, a ejercerlo; se procede a la disposición de recursos para poder realizar las actividades programadas por las unidades responsables de ejecutar el gasto.
- d) Etapa de control: esta etapa está enfocada a la revisión detallada de las actividades llevadas a cabo para verificar su eficiencia, legalidad y contribución a los fines institucionales; esta etapa se realiza por mecanismos contables y de auditoría, con áreas específicas dentro de cada organización responsable del gasto.
- e) Etapa de evaluación: en esta etapa se busca relacionar los objetivos institucionales con los recursos aplicados para definir la eficacia en los logros obtenidos, el cumplimiento de metas y la eficiencia de las áreas responsables de ejecutar el gasto.

⁵⁴ Ayala Espino, op cit. p. 317.

Una vez que se tiene la idea general de qué es el presupuesto público y el ciclo general que lo rodea, se enlistan los *principios presupuestales*, mismos que deben reflejarse en el documento que contiene el presupuesto público:⁵⁵

- a) Programación: Se desprende de la propia naturaleza del presupuesto y sostiene que éste -el presupuesto- debe tener el contenido (todos los elementos que permitan la definición y la adopción de los objetivos prioritarios) y la forma de la programación (señalar los objetivos adoptados y las acciones para lograrlos).
- b) Integralidad: esta característica se refiere que el presupuesto debe reflejar de manera sistémica y completa un sistema de planificación, una política presupuestaria única, un proceso construido considerando todas sus partes y finalmente deben estar todos los elementos de la programación; esta característica es la esencial del método de presupuesto por programas.
- c) Universalidad: aquello que constituye materia del presupuesto debe ser incorporado en él.
- d) Exclusividad: este punto se refiere a que los asuntos que no sean inherentes al presupuesto no deben estar incluidos en él.
- e) Unidad: este principio se refiere a la obligatoriedad de que los presupuesto de todas las instituciones del sector público sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única definida y adoptada por la autoridad competente.
- f) Acuciosidad: este principio implica que se debe tender a la fijación de objetivos posibles de alcanzar, altamente complementarios entre sí y que tengan la más alta prioridad.
- g) Claridad: este principio explica que si los documentos presupuestarios se expresan de manera ordenada y clara, todas las etapas del proceso pueden ser llevadas a cabo con mayor eficacia.
- h) Especificación: significa no sólo la distinción del objetivo del gasto o la fuente del ingreso, sino además la ubicación de aquellos y a veces de éstos, dentro de las instituciones, a nivel global de las distintas categorías presupuestarias, distinguiendo niveles y categorías de gasto.

⁵⁵ La definición de los principios presupuestados enlistados se hizo con base en los documentos elaborados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., así como por lo expuesto en los trabajos de José Ayala Espino, Jorge Chávez Presa, Gonzalo Martner y otros.

- i) Periodicidad: se refiere a la adopción de un período presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión con cierto grado de minuciosidad, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas.
- j) Continuidad: se refiere a que todas las etapas de cada ejercicio presupuestario deben apuntalarse en los resultados de ejercicios anteriores con miras a objetivos futuros.
- k) Flexibilidad: se habla de que el presupuesto debe contener cierto nivel de flexibilidad que le permita adaptarse a modificaciones durante alguna de las etapas presupuestarias, sin perder su objetivo.
- l) Equilibrio: este principio se refiere esencialmente al aspecto financiero del presupuesto en relación a ingresos y egresos, pero también en lo que respecta a técnicas y objetivos explícitos en él.

Por otro lado, existen varios tipos de presupuestos (o técnicas presupuestarias) que ha sido los más usados por diferentes países: *presupuesto por programas, análisis costo beneficio, presupuesto base cero, presupuesto por desempeño y presupuesto tradicional*.

El presupuesto por programas, basado en la planeación, contiene una serie de elementos primordiales que se encuentran propiamente en la programación, según Martner: 1) la definición de una política; 2) la preparación de planes; 3) la formulación de programas de trabajo y 4) la confección de presupuestos: según Martner:

“Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planeación. La programación implica primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a uno muy pequeño; y finalmente, la prosecución del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo”.⁵⁶

Ayala dice sobre este tipo de presupuesto que particularmente permite poner atención en los resultados concretos del gasto, pues con objetivos generales y particulares trazados se puede medir el resultado, así como el procedimiento llevado a cabo para tal efecto.

En contraposición a las cuestiones positivas señaladas por Ayala, Guerrero dice sobre esta técnica que llega a ser demasiado centralizada pues “donde los planificadores centrales son los que pueden identificar los objetivos y las vías de acción alternativas, y la reducción de éstas con base en las consideraciones económicas”.⁵⁷

⁵⁶ Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, Siglo XXI, México, 2004, pp. 69.

⁵⁷ Juan Pablo Guerrero Amparán, *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 2003, p. 8

El sistema de planeación, programación y presupuestación utilizado en nuestro país hace que haya una revisión de programas con base en los objetivos propuestos, introduciendo el análisis de costos en planes y programas y evaluando resultados, así como identificando los insumos necesarios para la puesta en marcha y operación de los programas con una visión inmersa.

Por otro lado, sobre el presupuesto de análisis costo beneficio, Guerrero nos dice que "cada proyecto debe poder traducirse en un conjunto de beneficios y un costo necesario para financiarlos".⁵⁸ De aquí se desprende una comparación de proyectos para jerarquizarlos con base en su costo y su beneficio de forma general. El problema aquí es la adecuada ponderación en cada caso.

En lo que respecta al presupuesto base cero, Ayala, Guerrero y Chávez, entre otros, dicen de forma general que este tipo de presupuesto informa de manera más minuciosa que otras sobre los gastos anuales que llevan a cabo las unidades administrativas. También detalla qué mecanismos se utilizarán para realizar los objetivos. Los programas y acciones realizadas son revisadas y valoradas en relación a los niveles crecientes de éxito en el trabajo y financiamiento, a partir de cero y cada año, y luego son ordenadas según una escala de prioridades, o bien si se deben suprimir o reducir ciertas acciones con el fin de propiciar la atención de otras que se consideran más prioritarias.

Por lo que toca al presupuesto por desempeño, Guerrero, Ayala, Martner y otros dicen que esta técnica hace énfasis en la consecución de objetivos y en la eficiencia con que se consiguen los mismos, está orientada a periodos largos de tiempo y no es muy estricta en la evaluación de los resultados de la aplicación de los recursos.

Finalmente, en lo que respecta a la técnica del presupuesto tradicional, se dice que esta técnica estaba enfocada al control presupuestal por medio de la imposición de fechas presupuestales, sin poner atención en la eficiencia y eficacia de su aplicación, ni en la evaluación de los resultados de su aplicación.

Según Ayala,⁵⁹ este tipo de presupuesto, particularmente utilizado en México hasta antes de los años ochenta, era un presupuesto que al no enfatizar lo que el gobierno realiza con los recursos disponibles se puede decir que carecía de metas; también esta técnica carece de formas para fijar el control de los resultados y de la evaluación, pues sólo permite el control contable. Por otra parte, la metodología de análisis que emplea es muy rudimentaria, fundamentándose más en la intuición que en la razón, es decir, que las acciones que realizan las diferentes instituciones no están vinculadas a un proceso consciente y racional de planificación.

⁵⁸ *Ibíd.* p. 9

⁵⁹ Ayala Espino, p. 156.

Así, hasta este punto se ha tratado la asociación que existe entre el federalismo como forma de organización político- administrativa, a la coordinación fiscal como el mecanismo mediante el cual se establecen las relaciones fiscales contempladas en el sistema federal entre los niveles de gobierno, y el desarrollo regional como elemento que coordina los esfuerzos entre el gobierno federal, los estatales y los municipales y los de la sociedad (ámbitos público y privado) para generar mejores condiciones de vida de la población.

El uso de los recursos públicos es la piedra angular de las relaciones entre gobierno y sociedad para la consecución de metas comunes mediante la planeación y ejecución de políticas gubernamentales. El recursos público se abre paso a su aplicación mediante el proceso de presupuestación que tiene su base en un ciclo presupuestario, en el cual intervienen diversos actores públicos y privados; la programación de los recursos se realiza mediante diferentes principios contenidos en el documento que refleja el ordenamiento de los recursos, donde se prevé su aplicación con diferentes técnicas y bajo ciertos criterios.

Hasta esta parte se reducen los esfuerzos federalistas y la participación de los actores políticos con fines determinados: establecer en un documento (el presupuesto) la cantidad de dinero que van a utilizar los Poderes de la Unión y las partes integrantes del arreglo federal en sus tres niveles para el cumplimiento de demandas e intereses de la sociedad que tienen como responsabilidad cada uno de ellos.

1.3 El Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es definido por Ayala como:

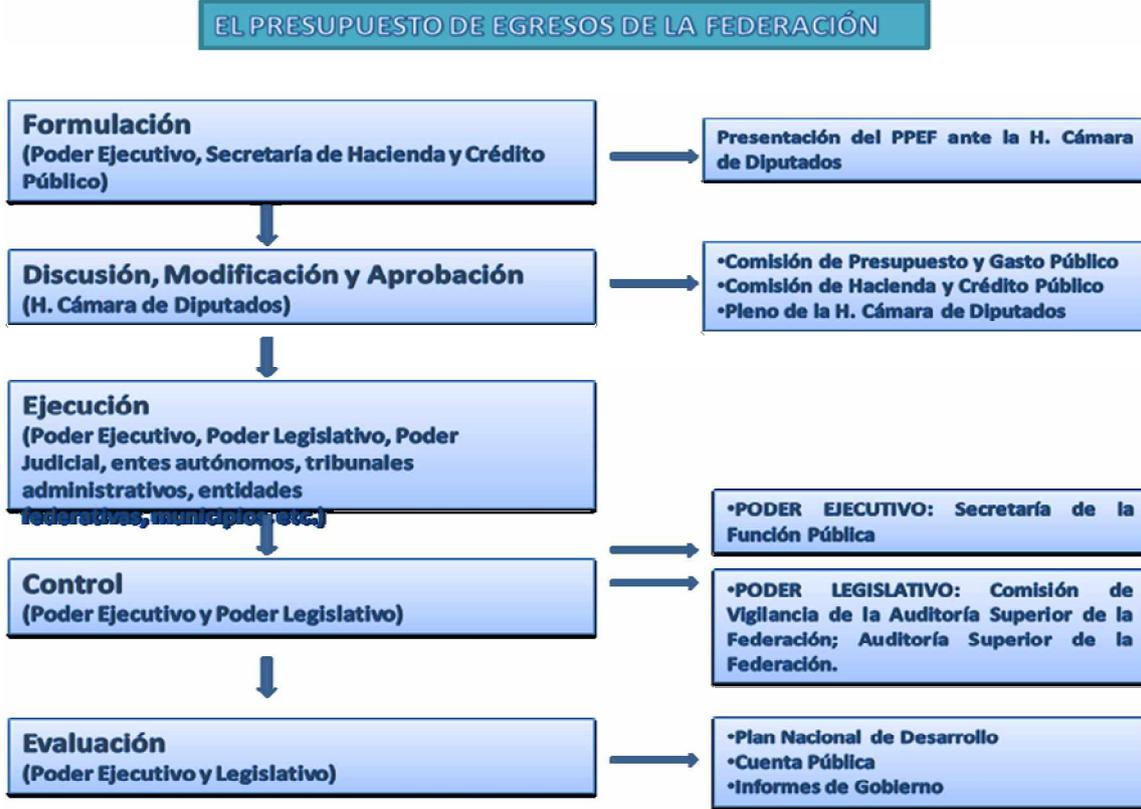
“el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado”.⁶⁰

En nuestro país el ciclo presupuestario que genera el PEF refleja la participación de los Poderes de la Unión y de los diversos niveles de gobierno; asimismo, dentro de este ciclo se consideran los principios del presupuesto público y se hace uso de las técnicas presupuestarias, principalmente de la que se refiere al presupuesto por programas.

En la imagen de la siguiente página se puede apreciar el ciclo presupuestario en México:

⁶⁰ *Ibíd.*

Ilustración 1. Cuadro del ciclo del Presupuesto de Egresos de la Federación.



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El PEF está regulado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006; en ella se establece que la formulación del PEF en México es responsabilidad del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Esta etapa del ciclo presupuestal está integrada por las actividades que van desde la planeación y programación del gasto, la determinación de ingresos para el próximo año hasta la formulación propiamente dicha del proyecto de presupuesto de egresos: “la SHCP elabora de manera independiente una estimación de los requerimientos mínimos con los cuales pueden operar adecuadamente las dependencias, fundamentando su análisis en el presupuesto anterior y en las previsiones sobre la evolución futura del entorno económico”.⁶¹

⁶¹ H. Cámara de Diputados, “El ciclo presupuestario en México”, www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/econycom/reportes/index_2.htm, 30 de marzo de 2008.

Una vez elaborado el PEF por parte del Ejecutivo, es enviado a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, donde es discutido por los diputados, aunque de esta etapa en particular ahondaremos en el siguiente apartado. El proyecto de PEF enviado a la Cámara de Diputados es ya un documento formal que contiene las directrices económicas y sociales que el gobierno federal pretende instrumentar a través del gasto público, y de acuerdo a los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), este último como complemento anual del PND, cuyo propósito es facilitar el examen e interpretación del presupuesto.

El documento del PEF contiene las erogaciones del sector público federal, clasificados en varios grupos:⁶²

- a) Gasto neto total: es la suma de todas las erogaciones que hará el sector público.
- b) Gasto primario. Es el gasto neto total menos el costo financiero de la deuda del sector público federal.
- c) Gasto programable. Son todas las erogaciones destinadas a atender las responsabilidades del gobierno federal, así como la producción de bienes y prestación de servicios por parte de las entidades paraestatales.

Una vez que se ha aprobado el documento que contiene el PEF (y sus respectivos anexos), éste es enviado al Poder Ejecutivo para su publicación y la entrada en vigor del mismo para un determinado periodo fiscal, para que al mismo tiempo se comunique a las instancias presupuestarias de las dependencias, entidades, y demás entes sujetos del presupuesto federal los montos aprobados para su ejercicio, así como la programación de la entrega de los recursos; hay que recordar que los recursos presupuestados se hacen con base en el estimado de ingresos que se realiza a través de la Ley de Ingresos para cada año, por lo que la programación de la entrega de recursos presupuestarios se hace conforme el estimado de recaudación.

Por otro lado, es importante hacer mención de lo que explica Chávez Presa respecto del *gasto programable*, al decir que el análisis de éste permite conocer quién realiza el gasto público, qué se compra y qué funciones de gobierno se atenderán con esto; en sus palabras, “el *quién gasta* se refiere a la perspectiva o clasificación administrativa del gasto; el *qué insumo se adquiere* se refiere a la perspectiva económica, y el *qué se logra* o *qué se hace* describe la funcional”.⁶³ El presupuesto elaborado por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Poder Legislativo, devuelto al Ejecutivo para su ejercicio y distribución, tiene tres tipos de clasificaciones según lo ya expuesto por Chávez en cuanto al gasto programable: administrativa, económica y funcional.

⁶² La información sobre la estructura del PEF está basada en lo que señalan Chávez Presa, Ayala Espino, Guerreo Amparán y otros.

⁶³ Chávez Presa, p. 119.

Una vez que se hace entrega de los recursos presupuestales, éstos deben ejercerse dentro del periodo fiscal señalado, de lo contrario, se considera un *subejercicio presupuestal* el no hacer uso de los recursos programados. De la ejecución (o no ejecución) de los mismos se pasa a la etapa de control del PEF, misma que realizan durante el ejercicio presupuestal del periodo fiscal y posteriormente a él tanto el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de la Función Pública, como el Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

El control del presupuesto está enfocado a que el ejercicio del presupuesto no rebase los montos asignados, a que los recursos se empleen en lo programado y a la aplicación de instrumentos intermedios de control; en resumen, el control de PEF está orientado a evitar desviaciones de recursos que eviten la consecución de los objetivos planeados y programados.

Finalmente, la evaluación del presupuesto se considera la última etapa del mismo en un ejercicio fiscal (y posteriormente al mismo), pero también llega a considerarse la primera etapa para la elaboración de un nuevo proyecto de Presupuesto de Egresos. Esta etapa se define como el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan, los programas y presupuesto público, en periodo fiscal, y en esta etapa intervienen de manera directa tanto el Ejecutivo como el Legislativo.

1.4 Las negociaciones presupuestales en el Poder Legislativo.

Como le veíamos en el anterior apartado, el PEF es elaborado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y enviado para su aprobación a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos en el artículo 74.

El Poder Legislativo Federal, a partir de la alternancia electoral de 1997, ha redefinido su papel como representante de la ciudadanía como parte del pacto federal. Los diputados federales a través de sus respectivas fracciones legislativas han sido cada vez más partícipes en la elaboración del presupuesto, llevando a la tribuna de la Cámara de Diputados las diferentes exigencias de la ciudadanía a la que representan. Lo mismo ha sucedido en la Cámara de Senadores, donde estos últimos también han tratado de verse más involucrados al ser portavoces en muchos casos de las necesidades de sus respectivas entidades federativas.

En los años recientes ha sido notorio el ejercicio de las facultades constitucionales en lo referente al presupuesto tanto por parte del Poder Legislativo Federal, como de los congresos de las entidades federativas. Los legisladores han hecho uso de su representatividad para influir desde las diferentes posiciones legislativas (Mesa Directiva, comisiones legislativas, entre otras) en la asignación de recursos para los diferentes planes o programas que influyen directamente en las entidades federativas de origen por las que fueron electos.

Una vez que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es enviado a la H. Cámara de Diputados, éste es turnado por la Mesa Directiva de la Cámara a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, como a la de Presupuesto y Cuenta Pública para su discusión al interior de las mismas y para atender las observaciones al mismo que hagan los diputados a través de la presentación de puntos de acuerdo u otra clase de solicitudes a las comisiones.

Es al interior de las comisiones legislativas ordinarias y extraordinarias, pero particularmente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública donde se dan las modificaciones del presupuesto. Al seno de esta comisión, son treinta diputados los que participan en los trabajos para la elaboración del dictamen que será presentado al pleno de la Cámara para su discusión en lo general y en lo particular. Esto quiere decir que son treinta diputados los que pueden incidir en mayor medida que otros en la modificación del proyecto de presupuesto, lo que convierte a la comisión en un embudo presupuestal, pues un proceso en el que pueden participar todos los diputados se convierte en un proceso restringido a los diputados miembros de la comisión y algunos otros diputados influyentes.⁶⁴

Sour también señala que conforme se fue debilitando la preponderancia de uno de los Poderes de la Unión sobre los otros poderes (la primacía del Poder Ejecutivo Federal sobre el Legislativo y Judicial), así como sobre los demás niveles de gobierno (el Gobierno Federal como dominante de las relaciones intergubernamentales con los gobiernos estatales y los municipales), los legisladores federales fueron influyendo más en la conformación del presupuesto de egresos, y durante su discusión, fueron parte fundamental para lograr varios cambios de gran trascendencia.

Uno de los cambios más señalados al presupuesto federal ha sido el PAFEF (ahora reconocido como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, FAFE, en la Ley de Coordinación Fiscal vigente). Los antecedentes del PAFEF se encuentran en las reformas federalistas iniciadas por el Presidente Ernesto Zedillo (1994- 2000) a través de la incorporación del Ramo 33, que aglutinaba diferentes fondos cuyo destino de gasto se encuentra en entidades federativas y municipios, así como en las exigencias que gobiernos estatales y municipales, y legisladores de oposición al partido gobernante hacían al Poder Ejecutivo Federal.

⁶⁴ Laura Sour, *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*, México, CIDE, Documento de trabajo No. 180, División de Administración Pública, Junio de 2006.

Durante el Primer Periodo Ordinario del Tercer Año de la 57 Legislatura los partidos de oposición al gobierno federal en turno encabezado por el priísta Ernesto Zedillo presentaron una iniciativa de reforma al artículo 25 y adición a los artículos 38ª, 38B y 38C de la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar un nuevo fondo al Ramo 33; la intención era que a través del presupuesto federal, mediante la reforma a la LCF se dotara de más recursos a los estados (el objetivo era beneficiar a estados de oposición al gobierno federal) de recursos que no estuvieran contemplados en la reforma federalista que se había iniciado con la creación del Ramo 33.

Los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México manifestaron en la exposición de motivos de la iniciativa presentada que ésta pretendía colaborar con el fortalecimiento de las entidades federativas al apoyarlas con gasto para educación en infraestructura a través de un nuevo fondo dentro de la LCF para que las entidades federativas pudiera hacer uso de recursos no etiquetados.

En ese entonces el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no pudo hacer frente a la unión de los partidos de oposición (recordemos que fue la legislatura donde el PRI perdió la mayoría absoluta) y la iniciativa fue aprobada, aunque no en sus términos. Lo importante aquí es destacar que la Cámara de Diputados sirvió de marco para una renovación del pacto federal y una nueva deliberación para decidir el destino de recursos públicos mediante el instrumento presupuestal; asimismo, vale destacar que, como lo señala Sour en su estudio, es un grupo pequeño de diputados el que en última instancia puede decidir sobre el presupuesto.

Durante los últimos años y a partir de 1997, los diputados federales han hecho valer su papel de representantes populares en la repartición de recursos en el PEF. Prueba de ello es el PAFEF, que fue un instrumento presupuestal de gran ayuda para las entidades federativas a partir del año 2000, justo cuando se da la alternancia electoral en la Presidencia de la República. Particularmente los estados gobernados por priístas fueron quienes aprovecharon estos programas presupuestales, pues (en este caso el PAFEF) resultó ser una veta de recursos presupuestales sujeta en gran medida a la capacidad de negociación de los gobernadores que cuajaba en el ámbito legislativo por medio de los diputados.

1.5 El PAFEF, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

El PAFEF es el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, creado mediante el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para al año 2000 por la Cámara de Diputados. Este programa representa la dotación de recursos adicionales a las entidades federativas (además de participaciones de Ramo 28 y aportaciones de Ramo 33) para que estas

hagan frente a necesidades de diversa índole. Su origen, como se comentó líneas arriba, está en una iniciativa de reforma a la LCF presentada por partidos de oposición en la Cámara de Diputados en 1999.

La iniciativa de reforma a la LCF para la incorporación de un nuevo fondo, presentada en diciembre de 1999 con miras a que surtiera efecto para el PEF 2000, requería de mayor tiempo para su discusión y aprobación, y debido a que los tiempos legislativos ya se encontraban recortados por estar en los últimos días del periodo de sesiones, se decidió que la iniciativa se incorporara al dictamen del PEF 2000 como Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

En el dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria del 21 de diciembre de 1999 se expone que:

“Para continuar avanzando con el fortalecimiento de los estados y municipios del país se propone la creación de un Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, por medio del cual se destinarán seis mil ochocientos setenta millones de pesos... El nuevo Programa, cuya partida se ubicará en el Ramo 23 de este decreto... responde a la necesidad de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, incrementar la eficiencia del uso de los recursos que ejercen y contribuir a que los gobiernos locales se conviertan en agentes promotores del desarrollo económico”.⁶⁵

El PAFEF quedó establecido en el artículo 14 del decreto del PEF 2000, estableciéndose montos, destino y distribución correspondiente para cada entidad federativa; asimismo quedaron establecidos los objetivos de los recursos del PAFEF, al estipular la aplicación de una fórmula mediante la cual si el gasto en educación era elevado, podían aplicarse los recursos del PAFEF en infraestructura; de lo contrario, si el gasto educativo era bajo, se debería priorizar el gasto en infraestructura educativa.

Seguramente la intención de priorizar el gasto en infraestructura (particularmente la educativa) y negar la posibilidad de destinarlo a gasto corriente se debió a que “la evidencia empírica en México sugiere que el gasto público en infraestructura puede tener impactos positivos sobre la inversión privada, la cual se debe, entre otros factores, a las externalidades positivas generadas sobre la producción de diversos bienes de este sector”.⁶⁶

Para los siguientes años, el PAFEF experimentó una evolución tanto en su denominación, sus montos, en su destino (objetivos), como en normatividad. Los recursos del PAFEF se fueron

⁶⁵ El párrafo citado fue obtenido de H. Cámara de Diputados, Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), LX Legislatura, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Serie de cuadernos de las Finanzas Públicas 2006, México, D.F., Noviembre de 2006, pp. 5 y 6.

⁶⁶ Amieva Huerta, op. cit., p. 202.

enfocando a fortalecer los presupuestos de egresos de las entidades federativas, pero siempre tratando de mantener su carácter de recursos federales, sobre todo en lo concerniente al escrutinio de la aplicación de los mismos. Así lo demuestran las diversas disposiciones que atañen a los recursos del PAFEF.⁶⁷

Como conclusión preliminar de este capítulo es necesario establecer que los recursos del PAFEF pueden ser considerados como una veta de un nuevo federalismo más cooperativo desde el punto de vista económico. Las entidades federativas juegan un rol más importante como gobiernos locales, y una de las demandas políticas más importantes de los actores públicos en estados y municipios es la necesidad de recursos en las localidades, así como una revisión del marco federalista en donde haya mayor claridad e igualdad tanto en la captación de los recursos como en su ejercicio.

En este trabajo está considerada como fundamental la aportación económica que el gobierno hace a través de políticas públicas (planes, programas) para el desarrollo de regiones (particularmente su desarrollo económico). Se cree que sin recursos públicos difícilmente puede generarse un verdadero desarrollo en muchas regiones del país, incluido Zacatecas, nuestro objeto de estudio en el capítulo dos; pero se considera también de suma importancia la interacción de los gobiernos locales con el (los) central (es) para la definición de las prioridades en las cuáles se van a ejercer los recursos, o bien, van a confluír los esfuerzos públicos y privados. El desarrollo regional o local no se concibe sin recursos públicos.

De la misma manera es importante el presupuesto público como el documento que recoge las expectativas, demandas y prioridades de un gobierno, mediante el uso de diferentes principios y técnicas con un ciclo definido; la relevancia del presupuesto está en que refleje los compromisos o arreglos entre los Poderes de la Unión y los niveles de gobierno para el ejercicio de los recursos públicos obtenidos por las contribuciones de los ciudadanos o por los rendimientos de bienes.

La asignación de recursos en el presupuesto público tiene detrás fines políticos y una serie de objetivos pactados en su mayoría entre los actores gubernamentales, particularmente de la rama ejecutiva. El Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados ha tomado un papel más activo en la determinación del destino de recursos públicos sin cambios en el marco jurídico que delinea sus funciones.

Por los diferentes cambios políticos que han acontecido en años recientes el Poder Legislativo ha tomado un papel más influyente en la toma de decisiones públicas: los diputados retoman su papel de representación popular en un pacto federal, aunque con ciertos matices. Lo mismo las

⁶⁷ La normatividad a la que se hace referencia es La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, La Ley del Servicio de la Tesorería y su reglamento, El Manual de Normas Presupuestarias del Gobierno Federal, Las Reglas de Operación, Lineamientos, Circulares y demás disposiciones de orden administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación, y más recientemente la Ley de Coordinación Fiscal.

entidades federativas, los congresos locales y los gobiernos municipales. Pero el común denominador en las relaciones intergubernamentales es la puja por una mayor asignación de recursos públicos.

La importancia de la determinación de objetivos de gasto radica en las negociaciones que se llevan a cabo para su definición, así como en las reglas que operan para el ejercicio de los recursos. El entramado institucional que hay detrás de las deliberaciones sobre el presupuesto sirve como soporte de otras negociaciones donde unos ganan y otros pierden, por la sencilla razón de la escasez de los recursos. El presupuesto nunca alcanzará para todos, y todos quieren la mayor parte del mismo.

El PAFEF representa un vuelco en las negociaciones presupuestales y hasta cierto punto en los mecanismos de coordinación fiscal. La cuestión de los ingresos sigue bien definida (quién recauda qué), no así la cuestión del ejercicio. Es aquí donde entra el PAFEF como novedad. Este programa es producto en gran medida de la presión de la oposición al gobierno federal en turno (1999), pero también es resultado de la presión de gobiernos estatales no afines al gobierno federal. Así, legisladores de oposición y ejecutivos estatales re delinear su papel en el pacto federal y dejan de lado la supremacía que ostentaba el Ejecutivo Federal.

Hasta el año 2006 no había reglas claras para la asignación de recursos, lo que motivaba una serie de "jaloneos" al interior del Congreso con el afán de influir en la asignación de recursos. Diferentes actores políticos buscaban la forma de influir en la asignación de montos para el programa, tratando de obtener el mayor beneficio para sus entidades federativas. El espacio donde en los años recientes se ha dado la pugna por los recursos es al interior de la Comisión de Presupuesto y Gasto Público, donde son por lo menos treinta diputados los que pueden intervenir en la generación del dictamen presupuestal que recoja las solicitudes presupuestarias.

A final de cuentas, uno de los matices del PAFEF era resarcir o compensar en ciertos rubros a entidades federativas con determinadas carencias que les dificultaba tener condiciones financieras óptimas o cierta cantidad de recursos para ejercerlos en proyectos importantes, así como servir de punta de lanza para una mayor descentralización de recursos y libertades para decidir montos y proyectos en beneficio de una región o localidad determinada.

El presupuesto original enviado por el ejecutivo no reflejaba intenciones de apoyo a las entidades; de ahí que los diputados federales de las legislaturas en turno modificaran el proyecto de presupuesto de egresos para incorporar estos recursos, lo que implicaba recortar el gasto en otras áreas que al Ejecutivo Federal sí le parecía prioritarias. Zacatecas, como una de las entidades federativas cuya dependencia de las transferencias de recursos federales es notoria, se vio beneficiada con los recursos del PAFEF.

El primer año fiscal en el que se aplican los recursos del PAFEF es 2000, estableciéndose la aplicación de los recursos en infraestructura educativa y en infraestructura básica, con la prohibición de destinarlos a gasto corriente; para los ejercicios 2001 y 2002, aplican los mismos rubros de gasto, agregándose el de saneamiento financiero y apoyo a sistemas de pensiones

Para 2003, el marco normativo del programa lo enfoca a que sean recursos que las entidades federativas utilicen libremente pero sigue en ciertos rubros de gasto específicos: infraestructura educativa, infraestructura básica, saneamiento financiero; en este mismo año el PAFEF ya está catalogado como Ramo 39 y se le exige a las entidades federativas el establecimiento de una cuenta específica que identifique los recursos. Para este ejercicio de 2003 y para el de 2004, la bolsa de recursos del PAFEF no solamente estuvo compuesta por lo originalmente aprobado, sino por los excedentes petroleros que se obtuvieron durante el transcurso de esos años.

Para el ejercicio fiscal de 2005, el Ejecutivo envía su Proyecto de PEF a la Cámara de Diputados sin recursos asignados para el PAFEF, señalando en la exposición de motivos restricciones económicas y apelando a que sea el legislativo el que decida la cantidad pertinente; una vez que el Poder Legislativo modifica y aprueba el Dictamen de PEF para el ejercicio fiscal 2005, es enviado al Poder Ejecutivo para su publicación y entrada en vigor; sin embargo, éste presentó una controversia constitucional que afectó diferentes partidas del presupuesto, entre ellas el Ramo 39. El PAFEF vio reducido su monto original establecido por el Legislativo pero vio ampliados sus objetivos de aplicación al poderse destinar a los sistemas de protección civil locales y a ciencia y tecnología.

En lo referente al ejercicio fiscal 2006, el PAFEF vuelve a llegar a la Cámara de Diputados en el Proyecto de PEF sin recursos destinados; nuevamente el legislativo dispone otorgarle una cantidad cercana a los veintidós mil quinientos millones de pesos; además, se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que los recursos del PAFEF como subsidios, serán destinados a los mismos rubros que el año anterior.

Hasta el ejercicio fiscal 2006 no hubo normatividad específica para determinar el procedimiento de asignación de recursos; como se explica en el documento sobre el PAFEF elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas⁶⁸, “generalmente es durante las deliberaciones cuando los legisladores lo determinan (el monto)”. Según el mismo documento, la naturaleza jurídica de los recursos es de *subsidios*, por lo que una vez que son transferidos a los estados de la República, los recursos siguen siendo de naturaleza *federal*, por lo que están sujetos al escrutinio con la normatividad de la federación.

⁶⁸ H. Cámara de Diputados, op. cit. p. 12

El PAFEF se inserta en un cambio en las relaciones intergubernamentales donde se trata de dotar a los gobiernos locales de más recursos para hacer frente a las exigencias de la sociedad con una mayor libertad y autonomía para la determinación del destino de los fondos asignados, aunque dentro de un marco de aplicación impuesto por el ámbito federal de gobierno a través del ejecutivo con la participación activa y permanente del legislativo.

Federalismo, coordinación fiscal y desarrollo regional son elementos relevantes en la concepción de un nuevo impulso al papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo. La transformación y organización de territorios para producir cambios de calidad en aspectos económicos, sociales, políticos, ambientales, tecnológicos y territoriales, asociados con la productividad y el progreso, así como con la armonía entre gobernantes y gobernados tiene un marco jurídico federalista y una ruta establecida en el manejo de recursos público.

El elemento de cohesión entre ellos es el recurso público cuya traducción en acciones concretas de gobierno es a través del presupuesto, de ahí la importancia del marco teórico. El PAFEF significa una forma novedosa de dotar de recursos a las entidades federativas vía mecanismos presupuestales sujetos a la negociación política y cuyo destino son las carencias estructurales en los estados del país que limitan el desarrollo de los mismos y evitan que consoliden una fortaleza financiera o estructural.

Para el caso de Zacatecas (como seguramente será el caso de otras entidades federativas) recursos adicionales como el Programa resultan oxígeno puro para el respiro financiero, más allá de la capacidad de gasto que tenga el gobierno o bien, de la capacidad de generación de proyectos que puedan detonar otras áreas que signifiquen desarrollo y fortaleza del Estado. En el siguiente capítulo se revisará el contexto del PAFEF en Zacatecas y la distribución que se hizo de este en el periodo de 2000 a 2006 (exceptuando 2001 por carecer de información oficial de su distribución).

Capítulo 2

El Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en Zacatecas

En el capítulo anterior se revisaron los ejes teóricos para el desarrollo del presente capítulo, basándonos en la ubicación del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) dentro del marco federalista tomando como eje constructor de la concepción del Programa el federalismo aterrizado en su vertiente fiscal; a la coordinación fiscal como instrumento de orden en las relaciones intergubernamentales que traducen el pacto federal en distribución de recursos; y finalmente, el desarrollo regional como fin primario de la aplicación de los recursos públicos.

Asimismo, en el capítulo anterior se dio cuenta del desarrollo del PAFEF teniendo como estructura elementos sencillos y generales de teoría presupuestaria; a final de cuentas, todos los recursos financieros de los que hace uso el gobierno deben estar estimados documentalmente, con la finalidad de tener orden y generar certeza, en general, a toda la economía.

En los presupuestos públicos se estiman ingresos y egresos, pero es en los documentos de egresos de gobierno donde se proyecta el gasto total estimado que realizarán los gobiernos federal y locales; en síntesis, representa el reparto de dinero que efectuará el gobierno para atender las diferentes necesidades de la población de acuerdo a sus atribuciones y objetivos. En nuestro país, el documento que constituye lo anterior es el Presupuesto de Egresos de la Federación (y los respectivos presupuestos de las entidades federativas).

Finalmente, cerramos con un poco de la historia del PAFEF, partiendo de la forma en que se lleva a cabo la toma de decisiones relativas al Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados desde la pérdida de la mayoría relativa por parte del Partido Revolucionario Institucional en 1997. Desde entonces, el Congreso de la Unión, y particularmente la Cámara de Diputados, se han convertido en una arena política con gran peso en las decisiones de gobierno, entre ellas el ejercicio del gasto público.

El PAFEF surge a exigencia de la Cámara de Diputados. A partir del año 2000 cambian las relaciones entre poderes⁶⁹ y niveles de gobierno. La demanda general de los representantes populares en el Congreso y en las entidades federativas es más recursos a estados y municipios,

⁶⁹ Para ahondar en el cambio en las relaciones entre los poderes y los órdenes de gobierno, principalmente en el aspecto Legislativo y las negociaciones presupuestales pueden revisarse los documentos de trabajo de Ma. Amparo Casar, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: Un estudio de caso*, CIDE, Documento de Trabajo no. 137, México, 2001, y de Laura Sour, Irma Ortega y Sergio San Sebastián, *Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003*, CIDE, Economía Mexicana, Nueva Época vol. XIII no. 1, México, 2003.

menor centralización de la toma de decisiones en gasto público y mayores libertades para el manejo de dinero por parte de los gobiernos locales, que es donde se inserta nuestro trabajo.

En el presente capítulo se revisará el PAFEF en el entorno presupuestal de Zacatecas.

2.1 La cuenta pública del Estado de Zacatecas.

La Cuenta de la Hacienda Pública, según los glosarios de términos anexos a las cuentas públicas del Estado de Zacatecas de los años 2001 a 2006, se define como el *“documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno, con base en las partidas autorizadas en el presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo rinde a la H. Legislatura”*.⁷⁰

También es el documento que el Poder Ejecutivo (federal, estatal o municipal) entrega a las Legislaturas a fin de dar cuenta del origen y destino de los recursos con los que contó el gobierno para un periodo determinado. Representa, por un lado, un medio para conocer la aplicación de los recursos y el origen de los mismos, y por otro, un instrumento para evaluar la orientación de las políticas gubernamentales, más no a éstas propiamente.

La Cuenta Pública se enmarca en un cuadro de nuevas relaciones entre niveles de gobierno (intergubernamentales) y entre el gobierno y la sociedad misma; además, este documento permite conocer el destino de los recursos y las prioridades de los gobiernos. Es un instrumento que auxilia a la consolidación de la rendición de cuentas a través del conocimiento de hacia dónde van los recursos que la sociedad deposita en el gobierno a través de impuestos u otras modalidades.

Por otro lado, la Cuenta da lugar a una mejora en la simbiosis gobernantes- gobernados al disminuir la opacidad y el manejo discrecional. Pues permite a la ciudadanía estar informada del destino de los recursos, obliga a la rendición de cuentas puntual ante los representantes populares (diputados locales y federales, según sea el caso); de la misma manera, fomenta la transparencia y la urgencia de dar resultados a la sociedad, pero por otro lado, se puede convertir en un simple resumen de aplicación de recursos, debido en gran medida a la complejidad de fiscalizar la cantidad y forma en que se ejercen los recursos.

La responsabilidad de informar sobre el uso y aplicación de los recursos deviene desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para el caso de Zacatecas, los artículos 74 y

⁷⁰ Esta definición se puede consultar en los Glosarios de Términos anexos a las Cuentas Públicas de los ejercicios fiscales 2001 a 2006, que fueron revisadas para este trabajo.

82 de la Constitución del Estado (en su fracción décimo séptima), establecen facultades y atribuciones del titular del Poder Ejecutivo en cuanto al uso de recursos públicos el rendir cuentas sobre el uso de recursos. El artículo 74 establece que:

“El Gobernador del Estado es el administrador de los recursos públicos del Poder Ejecutivo, tanto los provenientes de la Federación como los que se originen en el Estado, y tiene la responsabilidad de aplicarlos con apego al presupuesto que anualmente apruebe la Legislatura y conforme a los programas autorizados”.

Por su parte, el artículo 82 señala a la letra como responsabilidad del gobernador del Estado la presentación de la cuenta pública que refleja el uso de los recursos:

“cuidar de la recaudación y administración de los ingresos del Estado, presentando anualmente a la Legislatura, dentro de los primeros dos meses del ejercicio fiscal, la Cuenta Pública estatal correspondiente al año anterior; asegurar el manejo honesto, limpio y transparente de los recursos públicos...”.

En el mismo sentido, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas establece en su artículo octavo⁷¹ los tiempos de la cuenta pública:

“El Ejecutivo del Estado presentará a la Legislatura, y en sus recesos a la Comisión Permanente, dentro de los primeros dos meses del ejercicio fiscal siguiente, la Cuenta Pública estatal correspondiente al año anterior. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Legislatura o de la Comisión Permanente, presentada por lo menos con quince días de anticipación a la conclusión del plazo, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de un mes”.

Por otro lado, la Ley de Administración y Finanzas Públicas del Estado de Zacatecas es, desde nuestro punto de vista, el nodo central del marco institucional que rige la administración de los recursos públicos en Zacatecas. A partir de ella se llevan a cabo las actividades relativas a definir ingresos y egresos para un periodo determinado. En lo que se refiere a la Cuenta Pública, la Ley menciona en su exposición de motivos que:

“Proporcionar resultados de las acciones de Gobierno en la Cuenta Pública, debe ser una visión que refleje más que la obligación constitucional, una visión de convicción y oportunidad

⁷¹ Este artículo fue reformado recientemente. Ver *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* número 5, de fecha 18 de Enero de 2006, decreto número 223.

para que los zacatecanos conozcan el porqué de las decisiones de Gobierno y los alcances de los esfuerzos de los representantes en quienes depositaron su confianza”.

Así, la Cuenta Pública se convierte en el instrumento que resume la toma de decisiones gubernamentales, de manera general, y en ella se plasman algunos de los resultados del gobierno encaminados al ejercicio de recursos como resultado de las disposiciones legales, lo cual sirve de base para el análisis histórico de la ruta que ha seguido el ejercicio de los recursos públicos de forma general.

Como se señala en la Cuenta Pública del año 2001, gracias a la Ley de Administración y Finanzas existe mayor claridad y detalle en la información del ejercicio presupuestal. En el documento se refleja el resultado e interpretación de la política de ingresos y de egresos aplicada para un año determinado; sin embargo, no existe en la cuenta pública de este año el desglose de la aplicación de los recursos del PAFEF.

En la Cuenta Pública del año 2002 se hace referencia a que ésta representa la evaluación del desarrollo económico y social del estado, algo que podría parecer exagerado dada la imposibilidad de conocer con inmediatez el impacto del presupuesto. Sin embargo coincidimos en la apreciación de que sirve como un documento auxiliar en la evaluación del gasto, ya que el impacto del gasto público depende en mayor medida de la orientación que este tenga, incluso por encima de la cantidad que se destine. Para el ejercicio 2002 parece haberse priorizado la obra pública sobre otros rubros, según se puede interpretar en la revisión de las secciones financieras y programáticas del documento.

Para el año 2003, la Cuenta Pública estima que el gasto fue orientado en su mayoría a los variados programas de desarrollo social en el Estado. Este documento es repetitivo en cuanto a qué es la cuenta pública, el enfoque del gasto y la responsabilidad gubernamental en el mismo. Sin embargo, es de rescatar el *estado de origen y aplicación de los recursos*, que como veremos más adelante, representa el resumen de ingresos y egresos presupuestados y reales.

En 2004, la Cuenta Pública se define como el “documento que informa sobre el cumplimiento de la estimación de ingresos y del presupuesto de egresos, así como del alcance de los objetivos y metas trazados en el programa operativo anual”. En el documento se destaca la aplicación de los recursos del Ramo 39 o PAFEF, el objeto de estudio de este trabajo. La particularidad de esta cuenta pública es que es la primera de la administración estatal 2004- 2010, misma que comenzó funciones en septiembre de 2004.

Para el año 2005, la Cuenta Pública repitió esquemas de las cuentas públicas anteriores en cuanto a textos y formatos; la salvedad ahora es que se aclara que:

“Respecto al avance programático, la sección se encuentra integrada por cada uno de los ocho sectores contemplados en el Programa Operativo Anual del Ejercicio 2005. La preparación de la información incluida en este apartado fue coordinada por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional –esto se debió a que es una atribución establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública-.”⁷²

Es decir, en la Cuenta Pública no solamente se plasma la visión financiera de la Secretaría de Finanzas, sino que se pretende incorporar una evaluación de parte de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional mediante la agrupación de la información de los sectores de gasto establecidos en el avance programático: Gobierno y Procuración de justicia; Finanzas y administración; Desarrollo regional y medio ambiente; Educación; Salud y seguridad social; Desarrollo urbano y obras públicas; y Desarrollo Económico.

Para el año 2006, resulta atractiva la afirmación del Ejecutivo del Estado en el sentido de que “la función administradora del Estado, no se reduce a la simple captación del ingreso y comprobación del gasto, sino que tiene como finalidad suprema, orientar el desarrollo hacia todos los estratos sociales, especialmente hacia aquéllos de mayor vulnerabilidad social”.⁷³

La anterior afirmación es un punto medular en el desarrollo del presente trabajo, pues no es objetivo la fiscalización del gasto, sino el análisis de los efectos del mismo, según la orientación que le ha dado el gobierno. Además, se presenta a la Cuenta Pública 2006 como un documento cuya metodología está basada las referencias del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, éste último considerado el regente del desarrollo del Estado para los próximos años.

Sin embargo, es de destacar que haciendo un comparativo general de los documentos, se encuentran innovaciones en uno con respecto al anterior que cambian los formatos ya establecidos, basados en la interpretación de nuevas realidades fiscales es decir, no son documentos cien por ciento uniformes; por ejemplo, lo que un año se interpretó en la cuenta pública como un ingreso extraordinario, en años siguiente ya no fue de la misma manera, lo que desdibuja la uniformidad de criterios y vuelve un tanto subjetiva la interpretación de los mismos,

⁷² Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Zacatecas correspondiente al ejercicio fiscal 2005, www.zacatecas.gob.mx consultado el 17 de junio de 2008.

⁷³

además de dar pie a otras interpretaciones, sobre todo en cuanto a la normatividad que rige la fiscalización de recursos.

Como se mencionó en los párrafos anteriores, dentro de la Cuenta Pública hay un documento llamado *Estado de Origen y Aplicación de Recursos*, mismo que abarca un año fiscal, de 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. En este documento se resaltan el origen de los recursos y el destino que estos tuvieron, haciendo un comparativo de lo presupuestado originalmente y de lo alcanzado en términos reales, con la variación correspondiente.

En este mismo documento se establecen de manera general los rubros específicos de ingreso y gasto con la finalidad de distinguir qué parte de ingresos fueron locales, qué tantos fueron a través de transferencias y qué tantos fueron extraordinarios; en lo que se refiere a gasto, se establece el destino de los recursos de acuerdo al responsable de la ejecución y al destino que estos tuvieron, como se analizará más adelante en los apartados de ingresos y egresos de este mismo capítulo.

En las cuentas públicas de los años 2000 a 2006, particularmente a través del *Estado de Origen y Aplicación de los Recursos*, podemos conocer los montos totales de ingresos y egresos de los diferentes organismos y entidades de la administración pública del Estado, así como de los recursos canalizados a los municipios a través de transferencias; igualmente, se pueden saber al dedillo la manera en que se distribuyeron los ingresos para su ejecución, y cuáles fueron las prioridades; sin embargo, nos enfocaremos en interpretar el universo presupuestal en el que se mueve el PAFEF para desarrollar la investigación.⁷⁴

⁷⁴ Es de destacarse que la información de las Cuentas Públicas de los años 2000 a 2006, aunque con excepción del año 2001, manejan con claridad los montos obtenidos y ejercidos del PAFEF. Desafortunadamente para el año 2001 no se encuentra información relativa al PAFEF. Por lo demás, estos documentos ya cuentan con la aprobación por parte de los organismos fiscalizadores, tanto la Contraloría Interna de Gobierno del Estado, como la Auditoría Superior del Estado y la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado de Zacatecas, lo que se traduce en que la información es oficial y está aprobada en su totalidad.

2.2 La asignación de recursos en el PAFEF para Zacatecas.

El Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) fue evolucionando de tal manera que se convirtió en un fondo de suma importancia para la operatividad presupuestal de los Estados de la República; esto se puede constatar revisando los montos de cada año de su ejercicio (Anexo 1); sin embargo, eran poco claras sus reglas de aplicación hasta el año 2007, donde se institucionaliza este fondo como uno más de los componentes del Ramo 33, convirtiéndose en FAFEF (Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativa) de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal.

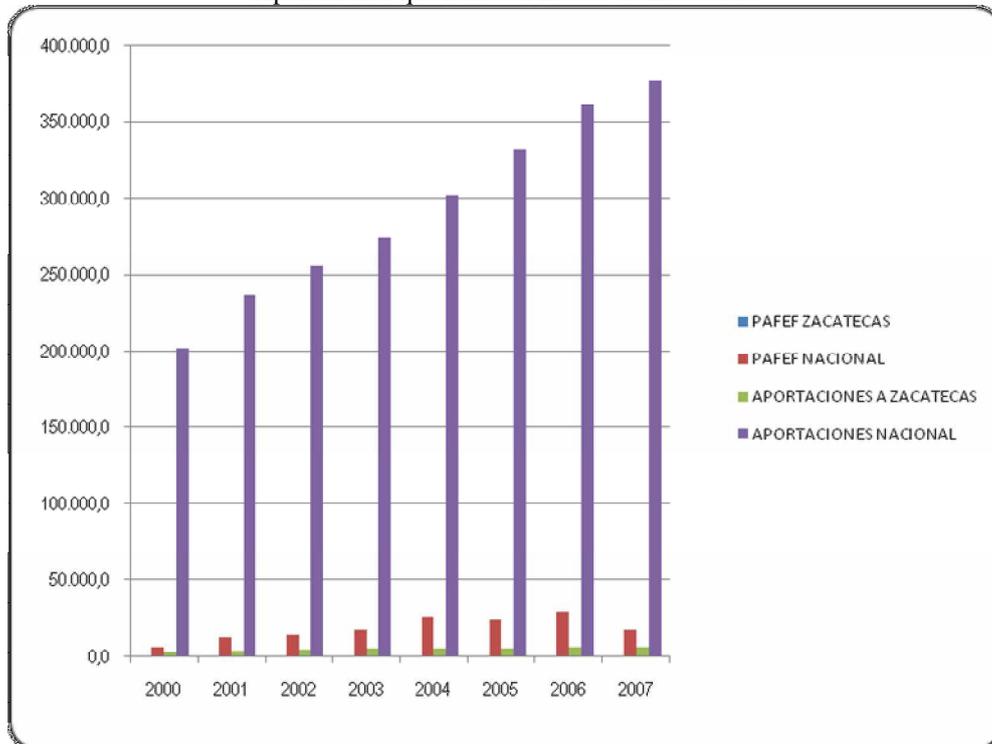
Para dar una dimensión local al PAFEF, se presenta la siguiente tabla, donde se condensan las cifras de Aportaciones Federales Totales a nivel nacional, la parte de aportaciones que le corresponden a Zacatecas (donde se enmarca el PAFEF); el monto del PAFEF Nacional en cada año, así como la cantidad del Programa que le correspondió a Zacatecas.

Tabla 1. Comparativo de Montos de las Aportaciones Nacionales, del PAFEF Nacional y del PAFEF de Zacatecas.

CONCEPTO/ AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PAFEF ZACATECAS	86.7	185.5	212.9	538.2	478.4	403.2	325.8
% DEL PAFEF NACIONAL	1.3	1.4	1.4	3.0	1.8	1.6	1.1
PAFEF NACIONAL	6,870.0	12,807.7	14,700.0	17,774.8	26,381.8	24,593.7	29,250.1
APORTACIONES A ZACATECAS	3,579.9	4,218.9	4,647.6	5,300.9	5,547.5	6,072.1	6,322.5
% DE LAS APORTACIONES NACIONAL	1.8	1.8	1.8	1.9	1.8	1.8	1.7
APORTACIONES NACIONAL	202,118.2	237,001.4	256,286.2	275,030.8	302,426.0	332,698.5	362,082.6
Cifras en miles de millones de pesos corrientes							
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, y de la Cuenta Pública de Zacatecas años 2000 a 2006. true">http://www.pai.hacienda.gob.mx/estadisticasWeb/ControlServlet?&clasificacion_id=10&des_clasificacion=Aportaciones%20Federales%20para%20Entidades%20Federativas%20y%20Municipios%20(Ramo%2033%20y%2025)&formato_id=1&id_lenguaje=1&acumulado=1&acumulado_cuadro=0&tipo=3&tipo_cuadro=30&periodo_minimo=24&periodo_maximo=&mes=12&des_mes=Julio&des_presentacion=Millones%20de%20pesos&des_cuadro=Aportaciones%20a%20Entidades%20Federativas&max_mes=7&max_ciclo=2008&periodicidad=3&ciclo_uno=2000&ciclo_dos=2007&presentacion=1&limites=0&action_html=carga.detalle.cuadros.anualmente&action_excel=carga.detalle.cuadros.anualmente.excel&controller_action=carga.detalle.cuadros.anualmente&>true							

Para mayor claridad gráfica, el PAFEF en Zacatecas estaría ubicado de la siguiente manera:

Ilustración 1. Comparativo de montos de PAFEF y Aportaciones Nacionales frente al PAFEF y las Aportaciones que recibe el Estado de Zacatecas.



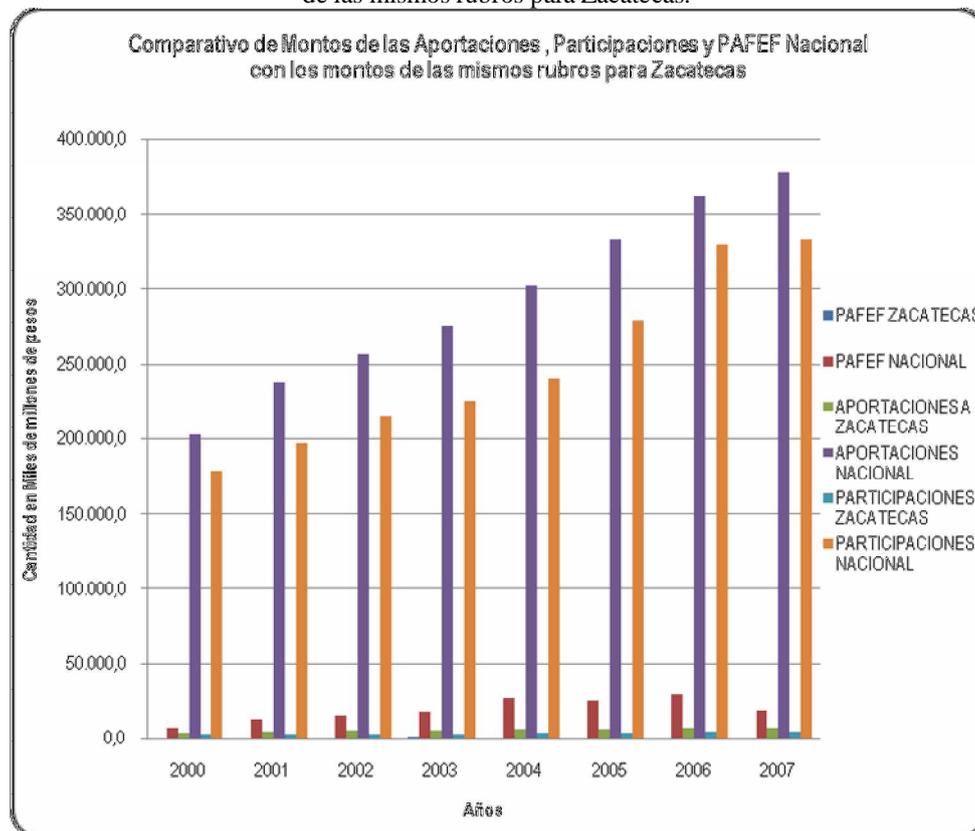
Fuente: Elaboración propia con base en la cifras de la SHCP, www.shcp.gob.mx

De acuerdo a la información de la tabla 2 (cuya traducción gráfica se encuentra en la ilustración anterior), la parte que le correspondió a Zacatecas durante el periodo de 2000 a 2006 representó en promedio el 1.65% del total de recursos asignados al PAFEF. Un promedio similar se puede observar en el monto que representa Zacatecas de lo que corresponde al total de las aportaciones, 1.8% del total.

Lo anterior se puede apreciar en la imagen anterior, donde es casi imperceptible el monto de PAFEF que le ha correspondido a Zacatecas, aunque se alcanza a apreciar la dimensión de las aportaciones que ha recibido Zacatecas.

La siguiente imagen auxilia en la apreciación del comparativo entre Aportaciones, Participaciones y PAFEF en Zacatecas:

Ilustración 2. Comparativo de Montos de las Aportaciones, Participaciones y PAFEF Nacional con los montos de las mismos rubros para Zacatecas.



Fuente: Elaboración propia con base en la cifras de la SHCP, www.shcp.gob.mx.

Aunque muy pequeñas, se alcanzan a apreciar las barras que corresponden a las Aportaciones, Participaciones y PAFEF que le han correspondido a Zacatecas en comparación con los montos totales nacionales distribuidos de los mismos conceptos que han correspondido a las demás entidades federativas.

Es de destacarse aquí el monto “mínimo” que representa el PAFEF para Zacatecas en el contexto nacional (ni siquiera alcanza a destacarse en la imagen la barra respectiva), pues en comparación con las participaciones y aportaciones que recibe el estado mediante las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, el Programa no dice mucho en una perspectiva nacional, pero es de gran importancia para Zacatecas, de acuerdo a las cifras que señalan las Cuentas Públicas.

2.3 La relación del PAFEF en la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas.

Por otro lado, la forma en que se han desarrollado las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno ha supuesto una mejora en los mecanismos de recaudación y en la diversificación de los métodos para traducir la recaudación en fortaleza de gobierno. De forma general, la recaudación está determinada por la eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia con que se manejen los recursos públicos, por la forma en que se lleva a cabo el gasto público y por la calidad de los servicios públicos que el gobierno ofrece a la ciudadanía como resultado del pago de impuestos.

En lo referente a ingresos públicos, Tello señala que el ingreso público en México, de manera general, se caracteriza por una insuficiente recaudación; muy poca cobertura (ligada a actividades no gravadas); fragilidad económica; distorsión en la distribución de las cargas tributarias; deficiente administración tributaria; alta concentración de la recaudación en la federación; y, finalmente, los precios de los servicios públicos no tienen establecidos criterios de rentabilidad, entre otros.⁷⁵

En relación con lo anterior, varios autores, entre ellos el propio Tello y Amieva señalan algunos factores relacionados a las relaciones fiscales entre federación, estados y municipios que no abonan a que los sistemas de recaudación locales (estatales y municipales) logren mayor importancia:⁷⁶ las entidades federativas y los municipios carecen de importantes ingresos desde el punto de vista tributario; los presupuestos locales dependen en alta proporción de las transferencias de recursos que hace la federación como resultado de la coordinación fiscal, además del poco margen de decisión sobre el destino y aplicación de las mismas.⁷⁷

En el desarrollo de las presentaciones de las cuentas públicas de los años 2000 y 2002 a 2006, las autoridades zacatecas recurren a varios de los argumentos mencionados en el párrafo anterior para delimitar sus posibilidades de ingresos y para justificar las políticas que al respecto han instrumentado con la finalidad de aumentar la recaudación pero sin romper el equilibrio de la economía zacatecana, en general, introduciendo cargas tributarias excesivas y que rebasan las posibilidades de las familias zacatecas.

Aunado a lo anterior, las cifras, marcan una variación en los ingresos presupuestados y en los reales, aumentos que, como en el caso del PAFEF, se dieron por un incremento general en la eficiencia en la recaudación, además de, como en el caso de las aportaciones, por el

⁷⁵ Carlos Tello Macías realiza una breve exposición de las características de la política económica en nuestro país, principalmente hacia un enfoque de las finanzas públicas. Ver Carlos Tello Macías, *Política económica: finanzas públicas* en Calva, José Luis, "Finanzas públicas para el desarrollo", Agenda para el desarrollo, Vol. 5, Coed. Porrúa, UNAM, México, 2007.

⁷⁶ *Ibíd.*

⁷⁷ Juan Amieva Huerta, *Finanzas públicas en México*, Porrúa- INAP, 1ra. Edición, 2004

acrecentamiento en variables macroeconómicas en algunos años como el aumento en el precio del petróleo y una mayor y mejor dinámica de la economía, lo que permitió más gasto general y repercutió en los ingresos de los gobiernos federal y estatales.

Los ingresos en el Estado de Zacatecas tienen una estructura relativamente sencilla y utilizada de manera general, aunque con ciertas variaciones en cada año, lo que dificulta la uniformidad en la contabilidad gubernamental. Esto es, lo que en un año fue considerado dentro de una cuenta de Ingreso Extraordinario, al siguiente año ya no se tomó de la misma manera por alguna variación en la normatividad de esos recursos, de tal suerte que es difícil homogeneizar los números de las cuentas públicas, a pesar de que en la contabilidad total general están considerados.

Sin embargo, como se mencionó, los ingresos públicos tienen una estructura general aplicable a todos los gobiernos: ingresos provenientes del pago de diferentes gravámenes y los que provienen de otro tipo de fuentes. Para Zacatecas, hay una división de los ingresos dependiendo de dónde se originan los recursos y del tipo de cobro que se hace; tomando como ejemplo la cuenta pública del año 2004, desglosaremos los conceptos de los ingresos. Se puede considerar que los ingresos se dividen en Ingresos Locales, Coordinados y Extraordinarios; y en Ingresos de Aplicación Predeterminada (Transferencias).

A su vez, los Ingresos Locales, Coordinados y Extraordinarios se dividen en Ingresos Locales, que son Tributarios (Impuestos y Derechos) e Ingresos No Tributarios (Productos y Aprovechamientos). Los Ingresos Coordinados son las Participaciones de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, y en cuanto a Ingresos Extraordinarios se consideran, dependiendo de las circunstancias fiscales para cada año, ingresos provenientes de alguna clase de Empréstito.

En lo que respecta a los Ingresos de Aplicación Predeterminada, estos se dividen en lo que son Ingresos a Municipios, el Ramo General 33 y otros Subsidios y Aportaciones Federales No Regularizables. Los primeros están definidos por el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones.

Dentro del Ramo 33 se consideran los ingresos por concepto de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, las Aportaciones para los Servicios de Salud, las Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, las Aportaciones Múltiples, las Aportaciones para Seguridad Pública, las Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos y los Rendimientos del Ramo General 33; además de estos, como concepto aparte, se maneja el Ramo 39, ramo de gasto público que se creó para darle forma al PAFEF, el objeto de estudio de este trabajo.

Aquí es importante señalar que para el año 2003 (un año anterior al que tomamos de base para desglosar los conceptos de Ingresos del gobierno estatal) el PAFEF es institucionalizado como Ramo 39, estableciéndose en el capítulo II, artículo 10 del Decreto de PEF 2003; asimismo, se

estableció que esos recursos estaban destinados a fortalecer los presupuestos de egresos de las entidades federativas y de sus regiones. Para este año también vale la pena destacar que fueron incorporados los recursos de los excedentes petroleros a través del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES).

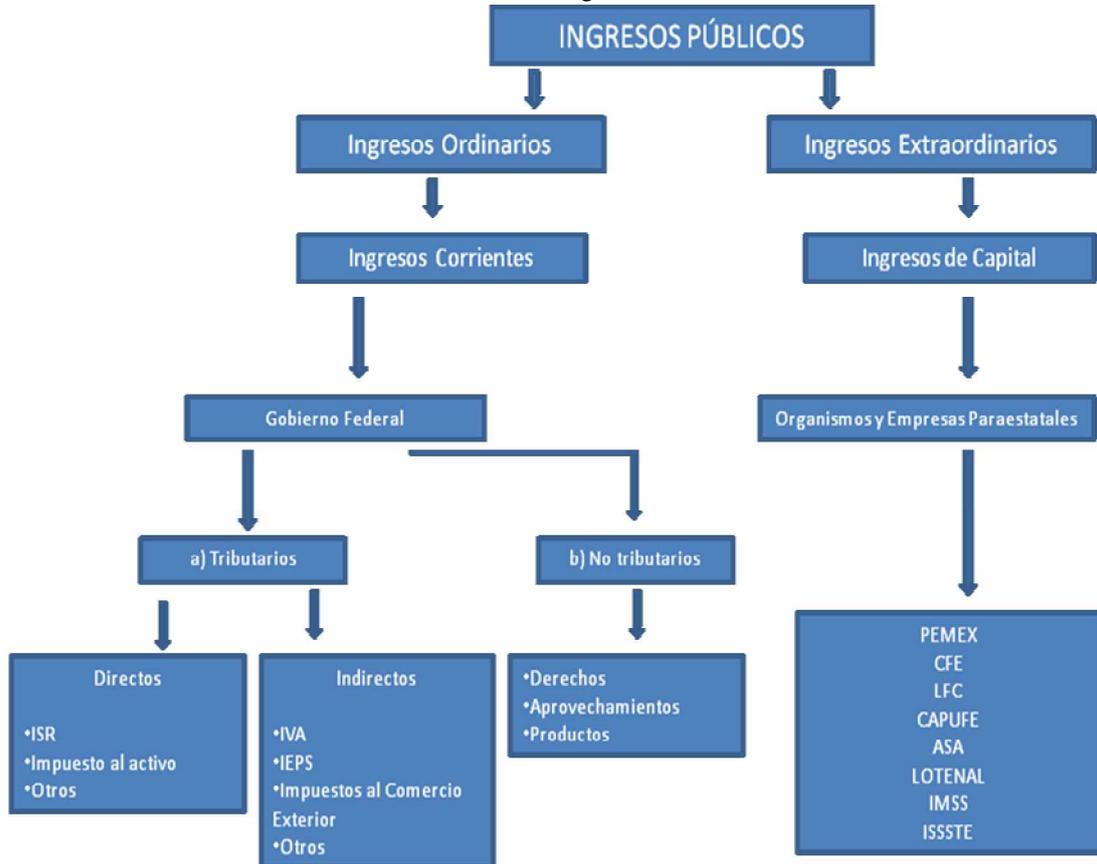
Así, para 2004 el PAFEF se incorpora al presupuesto federal como Ramo 39, lo que en automático produce que en los presupuestos de ingresos y egresos de las entidades federativas, y en este caso particular, el de Zacatecas, sea creado un concepto de ingreso *nuevo* en la contabilidad gubernamental, al no haber claridad en cómo debía incorporarse esa nueva bolsa de recursos en los presupuestos locales. El Ramo 39 se abre paso por sí mismo en los presupuestos presentados por los ejecutivos locales a sus legislaturas como una bolsa de recursos *extra* que tenían los estados. Esta modalidad de recursos extraordinarios marca la pauta para un manejo a discreción por parte del Ejecutivo Estatal.

Finalmente, en el rubro de ingresos de Otros Subsidios y Aportaciones Federales No Regularizables entran ingresos relacionados con el pago de una parte de bienes y servicios que el estado suministra a grupos con diferentes problemas de solvencia económica (por ejemplo, para el pago de cosechas perdidas por algún desastre natural).

De forma gráfica, la estructura de los ingresos del sector público, en este caso del gobierno federal, depende de dos grandes vertientes: los ingresos ordinarios y los extraordinarios, de los cuales se desprende la repartición que se hace con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

La estructura se puede apreciar en la gráfica de la siguiente página:

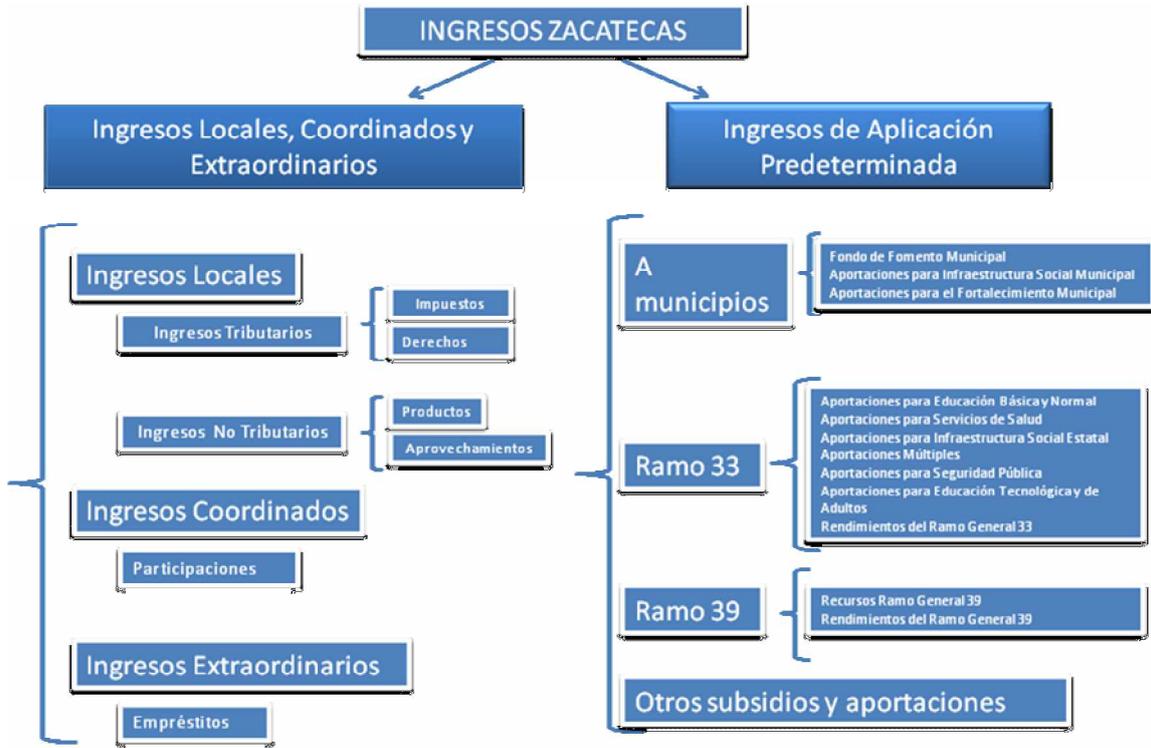
Ilustración 3. Estructura de los Ingresos Federales en México.



Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio. SIA. SIID

Los Ingresos de Zacatecas se pueden ver de la siguiente manera, tomando como base los datos de la cuenta pública del ejercicio fiscal 2004, como se hizo mención al último del sexenio de Ricardo Monreal (1998-2004) y la primera cuenta pública que presentó el gobierno de Amalia García (2004-2010):

Ilustración 4. Estructura de los Ingresos en el Estado de Zacatecas.



Fuente. Cuentas Públicas años 2001 a 2006, Gobierno del Estado de Zacatecas

En números, las cifras de los ingresos en Zacatecas, según lo estimado en las leyes de ingresos de los ejercicios fiscales 2000 a 2006 fueron de la siguiente manera:

Tabla 2. Estructura de los Ingresos en Zacatecas.

Cifras en miles de millones de pesos corrientes.						
	Ingresos Totales	Ingresos locales	Ingresos coordinados	Ingresos extraordinarios	Ingresos de aplicación determinada	PAFEF
2000	5.7	0.20	1.80	0.00	3.63	0.08
2001	6.9	0.24	2.20	0.19	4.30	0.19
2002	7.9	0.26	2.50	0.61	4.61	0.21
2003	8.2	0.32	2.50	0.20	5.20	0.24
2004	8.4	0.36	2.60	0.05	5.35	0.14
2005	9.2	0.48	2.70	0.00	5.95	0.24
2006	10.4	0.46	3.30	0.00	6.70	0.32

Nota: Las cifras pueden no coincidir por el redondeo aplicado.

Fuente: Elaboración propia con base en los estados de origen y aplicación de los recursos de las Cuentas Públicas del Estado de Zacatecas.

Ilustración 5. Composición gráfica de los ingresos totales del Estado de Zacatecas.



Fuente: Elaboración propia con base en los estados de origen y aplicación de los recursos de las Cuentas Públicas del Estado de Zacatecas.

Para la revista *Aregional*, Zacatecas se encuentra entre las entidades federativas que hicieron esfuerzos presupuestales encaminados al equilibrio y a fomentar el control de los gastos para evitar una inestabilidad en las finanzas públicas.

“Por otro lado, también se encuentran en este grupo los estados que hicieron esfuerzos por generar superávit y mantener sanas sus finanzas públicas en el lapso analizado, como son los casos de Campeche, Nayarit, Guerrero y Zacatecas. Estados que lograron este propósito a base de un rígido control del gasto, principalmente de recortes a sus inversiones”.⁷⁸

Los resultados para los tres últimos años del período analizado del IISF muestran que solamente cinco estados permanecieron en las mismas posiciones que en el primer período: Chihuahua en primer lugar; Nayarit y Zacatecas en la sexta y séptima posiciones, respectivamente, Michoacán en el lugar 21 y, en último lugar del índice el Estado de México, es decir, que Zacatecas no varió su posición presupuestal.⁷⁹

⁷⁸ Revista *Aregional.com*, *Índice Integral de la Situación Financiera de las Entidades Federativas, 2000-2005*, http://www.aregional.com/docs/publicaciones/Indice_Integral.pdf?lang=es&PHPSESSID=015v3j793jei739pegfrg6go72, consultado el 16 de octubre de 2008.

⁷⁹ *Ibíd.*

2.4 La relación del PAFEF en el Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas

En fechas recientes, la revista *Aregional* hizo un resumen muy práctico del marco jurídico del Presupuesto de Egresos de Zacatecas:

“El Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2008 en su Artículo 1 establece que la asignación, ejercicio, control, evaluación, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas del gasto público se realizarán conforme a lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley de Administración y Finanzas Públicas del Estado de Zacatecas; la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas; la Ley de Deuda Pública para el Estado y Municipios de Zacatecas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados; la Ley de Coordinación Hacendaría para el Estado de Zacatecas y sus Municipios; la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas; la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado; el Decreto y los demás instrumentos normativos aplicables.”⁸⁰

Para fines prácticos y de acuerdo a esta investigación, se toman como los ordenamientos más importantes relacionados con el gasto público a través del Ejecutivo a la constitución estatal y a las leyes relacionadas a la planeación, a la administración y las finanzas, pues éstas representan el eje toral para la determinación del rumbo que va a tomar la aplicación de los recursos, particularmente aquellos que son facultad exclusiva del Poder Ejecutivo estatal.

En cuanto a la Constitución, esta establece en su artículo 82 que:

“Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

IV. Proponer a la Legislatura, a más tardar el quince de diciembre de cada año, las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos e incluir en ellas la provisión de los recursos correspondientes al propio Legislativo y al Poder Judicial, de conformidad con los principios de equilibrio y separación de Poderes y mediante mecanismos que garanticen que, una vez aprobados, sean ejercidos con plena autonomía...

XV. Promover el desarrollo económico y social del Estado; iniciar e impulsar todas las obras que sean de beneficio colectivo;

XVII. Cuidar de la recaudación y administración de los ingresos del Estado, presentando anualmente a la Legislatura, dentro de los primeros dos meses del ejercicio fiscal, la cuenta pública estatal correspondiente al año anterior; asegurar el manejo honesto, limpio y transparente de los recursos públicos; informar a la población cada tres meses sobre la situación que guardan las finanzas del Estado;

⁸⁰ Revista *Aregional*, *Índice de Marco Presupuestal de las Entidades Federativas 2008*, Serie: Finanzas Públicas, Año 8, Número 7, 2008, pp.41.

XXI. Planear, programar y conducir las actividades y funciones de las dependencias y organismos que integran la Administración Pública estatal.

Conducir las acciones derivadas del sistema estatal de planeación, y ordenar a las dependencias y organismos dependientes del Estado el estricto cumplimiento de los programas y prioridades que se definan a través de los mecanismos establecidos por el propio sistema y por la consulta popular.”

En el artículo 129 de la misma Constitución, a la letra se señala que:

“Con respeto a las garantías individuales y sociales que reconoce el orden constitucional, el Estado planeará, conducirá y coordinará la actividad económica estatal, y fomentará y regulará las actividades que demande el interés general.

La coordinación del desarrollo estatal por parte del Gobierno del Estado, procurará que sea integral, democrático, fomente el empleo y atenúe las desigualdades sociales”.

Y finalmente, al artículo 130 señala:

“Concurrirán a las tareas del desarrollo económico y social, los sectores público, social y privado.

Procurar ocupación digna y bien remunerada a las personas en edad de trabajar, es el deber primordial de todos los sectores de la economía.

El sector público deberá fomentar u organizar, por sí o con el concurso de los sectores social y privado, las áreas prioritarias del desarrollo, entendiéndose por éstas a todas las que tienen que ver con la satisfacción de las necesidades básicas de la población: alimentación, salud, educación, vivienda, deporte y recreación, así como con la infraestructura para el desenvolvimiento de la vida económica y social.”

Teniendo como base lo establecido en la Constitución como responsabilidad estatal, corresponde señalar lo establecido en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, donde se establecen los siguientes lineamientos para orientar el trabajo de la administración pública en relación a su responsabilidad para lograr el desarrollo del Estado. En su artículo octavo la referida ley señala que:

“Para los efectos de la presente ley, se entiende por planeación del desarrollo, el conjunto de acciones tendientes a promover, coordinar, concertar y orientar la actividad económica y social al aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la Entidad en beneficio de su población”.

Lo anterior tiene relación directa con la concepción del desarrollo pues se constituye la base de la realización de acciones encaminadas a su consecución, tal como se hablaba en el capítulo anterior.

Por su parte, el artículo 9 establece que:

“La planeación del desarrollo será participativa, integral y sistemática; deberá tener una visión prospectiva que fije escenarios y objetivos de corto, mediano y largo plazo. Para dar cumplimiento a lo anterior se propone:

- I. El impulso del desarrollo regional como una forma de garantizar la distribución equitativa de los beneficios, aprovechar los recursos locales y de articular los esfuerzos de las instancias que intervienen en la planeación; y
- II. Orientar los procesos económicos y sociales hacia el desarrollo, promoviendo la participación organizada de la sociedad en las acciones de gobierno”.

En el mismo tenor de lo anterior, los artículos 18 y 39 establecen la manera en que se organiza el Sistema de Planeación Democrática del Estado de Zacatecas, y desglosan los instrumentos del mismo, respectivamente:

“Artículo 18 .Para desarrollar las tareas de la planeación, el SIPLADEZ contará con los siguientes apartados:

- I. Órganos y Autoridades de la Planeación;
- II. Planeación, Programación y Presupuestación;
- III. Seguimiento y Evaluación; y
- IV. Estadística e Indicadores.”

“Artículo 39. Son instrumentos de la Planeación, Programación y Presupuestación:

- I. En el ámbito estatal:
 - a). Plan Estatal de Desarrollo;
 - b). Programas Regionales;
 - c). Programas Sectoriales;
 - d). Programas Operativos Anuales; y
 - e). Programas Especiales”.

Así, tenemos que la legislación del Estado de Zacatecas, tomada en la vertiente relacionada con el ejercicio del gasto, tiene diferentes lineamientos que marcan responsabilidades específicas a los ámbitos de gobierno, pero particularmente dentro del Poder Ejecutivo a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, que busca alinear distintos instrumentos para la consecución de los objetivos de desarrollo marcados en el Plan Estatal de Desarrollo, como lo demuestran los artículos 40 y 41 de la multicitada Ley de Planeación:

“Artículo 40. El PED será el documento rector del proceso de planeación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales y contendrá políticas y directrices para orientar este proceso a nivel estatal, regional y municipal. Los ayuntamientos formularán sus planes y programas en congruencia con el PED.

Artículo 41. El PED es el instrumento que normará el ejercicio de la administración del Poder Ejecutivo.”

Por otro lado, el Estado de Zacatecas cuenta con la Ley de Administración y Finanzas Públicas del Estado, que en su artículo primero que establece que

“Las disposiciones de la presente ley tienen por objeto el fortalecimiento, confiabilidad y transparencia de la programación, presupuestación, ejercicio, contabilidad, control, vigilancia y evaluación del gasto público estatal, el archivo contable, los informes financieros y la cuenta pública, así como los procedimientos de coordinación para la generación de información en estas materias”.

El mismo cuerpo normativo establece en su artículo 4 que el vínculo entre la planeación y la programación al señalar a la letra que

“La planeación y programación del gasto público se sustentará en las directrices, objetivos, políticas, estrategias y líneas de acción fijadas en el Plan Estatal de Desarrollo formulado por el Ejecutivo del Estado a través de la Seplader.”

Finalmente el artículo 25 de la misma Ley señala sobre las erogaciones adicionales y adecuaciones presupuestarias que las facultades que tiene el titular del Poder Ejecutivo para tomar decisiones respecto de su destino:

“Tratándose de ingresos extraordinarios, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el decreto aprobatorio.

En uso de sus facultades el Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en el presupuesto de egresos, a los programas que considere prioritarios. De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el Ejecutivo informará a la Legislatura al rendir la cuenta de la hacienda pública estatal”.

Lo anterior es la base jurídica para ejecutar las atribuciones del gasto del Ejecutivo del Estado. De la normatividad señalada arriba partimos para el breve análisis del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en Zacatecas, pues como ya se ha mencionado, este aparece en el año 2000, y de ahí comienza su ejercicio con diferentes matices en cada año fiscal, mismos que se reflejan en la cuenta pública de cada año, de acuerdo a lineamientos de gasto público de cada año.

El punto de partida para el ejercicio del gasto son los planes estatales de desarrollo. Las directrices que ahí se señalan son establecidas y conducidas a través de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, SEPLADER. Ésta tiene una estrecha vinculación con la Secretaría de Finanzas,

que es la que se encarga de administrar el ejercicio del gasto y suministrar el recurso a los diferentes organismos responsables de la ejecución del mismo.

La cuenta pública, como se mencionó en el primer apartado de este capítulo, tiene diferentes instrumentos que permiten interpretar las políticas de ingresos y de gasto del Ejecutivo del Estado, y en general de todo el gobierno para un año determinado. Las variaciones pudieron haber sido a la alza o a la baja, dependiendo de los diferentes factores de ingresos y a necesidades de gasto extraordinarias que durante el ejercicio fiscal se hayan tenido que cubrir, así como a ampliaciones, reducciones o transferencias presupuestales que se pudieran haber realizado.

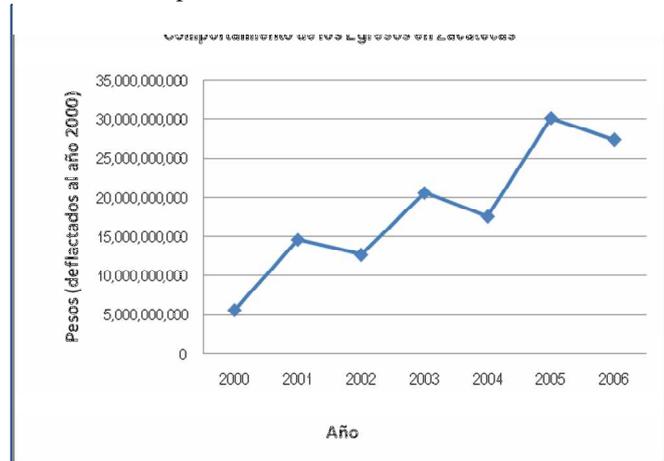
De acuerdo al análisis general de las cifras de gasto, el Poder Ejecutivo, como tal, ejerce aproximadamente el 90% del gasto en relación con los otros poderes y organismos autónomos. Para Zacatecas, de acuerdo a la distribución del presupuesto ejercido por el Poder Ejecutivo, el rubro de gasto más amplio es el destinado a educación. Después están las transferencias a municipios, las participaciones, salud e inversión, en ese orden, entre otros, de acuerdo a su magnitud, lo cual se puede apreciar en el Anexo 1, donde se puede observar la composición de los egresos presupuestados. A continuación se muestran una tabla con la cantidad de total de egresos del Estado de Zacatecas y una gráfica con el comportamiento de sus cifras.

Tabla 3. Egresos Totales Presupuestados.

EGRESOS PRESUPUESTADOS	
PESOS NOMINALES AÑO 2000	
AÑO	CANTIDAD
2000	5,597,878,000
2001	14,586,181,485
2002	12,652,712,738
2003	20,590,271,341
2004	17,558,319,974
2005	30,125,700,700
2006	27,415,295,634

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de las Cuentas Públicas del Estado de Zacatecas

Ilustración 6. Comportamiento de los Egresos Totales Presupuestados en el Estado de Zacatecas.

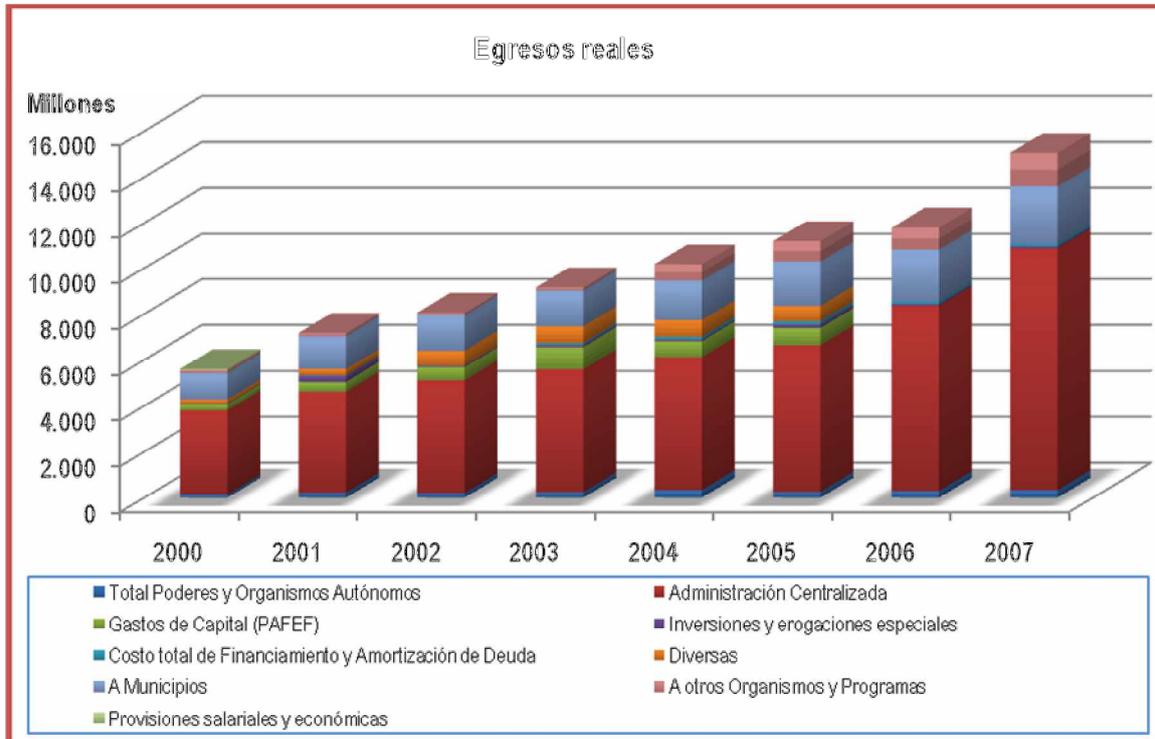


Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de las Cuentas Públicas del Estado de Zacatecas

Como se puede apreciar, el comportamiento de los recursos presupuestados fue variante debido al año base, el año 2000, donde el índice de Precios al Consumidor fue de 9 por ciento, en comparación con los años posteriores hasta 2006, donde no pasó de un promedio de 4.5 por ciento.

A continuación podemos apreciar un gráfico donde se muestra la composición de los Egresos Reales; la importancia de esta gráfico radica en que, más allá de las cifras, permite visualizar la forma general en que se reparten los recursos presupuestales en el Estado de Zacatecas, donde se destaca la parte correspondiente al gasto que realiza la Administración Centralizada, además del recursos destinado a Municipios.

Ilustración 7. Composición de los Egresos Totales Reales Ejercidos por el Gobierno del Estado de Zacatecas.



Fuente: Elaboración propia con base en los estados de origen y aplicación de los recursos de las Cuentas Públicas del Estado de Zacatecas. Cifras en pesos corrientes.

2.5 La aplicación de los recursos del PAFEF en Zacatecas

Como se señaló en el capítulo anterior, el PAFEF se crea como una fuente adicional de recursos para los estados, encausada mayormente a sanear problemas financieros de las entidades federativas; este fondo fue vigorosamente discutido durante los ejercicios fiscales de 2001, 2002 y 2003, pues el Gobierno Federal en turno (Vicente Fox, 2000- 2006, Partido Acción Nacional) no dispuso asignación de recursos en los Proyectos de PEF enviados a la H. Cámara de Diputados; esto motivó a que los legisladores de oposición (tanto del PRI, PRD, PT, Convergencia y PVEM) asignaran recursos por su propia cuenta al PAFEF durante la discusión del proyecto de presupuesto, para que las entidades federativas tuvieran más recursos.

También es pertinente señalar que ante la negativa del Ejecutivo de incluir recursos del PAFEF en los proyectos de PEF, legisladores de diversos estados interpretaron que no formaba parte de la agenda de gobierno el fortalecimiento del federalismo a través de los apoyos presupuestales del PAFEF para que las entidades federativas aplicaran recursos en áreas prioritarias a través de programas o políticas de corte local.

A pesar de la naturaleza federal de los recursos, la aplicación es responsabilidad estatal, de acuerdo a sus prioridades y proyectos. Los recursos del PAFEF pueden ser fiscalizados por el órgano federal correspondiente auxiliado del órgano de fiscalización local, de acuerdo al ejercicio que se haya llevado a cabo con dichos recursos.

Revisando la aplicación de los recursos que hizo el Gobierno del Estado de Zacatecas de 2000 a 2006, para el primer año de su ejercicio, el año 2000, el PAFEF fue mayormente destinado a obra pública, siendo éste el rubro de mayor gasto según la Cuenta Pública, manejado casi en su totalidad por la secretaría del ramo. Adicionalmente, casi el 25% de los recursos fueron destinados a obra educativa, de acuerdo con los datos de la siguiente tabla:

Tabla 4. Distribución en cifras del PAFEF en el año 2000.

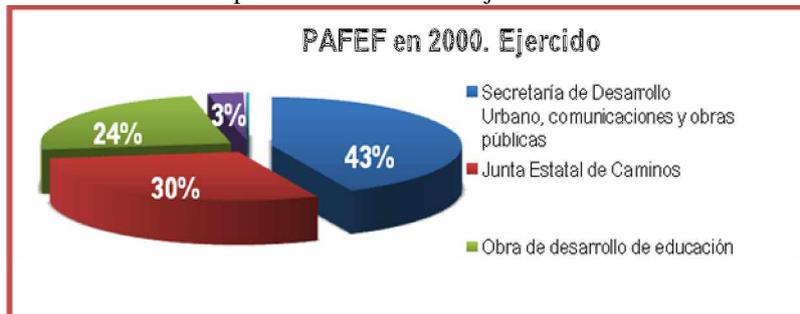
CONCEPTO	EJERCIDO	PORCENTAJE DEL TOTAL EJERCIDO
Secretaría de Desarrollo Urbano, comunicaciones y obras públicas	39,630,180	43 %
Junta Estatal de Caminos	27,368,253	30 %
Obra de desarrollo de educación	21,775,246	24 %
Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado	2,797,767	3.0 %
Secretaría de Educación y Cultura	261,802	0.3

Cifras en pesos corrientes. Los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

En forma gráfica, el PAFEF para el año 2000, el primero de su aplicación, representó, de acuerdo a lo visto en el apartado anterior de este mismo capítulo, un aumento en el presupuesto del estado de casi 80 millones de pesos. Así fue la distribución de los recursos, de acuerdo a los datos de la cuenta pública:

Ilustración 8. Distribución porcentual del PAFEF ejercido en Zacatecas en el año 2000.



Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Para el año 2001 desafortunadamente no fueron reportados de manera desglosada los recursos destinados al PAFEF; en la Cuenta Pública sólo se condensa la cifra total, mas no se hace referencia a su aplicación general por rubro o proyectos. Como ya también se ha hecho mención, el monto del PAFEF fue de más de 180 millones de pesos para Zacatecas, una cantidad considerable.⁸¹

En 2002, el gobierno del Estado de Zacatecas reportó que el PAFEF fue destinado de la siguiente manera, según los datos de la siguiente tabla:

Tabla 5. Distribución en cifras del PAFEF en el año 2002.

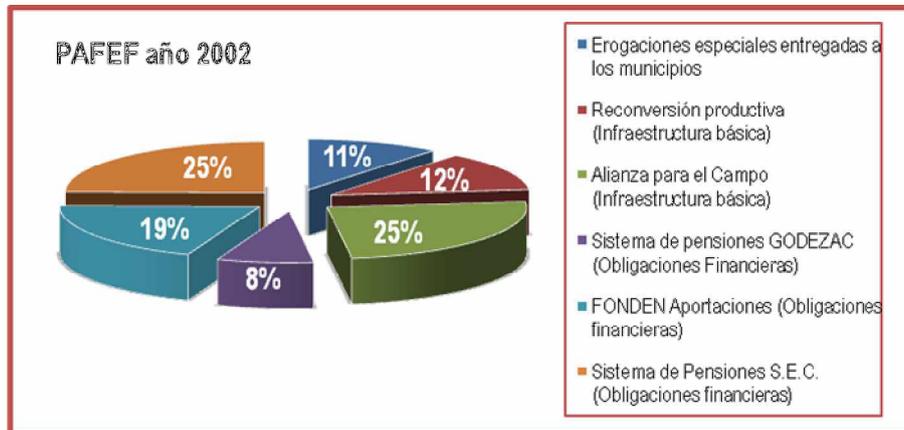
CONCEPTO	EJERCIDO		PORCENTAJE DEL TOTAL EJERCIDO
	(PESOS CORRIENTES)	(PESOS NOMINALES AÑO 2000)	
Erogaciones especiales entregadas a los municipios	23,567,665	37,046,716	11 %
Reconversión productiva (Infraestructura básica)	27,222,866	42,792,435	12 %
Alianza para el Campo (Infraestructura básica)	54,000,000	84,884,211	25 %
Sistema de pensiones GODEZAC (Obligaciones Financieras)	17,000,000	26,722,807	8 %
FONDEN Aportaciones (Obligaciones financieras)	42,400,000	66,649,825	19 %
Sistema de Pensiones S.E.C. (Obligaciones financieras)	54,000,000	84,884,211	25 %

Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, la aplicación del PAFEF ejercido (no el presupuestado originalmente) tuvo dos grandes destinos de gasto: el campo, a través de recursos de Alianza para el Campo, y el sistema de pensiones de gobierno, cada uno con 54 millones de pesos. De manera general, las Obligaciones Financieras fueron del rubro al que se le destinó mayor cantidad de recursos ese año, alrededor de 113 millones de pesos.

⁸¹ Como dato curioso, ese año se realizaron elecciones intermedias en el estado, donde se eligieron a presidentes municipales y diputados locales, y hubo actores políticos que denunciaron un enorme gasto electoral por parte del partido en el gobierno.

Ilustración 9. Distribución porcentual del PAFEF ejercido en Zacatecas en el año 2002.



Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

En lo que respecta al año 2003, el PAFEF tuvo un giro diferente que ya también se ha mencionado en espacios anteriores: se ampliaron las condicionantes de su gasto y se aumentó la bolsa de recursos debido a la ampliación presupuestal como consecuencia de los excedentes petroleros obtenidos por nuestro país en ese año.

Con datos de la Cuenta Pública, la distribución del monto del PAFEF que realizó el Gobierno del Estado fue la siguiente:

Tabla 6. Distribución en cifras del PAFEF en el año 2003.

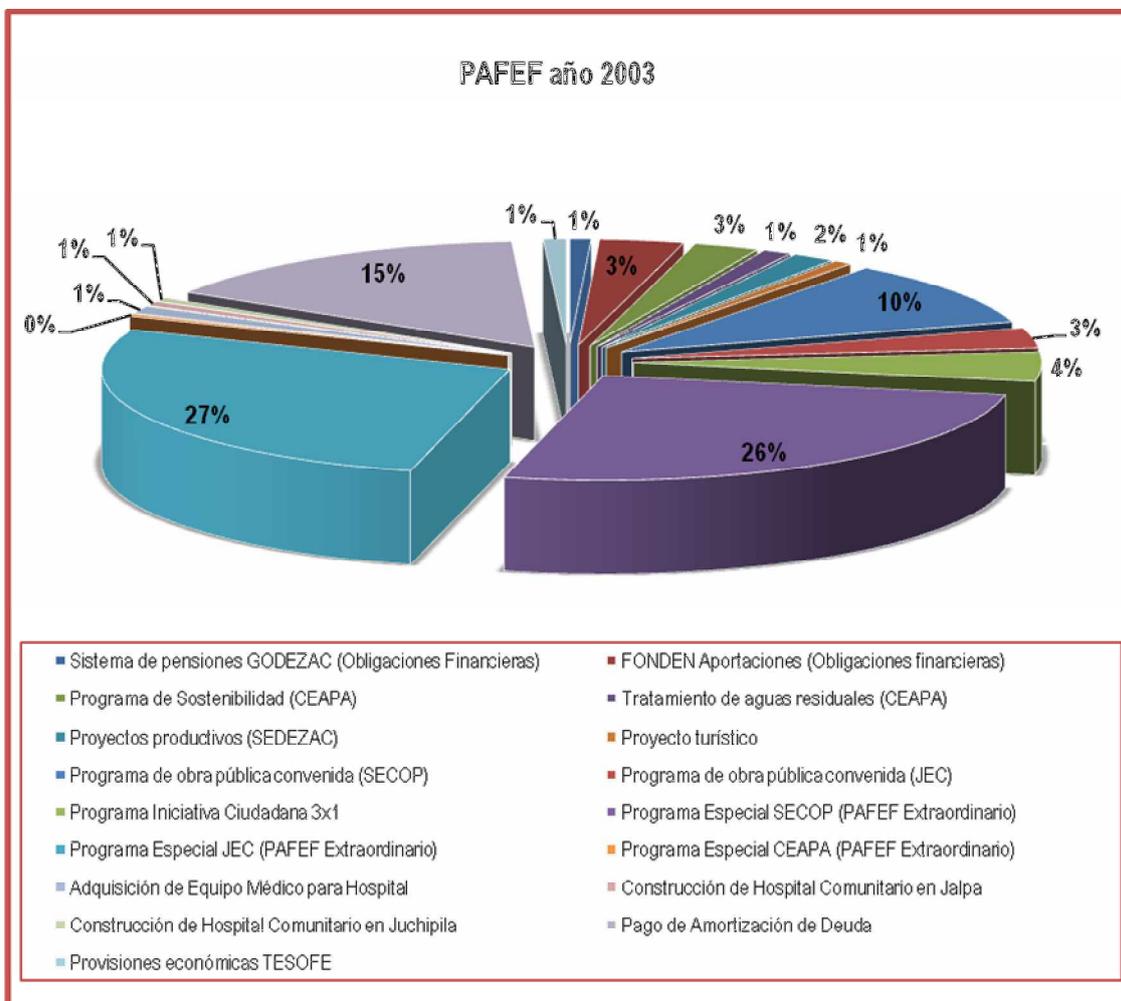
CONCEPTO	EJERCIDO		PORCENTAJE DEL TOTAL EJERCIDO
	(PESOS CORRIENTES)	(PESOS NOMINALES AÑO 2000)	
Sistema de pensiones GODEZAC (Obligaciones Financieras)	4,536,624	10,213,103	1 %
FONDEN Aportaciones (Obligaciones financieras)	18,128,309	40,811,470	3 %
Programa de Sostenibilidad (CEAPA)	14,080,724	31,699,318	3 %
Tratamiento de aguas residuales (CEAPA)	6,228,348	14,021,608	1 %
Proyectos productivos (SEDEZAC)	8,998,821	20,258,652	2 %
Proyecto turístico	3,896,115	8,771,153	1 %
Programa de obra pública convenida (SECOP)	55,200,000	124,269,347	10 %
Programa de obra pública convenida (JEC)	17,001,765	38,275,330	3 %
Programa Iniciativa Ciudadana 3x1	24,532,090	55,228,022	4 %
Programa Especial SECOP (PAFEF Extraordinario)	142,008,339	319,697,165	26 %
Programa Especial JEC (PAFEF Extraordinario)	148,785,454	334,954,188	27 %
Programa Especial CEAPA (PAFEF Extraordinario)	1,838,399	4,138,707	0 %
Adquisición de Equipo Médico para Hospital	6,155,000	13,856,482	1 %
Construcción de Hospital Comunitario en Jalpa	3,618,589	8,146,371	1 %
Construcción de Hospital Comunitario en Juchipila	3,000,000	6,753,769	1 %
Pago de Amortización de Deuda	83,553,937	188,101,326	15 %
Provisiones económicas TESOFE	4,930,342	11,099,463	1 %

Nota: Los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

De las cifras anteriores destacan los rubros de obra pública que manejaron SECOP (Secretaría de Obras Públicas), JEC (Junta Estatal de Caminos) y CEAPA (Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado), tanto recursos ordinarios como extraordinarios, estos últimos debido a los excedentes petroleros, como ya se ha señalado. Entre estas entidades y organismos de la administración pública del estado se ejercieron casi 385 millones de los poco más de 538 millones de pesos que le correspondieron a Zacatecas por parte del PAFEF. En la siguiente gráfica se muestra la distribución de los recursos:

Ilustración 10. Distribución porcentual del PAFEF ejercido en Zacatecas en el año 2003.



Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Para el año 2004, nuevamente el PAFEF fue beneficiado con recursos de los excedentes petroleros, lo que provocó que hubiera variaciones en cuanto a los recursos presupuestados y los ejercidos realmente por los gobiernos estatales, particularmente Zacatecas. Como se vio en el apartado de ingresos de este mismo capítulo, para este año se triplicó el ingreso que tuvo Zacatecas con respecto del PAFEF, pues pasó de 146 millones presupuestados originalmente, a casi 480 millones ejercidos, de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 7. Distribución en cifras del PAFEF en el año 2004.

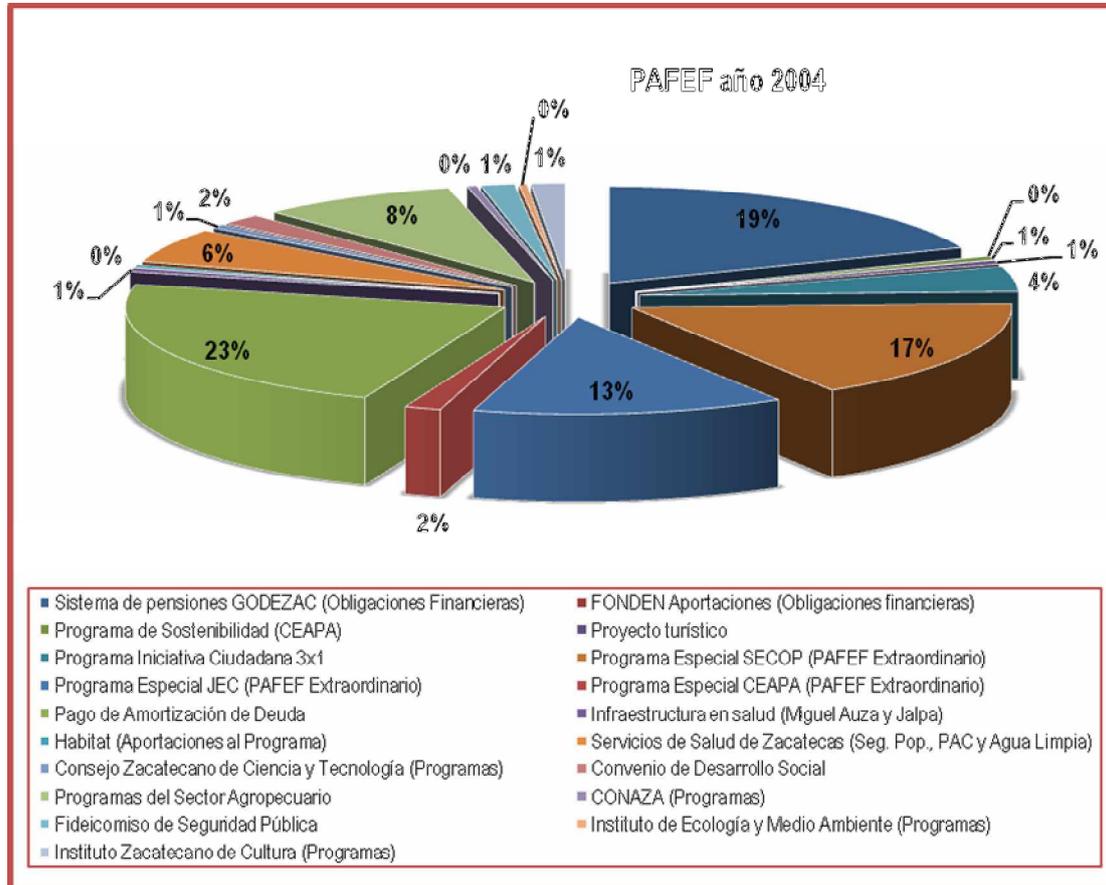
CONCEPTO	EJERCIDO		PORCENTAJE DEL TOTAL EJERCIDO
	(PESOS CORRIENTES)	(PESOS NOMINALES AÑO 2000)	
Sistema de pensiones GODEZAC (Obligaciones Financieras)	92,000,000	158,828,516	19 %
FONDEN Aportaciones (Obligaciones financieras)	155,267	268,052	0 %
Programa de Sostenibilidad (CEAPA)	2,874,966	4,963,332	1 %
Proyecto turístico	2,882,964	4,977,140	1 %
Programa Iniciativa Ciudadana 3x1	20,305,969	35,056,162	4 %
Programa Especial SECOP (PAFEF Extraordinario)	81,335,351	140,417,099	17 %
Programa Especial JEC (PAFEF Extraordinario)	64,341,472	111,078,919	13 %
Programa Especial CEAPA (PAFEF Extraordinario)	7,480,128	12,913,670	2 %
Pago de Amortización de Deuda	110,002,879	189,908,631	23 %
Infraestructura en salud (Miguel Auza y Jalpa)	2,973,838	5,134,025	1 %
Habitat (Aportaciones al Programa)	2,000,000	3,452,794	0 %
Servicios de Salud de Zacatecas (Seg. Pop., PAC y Agua Limpia)	28,000,010	48,339,131	6 %
Consejo Zacatecano de Ciencia y Tecnología (Programas)	3,000,000	5,179,191	1 %
Convenio de Desarrollo Social	8,782,782	15,162,568	2 %
Programas del Sector Agropecuario	40,743,665	70,339,738	8 %
CONAZA (Programas)	1,996,595	3,446,915	0 %
Fideicomiso de Seguridad Pública	7,000,000	12,084,778	1 %
Instituto de Ecología y Medio Ambiente (Programas)	1,692,220	2,921,443	0 %
Instituto Zacatecano de Cultura (Programas)	6,999,301	12,083,572	1 %

Nota: Los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, los rubros más beneficiados fueron nuevamente los de infraestructura básica y obligaciones financieras con dos Programas Especiales de SECOP, SEC Y CEAPA en cuanto al primero, y con el uso de recursos para el Sistema de Pensiones GODEZAC y el Pago de Amortización de deuda.

Ilustración 11. Distribución porcentual del PAFEF ejercido en Zacatecas en el año 2004.



Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Para el año 2005 la cantidad de recursos destinados para el PAFEF disminuyó. El recurso ejercido real en ese año fue de poco más de 410 millones de pesos, distribuidos según la importancia que le daba a cada rubro el gobierno en turno (Amalia García). Cabe destacar la diversidad de objetivos de gasto que tuvo el gobierno estatal, muy variada en relación con años anteriores:

Tabla 8. Distribución en cifras del PAFEF en el año 2005.

CONCEPTO	EJERCIDO		PORCENTAJE DEL TOTAL EJERCIDO
	PESOS CORRIENTES	(PESOS NOMINALES AÑO 2000)	
Sistema de pensiones GODEZAC (Obligaciones Financieras)	63,187,870	170,019,014	15 %
Proyecto turístico	8,480,000	22,817,057	2 %
Programa Especial SECOP (PAFEF Extraordinario)	910,404	2,449,616	0 %
Programa Especial JEC (PAFEF Extraordinario)	35,611,102	95,818,461	8 %
Programa Especial CEAPA (PAFEF Extraordinario)	54,996,153	147,977,637	13 %
Pago de Amortización de Deuda	118,472,002	318,771,513	28 %
Habitat (Aportaciones al Programa)	3,467,916	9,331,089	1 %
Convenio de Desarrollo Social	47,887,864	128,851,430	11 %
Programas del Sector Agropecuario	67,758,750	182,317,838	16 %
Fideicomiso de Seguridad Pública	8,000,000	21,525,526	2 %
Instituto de Ecología y Medio Ambiente (Programas)	2,000,000	5,381,381	0 %
Convenio GODEZAC- INAH	1,000,000	2,690,691	0 %
Rend. Fin. Aport. Rescate Centro Histórico	4,730,348	12,727,903	1 %
Rend. Fin. Aport. Mant. y Remod. Ofic. Recaudadoras	2,611,271	7,026,123	1 %

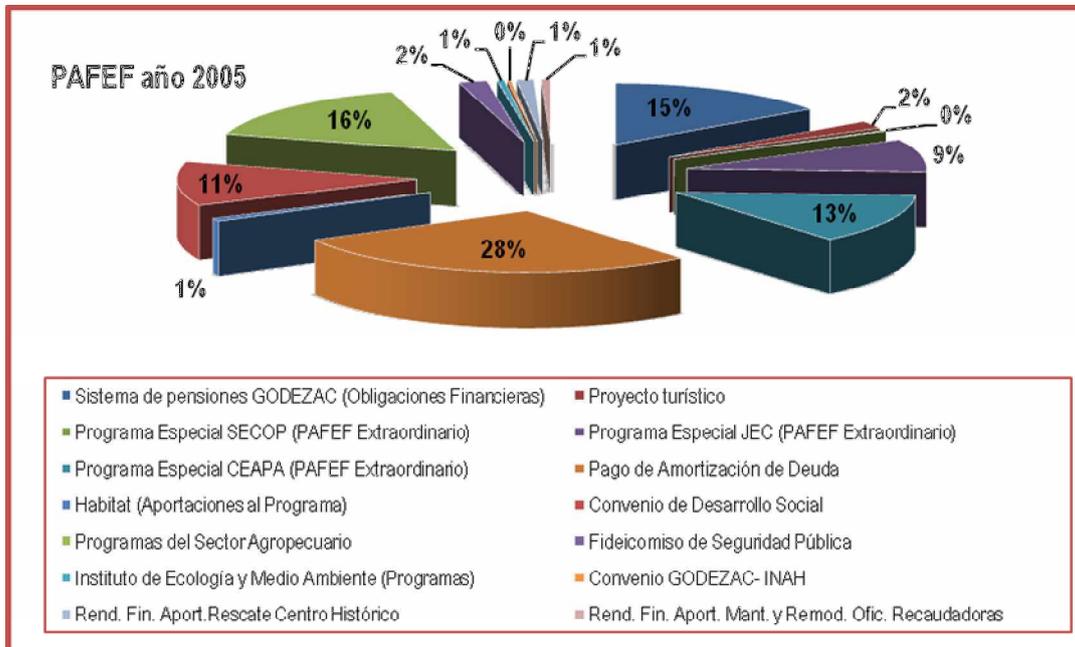
Nota: Los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

De manera clara podemos observar la distribución de los recursos en la siguiente gráfica, donde el pago de amortización de deuda es el rubro que salta a la vista con 28%, seguido de los programas especiales de SECOP, CEAPA Y SEP; en cuanto al pago de amortizaciones de deuda, resulta complicado seguir la ruta. Lo importante sería conocer el destino que se le dio a la deuda contraída con anterioridad, pues de entrada y a primera vista parece una triangulación de recursos el pagar una deuda con recursos federales etiquetados para ello, y con la posibilidad de que la deuda contratada fuera utilizada en gasto corriente.⁸²

⁸² La normatividad permite pagar deudas contraídas, pero no estima rubros específicos, de tal manera que el pago de empréstitos con los recursos del PAFEF se puede interpretar como una triangulación de recursos.

Ilustración 12. Distribución porcentual del PAFEF ejercido en Zacatecas en el año 2005.



Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

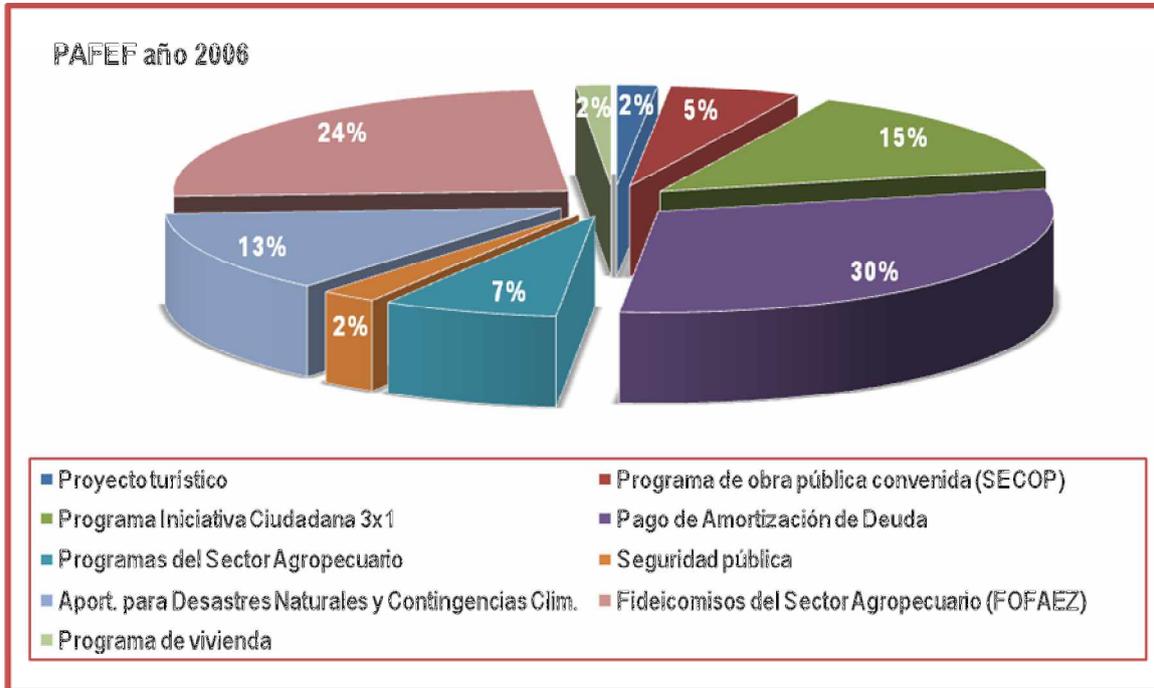
Finalmente, para 2006 el presupuesto del PAFEF se distribuyó de la siguiente manera:

Tabla 9. Distribución porcentual del PAFEF ejercido en Zacatecas en el año 2006.

CONCEPTO	EJERCIDO		PORCENTAJE DEL TOTAL EJERCIDO
	(PESOS CORRIENTES)	(PESOS NOMINALES AÑO 2000)	
Proyecto turístico	5,786,886	26,157,241,406	2 %
Programa de obra pública convenida (SECOP)	18,600,000	84,073,660,714	5 %
Programa Iniciativa Ciudadana 3x1	50,605,000	228,739,118,304	15 %
Pago de Amortización de Deuda	104,732,184	473,398,822,768	30 %
Programas del Sector Agropecuario	25,000,000	113,002,232,143	7 %
Seguridad pública	8,000,000	36,160,714,286	2 %
Aport. para Desastres Naturales y Contingencias Clim.	45,825,620	207,135,893,973	13 %
Fideicomisos del Sector Agropecuario (FOFAEZ)	85,000,000	384,207,589,286	24 %
Programa de vivienda	5,000,000	22,600,446,429	1 %

Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Ilustración 13. Distribución porcentual del PAFEF ejercido en Zacatecas en el año 2006.



Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Aquí resalta una menor cantidad de recursos del PAFEF en relación con años anteriores; 2006, el segundo año de gobierno de Amalia García y año de elecciones federales en el país (donde se renovaron los cargos de elección popular federales), fue un año donde la distribución del Programa (y último de su existencia con tal definición, antes de pasar a ser un Fondo del Ramo 33) estuvo mayormente encaminado a diversos programas de corte social.

En este capítulo se dio vista a la Cuenta Pública y de ahí se dirigió a revisar un poco del marco normativo tanto de los Ingresos como de los Egresos en la entidad federativa. Con ese panorama general se analizaron la captación y la erogación de recursos de acuerdo a la información oficial de la Cuenta Pública, tanto lo presupuestado como lo realmente ejercido.

Es importante resaltar el valor de las Cuentas Públicas, pues están significan el elemento más veraz para conocer el origen y la aplicación de los recursos con los que contó el Gobierno del Estado de Zacatecas para un periodo fiscal. En las Cuentas, además, se destacan dos tiempos presupuestales de suma importancia: los montos presupuestados originalmente (producto de las estimaciones gubernamentales y las decisiones legislativas), y por otro lado, el momento que corresponde al recurso realmente ejercido.

Tanto lo originalmente presupuestado como lo realmente obtenido o ejercido (es decir, ingresos y egresos presupuestados y reales) dependen no solamente de los factores económicos, sino de las disposiciones normativas que regulan la captación y el ejercicio, donde se destacan el papel del poder ejecutivo (en el caso del estado de Zacatecas) para disponer de los recursos de acuerdo al pacto federal y con los lineamientos de coordinación fiscal.

El PAFEF demuestra la libertad que tienen las entidades federativas para determinar objetivos de gasto. Más allá de la discusión de la suficiencia o insuficiencia de recursos que tiene un estado, está la problemática que representa la capacidad de ejercicio y la pertinencia de la aplicación de recursos.

Programas como el PAFEF ponen a discusión la capacidad de las entidades federativas para determinar proyectos que contribuyan al desarrollo, pues, como ya se ha visto, el marco de aplicación de los recursos que tiene el programa es amplio; la decisión final la tienen los gobiernos estatales y es ahí donde radica su capacidad para la promoción del desarrollo, lo que a final de cuentas redundará en el fortalecimiento de la entidad federativa.

Como se pudo apreciar en las tablas del desglose de aplicación del PAFEF por año, el destino de los recursos se fue diversificando; en el año 2000 fueron solamente cinco rubros de gasto, mientras que el año 2003 y 2004 fueron más de 17 los conceptos de gasto en los que fue aplicado el Programa; lo anterior fue resultado de la experiencia que iban adquiriendo el gobierno estatal respecto del uso del programa y, por otro lado, como resultado de las necesidades presupuestarias que se le presentaban al gobierno y que estaban relacionadas con el desarrollo de la entidad.

Así, con base en la información de las cuentas públicas y el entorno normativo de los ingresos y de los egresos (tanto presupuestados como reales) y el desglose de la manera en que el PAFEF fue distribuido durante cada año de su ejercicio, se da paso al Capítulo III, donde se revisa con mayor precisión la utilización de los recursos.

Capítulo 3 Propuesta de cambios al PAFEF

En este último capítulo de la tesis se lleva a cabo la culminación de este trabajo tomando en consideración el marco teórico del capítulo primero, así como el manejo general de algunas cifras que se hizo durante el capítulo dos, con base en la información de las cuentas públicas y de los presupuestos de ingreso y egresos aprobados y los ejercidos.

Es objetivo de este capítulo dar a conocer de manera general al lector el rumbo de la aplicación de los recursos con algunos indicadores que se irán desarrollando con base en las propias cifras y datos que se tienen de muestras específicas, para a partir de ahí determinar cuál ha sido el papel que han jugado los recursos provenientes del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en Zacatecas.

Finalmente, se presenta una propuesta específica de la utilización de los recursos y la forma en que estos podrían ser empleados de acuerdo a la historia de la propia aplicación de los recursos que se ha tenido en Zacatecas y una experiencia vinculada al desarrollo de otra entidad federativa, redondeando lo anterior con los cambios que en los últimos años sufrió el PAFEF y que han sido plasmados en la Ley de Coordinación Fiscal a partir del año 2007.

3.1 Análisis del ejercicio de los recursos.⁸³

En este apartado se realiza el análisis de la aplicación de los recursos del PAFEF a través de una muestra, previa revisión de la aplicación general del programa en cada año y por rubro operativo de gasto, que servirá de plataforma para generar una deducción de la aplicación en una sección específica en cuanto a concepto, además de concentrar el análisis posterior en diferentes tipos de proyectos de mayor cuantificación y en un área geográfica determinada.

La aplicación de los recursos del PAFEF tuvo diferentes sentidos desde su creación, de los que se dio cuenta en el capítulo primero; tales fueron, infraestructura básica, infraestructura educativa, obligaciones financieras, pagos para los sistemas de pensiones estatales, entre otros. En Zacatecas, la mayor parte de los recursos fueron destinadas a infraestructura (como se pudo ver de manera general en los cuadros y gráficas del capítulo dos) según la información de las cuentas públicas de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas, de acuerdo a la siguiente tabla y su reflejo porcentual en la gráfica que le continua.

⁸³ El desarrollo de este apartado se hace con base en los anexos técnicos de los informes de gobierno del Ejecutivo del Estado en turno para cada periodo, mismos que fueron elaborados por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Estado de Zacatecas por medio de la información que fue remitida a la misma por cada dependencia responsable.

Tabla 1. Distribución general del PAFEF de acuerdo a rubro, haciendo énfasis en INFRAESTRUCTURA BÁSICA y en OBLIGACIONES FINANCIERAS.

Distribución general del PAFEF en Zacatecas según rubro de gasto				
Cifras en pesos corrientes				
AÑO	RUBRO	MONTO	PORCENTAJE DEL PAFEF	MONTO TOTAL
2000	INFRAESTRUCTURA BÁSICA	69,796,200	76.0	91,833,248
	OTROS	22,037,048	24.0	
2002	INFRAESTRUCTURA BÁSICA	81,222,866	37.2	218,190,531
	OBLIGACIONES FINANCIERAS	113,400,000	52.0	
	OTROS	23,567,665	10.8	
2003	INFRAESTRUCTURA BÁSICA	385,143,029	70.5	546,492,855
	OBLIGACIONES FINANCIERAS	111,149,212	20.3	
	OTROS	50,200,614	9.2	
2004	INFRAESTRUCTURA BÁSICA	156,031,917	32.2	484,567,407
	OBLIGACIONES FINANCIERAS	211,158,146	43.6	
	OTROS	117,377,344	24.2	
2005	INFRAESTRUCTURA BÁSICA	97,248,007	23.2	419,113,680
	OBLIGACIONES FINANCIERAS	195,739,059	46.7	
	OTROS	126,126,614	30.1	
2006	INFRAESTRUCTURA BÁSICA	18,600,000	5.3	348,549,690
	OBLIGACIONES FINANCIERAS	158,557,804	45.5	
	OTROS	171,391,886	49.2	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de las Cuentas Públicas 2000 a 2006 de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas

En esta tabla se resaltan las cifras destinadas en cada ejercicio fiscal a los rubros de Infraestructura Básica y a Obligaciones Financieras. En pesos corrientes, se puede afirmar que al primer rubro se fueron alrededor de 800 millones de pesos, mientras que al segundo, más de 700 millones.

Cada concepto (Infraestructura Básica y Obligaciones Financieras) a su vez está desglosado en diferentes vertientes, de acuerdo a las cifras presentadas en el capítulo anterior. Aquí es de resaltar que estos dos rubros fueron los más beneficiados con los recursos del PAFEF, y representan, en su esencia, elementos del fortalecimiento de Zacatecas como entidad federativa.

En el gráfico del Anexo 3 se destaca de manera porcentual la distribución del PAFEF de los años 2000 y 2002 a 2006 por rubro de gasto, en relación con los lineamientos establecidos en cada año del destino que podía tener el Programa en consonancia con las carencias de las entidades federativas que fuera necesario subsanar para su fortalecimiento, de acuerdo a la información disponible. Es de destacarse el rubro de Infraestructura Básica (sombreado con rojo), pues como ya se mencionó anteriormente, la generación de infraestructura genera una cedan productiva benéfica para la población, además de ser uno de los rubros que al que mayor recurso le fue destinado.

También en el gráfico del Anexo 4 se puede observar la distribución financiera del PAFEF en pesos corrientes. Con esta gráfica se puede observar de forma clara la distribución del recursos en cada año, lo que da una perspectiva de la estrategia vertida en cada año, priorizando los rubros de Infraestructura y de Obligaciones Financieras. Además, el reparto de los recursos se puede interpretar como una especie de manejo de los recursos como “solventación de aportaciones” en aquellos proyectos donde por normatividad el ejecutivo estatal debía contribuir con cierta cantidad para complementar los proyectos.

Así, según la información vertida en el Anexo Técnico del Tercer Informe de Gobierno de Ricardo Monreal Ávila, el PAFEF fue aplicado en rubros como el sector educativo y en el sector de desarrollo urbano, obras públicas y vivienda, así como obligaciones financieras, entre otros. En la gráfica de la página anterior se puede apreciar la composición financiera del ejercicio del PAFEF de los años 2000, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, para tener mayor claridad sobre los montos y la distribución del recurso que se hizo.

Del mismo gráfico se destaca Infraestructura Básica, que es de manera general el rubro al que más recursos del PAFEF le fue destinado en el periodo de 2000 a 2006 (independientemente del recurso utilizado para Obligaciones Financieras), debido a que la inversión en infraestructura física es indispensable para tener condiciones que propicien el desarrollo de la sociedad⁸⁴.

Durante el citado sexenio gubernamental el rubro de infraestructura tuvo mayores aportaciones de recursos gracias al PAFEF. Este concepto es amplio en cuanto a actividades y a su propia composición: básica, educativa, de salud, vivienda, etcétera. Para fines de este trabajo se hará énfasis en la Infraestructura Básica según lo vertido en los Anexos Técnicos de los Informes de Gobierno.

En el año 2000 comienza la vida del PAFEF. Para ese año, en la cuenta pública correspondiente el gobierno del estado informó que lo había ejercido tanto en infraestructura básica como en educativa. Dentro de este último, el Comité de Construcción de Escuelas del Estado de Zacatecas (COCEEZ) realizó 69 acciones dentro del programa de Infraestructura Educativa (tal como lo

⁸⁴ Daniel Gutiérrez habla de que “El fin último de toda inversión en infraestructura es incrementar el nivel de vida de la población. Los beneficios directos que brinda la infraestructura social, hacen de ella un rubro prioritario para cualquier país. La construcción de infraestructura educativa y de salud, así como de vivienda, deben considerarse esenciales para elevar la calidad de vida y, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo de la productividad... De esta manera, la infraestructura involucra la disponibilidad de vías de comunicación (puertos, aeropuertos, vías férreas y carreteras) y todos aquellos bienes y servicios necesarios para las actividades diarias de los habitantes de un país. No hay que olvidar que la infraestructura –como la provisión de gas, agua, electricidad, servicios de salud y educación, tratamiento y distribución de agua, servicios de drenaje y saneamiento, conservación y mejoramiento ambiental, entre otros– es básica para detonar el crecimiento y desarrollo económico de las comunidades e indispensable para el desarrollo básico del ser humano.” Miércoles 31 de octubre de 2007. Núm. 5807, Infraestructura Básica y marginación, http://ejecutivosdefinanzas.org.mx/articulos.php?id_sec=40&id_art=1015&id_ejemplar=56, consultado el 26 de febrero de 2009.

marcaba la normatividad del PAFEF), a través de subprogramas de construcción, reconstrucción o ampliación de infraestructura deportiva, siendo lo más destacado lo siguiente:

Tabla 2. Resumen de acciones del COCEEZ Zacatecas.

COMITÉ ESTATAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS (COCEEZ)			
AÑO 2000			
Cifras en pesos corrientes			
MUNICIPIO CON MAYOR NÚMERO DE PROYECTOS	NO. DE PROYECTOS	MONTO APROXIMADO DE INVERSIÓN	% TOTAL DEL PAFEF EJERCIDO DURANTE ESE AÑO
Fresnillo	11	2,440,000.00	2.66%
Guadalupe	5	637,000.00	0.69%
Jerez	4	1,660,000.00	1.81%
Río grande	7	1,740,000.00	1.89%
Zacatecas	3	1,070,000.00	1.17%
Jalpa	1	1,000,000.00	1.09%
Tlaltenango	1	1,406,000.00	1.53%

Nota: Las cifras pueden no coincidir con las cifras oficiales por un redondeo en las sumas.

Fuente: Elaboración propia con base en la información y cifras contenidas en los Anexos Técnicos del Sexto Informe de Gobierno, Ricardo Monreal Ávila, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2004

Para el mismo año 2000, en lo referente al sector de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Vivienda, a través de la Secretaría de obras Públicas (SECOP) se realizaron 71 obras dentro de los programas de agua potable, servicios comunitarios, centros de salud, escuela digna, infraestructura deportiva, pavimentación de colonias populares, sitios culturales, urbanización, vialidades urbanas, y vivienda digna; estas obras a su vez estuvieron desglosadas en los subprogramas de ampliación de sistemas de agua potable, ampliación de centros de salud, desarrollo comunitario, pavimentación de concreto hidráulico, construcción de infraestructura deportiva, restauración de sitios históricos y culturales, edificios públicos, mejoramiento urbano, construcción de plazas cívicas y construcción y reconstrucción de vialidades.

En 2001, a pesar de no existir información sobre el ejercicio que se le dio al PAFEF, se obtuvo información del uso que se le había dado al Programa en el Informe del Anexo Técnico del Tercer de Gobierno, donde es de destacarse que lo relacionado al desarrollo regional en este año tiene que ver con programas de corte social o agrícola, en su gran mayoría a proyectos productivos a través de instancias federales como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación por medio de los programas Iniciativa ciudadana 3x1, Microrregiones o Alianza para el campo, o bien, a través del ejercicio de los recursos del Ramo 33 por parte de los gobiernos municipales

Para el ejercicio fiscal 2002, el PAFEF sirvió como una especie de complemento a los recursos del Ramo 33, pues cerca de 23 millones de pesos fueron repartidos entre los municipios del estado, a

parecer con un criterio similar a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en cuanto a la población.

Así mismo, fueron consideradas como Infraestructura Básica las aportaciones a diferentes rubros ligados con el sector agropecuario, dentro del programa Alianza para el Campo; con esto pareciera que se buscó solventar la exigencia de aportaciones que le correspondían al Gobierno del Estado en este programa para que se concretaran proyectos.

De acuerdo a la información contenida en el Anexo Técnico del Sexto Informe de Gobierno del Dr. Ricardo Monreal Ávila, para el año 2003, el PAFEF fue destinado en su mayoría al sector Desarrollo urbano, obra pública y vivienda, sector del cual están encargadas las Secretaría de Obras Públicas (SECOB), la Junta Estatal de Caminos (JEC) y la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado (CEAPA).

Por parte de la Secretaría de Obras Públicas, se realizaron más de 80 obras financiadas entre el PAFEF y el PAFEF Extraordinario que durante ese año se recibió por parte de la Federación como resultado del incremento de los excedentes petroleros.

Varios y diversos fueron los programas dentro de los cuales se inscribió la aplicación de los recursos del PAFEF en este año: alcantarillado, asistencia social y servicios comunitarios, definición y conducción de planeación, electrificación, fomento a la producción y productividad, infraestructura deportiva y educativa, pavimentación, sitios culturales e históricos, urbanización, y vialidades urbanas.

Dentro de este gran número de programas hubo a su vez una amplia gama de subprogramas, tales como ampliación y construcción de alcantarillado, asistencia social a la juventud, desarrollo comunitario, administración y coordinación de la planeación, electrificación rural y urbana, fomento a la microempresa, construcción y reconstrucción de infraestructura deportiva, y educativa, pavimentación con asfalto, pavimentación con concreto hidráulico, reconstrucción y restauración de sitios culturales e históricos, alumbrado público, construcción de edificios públicos, mejoramiento urbano y reconstrucción de vialidades urbanas.

En el siguiente cuadro, podemos apreciar el número de obras, los municipios con mayor número de obras, el monto aproximado de ellas y otros datos que revelan una parte del uso de los recursos del PAFEF en diversos municipios de Zacatecas

Tabla 3. Relación general de obras destacadas realizadas por la Secretaría de Obras Públicas del Estado de Zacatecas con recursos del PAFEF en el año 2003.

SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS				
AÑO 2003				
MUNICIPIO CON MAYOR	NO. DE PROYECTOS	MONTO APROXIMADO	PROYECTOS DESTACADOS	% TOTAL DEL PAFEF

NÚMERO DE PROYECTOS		DE INVERSIÓN		EJERCIDO DURANTE ESE AÑO
Fresnillo	7	31,857,000.00	Construcción de Embovedado Arroyo El Caimán, 49 millones. Distribuidor Vial Paseo del Mineral, \$12.9 millones. Distribuidor Vial Del Mineral, \$12.5 millones	5.92%
Guadalupe	7	9,277,000.00	Pavimentación varias calles, \$3 millones	1.72%
Jerez	4	9,323,000.00	Construcción de Central Camionera, \$3.4 millones	1.73%
Zacatecas	21	102,815,000.00	Urbanización Cerro del gato, \$9.5 millones. Construcción Distri. Vial El Orito, \$22 millones	19.10%
Tlaltenango	2	9,300,000.00	Construcción del Mercado Municipal, \$8 millones	1.73%
• Nota: Las cifras pueden no coincidir con las cifras oficiales por un redondeo en las sumas.				

Fuente: Elaboración propia con base en la información y cifras contenidas en los Anexos Técnicos del Sexto Informe de Gobierno, Ricardo Monreal Ávila, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2004

Este año es significativo por diversas circunstancias económicas y políticas; entre las primeras se encuentran el aumento considerable en la captación de recursos propios estatales que se plasma en la cuenta pública de ese año, así como el aumento en la captación de recursos por los excedentes petroleros a nivel nacional; en este año el Presupuesto de Egresos de la Federación consignó que los excedentes que se obtuvieran por concepto de venta de petróleo por encima del precio estimado por barril en el presupuesto de ingresos sería incorporados a la bolsa del PAFEF. De ahí que a principios de año se hayan estimado doscientos siete millones de pesos por concepto de PAFEF en la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas y a final de cuentas se hayan obtenido más de quinientos cuarenta millones.

En este año resaltan los proyectos de la elaboración del Proyecto vial y la construcción de la Vialidad Calzada Revolución por casi treinta millones de pesos, así como la Elaboración y la construcción del proyecto del Distribuidor vial del entronque con Saucedá de la Borda por dieciocho millones de pesos, así como la construcción del Distribuidor Vial del Orito en su primera etapa con un costo de casi veintidós millones de pesos.

Cabe aclarar que los dos primeros proyectos están reportados como realizados en el municipio de Zacatecas, pero físicamente las obras pertenecen al municipio de Guadalupe (Municipio conurbado con el municipio de Zacatecas), que es considerado uno de los municipios con mayor crecimiento demográfico a nivel nacional de los últimos 5 años.

La Junta Estatal de Caminos (JEC) tiene como objetivo construir y conservar vías de comunicación terrestres en el Estado. Durante 2003, la JEC desarrolló cerca de ciento cuarenta acciones con recursos del PAFEF, dentro de los programas de carreteras alimentadoras y vialidades urbanas, ambos en su respectivo subprograma de conservación; entre las acciones destacan las obras complementarias de drenaje y pavimentación en carretera Jalpa- Tlaltenango, obra que es la de mayor inversión, con cerca de 1.5 millones de pesos.

De acuerdo a la siguiente tabla, destacan varios proyectos en los municipios urbanos o de mayor población en el estado, tales como Fresnillo, Guadalupe y Jerez, por los montos ejercidos en sus caminos (cifras condensadas en pesos corrientes en los anexos de los informes de gobierno) durante ese año.

Tabla 4. Relación general de obras destacadas de las acciones realizadas por la Junta Estatal de Caminos del Estado de Zacatecas con recursos del PAFEF en el año 2003.

JUNTA ESTATAL DE CAMINOS				
AÑO 2003				
Cifras en pesos corrientes				
MUNICIPIO CON MAYOR NÚMERO DE PROYECTOS	NO. DE PROYECTOS	MONTO APROXIMADO DE INVERSIÓN	PROYECTOS DESTACADOS	% TOTAL DEL PAFEF EJERCIDO DURANTE ESE AÑO
Fresnillo	13	1,648,511	Fresnillo- Bañón E.C. Zacatecas; \$404,040. P. del Palomar- Las Mercedes, Plateros; \$208,849	0.04%
Guadalupe	6	280,204	Guadalupe- Cd. Cuauhtémoc; \$75,220; 14 km.	0.01%
Jerez	9	626,073	Jerez- Luis Moya; \$122,496; 9.4 km.	0.02%
Sombrerete	5	986,423	Río Grande- Col. González Ortega; E.C. Fresnillo; \$367,745; 52.7 km.	0.07%
Zacatecas	24	1,658,905	Conservación del Paseo Díaz Ordaz; \$725,597, 6 km.	0.13%

Nota: Las cifras pueden no coincidir con las cifras oficiales por un redondeo en las sumas.

Fuente: Elaboración propia con base en la información y cifras contenidas en los Anexos Técnicos del Sexto Informe de Gobierno, Ricardo Monreal Ávila, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2004

Del total de recursos del PAFEF ejercidos a través de la JEC, el gasto realizado en los municipios señalados en la tabla es de aproximadamente menos del 1%. Así, podemos afirmar que los municipios más importantes de Zacatecas demográficamente (y electoralmente) hablando, fueron los más beneficiados en cuanto a acciones, mas no en recursos. Se destaca que los montos de las obras son relativamente pequeños, con un promedio de 30 mil pesos.

En lo que respecta a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas (CEAPA), fueron catorce las acciones realizadas con recursos del PAFEF durante este año, entre las que destacan la Ampliación del Sistema de Agua Potable en el municipio de Río Grande, y la Construcción del Sistema de Agua Potable en Mezquital del Oro.

Esta clase de proyectos de obra pública son interesantes debido a que no solamente se realiza una obra, sino que se beneficia de forma directa a la población y permite al gobierno ampliar la base de contribuyentes mediante el cobro del agua, por más simbólico que éste sea. Lógicamente, la

relación entre la inversión estatal y la recaudación por el concepto puede llegar a ser verdaderamente desequilibrada, donde puede considerarse un subsidio el servicio público. Aquí lo importante es que se está proveyendo a la ciudadanía de un servicio básico.

En 2004 la aplicación de los recursos fue tan diversa como la interpretación del uso de los mismos de acuerdo a la normatividad del propio programa. Además del ejercicio que se le venía dando en años anteriores (ver Capítulo II), priorizando la obra pública a través de diferentes rubros relacionados con Infraestructura Básica, en PAFEF fue de gran ayuda para complementar aportaciones estatales a programas diversos o diferentes proyectos como convenios de turismo, el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, complementar el equipamiento de hospitales o fortalecer a los servicios de salud del estado en tareas como el Seguro Popular, o bien, enfocarse en complementar aportaciones para programas agropecuarios

En lo referente al año 2004, el último año de gobierno de Ricardo Monreal y año de elecciones constitucionales en el estado para la renovación de gubernatura, ayuntamientos y diputaciones locales, el Anexo Técnico del Sexto Informe de Gobierno refiere que el PAFEF fue ejercido también por las mismas dependencias que en el año anterior en el rubro de Obra pública, desarrollo urbano y vivienda, entre ellas la SECOP, la JEC y CEAPA.

La SECOP ejerció recursos tanto de PAFEF Ordinario como Extraordinario durante 2004. Como consta en los Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación de la fecha, el PAFEF Extraordinario que recibieron las entidades federativas es resultado de los excedentes petroleros que México tuvo durante esos años y que fueron directamente a la bolsa de recursos del PAFEF. En la siguiente tabla se destacan los proyectos más importantes de la primera dependencia señalada:

Tabla 5. Relación general de obras destacadas de las acciones realizadas por la Secretaría de Obras Públicas del Estado de Zacatecas con recursos del PAFEF en el año 2004.

SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS			
Año 2004			
Cifras en pesos corrientes			
MUNICIPIO CON MAYOR NÚMERO DE PROYECTOS	NO. DE PROYECTOS	MONTO APROXIMADO DE INVERSIÓN	PROYECTOS DESTACADOS
			% TOTAL DEL PAFEF EJERCIDO DURANTE ESE AÑO
Fresnillo	24	45,696,213	Construcción Alberca Olímpica; \$12,721,077.
Zacatecas	25	75,762,239	Construcción Locales Comerciales Módulos A y C, \$2,076,000 y \$3 millones, respectivamente. Aportación a obras diversas; \$5,050,000. Construcción 2da Etapa Polifuncional; \$9,844,654. Term. Unidad Administrativa Secretaría de Finanzas; \$10,140,140. Constr. de Vialidad Estación- Calz. Luis Moya; \$15,640,000. Term. Distr. Vial La Estación- La Encantada 2da Etapa; \$5,354,281.
Villa García	10	3,875,500	Arroyo El Capulín, Construcción de Puentes y Afectación del mismo.
Guadalupe	9	16,018,390	Adquisición de cemento para obras diversas, \$2,060,000
Nota: Las cifras pueden no coincidir con las cifras oficiales por un redondeo en las sumas			

Fuente: Elaboración propia con base en la información y cifras contenidas en los Anexos Técnicos del Sexto Informe de Gobierno, Ricardo Monreal Ávila, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2004

Asimismo, es de subrayarse que los recursos destinados para el Desarrollo Regional, según la información del anexo técnico, están basados en el Ramo 33, particularmente del Fondo IV (Fondo para el Fortalecimiento Municipal), los recursos del PAFEF fueron destinados al rubro de infraestructura, particularmente de infraestructura carretera en la modalidad de mejoramiento de vialidades, sin utilizarse con un enfoque regionalista, sino municipalista y hasta electorero.⁸⁵

En lo que respecta a 2004, la JEC ejerció alrededor de 64 millones de pesos de PAFEF Ordinario y Extraordinario en 31 obras, de las cuales 26 fueron proyectos que superaron los 2 millones de pesos cada uno. Aunque no está en la siguiente tabla, destaca el proyecto E.C. Zacatecas-

⁸⁵ El apoyo a los municipios se enfocó al beneficio de los municipios más poblados, lo que en consecuencia es un mejor mercado, electoralmente hablando.

Concepción del Oro, con un monto de \$16, 635,000.00 que fue el mayor monto ejercido por esta dependencia en una obra durante ese año.

Tabla 6. Relación general de obras destacadas de las acciones realizadas por la Junta Estatal de Caminos del Estado de Zacatecas con recursos del PAFEF en el año 2004.

JUNTA ESTATAL DE CAMINOS				
Año 2004				
Cifras en pesos corrientes				
PAFEF EJERCIDO EN EL AÑO 2004				\$ 538,168,000
MONTO DEL PAFEF DESTINADO A INFRAESTRUCTURA BÁSICA				\$ 385,143,029
MONTO DEL PAFEF DESTINADO A OBRA PÚBLICA				\$197,208,339
MUNICIPIO CON MAYOR NÚMERO DE PROYECTOS	NO. DE PROYECTOS	MONTO APROXIMADO DE INVERSIÓN	PROYECTOS DESTACADOS	% TOTAL DEL PAFEF EJERCIDO DURANTE ESE AÑO
Fresnillo	8	37,290,000	San Jacinto- Vicente Guerrero: \$9 millones; 8.1 km.	7.70%
			San José de Lourdes-Montemariana; \$5.2 millones, 4 km	
Jerez	5	21,400,000	El Cargadero- Palmas Altas, \$7 millones; 3.5 km.	4.42%
			Monte de los García- Parral de las Huertas; \$5.7 millones, 2.5 km.	
Nota: Las cifras pueden no coincidir con las cifras oficiales por un redondeo en las sumas.				
Fuente: Elaboración propia con base en la información y cifras contenidas en los Anexos Técnicos del Sexto Informe de Gobierno, Ricardo Monreal Ávila, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2004				

En esta tabla destacan los trabajos en el municipio de Fresnillo, donde el ejercicio del PAFEF se enmarcó en la construcción de infraestructura básica a través del programa de Construcción de Carreteras Alimentadoras ejecutado por la Junta Estatal de Caminos.

En conclusión de este apartado, se ha dado cuenta de una muestra de la aplicación de los recursos del PAFEF tomando como base el Plan Estatal de Desarrollo 1998- 2004 y la información del Sexto Informe de Gobierno de la administración de Ricardo Monreal, donde se da cuenta de una especie de evaluación del rubro de Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda, cuyo objetivo fue "proporcionar los satisfactores básicos a la población en general en Infraestructura y

Equipamiento Social, ejecutando obras que apoyen los asentamientos humanos y la comunicación entre éstos, para una distribución equitativa de los satisfactores que requiere la ciudadanía”.⁸⁶

Tanto las Secretaría de Obras Públicas, la Junta Estatal de Caminos y la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Zacatecas justifican su acciones bajo las directrices, objetivos y metas del plan Estatal de Desarrollo, donde el objetivo común es implementar las medidas pertinentes para el abatimiento de la pobreza y las desigualdades, priorizando las demandas de la ciudadanía y fortaleciendo la infraestructura de los centros de población con acciones de impacto urbano y regional, y ampliando la cobertura de los servicios básicos a más sectores de la sociedad, mejorando la calidad de los mismos en concordancia con el crecimiento de la población. Para eso supuestamente fue utilizado el PAFEF en este rubro.

3.2 El impacto.

Toda acción gubernamental requiere tener mecanismos para verificar su grado de cumplimiento o el efecto que llega a tener en la sociedad. El uso del recurso público también lo requiere.

Tradicionalmente se hace uso de ciertas variables económicas o poblacionales para conocer el estado que guarda el desarrollo de la sociedad; por ejemplo, se considera que entre más escuelas existan, mayor cobertura en educación; sin embargo, el número de escuelas no determina el número de estudiantes que puede haber, o bien, no considera la calidad de la educación.

Este breve apartado buscar dar a conocer una interpretación del impacto de la aplicación de los recursos del PAFEF en el Estado de Zacatecas, de acuerdo a la investigación que se ha realizado. Todo se resume a una metáfora muy sencilla: el que una familia sea adinerada no quiere decir que los hijos reciban la mejor educación. Pueden tener acceso a buenas escuelas pero eso no quiere decir que sean buenos estudiantes, o bien, que estén estudiando lo que ellos desean ejercer.

Con el recurso del PAFEF pasa algo similar: no por el hecho de que el gobierno tenga recursos quiere decir que lo sepa gastar en tiempo y forma en beneficio de la sociedad, lo gaste bien, y a final de un periodo determinado se pueda evaluar el impacto positivo o negativo que tuvo el uso del recurso público de acuerdo a objetivos previamente establecidos. De ahí la necesidad de incluir este apartado donde se hará una revisión de indicadores del PAFEF para dimensionar el impacto que pudo tener en Zacatecas.

Según la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, un sistema de indicadores “busca establecer de manera clara y continua el estado que guarda la

⁸⁶ Sexto Informe de Gobierno, Dr. Ricardo Monreal Ávila, 1998- 2004, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2004, pp. 9

Administración en diferentes temas (social, económico, cultural), de forma tal que contribuya a la toma de decisiones y enriquezca el quehacer político, y a su vez favorezca la transparencia en la gestión pública”⁸⁷. En el mismo sentido, Presidencia de la República en el año 2001 trabajó en una nueva vertiente de gestión pública a través de indicadores, tratando de homologar la percepción en las entidades federativas.⁸⁸

Continuando con lo establecido por el Gobierno Federal para la administración 2000- 2006, “un indicador es un dato o estadística compuestos que nos muestra el estado en el cual nos encontramos en relación a un objetivo previamente determinado”, y tiene las siguientes características: 1) debe ser relevante y fácilmente comprensible; 2) debe comprender de manera sucinta información sobre el área que se busca analizar; 3) debe resumir y asociar distintos tipos de información bajo una metodología que facilite su seguimiento en el tiempo; 4) debe promover la ubicación del estado que se guarda en relación a la meta predeterminada, y; 5) debe mantenerse dentro de un rango lógico y comparable a distintos niveles (porcentaje).⁸⁹

Sin embargo, para el estudio sobre el impacto del PAFEF en Zacatecas, se carecen de indicadores factibles que auxilien en la evaluación del periodo de duración del Programa; lo anterior puede deberse a que en el año 2001 se crea la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, que entre otras atribuciones (como las que se vieron en el Capítulo II relativas a planeación democrática, programación y presupuestación) la de evaluar el desempeño del gobierno en su conjunto.

Hasta ese año las actividades de la planeación del desarrollo las tenía la Secretaría de Finanzas, pero no había un sistema de indicadores como tal que coadyuvara en la evaluación del desempeño gubernamental. A partir del sexenio de Ricardo Monreal se inicia la construcción del sistema de indicadores para evaluar, algo que sigue puliéndose a la fecha.⁹⁰ En síntesis, la

⁸⁷ Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, Centro de Recursos Estadísticos de la Presidencia, Presidencia de la República, México, 2001. Presentación para las áreas de planeación estratégica de las entidades federativas.

⁸⁸ Durante el sexenio de Vicente Fox Quesada se trabajó en una Agenda Presidencial de Buen Gobierno, donde se habla de que México “requiere un gobierno diferente, participativo, que consulte a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno, y que de forma constante se someta a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos, sino también a la eficiencia y calidad con que se utilizan. El cambio necesita un gobierno estratégico y competitivo, que fije democráticamente las prioridades sociales e invierta eficientemente sus recursos; un gobierno ágil y flexible capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente”. Es en este punto donde se hace uso de los indicadores como herramienta necesaria para lograr ese cambio, pero esto no quiere decir que administraciones anteriores trabajaran sin indicadores. <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovacion/> consultado el 16 de marzo de 2009.

⁸⁹ Oficina de la Presidencia, op. Cit.

⁹⁰ En el Plan Estatal de Desarrollo de la administración 2004- 2010 se habla de un sistema de indicadores para evaluar las acciones que tienen como base el Plan, el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Impacto de la Gestión Pública, cuyo objetivo b) Mejorar de manera continua el desempeño de la administración pública, favorecer un otorgamiento de los recursos más eficiente y propiciar una cultura de la gestión orientada a resultados.

evaluación de la acción gubernamental continúa construyéndose, pues no hay un sistema que rijan la evaluación.

En cuanto a la entrega – recepción para la siguiente administración estatal a la de Monreal (Amalia García Medina, 2004-2010), en el mismo documento del sexto informe dice a la letra que “es importante resaltar que esta entrega ordenada y transparente ha sido posible gracias a seis años de vigilancia estricta de los procedimientos administrativos en todas las dependencias, en fiscalización, solventación de observaciones en materia de obra pública y verificación de las acciones de planeación, programación, presupuestación y ejecución, así como la entrega – recepción de obras”. Monreal señala que para evitar desestabilizaciones en la estructura de gobierno, se estuvo trabajando durante su sexenio en mecanismos de control de los recursos así como del ejercicio de gobierno, entre otros, es decir, en la generación de elementos que indicaran el estado de la administración pública y el grado de avance en proyectos y programas.

Para el rubro de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Vivienda, Monreal informó que durante su gobierno se hizo un gran esfuerzo para dignificar ciudades y comunidades, donde por vez primera la infraestructura urbana (o los programas relacionados) alcanzó a todos los municipios del estado, sin hacer distinción de distancias y número de habitantes, es decir, se atendió a todos los municipios sin importar el número de habitantes en las localidades beneficiadas.

Monreal destaca la construcción y modernización de bulevares y avenidas de acceso e intercomunicación urbana, así como los diferentes distribuidores viales de los que se hizo mención en el anterior apartado, no solamente por su monto de inversión, sino por el cambio de fisonomía que le dio tanto a Guadalupe como a Zacatecas y su zona conurbada. Basta su sola observación para darse cuenta.

También destaca la infraestructura vial con las pavimentaciones hechas en todo el estado, manejando la cifra de más de 800 calles pavimentadas, equivalentes a 4 millones de metros cuadrados, algo así como una carretera de 600 kilómetros, justo la distancia de la capital zacatecana a la Ciudad de México. De esta magnitud es la obra de pavimentación de acuerdo al sexto informe de Monreal.

Existe un párrafo interesante en el mismo documento del informe donde se habla de que “en respuesta a las demandas de los habitantes de las distintas zonas productivas del estado, este gobierno modernizó 192 accesos y enlaces carreteros, con los que pavimentamos 798 kilómetros con 745 millones de pesos”.⁹¹

Es interesante porque habla del trabajo realizado por la JEC, mejorando las vías de comunicación terrestres; sin embargo, no se hace mención sobre cuáles fueron las zonas productivas del estado

⁹¹ Sexto Informe de Gobierno, op.cit.

que fueron beneficiadas, y si los trabajos fueron realizados bajo un esquema de desarrollo de las regiones con alguna meta en particular.

Al final del apartado, se señala que “las metas alcanzadas no tienen precedentes y reflejan la prioridad que la sociedad en su conjunto demandó por décadas, de contar con más y mejores caminos que les permitieran tener un mejor nivel de vida para todos los zacatecanos”. Se asume que las mejoras en las vías de comunicación terrestre son un elemento indispensable para elevar el nivel de vida de la población del estado.

En cuanto a Desarrollo Regional y Medio Ambiente se dice que la base (para el ejercicio de recursos) fueron las asambleas de auto diagnóstico comunitario realizadas en todos los municipios, mediante las cuales se desarrolla el programa operativo anual, como estrategia de población regional. Sin embargo, no hay elementos para hablar de un desarrollo regional con uso de los recursos del PAFEF, sino por el contrario, el recurso no fue destinado en modo alguno al desarrollo regional de forma directa.

Como se mencionaba, desafortunadamente para evaluar de manera uniforme al PAFEF no hay un sistema que abarque desde el año de su creación; solamente a partir de 2004 se puede usar el sistema de evaluación del desempeño establecido en el Plan Estatal de Desarrollo, que carece de elementos de uniformidad para evaluar dos administraciones estatales. El Sistema de Seguimiento y Evaluación de Impacto de la Gestión Pública prevé tres tipos de indicadores, según lo establecido en el Anexo I del Plan Estatal de Desarrollo 2004- 2010,⁹² de acuerdo a lo establecido para la administración de Amalia García.

- *Indicadores de gestión.* Estiman el cumplimiento de los objetivos trazados en tiempo y forma (eficacia), así como la racionalidad en el uso de los recursos financieros (eficiencia).
- *Indicadores de resultado.* Miden la cobertura y alcances de cada programa.
- *Indicadores de impacto.* Evalúan el efecto que genera, en la población, la aplicación de la política pública.

Así, durante los últimos años se ha tratado de generar un cambio gubernamental para conocer el impacto de las acciones que realiza el gobierno a través del ejercicio de recursos públicos en

⁹² El Plan Estatal de Desarrollo también establece que “cada dependencia del gobierno del estado participará en el diseño de su marco de indicadores de gestión, resultado e impacto. Con base en ello, se elaborará un sistema estatal integrado de indicadores, bajo la responsabilidad del SSEIGP, que confirme y valide las mediciones de desempeño. Los resultados de la evaluación serán de naturaleza pública y de divulgamiento (sic) continuo”. En la misma línea, el Plan señala que “Las etapas previstas en el SSEIGP son el *Seguimiento de resultado*, las *Evaluaciones focalizadas* y la *Difusión de resultados*. En ellas se verifica, de manera continua, el cumplimiento de las metas y objetivos prioritarios del Plan, los programas por sector, región, por años y especiales, a partir de los indicadores de gestión y resultado; se valora el funcionamiento de las principales políticas y programas del gobierno, en la población objetivo, a través de los indicadores de impacto; y se pone a disposición del público así como de sectores interesados, de la forma más sencilla y efectiva posible, los resultados de evaluación y seguimiento, para retroalimentar la actividad gubernamental, rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control social, respectivamente.

políticas gubernamentales y públicas, por medio de diversos programas, algo que difícilmente se puede aplicar a años anteriores, sobre todo porque se carece de información general y de datos específicos al respecto.

Para lo referente al análisis independiente del PAFEF para efectos de esta tesis, la información vertida a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER), sirve de auxilio para orientar la evaluación de su aplicación, ya que el recurso fue ejercido por diversas dependencias por medio de varios programas, con objetivos generales. En consecuencia, si se tratase de homologar la evaluación conforme a lo establecido, se tendría que conjuntar la información de las diversas dependencias, lo cual no es posible, pues los indicadores utilizados en esos años eran diferentes.

En la edición 2008 del Anuario Estadístico de Zacatecas se plasma la cobertura temporal de información al año 2007; en este documento se integran datos geográfico-estadísticos, tratando fundamentalmente aspectos socio-demográficos y económicos, siendo resultado de un trabajo conjunto entre el INEGI y la SEPLADER.⁹³

En la introducción del Anuario se hace mención a que “dentro del proceso de desarrollo nacional, la información estadística constituye un insumo fundamental para la elaboración de diagnósticos, la formulación, instrumentación y control de planes y programas, así como evaluar los resultados de la gestión pública; asimismo, es un elemento indispensable en la realización de estudios e investigaciones por parte de usuarios del sector privado y académico, y del público en general.”⁹⁴

Es por lo anterior que se hace uso de los datos vertidos por INEGI y SEPLADER, con la salvedad de que los datos pudiesen no ser tan fidedignos debido a que obedecieron a coyunturas de gobierno en las cuales se comenzaba a generar información básica segura, confiable e independiente, algo que aún no se concreta.

De acuerdo a estadísticas de INEGI y de SEPLADER, la evolución de la población en el Estado de Zacatecas de 2000 a 2005 fue la siguiente:

⁹³ Cabe aclarar que la información del Anuario es aportada “por instituciones cuyos sistemas de información presentan distintos grados de desarrollo, lo que se traduce en la necesidad de realizar tareas de revisión, de adecuación y homogenización de cuadros estadísticos, que en algunos casos no desembocan en los resultados esperados de acuerdo a la normatividad establecida”. En síntesis, algunos de los datos deben tomarse con algunas reservas y con carácter de preliminares, para no dar por totalmente cierta la información vertida, y por consiguiente, que ciertos indicadores sean exactos.

⁹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Anuario Estadístico Zacatecas 2008, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Gobierno del Estado de Zacatecas, México, 2008, p. XI

Tabla 7. Población total del estado de Zacatecas y distribución por género al año 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
POBLACION TOTAL	1'375,494	1'380,260	1'383,599	1'385,218	1'385,370	1'384,512
HOMBRES	672,960	674,421	675,183	675,085	674,830	672,860
MUJERES	702,514	705,839	708,416	710,133	711,140	711,652
TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE) TOTAL	0.4	0.3	0.2	0.1	0.0	-0.1

NOTA: La información se refiere a las estimaciones que resultaron del trabajo realizado por el grupo de Técnicos de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO), del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y con la asesoría técnica de El Colegio de México.

Fuente: Elaboración propia con base de datos de INEGI, anuarios Estadísticos Zacatecas 2002 a 2008, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2008, pp. 69.

Con la anterior tabla podemos darnos cuenta de que el universo de la acción de Gobierno del Estado está en casi 1.4 millones de personas, que habitan en su mayoría en los municipios de Zacatecas, Fresnillo, Guadalupe y Jerez, entre otros. Incluso estos últimos municipios son los que sirven como cabecera de los distritos electorales federales, además, se puede observar la tendencia negativa en la tasa de crecimiento de la población. La siguiente tabla da más claridad al respecto:

Tabla 8. Municipios del Estado de Zacatecas con mayor población, así como tendencia de crecimiento de población para los próximos años.

Municipios con mayor población en Zacatecas. Tendencia de aumento de la población.			
	2000	2005	TENDENCIA
FRESNILLO	183,236	196,538	POSITIVA
GUADALUPE	109,066	129,387	POSITIVA
ZACATECAS	123,899	132,035	POSITIVA
PINOS	64,415	66,174	POSITIVA
RIO GRANDE	59,330	57,708	NEGATIVA
JEREZ	54,757	52,594	NEGATIVA
SOMBRERETE	61,652	58,201	NEGATIVA

Fuente: Elaboración propia con base de datos de INEGI, Anuarios Estadísticos Zacatecas 2002 a 2008, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2008.

La dinámica de la población en Zacatecas es contradictoria; por un lado hay municipios que siguen recibiendo la migración que se da del campo a la ciudad (Fresnillo, Zacatecas y en su mayoría Guadalupe), y por el otro lado, municipios que van en franca disminución poblacional, como Río Grande y Sombrerete, que junto con otros municipios forman parte de la región frijolera del Estado. De ahí la necesidad de la revisión de planes y programas de gobierno en términos de su

efectividad de acuerdo a la región y sus características particulares, que den luz sobre posibles políticas de mediano y largo plazo tomando en cuenta la dinámica demográfica.

Por otro lado, en el ámbito de la salud y la seguridad social (uno de los problemas más añejos de la población en Zacatecas, sobre todo la población de municipios marginados o alejados de la capital), Monreal hace un énfasis en la infraestructura hospitalaria, informando la conclusión de los hospitales comunitarios de Jalpa, Juchipila (los cuales fueron concluidos gracias a recursos de PAFEF, como vimos en el capítulo 2),⁹⁵ Calera, Villa de Cos, Valparaíso y Juan Aldama, además de la ampliación del centro de salud con hospital en Tabasco, así como el inicio del hospital en Miguel Auza (también financiado con un millón de pesos del PAFEF del año 2004, justo el último de gobierno de Monreal)

Particularmente en el municipio de Jalpa, la construcción del hospital comunitario fue un proyecto grande, por lo tanto, se tomará como un ejemplo del impacto que pudieron tener los recursos del PAFEF. Hasta el año 2007, Jalpa contaba con los siguientes datos relacionados con el sector salud y con las variables demográficas, de acuerdo al Anuario Estadístico:

Tabla 9. Defunciones de menores de 1 año de edad por municipio de residencia habitual del fallecido.

AÑO	CANTIDAD
2003	3
2004	7
2005	S/N
2006	16
2007	6
Fuente: Elaboración propia con base de datos de INEGI, Anuarios Estadísticos Zacatecas 2002 a 2008, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2008.	

De acuerdo a la información de la tabla anterior, podría relacionarse el número de defunciones de menores de un año con la construcción del hospital, debido a que anteriormente la atención pediátrica se hacen en clínicas comunitarias, y, en caso de fallas en la atención médica (negligencias) o por instalaciones deficientes para el cuidado de la madre y el recién nacido, se registraban defunciones de los menores de un año.

Sin embargo, de acuerdo también a los datos de la tabla, no parece haber una disminución de la estadística una vez que se construyó el hospital, aunque obviamente, podrían existir otras variables que generan esa información.

⁹⁵ Como se vio en el apartado anterior, uno de los varios destinos del PAFEF tuvo que ver con infraestructura; a este concepto se le dio una gran inversión durante los primeros años del Programa, entre la que se encuentra la inversión hecha a la construcción de hospitales en Juchipila y Jalpa.

Tabla 10. Población total por municipio según condición de derechohabiencia.

Jalpa		
	AÑO 2000	AÑO 2005
POBLACION TOTAL	23,470	22,909
POBLACIÓN DERECHOHABIENTE	6,005	11,430
Fuente: Elaboración propia con base de datos de INEGI, Anuarios Estadísticos Zacatecas 2002 a 2008, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2008.		

De acuerdo con la tabla anterior, el municipio de Jalpa no registra un aumento en el número de derechohabiencia. Esto puede ser porque el hospital construido está administrado por el sector salud estatal, y no por alguna institución de salud y seguridad social nacional. Sin embargo, nos habla de que, a pesar de que ya se tiene un hospital, aún no existe una dinámica regional donde se incorpore a la población rural a las instituciones de seguridad, formalizando su situación laboral y, en consecuencia, se pueda hacer uso de programas como el Seguro Popular. Con la siguiente tabla se puede verificar la idea anterior.

Tabla 11. Población derechohabiente de las instituciones de seguridad social por municipio de residencia habitual del derechohabiente según instituciones.

MUNICIPIO	2000		2004		2007	
	TOTAL	IMSS	TOTAL	IMSS	TOTAL	IMSS
JALPA	7,306	4,575	8,028	5,318	9,065	6,833
JUCHIPILA	4,531	2,412	4,811	2,462	3,834	2,211
Fuente: Elaboración propia con base de datos de INEGI, Anuarios Estadísticos Zacatecas 2002 a 2008, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2008.						

Por otro lado, en cuanto a impacto económico, para efectos de esta investigación se hará uso de variables del rubro de acuerdo al Anuario Estadístico, enfocándonos en los municipios de Fresnillo, Zacatecas, Guadalupe y Jerez, que fueron algunos de los que más recibieron recursos del PAFEF (si no es que los más).

Tabla 12. Sucursales de la banca comercial por municipio, enfocados en los municipios con mayor cantidad de habitantes y, por consiguiente, que se consideran como los municipios con mayor actividad comercial.

Indicadores Financieros				
Sucursales de la banca comercial por municipio				
	2000	2004	2005	2007
FRESNILLO	12	11	14	12
GUADALUPE	4	4	5	7
JEREZ	6	4	5	5
ZACATECAS	19	15	22	22

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos 2000, 2005, 2006 y 2008.

Pareciera que un indicativo del aumento de la actividad económica pudiera ser el aumento de sucursales de la banca comercial, en una combinación de descentralización de actividades (más sucursales con menos gente) con una lógica de aumento demográfica y en consecuencia, un aumento de la actividad comercial. Sin embargo esto no ha ocurrido en Zacatecas, pues no hay datos que permitan conocer hasta qué punto el aumento o disminución de sucursales de la banca comercial por municipio se deba a políticas de los bancos, o bien, al éxito o no en la captación del mercado bancario.

Tabla 13. Población mayor a 12 años considerada económicamente activa en el ámbito de lo formal.

Población de 12 años o más económicamente activa			
TRABAJO			
	Población Total	AÑO 2000	
		Población Económicamente Activa	Población Económicamente Inactiva
FRESNILLO	128,182	50,166	714
GUADALUPE	76,996	36,336	427
JEREZ	39,688	16,138	163
ZACATECAS	93,162	46,600	690

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos 2000, 2005, 2006 y 2008.

Con las dos tablas anteriores se puede observar que no existe mucha variación respecto de la actividad económica en relación con las obras que se realizaron aplicando los recursos del PAFEF. La actividad económica es poca y en consecuencia los datos no arrojan mayor luz sobre incremento (cualquiera que sea el incremento).

Tabla 14. Unidades de comercio y de abasto por municipio.

Unidades de Comercio y de Abasto por municipio			
	AÑO 2001	AÑO 2004	AÑO 2007
FRESNILLO	72	48	34*
GUADALUPE	21	17	20*
JEREZ	10	9	5*
ZACATECAS	22	18	12**
Las unidades de comercio son: Tiendas Diconsa, Tianguis, Mercados Públicos, Rastros mecanizados y Centrales de Abastos.			
* No existe información sobre Tianguis, Mercados Públicos y Rastros.			
** No existe información sobre Tianguis, Mercados Públicos, Rastros y se agrega el concepto de Centros Receptores de Productos Básicos.			
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos 2000, 2005, 2006 y 2008.			

De acuerdo a los datos y en una lógica comercial simple, si se hubiera aumentado la actividad económica (y hubiera más gente) crecerían las unidades de comercio. Se conseguiría una de las visiones del desarrollo basado en el aumento de la dinámica económica.

Ricardo Monreal Ávila (1998 – 2004) dice en el documento político de su sexto informe que durante su sexenio se mantuvo una batalla constante por impulsar un nuevo federalismo en donde las entidades tuvieran mejores condiciones para su desarrollo, y de alguna manera, fueron las propias entidades federativas más responsables en ello.

En el rubro de Finanzas y Administración el ex gobernador Monreal informó de un saneamiento de las finanzas públicas, con lo que se superó el círculo vicioso de que “no existe infraestructura porque no se tiene la fuente de financiamiento”.⁹⁶ También menciona que “el saneamiento financiero fue prioridad de la presente administración, la deuda directa e indirecta representaba un monto aproximado a los 600 millones de pesos, disminuyendo a 338 millones de pesos”. Así, se asume que gran parte de esta deuda fue solventada gracias al PAFEF, de acuerdo a los datos vertidos en el Capítulo II.

De acuerdo a lo anterior, una forma de “medir” el impacto de los recursos del PAFEF es a través de los datos sobre la reducción del endeudamiento público que tenía el gobierno zacatecano hasta antes del periodo de gobierno de Monreal, y durante el mismo.

⁹⁶ Sexto Informe de Gobierno, Documento Político, Ricardo Monreal Ávila, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2004, pp. s/n.

Otra forma de conocer el uso e impacto de los recursos es por medio de la fiscalización de los mismos. La fiscalización no es uno de los objetivos de este trabajo, representa un elemento interesante que ayuda a conocer, desde otra perspectiva, el impacto de la aplicación de recursos.

Sobre este tema, Monreal menciona que en cada uno de los procesos electorales se solicitó a la autoridad competente la realización de auditoría para transparentar la aplicación de los recursos públicos de parte del Gobierno del Estado, y todos los resultados fueron aprobatorios, sobre todo teniendo en cuenta el aumento de la obra pública en los años electorales 2003 y 2004, por elecciones federales y locales, respectivamente, y máxime porque los números y los datos de los anexos técnicos de los informes gubernamentales dan pie a creer que hubo un manejo electoral de los recursos.

En el "Informe de resultados de la revisión de la cuenta pública estatal del ejercicio fiscal 2004", realizado por la Auditoría Superior del Estado (ASE) en lo que respecta a la Secretaría de Obras Públicas⁹⁷ se realizó una revisión física a 6 obras (sólo una muestra), en la que se observó la obra "Adquisición de cemento gris para las municipios de Moyahua de Estrada, Luis Moya, Apulco y Cuauhtémoc".

En el ejercicio de fiscalización al que se hace referencia, se documenta el registro de un pago por \$87,029.68 por concepto que no corresponde al objeto del gasto (pagos indirectos de Combustibles y Gas de Carburación, Papelería y Refacciones); la respuesta de la SECOP a la observación fue en el sentido de justificar al procedimiento que había llevado a cabo en cuanto a formas, mas no en el impacto de la obra en sí.

Obras Públicas señaló que "La dependencia ejecutora tiene la responsabilidad de realizar la suspensión de los suministros de materiales, para verificar que efectivamente fueron entregados en el sitio de almacén y posteriormente se efectuarán visitas de supervisión para corroborar que el cemento fuera aplicado en las obras que el municipio había autorizado".⁹⁸

En el mismo sentido, en el informe se señala que la SECOP "aplicó los indirectos en forma adecuada en acciones de supervisión y en insumos para los vehículos utilizados para la supervisión del programa de adquisición de cemento, pues no sólo era la adquisición, sino que éste tenía un objetivo social que aumenta una constante supervisión".⁹⁹

⁹⁷ Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública Estatal, Ejercicio Fiscal 2004, LVIII Legislatura, Tomo II, Volumen 3, pp. 13. La SECOP tiene como objetivo instrumentar y conducir las políticas y programas del Gobierno del Estado en materia de desarrollo urbano y vivienda, comunicación y obras públicas, bajo las directivas que se determinen en el Plan Estatal de Desarrollo y las disposiciones jurídicas vigentes en Zacatecas. Este punto es básico para conocer el objetivo de la fiscalización.

⁹⁸ Ibid, pp. 14

⁹⁹ Ibid, pp. 15

La recomendación hecha por el órgano de fiscalización señala la necesidad de que en lo sucesivo, la SECOP “implemente mecanismos de control para llevar a cabo el registro detallado de los gastos indicativos, que permita conocer por cada una de las obras, los gastos generados, las características de los vehículos y a qué supervisión o residente está asignado, lugar de la comisión, cantidades de combustible y mantenimiento, por cada uno de los vehículos, entre otros, así mismo para que se integre en cada uno de los expedientes el soporte documental, técnico y administrativo necesario para justificar los gastos realizados”.¹⁰⁰

En el mismo tenor, la recomendación de la ASE es que la Contraloría Interna del Gobierno Estado de Zacatecas verifique en lo sucesivo la recomendación.

Para el año 2006, una parte del PAFEF se destinó al Consejo Promotor de la Vivienda en Zacatecas; en el Informe de resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública 2006, la ASE, en el Resumen de Resultados, indicó que “de los recursos aplicados dentro del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de la Entidad Federativa (PAFEF) por el orden de \$5, 000,000, se destinaron a la adquisición de reservas territoriales en diferentes municipios del estado. Derivado de la revisión física y documental de una obra que constituyó la muestra seleccionada, no se desprenden observaciones que hacer constar”.¹⁰¹

Lo importante a destacar es que los recursos del PAFEF no fueron fiscalizados, en su totalidad, sólo una pequeña parte que da pie a señalar la poca transparencia.

De igual manera que en el anterior, en el mismo informe pero en lo relativo a la Secretaría de Obras Públicas, la ASE llevó a cabo una revisión documental y física a una obra que constituyó la muestra seleccionada, comprobándose su terminación y que se encuentra en operación, y por consecuencia, no se desprendan observaciones.¹⁰²

¹⁰⁰ Ibid. Pp. 24

¹⁰¹ Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, Informe de resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Estatal, Consejo Promotor de la Vivienda Popular, Volumen 8, Tomo II, Ejercicio Fiscal 2006, LVIII Legislatura, pp. 11.

¹⁰² Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, Informe de resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Estatal, Consejo Promotor de la Vivienda Popular, Volumen 3, Tomo II, Ejercicio Fiscal 2006, LVIII Legislatura, pp. 3.

3.3 Propuesta de aplicación. Los proyectos susceptibles.

Uno de los objetivos de este trabajo está relacionado con una propuesta de destino de recursos presupuestales, con miras a crear una estrategia ligada al desarrollo de la entidad federativa; esta es la razón de este apartado, que está basado en el estudio del fideicomiso FIDENORTE que el Gobierno del Estado de Nuevo León instituyó durante la administración del Lic. José Natividad González Parás (2003-2009).

Las entidades se fortalecen en la medida en que sus regiones crecen demográfica y políticamente de manera equilibrada, pues esto permite un manejo equitativo, pues esto se traduce en un manejo transparente de los recursos públicos y en su distribución objetiva de los recursos. A final de cuentas, y de acuerdo a lo revisado en el capítulo I, el financiamiento del desarrollo se hace a través de financiamiento público (en la mayoría de los casos).

El FIDENORTE es una medida que el gobierno de Nuevo León tomó para generar condiciones que permitieran el desarrollo de la zona norte del estado, pues es sabido que la zona metropolitana de Monterrey es el corazón político, económico, social y cultural de Nuevo León, lo que ha provocado que gente de diferentes zonas del Estado de Nuevo León y de otras entidades federativas vecinas emigren a esta parte para mejorar sus condiciones de vida.

La explosión económica de la zona metropolitana de Monterrey también provocó el nulo o mínimo crecimiento de otras regiones, en este caso la zona norte; así, el gobierno del Estado de Nuevo León creyó conveniente establecer un mecanismo para el desarrollo de la zona norte a través de un fideicomiso que auxiliara el financiamiento de proyectos cuya finalidad fuera coadyuvar en la mejora de las condiciones de vida de los neoloneses, algo que podría ser de gran utilidad para Zacatecas en sus diferentes regiones.

El FIDENORTE en Nuevo León "es un organismo público descentralizado que nace como una estrategia del Gobierno del Estado para fortalecer el crecimiento económico y social de la Región Norte de Nuevo León, así como para generar condiciones que estimulen el arraigo de su población y llevar oportunidades de desarrollo a todos los habitantes del Estado."¹⁰³

Nuevo León desarrolló en su zona metropolitana de Monterrey una gran dinámica económica basada en la industria, y por su cercanía con Estados Unidos, tuvo necesidad de mejorar sus mecanismos de exportación. Como se señala en los antecedentes del Fideicomiso

"ante la evolución favorable de las actividades del Puente Internacional Colombia y la evolución socioeconómica de los municipios y a las exigencias mismas de la administración

¹⁰³ <http://www.nl.gob.mx/?P=fidenorte>. Consultado el 25 de julio de 2008.

pública, el Gobierno del Estado finiquitó al FIDENOR y se delegaron las funciones en dos organismos paraestatales de nueva creación, por un lado la CODEFRONT, cuya encomienda es atender las operaciones del Puente Internacional Colombia y por otro lado el FIDENORTE Nuevo León, cuyo encomienda es apoyar a los municipios a través de programas de carácter económico, social, así como de infraestructura y equipamiento”.¹⁰⁴

El fideicomiso se inserta en una nueva orientación y estructuración de la administración pública estatal en donde se busca, según el propio antecedente del Fideicomiso y basados en la misión y visión, coadyuvar con el desarrollo de la región norte; el FIDENORTE se constituye formalmente el 20 de junio de 2005, casi dos años después del inicio de la administración estatal a cargo de Natividad González Parás. Su naturaleza jurídica le permite imponerse sus propios mecanismos de operación pero sin contradecir o ir más allá de lo que la normativa imperante en el estado le permite, en cuanto al uso de recursos públicos.

El FIDENORTE tiene como misión “ser el organismo que facilite la coordinación y la aplicación de los programas establecidos por los tres órdenes de gobierno, conjuntando esfuerzos y recursos, públicos y privados, que permitan lograr sinergias en la aplicación del gasto, para con ello atender a un sector más amplio de la sociedad”.¹⁰⁵

Aquí lo interesante es reconocer el papel del fideicomiso como el ente que logra aterrizar algunos de los esfuerzos privados por impulsar proyectos de inversión de diversa índole a través de la conjunción de esfuerzos de diferentes niveles de gobierno; lo anterior, aunado a su visión,¹⁰⁶ se asocia a una serie de esfuerzos por hacer uso de recursos públicos en aquellos proyectos que, independientemente de una connotación económica, están encaminados a mejorar las condiciones de vida de la población objetivo.

A través de su estructura administrativa,¹⁰⁷ el FIDENORTE maneja con autonomía los recursos que forman parte de su fondo de operación, de tal manera que depende de sí mismo únicamente para aprobar o desaprobar proyectos, y la consecuente aplicación de recursos de acuerdo a las siguientes funciones:

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ La visión del FIDENORTE es “fomentar e impulsar el desarrollo económico y social de la Zona Norte, aprovechando las potencialidades de cada una de sus distintas regiones, con el fin de posicionarla como un polo de desarrollo generador de un crecimiento sostenido y sustentable, que permita incrementar el nivel de vida de sus habitantes, para con ello contener la migración y fomentar el arraigo”, http://www.nl.gob.mx/?P=fidenorte_misionvision. Consultado el 26 de julio de 2008.

¹⁰⁷ La estructura del fideicomiso es la siguiente: Comité Técnico; Director General, Coordinador de la Unidad Administrativa; Asistente Administrativa; Coordinador de Proyectos Estratégicos; Coordinador de Desarrollo Económico; Coordinador de Desarrollo Social; Coordinador de Vinculación y Enlace; Analista de Vinculación y Enlace; Coordinador de Planeación y Evaluación y; Analista de Planeación y Evaluación.

- Proponer estrategias para impulsar el desarrollo municipal, el equilibrio regional, la creación de polos de desarrollo y la desconcentración para el desarrollo económico equilibrado y sustentable de la región norte del Estado.
- Participar activamente en coordinación con los tres órdenes de gobierno en los programas o proyectos que impulsen el desarrollo de la región norte, con total respeto a la autonomía municipal.
- Promover la participación del sector privado, de los organismos no gubernamentales y de las asociaciones civiles, así como de organismos internacionales en aquellas actividades que fomenten el progreso del norte del Estado.

Con sus atribuciones, FIDENORTE procura el otorgamiento de apoyos a programas de carácter social, de infraestructura y equipamiento a los municipios de la región norte de Nuevo León, de conformidad con los términos y condiciones que previamente considere y acuerde su órgano superior, que es el Consejo Técnico.¹⁰⁸ Lo anterior es algo potencialmente realizable en Zacatecas de acuerdo con los lineamientos del PAFEF, como ya incluso se observó en el capítulo II y en la primera parte del presente al analizar el uso en infraestructura básica que se le ha dado al Programa.

Este fideicomiso ofrece el servicio de establecer los vínculos necesarios entre la ciudadanía y los gobiernos municipal, estatal y federal, con el fin de que se haga más sencilla la aplicación de recursos en diferentes programas de apoyo. Además, otorga apoyos a proyectos que tengan un impacto regional, impulsen la generación de empleos, incidan en el mejoramiento de la productividad y competitividad de la región norte del Estado y contribuyan al desarrollo económico, social y al mejoramiento ambiental.¹⁰⁹

En opinión del Doctor José Juan Cantú,¹¹⁰ Director General del Fidenorte, y según el documento que le da vida al fideicomiso, Fidenorte busca darle valor agregado a productos, promoviendo y fomentando el trabajo conjunto de las dependencias y organismos del sector público y privado; este organismo también busca diseñar y coordinar la planeación, desarrollo, comercialización y mantenimiento de nuevos polos y productos para el desarrollo turístico de la entidad y de la región. Como se puede ver, los objetivos del Fidenorte son amplios y variados, pero a final de

¹⁰⁸ De acuerdo a la información contenida en la página de internet del Fideicomiso, sólo se consideran un par de atribuciones propias del Fideicomiso. http://www.nl.gob.mx/?P=fidenorte_atribuciones, consultado el 30 de junio de 2008.

¹⁰⁹ Para conocer de forma textual el servicio que ofrece FIDENORTE se puede consultar la página de internet del Gobierno del Estado de Nuevo León, www.nl.gob.mx, o bien, acudir directamente al enlace http://www.nl.gob.mx/?P=fidenorte_servicios. Consultado el 26 de junio de 2008.

¹¹⁰ Entrevista realizada el 23 de junio de 2008 en las instalaciones del FIDENORTE, Monterrey, Nuevo León.

cuentas buscan canalizar la aplicación de recursos públicos de forma tal que se genere un desarrollo de la parte norte de Nuevo León desde diferentes perspectivas.

El fideicomiso ha buscado aprovechar las ventajas comparativas que tiene la región, reconociendo las características geográficas, demográficas, climáticas, de recursos naturales y de otra índole, para conocer la importancia y las vertientes de desarrollo que pueda tener, y vinculando a los diferentes actores sociales con ello a través de la oferta educativa, la generación de espacios recreativos y aprovechando el eje comercial con Texas, todo basado en la descentralización. Aquí es de destacarse el enfoque de territorialidad que existe en el Fideicomiso, de acuerdo a lo señalado en el apartado de desarrollo regional del primer capítulo.

Para el personal del Fideicomiso, en ocasiones no se logra percibir o ver con claridad la problemática que existe para el ejercicio del recurso público; la dificultad con que se desenvuelven los servidores públicos ante las “trabas” que ejercen otros servidores públicos a través de los mecanismos de control del gasto, o bien, de la fiscalización del mismo, es una problemática constante que frena el desarrollo de actividades gubernamentales.

Además del ejercicio de los recursos, el Fideicomiso plantea otra problemática operativa como parte esencial del proceso: es importante tomar en consideración la formación de los proyectos que se presentan al FIDENORTE, esto es debido a que hay poco seguimiento a los proyectos, particularmente los productivos. ¿Hasta dónde llega la facultad del gobierno para dar el seguimiento y no soltar la consumación de los proyectos en diferentes regiones?, ¿Y hasta dónde llegan las diferentes áreas del gobierno para no mezclarse unas con otras, lo que pudiera ocasionar a la postre entorpecer las relaciones sociales o intergubernamentales?

En este punto es importante señalar esta preocupación del Fideicomiso, pues de ella depende en gran medida el que, por citar un ejemplo, productores nogaleros del norte de Nuevo León reconozcan la importancia de la asociación entre privados y de éstos con el gobierno para el desarrollo local. Saben que se necesitan unos a otros y es prácticamente imposible acercarse al éxito sin la participación conjunta.

Sin embargo, no todo pareciera ser positiva o idóneo dentro de los trabajos del Fideicomiso. Por el lado negativo, se tiene que el Fidenorte se enfrenta a diversos factores contrarios, como son los siguientes:

- La integración con la gente. El personal de Fidenorte sabe que la gente requiere tener confianza con la instancia gubernamental, pues de lo contrario, la falta de confianza no generará la colaboración necesaria. La generación de confianza entre gobierno y sociedad es esencial, pero muy difícil de conseguir, sobre todo si la sociedad ya ha tenido malas experiencias en este sentido. Por lo tanto, el Fideicomiso tiene que actuar con gran

certeza y con mucha transparencia para dar a conocer el nuevo esfuerzo que está haciendo el gobierno sin favoritismos políticos.

- La cadena de acciones. El fideicomiso no se ocupa por sí solo de los proyectos. La parte sustancial es la propia organización de los ciudadanos, esa que se da a través de entendimientos institucionales, en la que el gobierno orienta, da directrices, pero no conduce en su totalidad el proceso.
- El fideicomiso sirve de cuña. Ayuda a gestionar entre diferentes dependencias. Reúne esfuerzos, voluntades y recursos. El apoyo del fideicomiso está orientado a complementar lo faltante al grupo beneficiario que no se le otorgó a través de bancos.
- Lograr el asociacionismo, aunque este no es definitorio. Si no existe esta iniciativa de los ciudadanos, difícilmente el gobierno, en general, podrá hacer algo en su beneficio.
- Cuando un proyecto se contrapone con otro u otros proyectos de un organismo o dependencia estatal o federal. Se compiten el mismo mercado social para dar el recurso. En síntesis, hay duplicación de funciones y muy poca eficacia en ambos.
- La falta de mayores recursos financieros y el costo en sí del fideicomiso, y las trabas burocráticas que se pueden dar entre fiduciario y fideicomitente.
- Generar la coordinación de los tres niveles de gobierno. El problema es cuando los beneficiarios no tienen el recurso complementario, lo que provoca que la participación conjunta no se logre, rompiendo con uno de los postulados federalistas a través de la cooperación entre los niveles de gobierno.
- Diferenciar la dinámica metropolitana de la rural. Atender la ubicación geográfica. De esto incluso habla Braudel cuando hace referencia a la necesaria adecuación al entorno geográfico. La dinámica de los actores de gobierno no es la misma no solamente por cuestiones relativas al trabajo mismo, sino al lugar geográfico donde la desempeñan, y la problemática inherente al amplio sector rural que tiene Nuevo León en el norte del estado, en comparación con la dinámica citadina que se desarrolla en Monterrey y su zona metropolitana. El Fideicomiso responde a la realidad fuera de Monterrey.

Otra parte importante del Fideicomiso es que su sede se encuentra en el corazón de la región norte del estado, con una oficina de gestión en la capital del estado. Esto permite que la ciudadanía reconozca al FODENORTE como parte de la comunidad y se acerque a él para solicitar

apoyo en diferentes proyectos que coadyuven al desarrollo de los municipios que integran la región.

Así, el FIDENORTE parece manejarse como una nueva estrategia gubernamental con claridad en su misión y visión, y sobre el papel que juega dentro de la definición de acciones que estén encaminadas al desarrollo de una región. El Fideicomiso, sin duda, entra en una nueva forma del ejercicio de recursos públicos fuera de las estructuras tradicionales de dependencias y entidades de la administración pública, donde es un grupo reducido de servidores públicos los que organizan y valoran las acciones a seguir bajo un plan de desarrollo regional bien estructurado lo que puede ser más benéfico para la región y el aumento de sus potencialidades.

3.4 Cambios en el marco del PAFEF.

El planteamiento y la promoción del desarrollo regional se asumen como una responsabilidad compartida entre el Gobierno del Estado y los ayuntamientos municipales, con una estrecha colaboración de las dependencias del Gobierno Federal para la consecución de las acciones. Así funciona el federalismo.

La descentralización de funciones y recursos estatales hacia los municipios y el impulso al desarrollo desde el municipio, también son planteados como principios fundamentales para conformar una plataforma de apoyos al desarrollo regional y municipal, con el claro objetivo de sumar esfuerzos, agilizar respuestas, concretar acciones y eficientar el uso de recursos.

Se asume como necesario de cara a los próximos años el urgente establecimiento de una estrategia de acción regional para impulsar un desarrollo sustentable económicamente viable, socialmente justo y ecológicamente apropiado como medida para alcanzar el bienestar de toda la población en el estado de Zacatecas, basados en los esquemas de políticas gubernamentales dirigidas desde el Poder Ejecutivo estatal.

El 27 de diciembre de 2006 se publicó el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, en el cual se plasmaban diversas disposiciones que implicaban cambios para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

A partir del decreto, el PAFEF se convierte en un Fondo más del llamado Ramo 33, y se le conoce ahora como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Así, el PAFEF deja de ser un Programa establecido cada año a través del Presupuesto de Egresos de la

Federación y se convierte en un Fondo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, instituyendo en su artículo 25 la manera en que se integran las aportaciones. A la letra dice que

“Artículo 25.-... se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en este capítulo.”

En consideración de Bojórquez, dos de las principales implicaciones financieras para las entidades federativas con estos cambios a la ley son: 1) dejan de ser un subsidio de la federación para los estados del país y; 2) ahora los recursos pueden destinarse a fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con la inversión privada.¹¹¹

Elemento importante es que ahora son considerados como aportaciones que se hacen al FAFEF. Esta figura permite que las entidades federativas las afecten para garantizar el pago de deuda financiera de las propias entidades, es decir, sirve como una especie de empeño. Lo importante es que, como aportaciones, también pueden ser fiscalizadas por el gobierno federal.

Según el decreto, el destino que se le puede dar a los recursos es el siguiente:

“Artículo 47. Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero,

¹¹¹ Bojórquez León, César: Efectos de las Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas y Municipios, INDETEC, México, 2007, <http://www.indetec.gob.mx/e-financiero1/Boletin89/FAFEF-LCF.pdf>, consultado el 16 de enero de 2009.

siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;

III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;

IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;

V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;

VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;

VII. Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;

VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y

IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores. Las Entidades Federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre”.

Como se puede apreciar, en los incisos I, VI, VII y VIII se hace uso de la frase “siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local” para tratar de asegurar la participación de ambos niveles de gobierno, es decir, obligar al ejercicio

del federalismo en la aplicación de los recursos. En síntesis, el FAFEF tiene que ser usado como recurso complementario, es decir, como un agregado.

Con esta reforma a la Ley de Coordinación Fiscal pareciera haber de trasfondo un espíritu de fomento a la actividad económica y un estímulo a la recaudación de las participaciones federales y, en el caso de las aportaciones, fortalecer un componente solidario y redistributivo. Aquí se elevó el componente compensatorio, con el objeto de beneficiar a los estados de menor ingreso a través de una redistribución inversamente proporcional al PIB per Cápita estatal.¹¹²

Con estos cambios, se fortalecen los presupuestos de las entidades federativas, dando certeza a los mismos sobre la inclusión de este fondo cada año a través del Ramo 33; también, como se plasma en el Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), "con el objeto de fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos locales, se estableció un mecanismo de garantías o de fuente de pago, para que las entidades federativas obtengan financiamiento y cubran sus obligaciones contraídas con el respaldo de las asignaciones que anualmente reciben por concepto del FAIS y del FAFEF".¹¹³

Como se veía en el último párrafo del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal citado párrafos arriba, "los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos".

A través de las previsiones y de las aportaciones federales, el Gobierno Federal transfiere recursos a las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales para atender las demandas de educación, salud, infraestructura básica, servicios, seguridad pública y asistencia social. Asimismo, se apoya el federalismo al transferir recursos a las entidades federativas y municipios con fines específicos, lo que coadyuva a mejorar la eficacia en la ejecución de los programas y proyectos en los que se aplica el gasto público por parte de las administraciones locales.

Así, la propuesta de cambios estaría dirigida únicamente el destino que se le puede dar a los recursos del PAFEF, siendo ésta la infraestructura básica exclusivamente, en una vertiente de desarrollo urbano. Esto debido a que la construcción es siempre un elemento que genera cadenas económicas de importante magnitud dependiendo del tipo de obra y el lugar donde se desarrolle,

¹¹² Primer Informe de Gobierno, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, Presidencia de la República, Política Hacendaria para la Competitividad, http://primer.informe.gob.mx/2.2_POLITICA_HACENDARIA_PARA_LA_COMPETITIVIDAD, consultado el 2 de febrero de 2009.

¹¹³ *Ibíd.*

independientemente del impacto posterior al término de las obras de infraestructura que se estén generando.

El motivo de la propuesta es simple: los recursos del PAFEF en los últimos años han sido utilizados en Zacatecas en gran parte para infraestructura que hace falta en el estado, infraestructura básica relacionada con la salud, la educación, las vías de comunicación y el agua potable y alcantarillado. Es decir, obras importantes.

Sin embargo, como se vio en el capítulo 2 y al inicio del presente capítulo, otra gran parte de los recursos fueron a parar al pago de obligaciones financieras, esto es, al pago de deudas o empréstitos contratados por el Ejecutivo estatal con autorización de las legislaturas para emprender proyectos de diversa naturaleza. Sin embargo, no hay mucha claridad con respecto del destino que tuvieron los recursos motivo de la deuda. Se pueden encontrar elementos suficientes en la revisión de los anexos técnicos que los recursos producto de los empréstitos no fueron utilizados de forma estratégica y transparente, por decir lo menos.

Así, se puede crear una bolsa de recursos exclusiva para el desarrollo de infraestructura que sea manejado única y exclusivamente por el Gobierno del Estado, y que sea destinado en una forma similar al FIDENORTE: un Fideicomiso único con la capacidad y las facultades para generar infraestructura de forma estratégica para desarrollar alguna(s) regiones del estado con miras al crecimiento urbano.

Como también se puede ver en la Ley de Coordinación Fiscal, la afectación financiera (el pago de deuda) que se pueda realizar haciendo uso del PAFEF tiene algunas restricciones, mismas que se enuncian a continuación:

- Que las obligaciones se contraigan con la Federación o las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.
- Que cuenten con autorización de las legislaturas locales.
- Que se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.
- Que los financiamientos que den origen a las obligaciones únicamente podrán destinarse a los fines permitidos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, así como a los fines establecidos para el caso del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
- Que las entidades federativas y los municipios que contraigan obligaciones al amparo del artículo 50 de la LCF, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les

correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones.

Lo que es importante señalar es que no necesariamente los recursos del Fondo pueden seguir esta vía, tortuosa y hasta cierto punto innecesaria, toda vez que se pueden orientar, como se mencionaba, al desarrollo de las regiones del estado por medio de un fideicomiso cuyo fin exclusivo sea la infraestructura básica para el desarrollo urbano.

De esta manera se podrían orientar diversas acciones gubernamentales por medio del fideicomiso con fondos del PAFEF en conjunción con otras instancias gubernamentales y los gobiernos municipales para integrar las regiones al crecimiento económico y social del estado, estrechar la relación entre proyectos de desarrollo y metas regionales, aprovechar la diversidad económica regional y sus potencialidades, eficientar la distribución racional del gasto e inversión pública entre las regiones, todo con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los zacatecanos.

Algo fundamental de este cambio en el marco del FAFEF es que se facilita incluso la fiscalización de los recursos por un lado, y se establece una descentralización de las acciones para la generación de infraestructura. El fideicomiso, por sí mismo, podría ejercer recursos y programar otros para la creación de obra pública, además de ser un eje administrativo que procese actividades relacionadas a la construcción, como licitaciones, por ejemplo.

Comentarios finales

El federalismo está en gran medida en el ejercicio de los recursos, en el culmen de la ruta del dinero, siguiendo la línea de Deil Wright. Hay un gran margen de maniobra para los gobiernos estatales y municipales para el ejercicio de los recursos públicos, más allá de que éstos sean suficientes o insuficientes. Los gobiernos locales deciden y ejecutan gran parte de sus obras. Ahí está el federalismo.

Existe una gran libertad para el uso de recursos públicos en cada uno de los niveles de gobierno; estas facultades en las entidades federativas, particularmente en Zacatecas, permiten reconocer y apreciar que el ejercicio federalista va más allá de la cantidad de recursos que se manejen, o de la proporcionalidad de éstos hacia con factores demográficos. El ejercicio federalista es la libertad con que aún se manejan gobiernos estatales, en este caso Zacatecas, libertad que está determinada (en el ámbito del ejercicio de los recursos) por la normatividad estatal y por los mecanismos de planeación.

La coordinación fiscal es un elemento técnico necesario para establecer atribuciones y facultades de los niveles de gobierno en una cuestión fundamental: los procesos impositivos que tienen una vuelta clara hacia la sociedad a través del gasto público. Esto evita no solamente la mencionada anarquía fiscal, sino que dota a los gobiernos de fuerza para asegurar la contribución, aunque en este apunto hay tópicos pendientes dentro del llamado federalismo hacendario (atribuciones para ingresos y gasto en cada nivel de gobierno) y en el fortalecimiento de los sistemas de recaudación, así como de aumento en los porcentajes de participación a los gobiernos locales.

El desarrollo local tiene que basarse en lo local. Para el desarrollo regional, sería la suma de los desarrollos locales. La coordinación gobierno- sociedad se enmarca en un esquema donde se hace necesario recuperar en primer lugar un concepto de desarrollo que tome en cuenta las posibilidades del estado y, por otro lado, aceptar el papel del gobierno no como eje, sino como un elemento impulsor del desarrollo con los mecanismos gubernamentales, principalmente vía presupuesto público.

El desarrollo se asume como una responsabilidad compartida entre los niveles de gobierno y los ayuntamientos municipales. Desde el punto de vista de la coordinación fiscal, el desarrollo está orientado desde la aplicación de parte de los recursos presupuestales por medio de los ejecutivos estatales y de los municipios. Facultades hay, desarrollo no propiamente.

El verdadero federalismo se encuentra en lo local y su capacidad para hacer lo que puedan y lo que quieran. Este concepto consiste en dejar hacer lo que la gente puede y quiere hacer por sí misma, en sus localidades, con el impulso del gobierno. La organización local va más allá de la esfera de competencias del gobierno, aunque sin duda los lineamientos federalistas y la estimación jurídica en ingresos y egresos de forma normativa coadyuvan a la consecución de desarrollo a través de mecanismos gubernamentales.

Los recursos del PAFEF pueden ser considerados como una veta de un nuevo federalismo más cooperativo desde el punto de vista económico. Las entidades federativas juegan un rol más importante como gobiernos locales, y una de las demandas políticas más importantes de los actores públicos en estados y municipios es la necesidad de recursos en las localidades, así como una revisión del marco federalista en donde haya mayor claridad e igualdad tanto en la captación de los recursos como en su ejercicio.

En este trabajo está considerada como fundamental la aportación económica que el gobierno hace a través de políticas públicas (planes, programas) para el desarrollo de regiones (particularmente su desarrollo económico). Esta tesis fortalece la idea de que sin recursos públicos difícilmente puede generarse un verdadero desarrollo en muchas regiones del país, incluida Zacatecas, pero se considera también de suma importancia la interacción de los gobiernos locales con el (los) central (es) para la definición de las prioridades en las cuáles se van a ejercer los recursos, o bien, van a confluir los esfuerzos públicos y privados. El desarrollo regional o local no se concibe sin recursos públicos.

La evidencia demuestra que el gobierno estatal, por lo menos en el marco del PAFEF, tuvo las suficientes libertad, soberanía y autonomía para la aplicación del recurso (dejando de lado los lineamientos del Programa), lo que comprobó la hipótesis respecto de que el gobierno estatal sí tuvo una estrategia presupuestal para el PAFEF, particularmente en los años 2003 y 2004, no así el gobierno federal, quien solamente tuvo un papel mínimo en la asignación de recursos. El papel más importante en la asignación lo jugó la Cámara de Diputados hasta el año 2006, cuando se lleva a cabo la reforma a la LCF para incorporar al PAFEF.

El PAFEF sí es un elemento de redefinición del federalismo, pues el Programa es una prueba clara de la libertad existente en los marcos jurídicos federal y estatal para que las entidades federativas a través del Poder Ejecutivo decida y aplica recursos con libertad, desde el diseño de las leyes de ingresos así como de la construcción de los presupuestos de egresos, y en el ejercicio final que se hace de los recursos. La estrategia presupuestaria es entera de los gobiernos estatales en este sentido y eso se constata a través de la asignación y aplicación de los recursos que en Zacatecas se hizo del PAFEF.

Asimismo, se ha dejado en claro la importancia del presupuesto público como el documento que recoge las expectativas, demandas y prioridades de un gobierno, mediante el uso de diferentes principios y técnicas con un ciclo definido; la relevancia del presupuesto está en que refleje los compromisos o arreglos entre los poderes de la unión y los niveles de gobierno para el ejercicio de los recursos públicos obtenidos por las contribuciones de los ciudadanos o por la explotación de los bienes propiedad de la nación.

El presupuesto es un elemento de cohesión que logra expresar diversas transacciones públicas y privadas, manteniendo unidas a las partes que conforman a la federación; por su parte, el ciclo presupuestario contiene mecanismos de participación de diferentes actores gubernamentales y públicos aunque de forma acotada. Las características del presupuesto se combinan con el tipo de presupuesto empleado, esto último en función del objetivo. Sin embargo, a pesar de los lineamientos establecidos en cada tipo de presupuesto persiste la poca comprobación de cada objetivo o resultado trazado en el presupuesto, ya sea en cuanto a la relación costo- beneficio, la eficiencia con que se consiguen resultados, etcétera.

El ciclo presupuestario del PEF es extenso, complejo y variable en ocasiones, de acuerdo a su propia naturaleza del uso de recursos. Cada parte es compleja y es el resultado de la operación de una gran maquinaria de la administración pública, y tiene una enorme repercusión en el funcionamiento de las entidades federativas y de los municipios, pues depende en gran medida del PEF.

Las negociaciones presupuestales en el seno del Poder Legislativo Federal se han revestido de importancia a partir de la alternancia electoral de 1997. Cada año se torna más complejo el proceso de aprobación del presupuesto, pues las distintas fracciones parlamentarias, entidades federativas, municipios, organismos autónomos, y demás actores públicos y privados pugnan por mayores recursos para financiar sus proyectos y planes. Sin embargo, hay una asignatura pendiente en cuanto al mecanismo de la discusión del presupuesto dentro de la Cámara de Diputados para que sea un proceso más ágil, sencillo y transparente.

Por los diferentes cambios políticos que han acontecido en años recientes el Poder Legislativo ha tomado un papel más influyente en la toma de decisiones públicas: los diputados retoman su papel de representación popular en un pacto federal, aunque con ciertos matices. Lo mismo las entidades federativas, los congresos locales y los gobiernos municipales. Pero el común denominador en las relaciones intergubernamentales es la puja por una mayor asignación de recursos públicos.

La importancia de la determinación de objetivos de gasto radica en las negociaciones que se llevan a cabo para el mismo, así como en las reglas que operan para su ejercicio. El entramado institucional que hay detrás de las deliberaciones sobre el presupuesto sirve como soporte de otras negociaciones donde unos ganan y otros pierden, por la sencilla razón de la escasez de los recursos. El presupuesto nunca alcanzará para todos, y todos quieren la mayor parte del mismo.

El PAFEF representa un vuelco en las negociaciones presupuestales y hasta cierto punto en los mecanismos de coordinación fiscal. La cuestión de los ingresos sigue bien definida (quién recauda qué), no así la cuestión del ejercicio. Es aquí donde entra el PAFEF como novedad. Este programa es producto en gran medida de la presión de la oposición al gobierno federal en turno (1999), pero también es resultado de la presión de gobiernos estatales no afines al gobierno federal que buscaban mayores recursos "sin etiqueta". Así, legisladores de oposición y ejecutivos estatales re delinean su papel en el pacto federal y dejan de lado la supremacía que ostentaba el Ejecutivo Federal.

Uno de los matices del PAFEF era resarcir o compensar en ciertos rubros a entidades federativas con determinadas carencias que les dificultaba tener condiciones financieras óptimas o cierta cantidad de recursos para ejercerlos en proyectos importantes, así como servir de punta de lanza para una mayor descentralización de recursos y libertades para decidir montos y proyectos en beneficio de una región o localidad determinada.

La evolución de la cuenta pública en Zacatecas ha sido poca, pero de alguna manera sustanciosa; desafortunadamente no tuvo durante los años revisados un formato uniforme, pues variaba de acuerdo a la interpretación que se le daba a los lineamientos de política fiscal establecidos desde el PEF, aunque de manera particular la interpretación del PAFEF fue variada debido en gran medida a los cambios que éste experimentaba dentro del PEF.

La función administradora del Estado, no se reduce a la simple captación del ingreso y comprobación del gasto, sino que tiene como finalidad suprema, orientar el desarrollo hacia todos los estratos sociales, especialmente hacia aquéllos de mayor vulnerabilidad.

La recaudación está determinada por la eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia con que se manejen los recursos públicos, por la forma en que se lleva a cabo el gasto público y por la calidad de los servicios públicos que el gobierno ofrece a la ciudadanía como resultado del pago de impuestos; en el caso del PAFEF no operó, así. Desde el Congreso Federal se dispuso de quitar recursos a otros proyectos que el Ejecutivo Federal consideraba importantes para

orientarlos al PAFEF; este Programa no pasó por el proceso de rendición de cuentas, aunque ello se intentó.

En cuanto a ingresos, las cifras en Zacatecas, marcan una variación en tres tiempos; los presupuestados por el Poder Ejecutivo local y que son enviados al Congreso del Estado para su aprobación; los propiamente aprobados por el Congreso (que en este trabajo fueron revisados como ingresos presupuestados) y los reales (los que se ejercieron a final de cuentas y que son reportados en la Cuenta Pública. Debido a la incertidumbre que existe durante el año fiscal para asegurar la recaudación y el posterior ejercicio de recursos en muchas ocasiones no se pueden concretar proyectos que implican más de un año, pues los ingresos dependen de un conjunto de variables que, si actúan de forma correcta y positiva, involucra que se cumplan las metas conservadoras de ingresos. Algo muy complicado.

Hay un considerable número de ordenamientos jurídicos para el antes, durante y después del ejercicio de los recursos que competen exclusivamente al Poder Ejecutivo de las entidades federativas (Zacatecas), y que le dan un considerable margen de maniobra para decidir el destino de recursos presupuestales. Desafortunadamente se constató que el margen de maniobra discrecional que tiene en el ejecutivo estatal es considerable y que no existe una fiscalización exhaustiva de este tipo de recursos, lo que genera dudas respecto de su aplicación.

Hay una clara y activa participación de los poderes ejecutivo y legislativo en los ámbitos federal y estatal que orientan las finanzas públicas estatales; ejemplo de ello son los propios presupuestos y la exigencia de dotar de recursos a proyectos y programas específicos, donde un punto de partida para el ejercicio del gasto son los planes estatales de desarrollo. Las directrices que ahí se señalan son establecidas y conducidas por el Ejecutivo estatal y en el marco jurídico existe participación del Legislativo, aunque no es determinante.

En Zacatecas el PAFEF fue destinado a dos grandes rubros: infraestructura básica y obligaciones financieras. Sobre el primer rubro, a partir del año 2002 se puede apreciar una estrategia del gobierno de Ricardo Monreal de destinarlo a obra pública para el desarrollo urbano, conservación de carreteras y generación de infraestructura básica relacionada al agua potable y al alcantarillado.

Por el otro lado, se hace uso del PAFEF para obligaciones financieras. El Programa fue utilizado para subsanar empréstitos contratados por gobierno del Estado, aunque no hay mucha

claridad del destino del dinero de esos préstamos. Los datos que se tienen muestran que la ruta que siguió el recurso de los empréstitos es larga y con muchas dudas; por ejemplo, se puede prestar a una mala interpretación el hecho de que se haya recurrido a recursos del PAFEF para pagar un préstamos cuyo destino no es muy comprobable, por ejemplo, lo que tiene que ver con el fideicomiso de pensiones de los trabajadores del gobierno del Estado. A este fideicomiso se le destinaron una gran cantidad de recursos, pero de este fondo fue utilizado dinero para la compra de inmuebles o para el financiamiento de obras de impacto no muy claro.

El PAFEF fue una estrategia presupuestal instrumentada desde el Congreso de la Unión que aumentaba los recursos de las entidades; al ser recursos extraordinarios, en el caso de Zacatecas estos eran usados a voluntad del ejecutivo del estado sin pasar por la autorización de la legislatura en su uso, lo que llevó a que se privilegiaran proyectos y programas que eran prioritarios en opinión del Gobierno del Estado. Aquí la estrategia presupuestaria puede tener una orientación electorera o urbana, (de acuerdo a la información de la aplicación del PAFEF).

La bolsa del PAFEF fue utilizada de forma “congruente” con los lineamientos del propio Programa establecidos en los decretos de presupuestos de egresos de la federación. En sus orígenes, el recurso fue usado en forma discreta, es decir, con cautela. Posteriormente se ve una evolución del mismo Programa haciéndose parte de los presupuestos estatales, particularmente el de Zacatecas; es decir, la federación acostumbró al estado a que se le iba a dar ese recurso, lo que originó que Zacatecas, en este caso, programara actividades y considerara seguros recursos “extra” del PAFEF.

Zacatecas ya pensaba que hacer con ese recurso extra antes de tenerlo, lo que de alguna manera provocó la generación de una estrategia de gasto al respecto, tratando de llenar huecos presupuestales que se presentan de origen y durante un periodo fiscal determinado. Así, se considera que sí tuvo una estrategia presupuestal el Gobierno del Estado para usar el recurso del PAFEF, mas no hay claridad respecto de que se haya usado en proyectos considerables que puedan ser vistos como esenciales para el “fortalecimiento de la entidad federativa”, mas que en lo referente a Obligaciones Financieras.

Zacatecas se encuentra en los albores de una verdadera cultura de indicadores de desempeño; hasta el momento y de acuerdo a la información con que se dispuso para el desarrollo de esta investigación, los indicadores que se utilizan están más vinculados a ciertas variables como el número de personas beneficiadas, o el número de empleos creados en forma directa e

indirecta con una obra, pero no hay una evaluación permanente de las obras, de su eficiencia y del uso que tienen a través de los años.

Sin duda hay obras que por su propia naturaleza (hospitales, carreteras, puentes, etcétera) son benéficas para la población, pero no hay una evaluación de su costo- beneficio. A esto hay que sumar un factor determinante: la evolución demográfica en Zacatecas tiende al despoblamiento de municipios, lo que obliga a repensar los planes y programas trazados desde los planes estatales de desarrollo y la evaluación precisa de cada acción de gobierno que implique una considerable cantidad de recursos y que se haga bajo el pretexto del desarrollo regional, pues una de las vertientes del desarrollo es lograr el sentimiento de arraigo en la población, lo cual sigue sin lograrse.

Los cambios en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal no tienen mayor trascendencia tangible más que el hecho de que ya sean recursos seguros que las entidades federativas van a recibir cada año de acuerdo a una fórmula distributiva de la recaudación federal participable; sin embargo, aún faltaría ir al fondo del asunto, es decir, la correcta utilización de esos recursos.

En el pasado, el PAFEF, como programa, estaba determinado en su cantidad de acuerdo a las negociaciones en el legislativo y a la voluntad de los diputados. Ahora la cuestión es diferente: el PAFEF está determinado por el 1.4% de la recaudación federal participable, lo que significa que si en un año el gobierno tiene una buena recaudación, ésta se verá reflejada en la distribución del Fondo que se haga a las entidades federativas; ya no habrá negociaciones en el Legislativo. Ahora todo depende de la recaudación nacional. Esto trae en consecuencia que Zacatecas, como las demás entidades federativas, tendrá que eficientar sus mecanismos de recaudación.

El apoyo de la regionalización puede ser entendido como una estrategia para fortalecer el crecimiento económico y social de los municipios del estado y las regiones que pueden componer, facilitando el proceso de planeación y la coordinación intermunicipal. Esto implica un proceso de descentralización de funciones y desconcentración de dependencias y organismos estatales hacia las regiones, así como una definición y programación regional eficiente de las actividades de la administración pública con la participación activa de la sociedad.

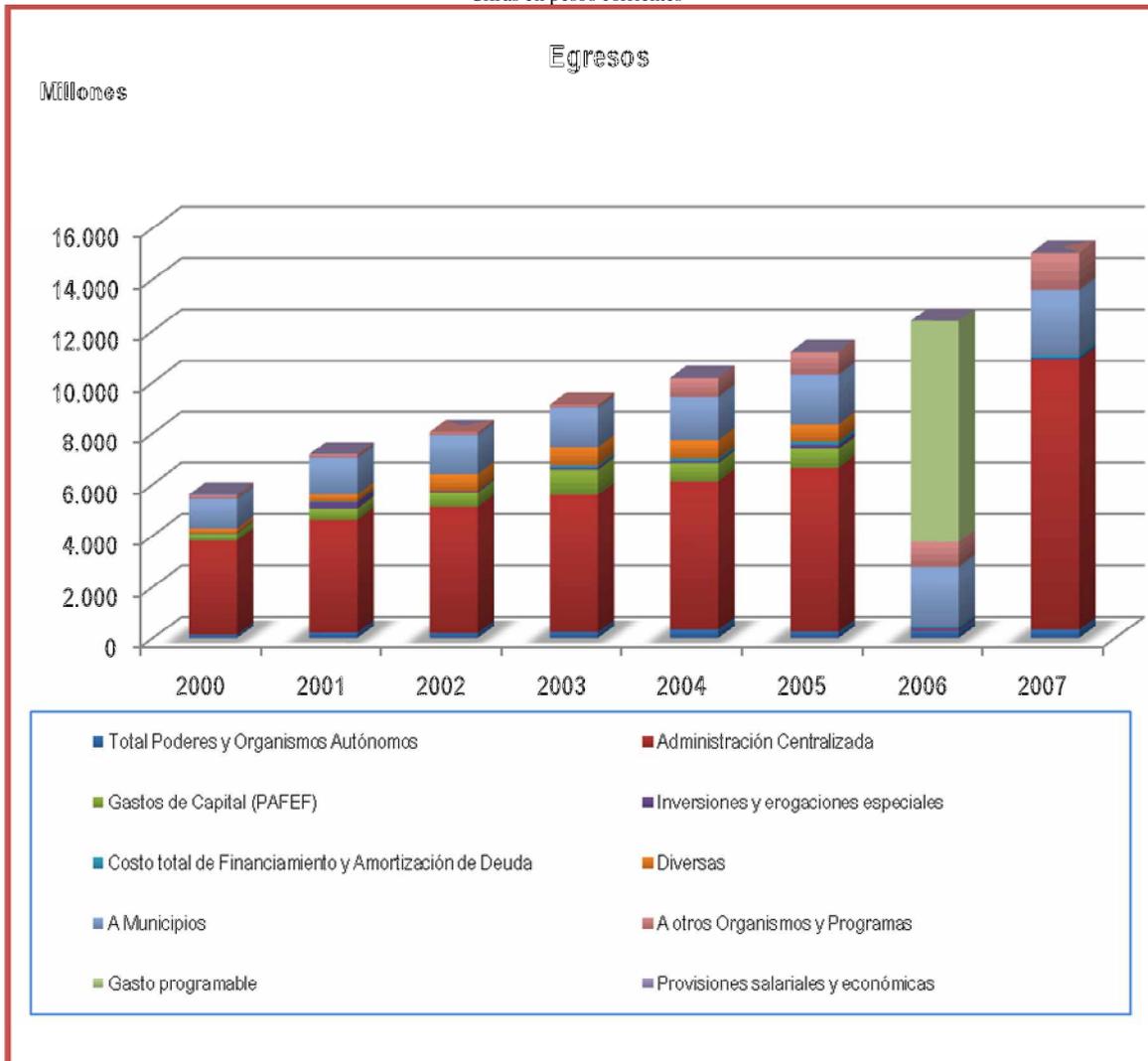
La totalidad de recursos del PAFEF no formaron parte de una estrategia general de desarrollo económico, pues la inversión en obra pública es solamente un elemento del desarrollo económico

Finalmente vale la pena destacar la importancia del PAFEF como un elemento de reserva que pueda coadyuvar con las finanzas estatales en momentos de crisis, independientemente del monto de sus recursos. Al existir fallas en la recaudación por variables macroeconómicas, el PAFEF puede (y debe) usarse para hacer más eficiente la recaudación o para promoverla aún más de lo que normalmente se hace (ayudando sobre todo a los municipios).

Además, el PAFEF también tiene un uso como obligación financiera. El PAFEF puede ser usado para garantizar el pago de empréstitos que hayan sido contratados (de acuerdo a la justificación que tenga cada entidad federativa para el caso) para responder de forma financiera a situaciones extremas en crisis económicas (por ejemplo, el vencimiento de pagos, un desastre natural, el pago de nómina de gobierno, entre otras). Sin duda, el monto puede ser pequeño, pero en tiempo de crisis cualquier recurso seguramente será bien aprovechado para el fortalecimiento de la entidad federativa.

Anexos

Anexo 1. Composición de los Egresos Totales de acuerdo a los Decretos de Presupuestos de Egresos del Estado de Zacatecas.
Cifras en pesos corrientes



Fuente: Elaboración propia con base en los estados de origen y aplicación de los recursos de las Cuentas Públicas del Estado de Zacatecas.

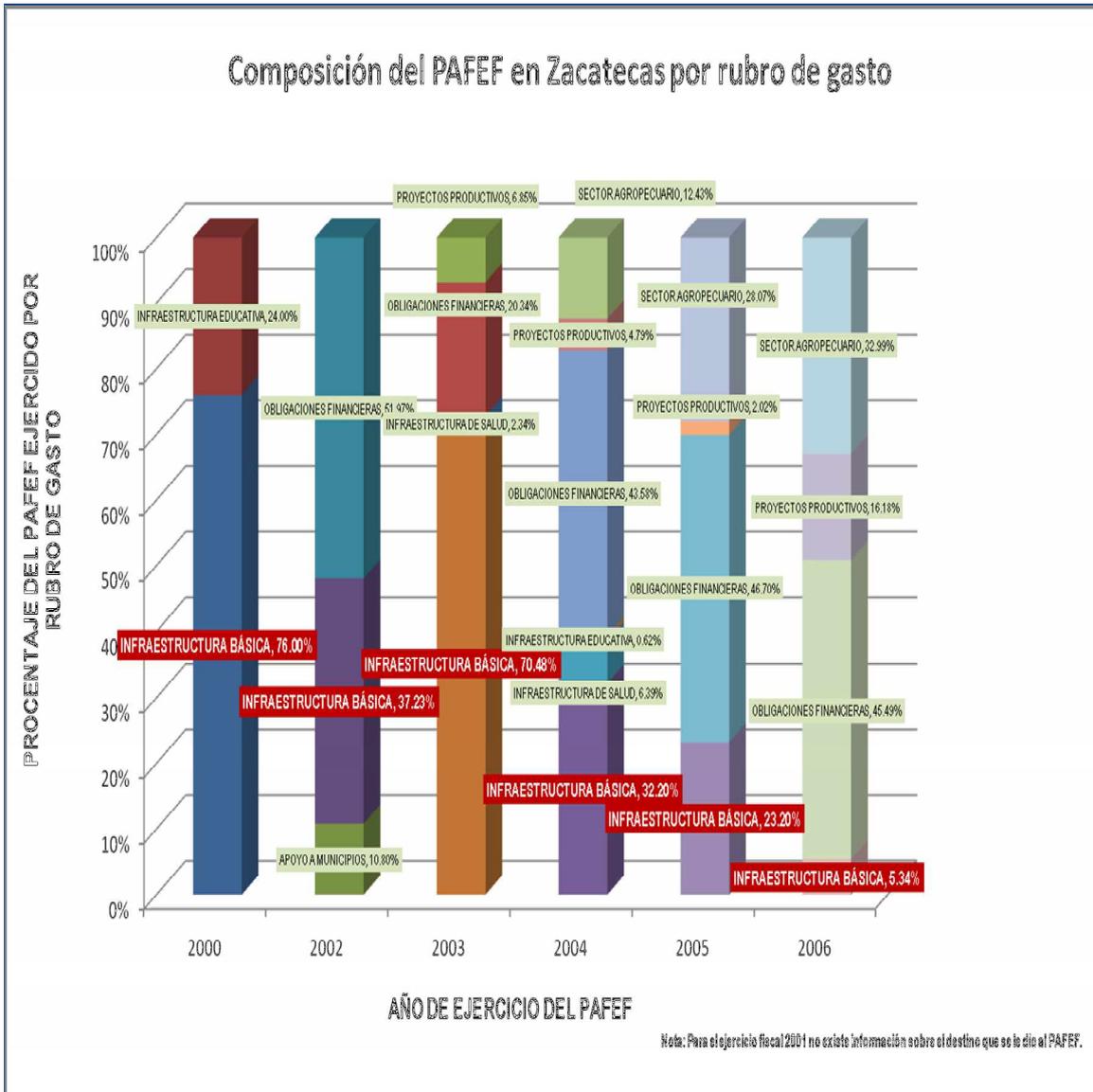
Anexo 2. Tabla con cifras del Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas por Estado.

Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas									
CONCEPTO	Información acumulada en Millones de pesos								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Total	6,870.0	12,807.7	14,700.0	17,774.8	26,381.8	24,593.7	29,250.1	17,857.0	
Aguascalientes	66.3	123.4	141.7	163.8	264.6	273.8	371.5	172.1	
Baja California	383.0	567.2	651.0	752.8	946.0	1,188.8	1,201.6	790.8	
Baja California Sur	47.0	82.5	94.7	109.5	161.0	166.5	206.0	115.0	
Campeche	81.8	148.4	170.3	196.9	291.3	596.9	260.7	206.9	
Coahuila	178.1	304.4	349.4	604.0	799.1	404.0	567.6	424.4	
Colima	57.7	100.8	115.7	133.8	193.3	133.8	237.1	140.5	
Chiapas	206.7	514.5	590.5	682.9	999.4	835.9	1,545.8	717.3	
Chihuahua	340.8	539.5	619.2	716.0	935.8	788.0	947.7	752.1	
Distrito Federal	740.7	1,055.4	1,211.4	1,400.9	2,187.4	1,400.9	1,854.1	1,471.5	
Durango	130.8	236.8	271.8	314.3	416.4	475.3	716.0	330.2	
Guanajuato	218.6	479.2	549.9	576.6	1,172.4	852.5	1,098.4	668.1	
Guerrero	109.6	342.1	392.7	454.1	1,156.5	654.1	651.0	477.0	
Hidalgo	110.3	261.6	300.3	347.2	493.2	537.2	572.1	364.7	
Jalisco	542.6	900.6	1,033.6	1,195.3	1,926.2	1,743.3	1,761.5	1,255.6	
México	840.5	1,552.0	1,781.3	2,060.0	3,024.1	3,271.0	3,283.1	2,163.8	
Michoacán	186.0	436.5	500.9	662.1	1,025.7	758.3	1,516.7	608.5	
Morelos	65.1	144.1	165.4	191.3	303.9	324.8	390.9	201.0	
Nayarit	85.8	152.9	175.5	203.0	279.4	203.0	268.6	213.2	
Nuevo León	375.4	586.1	672.7	778.0	1,106.4	1,559.0	1,739.7	817.2	
Oaxaca	68.9	301.6	346.1	400.3	591.4	509.3	748.5	420.5	
Puebla	248.5	565.7	649.3	750.9	1,087.0	1,161.9	1,293.9	788.8	
Querétaro	107.0	198.6	228.0	323.0	397.7	588.4	348.9	276.9	
Quintana Roo	61.8	119.6	137.3	158.8	237.4	308.8	360.1	166.8	
San Luis Potosí	108.4	252.2	289.5	334.8	479.0	654.1	797.9	351.7	
Sinaloa	220.2	370.7	425.5	492.1	809.6	1,006.1	1,056.3	516.9	
Sonora	256.7	406.2	466.2	539.1	843.9	549.1	713.5	566.3	
Tabasco	169.7	311.5	357.5	413.4	815.3	503.4	547.2	434.3	
Tamaulipas	223.0	383.9	440.6	709.6	714.6	515.1	774.4	535.3	
Tlaxcala	51.8	116.7	133.9	154.9	233.8	324.9	205.0	162.7	
Veracruz	362.5	802.2	920.7	1,064.8	1,545.3	1,374.8	2,382.2	1,118.5	
Yucatán	137.8	265.4	304.6	352.2	466.4	527.2	506.2	370.0	
Zacatecas	86.7	185.5	212.9	538.2	478.4	403.2	325.8	258.6	

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

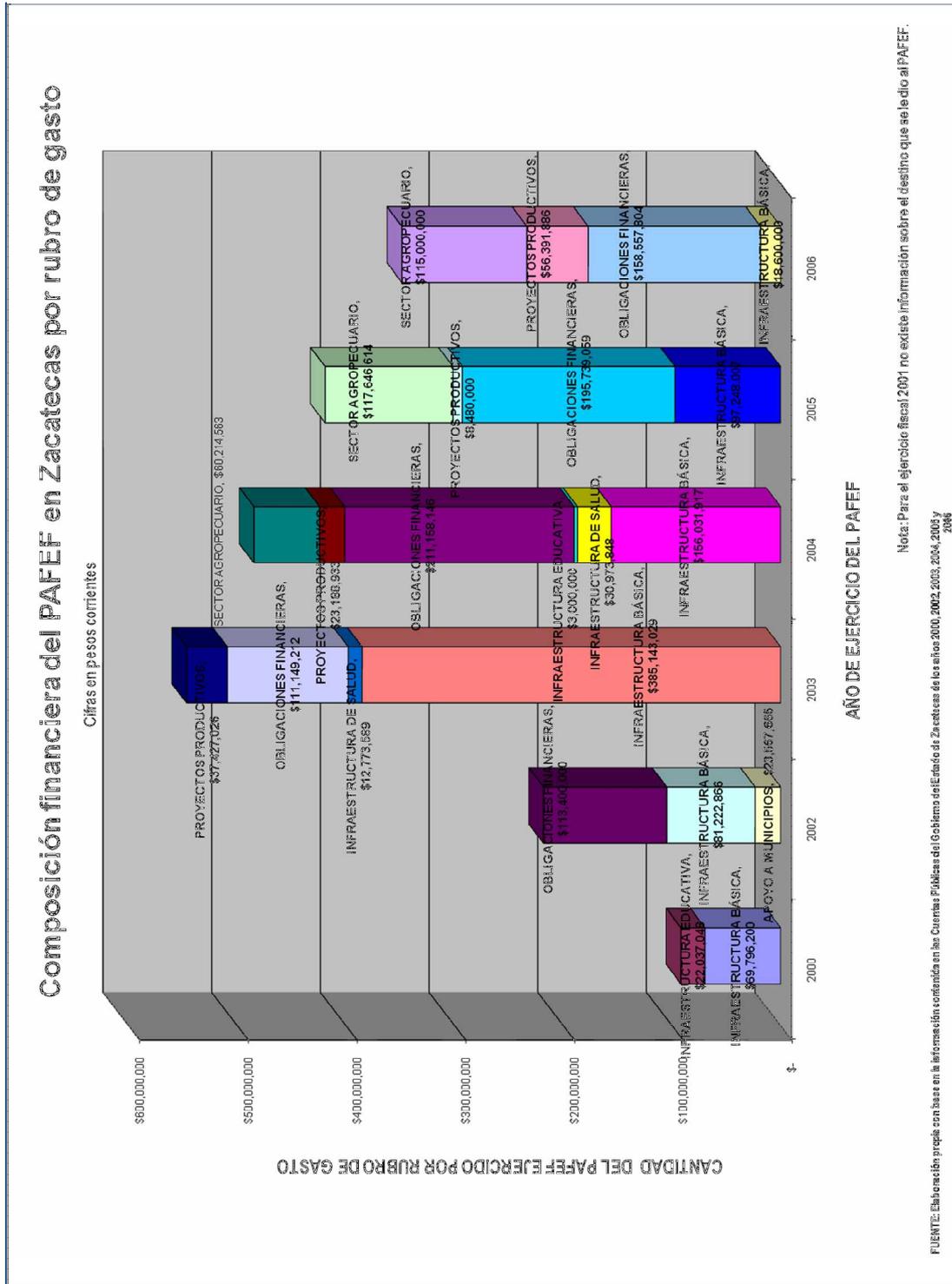
FUENTE: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html, Junio de 2008.

Anexo 3. Gráfica sobre la composición porcentual del PAFEF según rubro de gasto por ejercicio fiscal. Es de observarse el rubro sombreado en rojo, Infraestructura Básica.

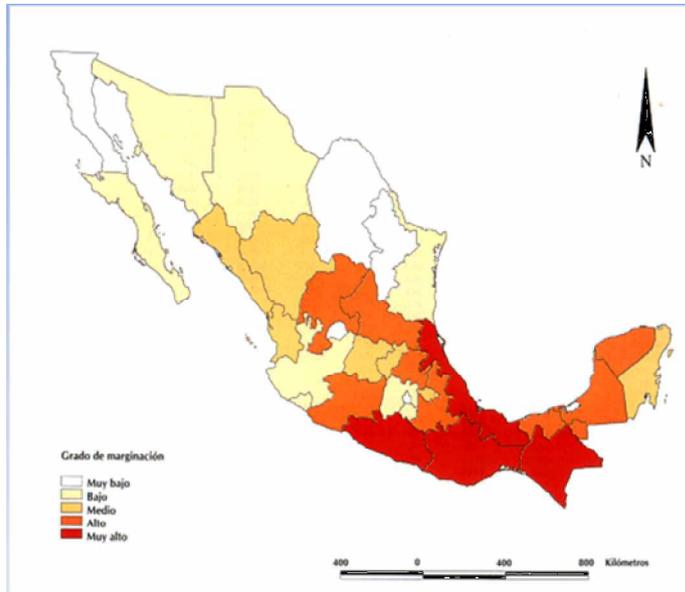


Fuente: Elaboración propia con base en la información conferida en las Cuentas Públicas del gobierno del Estado de Zacatecas en los años 2000, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

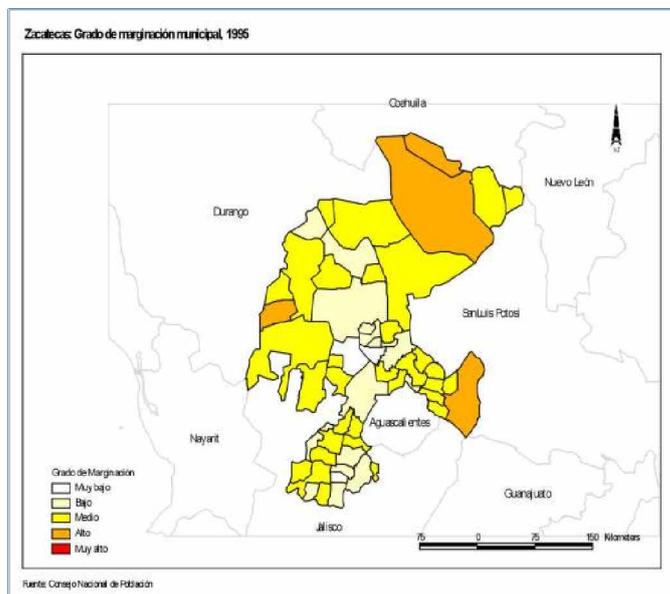
Anexo 4. Gráfica sobre la composición financiera del PAFEF ejercido en Zacatecas de 2000, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Para el año 2001 se carece de información. Real López



Anexo 5. Mapas sobre marginalidad

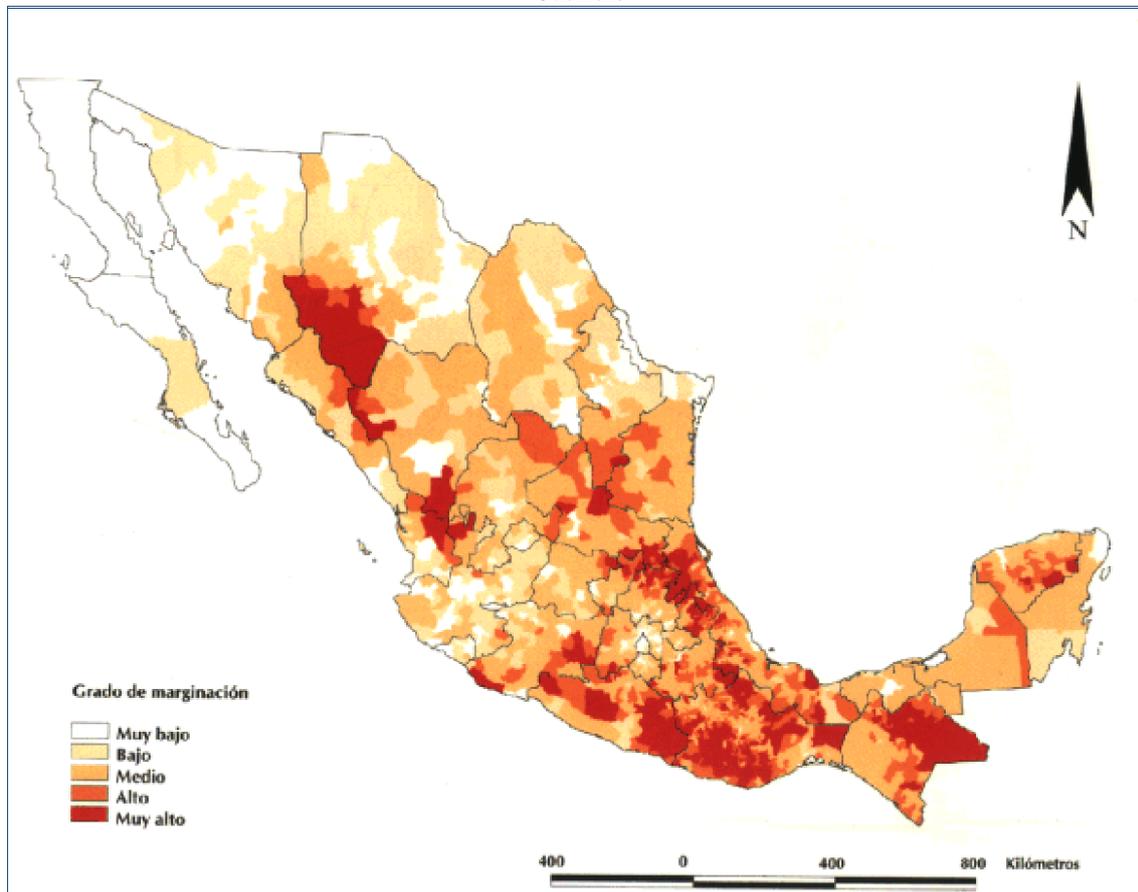


Grado de marginación por entidad federativa, 1995. Zacatecas resalta como una de las entidades con grado de marginalidad Alto. Fuente: Consejo Nacional de Población, www.conapo.org.mx



Grado de marginación por municipal de Zacatecas, 1995. Zacatecas resalta como una de las entidades con grado de marginalidad Alto, particularmente la región del semi desierto, así como el municipio de Pinos, colindante con San Luis Potosí. Fuente: Consejo Nacional de Población, www.conapo.org.mx

Anexo 6. Mapa de la marginalidad en los municipios del país, 2005. En Zacatecas prevalece la marginal media y alta, aunque no de forma general a niveles de otras entidades federativas como Chiapas, Oaxaca y Guerrero.



Fuente: CONAPO, www.conapo.gob.mx

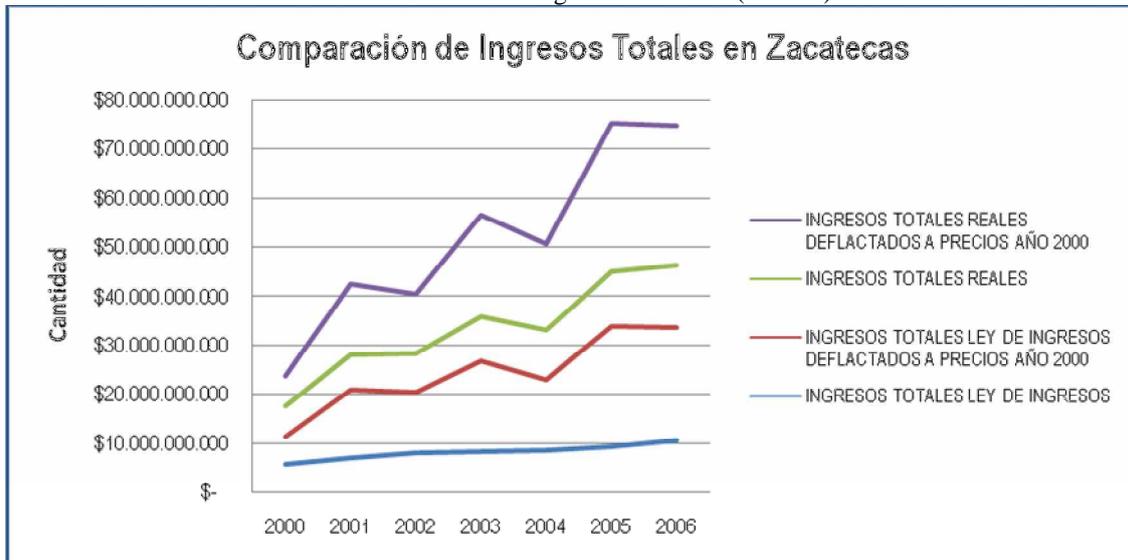
Zacatecas continúa siendo una de las entidades federativas que en promedio maneja estándares de marginalidad media- alta, aunque existen extensas zonas que a pesar por su poco grado de desarrollo poblacional así como la escasez de recursos naturales que propicien la industrialización (como el semi desierto) van abriéndose paso para que, por lo menos en el papel, se les deje de considerar como marginales.

Anexo 7. Cifras de Ingresos Zacatecas. Pesos corrientes y nominales al año 2000.

CONDENSADO DE CIFRAS PRESUPUESTALES Y DE CUENTA PÚBLICA DE ZACATECAS						
I N G R E S O S						
AÑO	INPC	BASE 100 EN AÑO 2000	INGRESOS TOTALES LEY DE INGRESOS	INGRESOS TOTALES LEY DE INGRESOS	INGRESOS TOTALES REALES	INGRESOS TOTALES REALES
			NOMINALES AÑO 2000	NOMINALES AÑO 2000		
2000	9.0	100.0	\$ 5,681,006,574	\$ 5,681,006,574	\$ 6,226,729,219	\$ 6,226,729,219
2001	4.4	49.1	\$ 6,886,061,429	\$ 14,022,525,092	\$ 7,169,541,890	\$ 14,599,794,394
2002	5.7	63.6	\$ 7,948,533,000	\$ 12,494,536,084	\$ 7,800,042,000	\$ 12,261,118,653
2003	4.0	44.4	\$ 8,208,373,124	\$ 18,479,151,556	\$ 9,218,501,206	\$ 20,753,208,745
2004	5.2	57.9	\$ 8,381,829,165	\$ 14,470,364,031	\$ 10,189,381,894	\$ 17,590,917,489
2005	3.3	37.2	\$ 9,165,649,347	\$ 24,661,927,372	\$ 11,240,892,436	\$ 30,245,764,633
2006	4.1	45.2	\$ 10,448,438,276	\$ 23,115,557,272	\$ 12,801,534,132	\$ 28,321,418,722

Fuente: Elaboración propia con base en la información conferida en las Cuentas Públicas del gobierno del Estado de Zacatecas en los años 2000, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

Anexo 8. Cifras de Ingresos Zacatecas (Gráfica)



Fuente: Elaboración propia con base en la información conferida en las Cuentas Públicas del gobierno del Estado de Zacatecas en los años 2000, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

Anexo 9. Cifras de Egresos Zacatecas

CONDENSADO DE CIFRAS PRESUPUESTALES Y DE CUENTA PÚBLICA DE ZACATECAS							
EGRESOS							
AÑO	INPC	BASE 100 EN AÑO 2000	EGRESOS PRESUPUESTADOS	EGRESOS PRESUPUESTADOS	EGRESOS TOTALES REALES	EGRESOS TOTALES REALES	
				NOMINALES AÑO 2000		NOMINALES AÑO 2000	
2000	9.0	100.0	\$ 5,597,878,000	\$ 5,597,878,000	\$ 5,597,878,000	\$ 5,597,878,000	
2001	4.4	49.1	\$ 7,162,856,979	\$ 14,586,181,485	\$ 7,162,856,979	\$ 14,586,181,485	
2002	5.7	63.6	\$ 8,049,158,773	\$ 12,652,712,738	\$ 8,049,158,773	\$ 12,652,712,738	
2003	4.0	44.4	\$ 9,146,124,993	\$ 20,590,271,341	\$ 9,146,124,993	\$ 20,590,271,341	
2004	5.2	57.9	\$ 10,170,500,074	\$ 17,558,319,974	\$ 10,170,500,074	\$ 17,558,319,974	
2005	3.3	37.2	\$ 11,196,270,461	\$ 30,125,700,700	\$ 11,196,270,461	\$ 30,125,700,700	
2006	4.1	45.2	\$ 12,391,958,406	\$ 27,415,295,634	\$ 11,789,480,766	\$ 26,082,406,830	

Fuente: Elaboración propia con base en la información conferida en las Cuentas Públicas del gobierno del Estado de Zacatecas en los años 2000, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

Anexo 10. Cifras de Participaciones y Aportaciones de Zacatecas

AÑO	INPC	BASE 100 EN AÑO 2000	Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios NACIONAL	Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios NACIONAL	Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios ZACATECAS	Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios ZACATECAS	Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios NACIONAL	Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios NACIONAL
			(Miles de pesos)	DEFLACTADOS A PRECIOS AÑO 2000	(Millones de pesos)	DEFLACTADOS A PRECIOS AÑO 2000	(Cifras a pesos corrientes)	DEFLACTADOS A PRECIOS AÑO 2000
2000	9.0	100.0	\$ 178,136	\$ 178,136	\$ 2,302	\$ 2,302	\$ 202,118,185	\$ 202,118,185
2001	4.4	49.1	\$ 196,931	\$ 401,024	\$ 2,615	\$ 5,324	\$ 237,001,415	\$ 482,621,063
2002	5.7	63.6	\$ 214,910	\$ 337,823	\$ 2,743	\$ 4,312	\$ 256,286,207	\$ 402,863,932
2003	4.0	44.4	\$ 225,228	\$ 507,045	\$ 2,897	\$ 6,522	\$ 275,030,796	\$ 619,164,807
2004	5.2	57.9	\$ 239,890	\$ 414,146	\$ 3,072	\$ 5,304	\$ 302,425,968	\$ 522,107,259
2005	3.3	37.2	\$ 278,892	\$ 750,413	\$ 3,553	\$ 9,560	\$ 332,698,495	\$ 895,188,743
2006	4.1	45.2	\$ 329,338	\$ 728,608	\$ 4,358	\$ 9,642	\$ 362,082,575	\$ 801,051,820

Fuente: Elaboración propia con base en la información conferida en las Cuentas Públicas del gobierno del Estado de Zacatecas en los años 2000, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

Bibliografía

1. Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.
2. Aguilar Villanueva, Luis: *El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes* en Alicia Hernández (Coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE-Colmex, 1996.
3. Alburquerque, Francisco: *Descentralización y desarrollo económico local en Latinoamérica*, Revista de la CEPAL, Vol. 82, Abril de 2004.
4. Amieva Huerta, Juan: *Finanzas públicas en México*, Porrúa- INAP, 2004.
5. Astudillo Moya, Marcela: *Las relaciones fiscales Federación- Estados en México*, Tesis de Doctorado en Administración Pública, UNAM, junio de 1998.
6. Astudillo Moya, Marcela: *Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
7. Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública Estatal*, LVIII Legislatura, Tomo II, Volumen 3. Ejercicio Fiscal 2004.
8. Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, *Informe de resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Estatal*, Consejo Promotor de la Vivienda Popular, LVIII Legislatura, Volumen 8, Tomo II, Ejercicio Fiscal 2006.
9. Ayala Espino, José, *Economía del sector público*, Esfinge, Facultad de Economía, UNAM, junio de 2001.
10. Ayala Espino, José, *Fundamentos institucionales del mercado*, Esfinge, Facultad de Economía, UNAM, 2002.
11. Bojórquez León, César: *Efectos de las Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas y Municipios*, INDETEC, México, 2007.
12. Carpizo MacGregor, Jorge: *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1998.
13. Casar, Ma. Amparo: *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: Un estudio de caso*, CIDE, Documento de Trabajo no. 137, México, 2001.
14. Chávez Presa, Jorge: *Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
15. Cruz Covarrubias, Armando Enrique: *Federalismo fiscal mexicano*, Porrúa, México, 2004.
16. Cuamatzin Bonilla, Fortunato: *Los retos de la inversión pública en México* en José Luis Calva, coord.. *Agenda para el Desarrollo*, Vol. 5 "Finanzas públicas para el desarrollo", Porrúa, 2007.

17. Escobar, A., *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?*, Primera edición, FLACSO, Buenos Aires, 2002.
18. Faya Viesca, Jacinto: *El federalismo mexicano*, Porrúa, México, 2004.
19. Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas: los impuestos*, México, Porrúa, 2004.
20. Gobierno del Estado de Zacatecas, *Plan Estatal de Desarrollo 1998- 2004*, Zacatecas, Zac., Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 1999.
21. Gobierno del Estado de Zacatecas, *Plan Estatal de Desarrollo 2005- 2010*, Zacatecas, Zac., México, 2005.
22. González Domínguez, María del Refugio: Foro Nacional Hacia un auténtico federalismo, Memorias, Cámara de Diputados, 1995.
23. Guerrero Amparán, Juan Pablo: *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 2003.
24. Gutiérrez, Daniel: *Infraestructura Básica y marginación*, www.ejecutivosdefinanzas.org.mx, Núm. 5807, 2007.
25. H. Cámara de Diputados, *El ciclo presupuestario en México*, División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis (SIA) del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), 2006.
26. H. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, Ejercicios fiscales 2000- 2007. Gaceta Parlamentaria.
27. Ibarra, David, *Ensayos sobre economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
28. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuarios Estadísticos Zacatecas (2000 a 2008)*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Gobierno del Estado de Zacatecas, México, 2001 a 2009.
29. Jaime, Edna, *El presupuesto público. ¿para qué y para quién?*, Periódico Milenio Diario, 26 de septiembre de 2004
30. Lee, J., Árnason, A., Nightingale, A., y Shucksmith, M., *Networking: social capital an identities in European rural development*, Blackwell publishing, Sociologia Ruralis, Vol.45, Number 4, October 2005.
31. Martínez y Martínez, Enrique: *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP-H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.
32. Martner, Gonzalo: *Planificación y presupuesto por programas*, Siglo XXI, México, 2004.
33. Mayntz, R., *Nuevos desafíos de la teoría de Governance*, en Instituciones y Desarrollo, 07, Barcelona, <http://www.iigov.org/id/indez.drt?edi=187626>.

34. Mayntz, Renate, *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza*, en Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 2001.
35. McCarney, P., Halfani, M. y Rodríguez, A., *Hacia una definición de gobernanza en Propositiones 28*, Ediciones Sur, Chile, 1998, pp. 118-155.
36. Medina Peña, Luis, *Invención del Sistema Político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, FCE, México 2004.
37. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, *Presentación para las áreas de planeación estratégica de las entidades federativas*, Centro de Recursos Estadísticos de la Presidencia, Presidencia de la República, México, 2001.
38. Peters, B. Guy, *Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?*, en revista Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. XLV, octubre- diciembre 2005.
39. Peters, B. Guy, *R.A.W. Rhodes, understanding governance: policy networks, governance reflexivity and accountability*, Blackwell publishing, Public Administration, Volume 76, Number 2, Summer 1998, pp. 408- 409.
40. Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, *Política Hacendaria para la Competitividad*, México, 2007.
41. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reglas de Operación, Lineamientos, Circulares y demás disposiciones de orden administrativo*, México, 2006.
42. Revista Aregional, Índice de Marco Presupuestal de las Entidades Federativas 2008, Serie: Finanzas Públicas, Año 8, Número 7, 2008.
43. Revista Aregional, Índice Integral de la Situación Financiera de las Entidades Federativas, 2000-2005, México, 2008.
44. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas, *Cuenta Pública* (ejercicios fiscales 2001 a 2006), Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas.
45. Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Estado de Zacatecas, *Anexos Técnicos de los Informes de Gobierno 2000 a 2006*, Gobierno del Estado de Zacatecas.
46. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, *Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, (PAFEF)*, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Noviembre de 2006.
47. Serna de la Garza José María, Coord. *Federalismo y Regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002.

48. Monreal Ávila, Ricardo: *Sexto Informe de Gobierno*, Documento Político, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2004.
49. Monreal Ávila, Ricardo: *Sexto Informe de Gobierno 1998- 2004*, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2004.
50. Shorthall, S. *Social or economic goals, civic inclusion or exclusion? An analysis of rural development theory and practice*, Blackwell publishing, Sociologia Ruralis, Vol.44, Number 1, January 2004
51. Slomianski Marcovich, Paul: *The Budgeting Process in Mexico*, CIDE, Documento de trabajo No. 63, División de Administración Pública, 1998.
52. Sobarzo Fimbres, Horacio: *Federalismo fiscal en México*, Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial, 2004.
53. Sour, Laura y Munayer, Laila: *Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México*, CIDE, División de Administración Pública, Documento de trabajo No. 192, 2007.
54. Sour, Laura y Rosillo, Eunises: *¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?* CIDE, División de Administración Pública, Documento de trabajo No. 198, 2007.
55. Sour, Laura: *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*, CIDE, División de Administración Pública, Documento de trabajo No. 180, 2006
56. Sour, Laura; Ortega, Irma y san Sebastián, Sergio: *Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003*, CIDE, División de Administración Pública, Documento de trabajo No.142, 2003
57. Stöhr B. Walter y D. R. Fraser Taylor en J. Mario Herrera Ramos, *Hacia una revisión de las teorías del desarrollo regional*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2004.
58. Tello Macías, Carlos: *Política económica: finanzas públicas* en Calva, José Luis, "Finanzas públicas para el desarrollo", Agenda para el desarrollo, Vol. 5, Coed. Porrúa, UNAM, México, 2007.
59. Torres Salcido, Gerardo y Ramos, Alejandro, *Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo*, en prensa, Revista de la FCPyS, UNAM, 2007.
60. Vázquez Barquero, Antonio: *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Proyecto CEPAL/GTZ "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 2000.
61. Wright, Deil: *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Autónoma de Colima, México, 1997.

LEYES Y REGLAMENTOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Coordinación Fiscal.
3. Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
4. Ley del Servicio de la Tesorería y su reglamento.
5. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento.
6. Manual de Normas Presupuestarias del Gobierno Federal.
7. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
8. Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas.
9. Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.
10. Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas.
11. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas.
12. Ley del Patrimonio del Estado de Zacatecas.
13. Ley de Administración y Finanzas Públicas del Estado de Zacatecas.
14. Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.
15. Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- <http://innova.fox.presidencia.gob.mx>
- www.aregional.com
- www.camaradediputados.gob.mx
- www.cepal.org
- www.congresozaac.gob.mx
- www.iiec.unam.mx
- www.indetec.gob.mx
- www.mileniodiario.com.mx
- www.nl.gob.mx
- www.politicas.posgrado.unam.mx
- www.presupuestoygastopublico.org
- www.zacatecas.gob.mx