



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

LA GESTIÓN PRESUPUESTAL DEL DESARROLLO SUSTENTABLE  
EN ZACATECAS 1998-2018

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA :

ALFONSO CARLOS DEL REAL LÓPEZ

COMITÉ TUTOR :

DR. MEDARDO TAPIA URIBE. CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS, CRIM, UNAM  
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS, IEE, UNAM  
DR. EDGAR ORTIZ CALISTO. PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES, PPCPYS, UNAM  
DRA. ELIANE CECCON. CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS, CRIM, UNAM  
DR. OSCAR PEREZ VEYNA. UNIDAD ACADEMICA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO, UAED, UAZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.

SEPTIEMBRE 2020



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.

## Contenido

Índice de Cuadros.....	4
Índice de Tablas.....	5
Índice de Ilustraciones .....	6
Índice de Gráficas.....	6
Introducción .....	8
Capítulo I Estructuralismo, Institucionalismo y Administración Pública. Una Construcción Teórica para el Análisis de la Relación Desarrollo Sustentable-Gasto Público.....	16
1.1.    Estructuralismo. Consideraciones sobre elementos de desarrollo .....	17
_____ 1.1.1.El estructuralismo como paradigma teórico del desarrollo .....	19
_____ 1.1.1.1.Desarrollismo y el análisis estructural .....	22
_____ 1.1.2.Estructura multidimensional del proceso de desarrollo.....	26
_____ 1.1.3.Rol del gobierno como promotor activo y fundamental en el desarrollo .....	31
1.2.    El Institucionalismo. Comprensión de las reglas formales e informales 36	
_____ 1.2.1.El proceso de desarrollo en el marco de la institucionalidad .....	36
_____ 1.2.2.Elementos sobre la formalidad e informalidad de las reglas.....	40
1.3.    Administración Pública. Justificación para una organización gubernamental .....	49
_____ 1.3.1.Acciones gubernamentales apegadas a una estructura institucionalizada .....	52
_____ 1.3.2.Nueva gestión de lo público, proposiciones universales .....	54
_____ 1.3.3.Gestión institucionalizada para el desarrollo .....	62
Capítulo II. Desarrollo Sustentable y Gasto Público .....	67
2.1    Desarrollo Sustentable .....	67
_____ 2.1.1 Elementos teóricos del desarrollo sustentable .....	70
_____ 2.1.2 De los estudios del desarrollo al desarrollo sustentable .....	73
_____ 2.1.4 Desarrollo sustentable. De lo global a lo local.....	86
2.2    Gasto Público .....	98

2.2.1	Presupuesto público. El gasto público como herramienta de desarrollo .....	100
2.2.2	Las entidades federativas y su gasto .....	107
2.2.3	El agua como expresión de sustentabilidad por medio del gasto gubernamental .....	113
Capítulo III	La Dimensión Ambiental del Desarrollo Sustentable en Estructuras de Gobierno.....	118
3.1	Concepciones de sustentabilidad a nivel internacional.....	118
3.1.1	Costa Rica.....	119
3.1.2	EUA.....	127
3.1.3	México .....	135
3.2	La presencia actual de la sustentabilidad en estructuras subnacionales en México.....	140
3.2.1	Coahuila.....	140
3.2.2	Nuevo León.....	145
3.2.3	Zacatecas .....	153
3.3	La gestión de los recursos hídricos a través de la organización como expresión de sustentabilidad. ....	158
3.4	El gasto público ambiental como expresión de una prioridad nacional	159
3.4.1	Costa Rica .....	161
3.4.2	EUA.....	166
3.4.3	México .....	175
3.5	La realidad del gasto público ambiental en gobiernos subnacionales	182
3.5.1	Coahuila.....	184
3.5.2	Nuevo León .....	188
3.5.3	Zacatecas .....	193
3.6	La importancia del gasto público en recursos hídricos .....	200
Capítulo IV.	Administración Pública, Gasto Público y Sustentabilidad Ambiental en Zacatecas.....	214
4	Administración pública.....	214
4.1	Marco histórico de la estructura de administración pública estatal previo a 1998.....	215

4.2 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal 1998-2013	222
Conclusiones .....	242
Bibliografía .....	247

## Índice de Cuadros

Cuadro 1 Características de las distintas vertientes del neoinstitucionalismo.....	46
Cuadro 2 Agenda 21: Listado de capítulos del desarrollo sustentable según categoría temática.....	77
Cuadro 3 Resumen general del destino de aplicación de los recursos federalizados en México a través del Ramo 33 .....	109
Cuadro 4 Facultades de la Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento .....	143
Cuadro 5 Responsabilidades de la Secretaría de Desarrollo Sustentable .....	147
Cuadro 6 Objetivos primordiales del Instituto del Agua N.L.....	149
Cuadro 7 Evolución de la Administración Pública Estatal.....	217

## Índice de Tablas

Tabla 1 Presupuesto Costa Rica 2013 .....	163
Tabla 2 Presupuesto total de EUA 2013.....	171
Tabla 3 Gasto para programas discrecionales 2013 .....	172
Tabla 4 Gasto de Programas Obligatorios 2013.....	173
Tabla 5 Composición de gasto para inversión pública EUA 2013.....	174
Tabla 6 Distribución del gasto destinado a gobiernos subnacionales EUA 2013 .....	174
Tabla 7 Distribución porcentual del gasto corriente en México, 2013.....	179
Tabla 8 Gasto federalizado en México, 2013. Distribución .....	181
Tabla 9 Presupuesto de Egresos Coahuila 2013 .....	186
Tabla 10 Clasificación por Programa Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila de Zaragoza (PEECZ). .....	187
Tabla 11 Clasificación funcional del presupuesto estatal.....	190
Tabla 12 Gasto público Nuevo León.....	191
Tabla 13 Monto del presupuesto aprobado Zacatecas 2013.....	198
Tabla 14 Servicio Ecosistémico de agua .....	204
Tabla 15 Presupuestos de egresos del estado de Zacatecas. Presupuesto total y desglose de los rubros de agua y medio ambiente a precios corrientes. ....	226
Tabla 16 Población total en Zacatecas y Población total a nivel nacional, y porcentajes de crecimiento por año .....	228
Tabla 17 Deflactación de los presupuestos de Egresos del Estado de Zacatecas 1997-2018 en los rubros Total, Agua y Medio Ambiente. Porcentaje del Presupuesto Total correspondiente a los rubros señalados. ....	230
Tabla 18 Número de Plantas tratadoras de agua en operación en Zacatecas 1997-2016 y su relación como entidades públicas o privadas, permisos de descarga y volúmenes, y disponibilidad. ....	237

Tabla 19 Disponibilidad de agua entubada y acceso al agua. Viviendas particulares habitadas* .....	239
--	-----

Tabla 20 Capacidad instalada en plantas de tratamiento en operación de agua residual municipal (cifras en litros por segundo) .....	240
---	-----

### Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Servicios ecosistémicos. Evaluación de Ecosistemas del Milenio .....	74
Ilustración 2 Índice de Desempeño Ambiental, EPI .....	92
Ilustración 3 Estructura gubernamental del Estado de Coahuila de Zaragoza .....	144
Ilustración 4. Estructura gubernamental del Estado de Nuevo León. ....	151
Ilustración 5 Estructura gubernamental del Estado de Zacatecas. ....	156

### Índice de Gráficas

Gráfica 1 Índice de Desempeño Ambiental.....	93
Gráfica 2 Perfil de EUA de acuerdo al EPI 2014 .....	95
Gráfica 3 Perfil de Costa Rica de acuerdo al EPI 2014.....	96
Gráfica 4 Perfil de México de acuerdo al EPI 2014 .....	97
Gráfica 5 Distribución del presupuesto costarricense 2013 .....	165
Gráfica 6 Evolución porcentual de la población nacional y la de Zacatecas .....	229
Gráfica 7 Porcentaje del presupuesto total que corresponde a Agua y Medio Ambiente .	231
.Gráfica 8 Gráfica de los presupuestos anuales destinados a los rubros de Agua y de Medio Ambiente en Zacatecas de 1997 a 2018, cifras en pesos.....	233

Gráfica 9 Población total del Estado de Zacatecas a mitad de año .....	234
Gráfica 10 Comportamiento del Presupuesto destinado al rubro de Agua en Zacatecas, cifras en pesos.....	235
Gráfica 11 Comportamiento del Presupuesto destinado al rubro de Medio Ambiente en Zacatecas, cifras en pesos.....	235
Gráfica 12 Comportamiento del número de Plantas tratadoras de agua en operación en Zacatecas 1997-2016 .....	236
Gráfica 13 Capacidad instalada en plantas de tratamiento en operación de agua residual municipal (cifras en litros por segundo).....	240



## Introducción

Durante los últimos treinta años el mundo ha experimentado cambios en la relación gobierno-medio ambiente; el tema del agua, por ejemplo, ha sido una constante en discusiones sobre la coordinación y la cooperación necesaria entre agentes gubernamentales para proteger la vida y como eje de políticas de sustentabilidad, o bien, ha sido tema de disputa como bien público tendiente a su privatización. Como resultado de disposiciones internacionales, nacionales y locales que se han desplegado en el marco del desarrollo sustentable y a través del gasto público, los gobiernos han instrumentado una serie de acciones para equilibrar la relación hombre-naturaleza tendiente a la sustentabilidad por medio de planes, programas, leyes, presupuestos y otros instrumentos.

El presupuesto público, particularmente el gasto, significa una disputa política al interior y exterior de los gobiernos y es resultado principalmente de determinaciones de orden jurídico, perspectivas de desarrollo y prioridad del gobierno en un contexto particular de tipo geográfico, económico, político y social. El gasto público, como componente de gobierno, es un elemento fundamental para la operación de las organizaciones públicas.

En el caso de México, el país ha experimentado una considerable actividad gubernamental tanto de orden legislativo como ejecutivo para crear un marco general de políticas presupuestales y ambientales orientadas a la sustentabilidad, en particular en el manejo del agua.

Esta actividad ha sido resultado de compromisos internacionales, de la adopción de prioridades y del establecimiento de una serie de objetivos de desarrollo nacional, que han impulsado las administraciones federales en sus respectivos periodos de gobierno, ya sea por iniciativa propia o por presión de grupos políticos o sociales. Para ello, el elemento principal de estos objetivos ha sido el gasto público, entendido como el conjunto de recursos financieros de los que

dispone un gobierno para atender sus obligaciones y responsabilidades de orden público.

El desarrollo sustentable<sup>1</sup>, paradigma de desarrollo tendiente al bienestar del ser humano, sin comprometer a las generaciones futuras (Brundtland, 1987), tiene en los gobiernos a su principal responsable de instrumentación. La naturaleza de estos, además, implica que sean la entidad que garantice la seguridad de los individuos y vele por su subsistencia. En este contexto, debemos destacar que uno de los elementos más importantes de la dimensión ambiental del desarrollo sustentable se encuentra en el agua como derecho de los individuos y como eje del desarrollo de políticas de protección y cuidado del ser humano y del medio ambiente.

El agua es un recurso de vida. Podemos apreciarlo desde la perspectiva como recurso natural tanto en términos de su calidad y cantidad o como bien, por su uso, incluyendo por ejemplo, el doméstico, como insumo para la agricultura y para el mantenimiento de los ecosistemas, como necesidad tanto para el acceso y uso del saneamiento de las poblaciones, así como para las interacciones entre los servicios sanitarios y de agua dulce, o incluso como elemento de situaciones de riesgo, desastres naturales u otros eventos extremos como inundaciones, huracanes, sequías y su impacto en la seguridad humana. En síntesis, el agua tiene una presencia constante como factor de salud, de producción, de conservación ambiental y de sobrevivencia humana.

Por otro lado, es preciso considerar a los gobiernos como eje de las políticas de desarrollo. Estas deben ejecutar una función de mando para construir equilibrios entre intereses de orden económico y social que inevitablemente repercuten en el medio ambiente. El último rubro se convierte discursivamente en una preocupación

---

<sup>1</sup> Existe una amplia discusión sobre las diferencias entre los conceptos “desarrollo sustentable”, “sustentabilidad” y “sostenibilidad”, principalmente. Sobre esto, podemos revisar el trabajo Axel Dourojeanni, donde hace un esfuerzo por aclarar las implicaciones del desarrollo sustentable y el sostenible a partir del Informe Brundtland. Dourojeanni, Axel: La dinámica del desarrollo sustentable y sostenible, CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura, 1999

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/19862/S9970510\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/19862/S9970510_es.pdf?sequence=1&isAllowed=1)

Consultado el 29 de enero de 2020

latente con varias aristas de acción de gobierno (cambio climático, biodiversidad, erosión de suelos, manejo de residuos sólidos, acceso al agua potable, saneamiento, conservación de recursos hídricos, contaminación del aire, entre otras) mismas que más allá de la coordinación y la cooperación entre agencias, sociedad civil y otras organizaciones, requiere de un elemento sustancial: recursos públicos.

Estos recursos no son ejercidos en automático y de forma deliberada. Teóricamente existe una idea base de desarrollo de los gobiernos y a partir de ella se forjan una serie de metas y objetivos. A su vez, la administración pública, entendida como el conjunto de entes públicos y su composición organizacional interna y externa, son responsables de materializar las expectativas desarrollistas impulsadas a través de disposiciones gubernamentales como leyes, planes y programas. A partir de esto es que en los gobiernos (como en el caso de México a nivel nacional y Zacatecas en un nivel subnacional) llevan a cabo la programación y ejecución de gasto.

De ahí que el objetivo de este trabajo sea explicar la relación entre gasto público y desarrollo sustentable en su vertiente ambiental. Así mismo, busca dimensionar y contextualizar la evolución del gasto público y las transformaciones de la estructura gubernamental en el marco de una determinación desarrollista y el impacto que ha tenido la aplicación de los recursos públicos a través de la estructura de gobierno. De la misma forma se pretende hacer un análisis de la gestión y la ejecución del gasto público ambiental tomando como base el relacionado con los recursos en el estado de Zacatecas durante el periodo que abarca 1998 al 2018, para explicar la importancia del contexto institucional y estructuralista de los gobiernos locales y en el manejo que hace un gobierno de unos de los recursos naturales más preciados y que genera mayores preocupaciones.

Este periodo no tiene como base una consideración uniforme de los elementos revisados, tanto en países como en entidades federativas, pero sí tiene la particularidad de ser un lapso en el que acontecen diferentes circunstancias tanto a nivel global como local que van modificando las decisiones de gobierno a nivel

local (Zacatecas) considerando peculiaridades de otros gobiernos locales y nacionales.

La hipótesis que guía esta investigación es que la construcción histórica del gasto público, determina el tipo de desarrollo sustentable, particularmente la vertiente ambiental a la que un gobierno subnacional puede aspirar en el marco del desarrollo de instituciones formales y consideraciones estructuralistas de la administración pública para la planeación del desarrollo y la ejecución del gasto.

Desde que el término “desarrollo sustentable” se comenzó a manejar como el resultado del Informe Bruntland (1987), éste ha ido haciéndose presente en el actuar de los gobiernos nacionales de países desarrollados y en vías de desarrollo. El discurso de los gobiernos ha establecido una serie de metas relacionadas con el equilibrio ambiental, mayores acciones de cuidado a la biodiversidad, disminuir el uso de contaminantes, establecer políticas frente al cambio climático, entre otras. Lo anterior naturalmente conlleva a que los gobiernos generen estructuras responsables de esas metas y destinen recursos presupuestales a cubrir esas responsabilidades, pero ¿Realmente sabemos el impacto del gasto público? ¿Tiene relación con la eficiencia del gasto la manera en que se organizan los gobiernos? ¿En qué grado influye el contexto local de los gobiernos para determinar las metas de desarrollo y la consecuente canalización de recursos?

Revisando la historia reciente en el continente americano podemos encontrar situaciones políticas, económicas y sociales sumamente contrastantes a niveles nacionales que repercuten en los gobiernos locales: desde el desarrollo norteamericano hasta el subdesarrollo en el Caribe, desde la civilidad democrática de Canadá hasta las historias políticas de golpes de estado en Chile y Brasil, desde el neoliberalismo de los EUA hasta el socialismo cubano; además de los conflictos económicos en Venezuela y Argentina, las situaciones de inseguridad y fragilidad institucional en México y Centroamérica.

Estados Unidos representa la primera potencia económica y militar en el mundo, es uno de los países que genera mayor contaminación por uso de energía,

cuenta con vastos recursos naturales, un número de población considerable, un territorio muy amplio y diverso, además de una tradición política-gubernamental ordenada y con innovación, que le dan un lugar privilegiado a nivel global para influir e inciden en determinaciones de política desarrollista. Costa Rica, por su parte es un país con una extensión relativamente pequeña, muchos recursos naturales, principalmente bosques, con un nivel de vida adecuado y un gobierno centralista y con ciertas limitaciones económicas.

México, por otro lado, es un país que en las últimas décadas ha aumentado considerablemente su población (31 millones de 1990 a 2010), lo que en consecuencia tiene mayores repercusiones ambientales. Sigue siendo considerado un país con mucho potencial de desarrollo económico que ha experimentado una serie de cambios significativos a nivel gubernamental, producto de la alternancia electoral, esos cambios, a su vez, han incidido en los gobiernos subnacionales. De ahí que tomemos a los estados de Coahuila, Nuevo León y Zacatecas como referencias para entender algunas similitudes o diferencias a nivel entidad federativa, pero no desde una posición estrictamente comparativa, sino más bien desde el lado referencial para conocer y reconocer disposiciones de índole gubernamental, en el marco del desarrollo sustentable en términos ambientales, de distribución y ejecución de gasto.

Así pues, el ejercicio de revisión de ejemplos nacionales y subnacionales para conocer las disposiciones gubernamentales sobre el medio ambiente como referentes de desarrollo y en asignación de gasto público en un momento determinado debe ayudar a tener referencias claras acerca de lo vasto de la relación gasto público/medio ambiente, las consideraciones de desarrollo, jurídicas y hasta conceptuales alrededor de ellas, con su traducción en entes gubernamentales, y la realidad de asignación de recursos que subyace en ellas .

El periodo de estudio enfocado para Zacatecas abarca los años de 1998 al 2018 que representa veinte años de notable evolución político-gubernamental. En el caso mexicano este periodo representa tres gobiernos estatales y dos años de la administración 2016-2021, en los cuales hubo alternancia política y diferentes

planes de desarrollo. Además, representa un lapso considerable para analizar la información de instituciones y estructuras de gobierno en lo local, a la par de nuevas detonaciones de paradigmas desarrollistas como el de corte sustentable.

Las consideraciones presupuestales de EUA, Costa Rica, México y los gobiernos subnacionales sirven de elementos contextuales para tener un punto de referencia para los análisis que, con base en esta tesis, el lector pueda realizar.

El primer capítulo busca organizarse como un lente que, a modo de construcción conceptual, ayude a entender las nociones desarrollistas y la institucionalidad de las administraciones públicas, buscando convertirse en pieza clave en el entendimiento de la construcción estructural de los gobiernos en un país como México. Por supuesto, la sugerencia teórica está sujeta a críticas que desdeñen una sugerencia de interpretación de la temática de ese tipo por su propia naturaleza teórica, sin un mayor análisis cuantitativo.

Sin embargo, consideramos que esta propuesta puede servir para entender y reflexionar sobre la forma actual en que se generan, adoptan e instrumentan medidas gubernamentales en el discurso sustentable y en el uso del gasto público, y que se reflejan en cuestiones como: la relación entre poderes, federalismo versus centralismo, descentralización, relaciones intergubernamentales, coordinación fiscal, atribuciones y facultades, entre otras.

En este capítulo se establece un marco general de la problemática ambiental en el mundo en el marco de la sustentabilidad señalada por las Naciones Unidas, partiendo de las dificultades conceptuales del término y considerando el enfoque de la sustentabilidad en las teorías del desarrollo, encuadrándolo en una idea general para entender el fenómeno globalmente y luego identificar las particularidades del mismo; se dará revista a la posición actual y a algunos antecedentes con respecto al desarrollo sustentable que manejan Costa Rica, Estados Unidos, y México como gobiernos nacionales, dando realce a la cuestión ambiental, basados en el Índice

de Desempeño Ambiental (*Environmental Performance Index*, EPI<sup>2</sup>) para que de ésta emanen las consideraciones respecto de la gestión del agua.

Posteriormente en el caso mexicano trataremos de destacar lo mismo que a nivel nacional, revisando las consideraciones en los gobiernos subnacionales de Coahuila, Nuevo León y Zacatecas, para culminar con una aportación a la discusión sobre la gestión ambiental del desarrollo y la gestión del agua como elemento primordial de la vida.

El segundo capítulo es el eje teórico de la tesis, explica la relación entre el desarrollo sustentable en su vertiente ambiental y el gasto público de los gobiernos. En este capítulo, la noción de gasto público ambiental será de suma relevancia para el desarrollo de los apartados subsecuentes de la tesis y el tema del agua se situará como base de posiciones respecto del equilibrio ambiental, independientemente de la importancia que puedan tener en forma y discurso otros temas ligados con el medio ambiente como el cambio climático, los desechos sólidos o la contaminación del aire, entre otros.

El tercer capítulo de esta tesis busca describir de manera general elementos actuales de estructuras gubernamentales nacionales y subnacionales en términos de sustentabilidad. Pasar de la revisión conceptual del anterior capítulo a su explicación en una forma de existir y actuar del aparato gubernamental. En este apartado se muestran las formas que rigen la organización actual de los gobiernos cuyo fin es la búsqueda de objetivos y metas de desarrollo sustentable ambiental, cómo permea en las estructuras de gobierno la idea del medio ambiente; el recurso hídrico desde la discusión conceptual y su traducción en planeación de desarrollo, atribuciones y responsabilidades de las áreas de gobierno.

Además se pretenden mostrar elementos que en la actualidad influyen en los gobiernos para decidir su gasto público (haciendo énfasis en el proyecto que presentan para la aprobación legislativa) y observar de forma particular la

---

<sup>2</sup> En el sitio web <https://epi.envirocenter.yale.edu> se puede encontrar una explicación concisa sobre el origen del índice, en la lógica de tener un mecanismo de medición del desempeño que fuera general y certero para el uso de los países y los tomadores de decisiones en el aspecto ambiental.

distribución que se hace del mismo, la base de esa distribución y cuestiones relacionadas para dimensionar el rol de *lo verde* o las prioridades de los gobiernos en términos de gasto y la posición de lo ambiental en la agenda de erogaciones en términos de compromisos o prioridades que abonen a la comprobación o no de la hipótesis planteada.

El último capítulo busca dar cuenta de la construcción del discurso gubernamental de desarrollo sustentable y su vertiente ambiental en un gobierno subnacional en Zacatecas, así como la forma en que se fueron gestando las disposiciones jurídicas y de gasto en un periodo de veinte años alrededor del gasto público y su relación con la planeación del desarrollo en su aspecto ambiental. De la misma forma, se pretende mostrar con elementos presupuestales sencillos la correlación existente entre el ejercicio del gasto en Zacatecas, la vertiente ambiental del mismo y algunos indicadores demográficos y de medio ambiente para dimensionar el fenómeno del gasto público ambiental.



## CAPÍTULO I

### Capítulo I Estructuralismo, Institucionalismo y Administración Pública. Una Construcción Teórica para el Análisis de la Relación Desarrollo Sustentable-Gasto Público

El estudio del proceso del desarrollo obliga a realizar un análisis sobre los conceptos y teorías que sustentan su definición y su vínculo con la institucionalización, con un especial matiz cuando el eje del proceso es el gobierno. Éste, dada la naturaleza de su autoridad, tiene una gran capacidad de influir en el destino de la sociedad a través de diversos instrumentos (jurídicos, políticos, económicos, entre otros), que influyen en el ámbito de lo público y que van dando forma a la manera en que los gobiernos, al paso de los años, van organizándose y funcionando con base en decisiones de corte político, creando su gestión pública del desarrollo.

El desarrollo, como proceso histórico, es la suma de instrumentos tanto internacionales como nacionales que tienen como finalidad instituir la realización de todas las capacidades del ser humano, es decir, de proporcionar al individuo un mínimo de bienestar económico, político, social y cultural a través de la representatividad que asume el estado.

Este capítulo tiene como objetivo construir una propuesta analítica para entender las relaciones en un gobierno subnacional en un país como México, que permean en el funcionamiento de la administración pública. Con respecto al estructuralismo se aborda principalmente la acción estatal, ya que aporta los elementos conceptuales necesarios para analizar las decisiones de gobierno, como

resultado de diferentes formas de integración de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales.

A partir de lo anterior, se propone considerar la importancia de conocer actores políticos, las circunstancias históricas de su arribo al poder, el diseño y la instrumentación de políticas, la descentralización, la cultura, entre otros.

Lo que interesa del enfoque neoinstitucionalista económico para este estudio, radica en la observancia de reglas formales e informales que funcionen, que se respeten por todos, que se sigan por la mayoría, en este caso, la mayoría gubernamental, y su grado de flexibilidad ante los procesos de cambio experimentados a través del tiempo por diferentes circunstancias políticas, económicas y sociales (Ayala Espino, 2002); además, es de particular ayuda el reconocer las instituciones vigentes en el sector público para atender las motivaciones en su observancia, o no, por parte de los gobiernos de acuerdo a metas y planes convenidos o estipulados para encausar a la sociedad a fines de desarrollo.

De la administración pública, finalmente, se utilizan las herramientas conceptuales para explicar la forma y los desafíos de los gobiernos nacionales y subnacionales, dimensionarla como una institución con un fuerte compromiso con la sociedad y advertir la formación y consolidación de la estructura de gobierno que opera (y puede transformarse) independientemente del modelo de gobierno que se tenga en el aspecto político.

## 1.1. Estructuralismo. Consideraciones sobre elementos de desarrollo

El estructuralismo es el paradigma teórico del desarrollo con mayor influencia durante la segunda mitad del siglo XX en América Latina. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue el mayor organismo impulsor de su propagación,

y fueron los economistas Raúl Prebisch (argentino) y Celso Furtado (brasileño) dos de sus mayores exponentes.

Este paradigma del desarrollo puso énfasis en cuestiones heterodoxas (contrarias a la perspectiva ortodoxa de la economía), resaltando elementos no económicos como influyentes del desarrollo, tratando de analizar la situación de Latinoamérica desde un modelo de análisis independiente, propio, de acuerdo a las características estructurales de los países. Hasta mediados del siglo XX el énfasis del desarrollo se había puesto en el punto de vista económico, sin considerar factores sociales o políticos.

Para Prebisch, la industrialización era la vía para el desarrollo de los países periféricos de Latinoamérica, con él y Furtado se resalta la importancia del Estado como elemento endógeno al desarrollo, y no como un elemento externo al mismo (Bustelo, 1999; Furtado, 1964; 1987 y 1977; Cypher & Dietz, 2009; Martinussen, 2003; Kay, 2009, Preston, 1999; Rodríguez, 2006). Así pues, para transformar las estructuras sociales, políticas y económicas de un país y establecer un desarrollo desde dentro y no desde afuera, la industrialización era la vía.

A Furtado se le reconocen sus aportes a la formalización teórica del desarrollo que se pueden resumir en tres vertientes útiles para el desarrollo de este trabajo: el análisis histórico del subdesarrollo, la concepción del dualismo estructural y la heterogeneidad estructural (Guillén R., 2004). A través del estructuralismo de Furtado se vislumbra una consideración especial para la acción estatal, ya que se considera que las decisiones de gobierno son resultado de diferentes formas de integración de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales, y se habla de la importancia de conocer a los actores políticos, las circunstancias históricas de su arribo al poder, el diseño y la instrumentación de políticas, la descentralización, la cultura, entre otros.

### 1.1.1. El estructuralismo como paradigma teórico del desarrollo

La idea de desarrollo ha tenido múltiples análisis teóricos. Para esta investigación, el propósito es retomar un enfoque estructuralista con base en la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),<sup>3</sup> que permite incorporar un modelo de análisis independiente, que considera elementos no sólo económicos en el proceso de desarrollo sino también sociales, políticos y culturales, es decir, un análisis multifactorial, propio, de acuerdo con las características estructurales de cada región o país.

Las ideas de Raúl Prebisch y Celso Furtado, particularmente, resaltan como ejes del pensamiento teórico del desarrollo conocido como estructuralismo,<sup>4</sup> pensamiento desplegado por la CEPAL desde los años cincuenta del siglo pasado, para entender y visualizar el desarrollo económico de Latinoamérica, entendido éste como “el aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo” (Rodríguez, 1993: 24). Lo anterior desde una perspectiva heterodoxa, es decir, desde una visión que va más allá de los aspectos económicos y que toma en cuenta condiciones sociales, culturales y políticas. Dicho de otra forma, que tiene como objetivo principal tener en cuenta la importancia de parámetros no económicos en los modelos macroeconómicos.

Hasta mediados del siglo XX, el énfasis del desarrollo se había puesto en el punto de vista económico, sin considerar elementos sociales o políticos, y la CEPAL ayuda a modificar ese paradigma incorporando la necesidad de considerar factores políticos y sociales en las reflexiones sobre las condiciones de la región.

La producción intelectual de la CEPAL se ha destacado a lo largo de su historia, porque se ha diferenciado de la principal tendencia teórica que se ocupa

---

<sup>3</sup> De acuerdo con Kay, “La Escuela Latinoamericana estructuralista, es uno de los primeros grandes intentos por parte de los estudiosos y profesionales del desarrollo de los países en crecimiento para analizar sistemáticamente los procesos de desarrollo y los problemas de su región desde su propia perspectiva en lugar de depender de los del mundo desarrollado.” (1999: 159-164).

<sup>4</sup> Para una rápida revisión sobre el estructuralismo de la CEPAL, ver Cypher, (2009); también es importante revisar Bustelo, (1999); para una revisión más completa de los postulados estructuralistas cepalinos, ver Rodríguez (2010).

del desarrollo económico y social. Ha explorado visiones alternativas. En los primeros tiempos de la etapa estructuralista, el trabajo de Prebisch y su equipo se integraba a la producción de la joven economía del desarrollo, junto con nombres como Rousenstein-Rodan (1943), Singer (1950), Nurkse (1953), Lewis (1954), Myrdal (1957), Hirschmann (1958) y otros pioneros del pensamiento desarrollista mundial.<sup>5</sup>

En el periodo reciente, a partir de la contribución inaugural de Fajnzylber (1988 y 1990), los intelectuales de la CEPAL han buscado en todo el mundo desarrollar interpretaciones y políticas para las economías en desarrollo distintas de las formuladas en el campo neoclásico y neoliberal, tales como los casos de Amsden (1989), Wade (1990), Shapiro y Taylor (1990), por citar solo tres de los pioneros entre los oponentes al Consenso de Washington<sup>6</sup> (Bielschowsky, 2010), todo esto se abordará más adelante. Esto significa que el pensamiento latinoamericano, como vertiente teórica, considera las particularidades de la región, a nivel regional, local o incluso con connotaciones geográficas, más allá de las reflexiones generales que se habían dado en otras regiones y que buscaban ser

---

<sup>6</sup> El Consenso de Washington se puede resumir con una serie de “disposiciones” que los países “desarrollados” como Estados Unidos, consideraron como necesarias para que los países subdesarrollados de Latinoamérica pudieran superar esa situación, basados en supuestos neoliberales (de libre mercado); esto fue apoyado por diferentes organismos internacionales como El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otras entidades de gran influencia económica a nivel mundial. Esto fue recopilado en una publicación de John Williamson intitulada *Latin American Adjustment*, (1990). Ahí se resume gran parte del pensamiento neoliberal en cuanto al actuar gubernamental, que consideraba que el Estado debía comprimirse (se había dado un excesivo crecimiento del Estado, del proteccionismo que ejercía en ciertas áreas, y se había generado una gran cantidad de empresas públicas que había resultado ineficientes, caras y hasta limitadoras del crecimiento del mercado; además, en los países latinoamericanos (México no fue la excepción), se estaba limitando el actuar del mercado, la sustitución de importaciones no había resultado la solución que se imaginaba y se comenzaban a demostrar los efectos de un llamado “populismo económico” -que era una incapacidad gubernamental para controlar tanto el déficit público y las demandas de aumento en los salarios tanto para los trabajadores del Estado como en la iniciativa privada. Ante este escenario, se “recomendó” a corto plazo, o políticas de estabilización –enfocadas a contrarrestar el populismo económico y lograr un equilibrio fiscal la estabilización (entre las cuales estaban tener un control de ingresos y egresos gubernamentales, reorientar prioridades del gasto gubernamental y reformar la estructura tributaria, así como “la determinación por el mercado de los tipos de interés, de forma que éstos fuesen positivos”, además de la determinación del tipo de cambio lograda por el mismo mercado”. Además, se recomendó la liberación del comercio y su orientación hacia el exterior, la atracción de inversiones extranjeras, la privatización de las empresas públicas, desregulación de las actividades económicas y la firme garantía del derecho de propiedad, algo relacionado con el neoinstitucionalismo económico. Para mayor detalle de esto, ver: Williamson, John (Ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, XV, Washington, 1990.

aplicadas como reglas en la región atrasada del sur del continente (Bustelo, 1999; Rodríguez, 2006; 1993).

De esta forma, como lo analiza Furtado, la idea de desarrollo (desde un enfoque integrador y multidisciplinario) hace referencia a un proceso que modifica el *statu quo*, es decir, un cambio gradual que tiende a cambiar las condiciones existentes que engloba a una sociedad; lo cual significa que “esa transformación está ligada a la introducción de métodos productivos más eficaces y se manifiesta bajo la forma de un aumento del flujo de bienes y servicios finales a disposición de la colectividad” (Furtado, 1987: 55).

En ese sentido es que el desarrollo puede explicarse desde diversos enfoques, sin embargo y de acuerdo con Enríquez, las teorías acerca del proceso de desarrollo hacen referencia a algunos elementos en común, tales como: a) un análisis histórico-estructural del capitalismo; b) un análisis de la organización, gestión de los procesos de producción y su relación con la distribución de la riqueza; c) un análisis del papel del estado en la conformación y representación de la sociedad; d) análisis de función de las instituciones; e) análisis de los actores y agentes que conforman el proceso; f) la forma como se construyen las relaciones de poder y la toma de decisiones para la consecución de los objetivos perseguidos (2009: 28).

El punto medular para este trabajo es el papel del Estado y sus Instituciones en la consecuencia de mejoras sustanciales para las sociedades en cuanto a nivel económico, de vida, salud, ingreso, uso de tecnología, cuidado del medio ambiente, mejora del funcionamiento gubernamental y otros factores que pueden considerarse desarrollo.<sup>7</sup>

Esto significa que el Estado, particularmente entendido como el gobierno, se coloca como un promotor activo, fundamental, del desarrollo, eventualmente del

---

<sup>7</sup> En este punto vale la pena mencionar que Celso Furtado ofrece una explicación del concepto de desarrollo, en su orientación económica, en la cual resalta el enfoque del concepto hacia las nociones de eficiencia y, por otro lado, hacia el concepto de riqueza, y, en consecuencia, a la acumulación de capital: “La reflexión sobre el desarrollo económico se ha concentrado en el estudio del proceso acumulativo a nivel de las fuerzas productivas. Pero por detrás (...) se desdobra el vasto proceso de difusión de la civilización industrial (...). La acumulación es condición necesaria pero no suficiente para obtener el desarrollo de las fuerzas productivas. Usar la acumulación para aumentar la eficacia del trabajo requiere un esfuerzo previo de invención o el acceso a nuevas técnicas inventadas en otra parte. Por lo tanto, el desarrollo es siempre tributario de una actividad creadora” (1987: 60-61).

desarrollo sustentable, es decir, el gobierno existente y actuante, desde nuestra interpretación, como ente que configura muchas de las aspiraciones de los individuos para enfocarlos hacia diferentes metas, mismas que se ven traducidas por medio de la forma en que se organiza y funciona el gobierno, y que tienen en el gasto público un instrumento de ejecución.

#### 1.1.1.1. Desarrollismo y el análisis estructural

De acuerdo con los estructuralistas, los países subdesarrollados, considerados como la periferia, tenían características estructurales diferentes de los desarrollados considerados como el centro. Los primeros se definían por su heterogeneidad y la especialización, mientras que los países desarrollados tenían características de homogeneidad y diversificación en sus actividades productivas. Además, existían términos asimétricos de intercambio comercial, desarrollo y subdesarrollo, eran dos cosas parte de un mismo proceso en el que se complementan.<sup>8</sup> Esta idea, sin duda, se puede replicar en los diferentes ámbitos de gobierno al interior de un país, es decir, algunos estados “más ricos que otros”.

En ese sentido, Bustelo afirma que “las estructuras productivas de los países centrales y de las economías periféricas son fundamentalmente distintas” (1999:192), pero relacionadas entre sí por una división internacional del trabajo. Esto significa, según lo explica el autor, que el desarrollo o subdesarrollo de los países son procesos conectados entre sí, independiente y relacionamente por homogeneidad y heterogeneidad, conectados en un subsistema económico mundial; es decir, centro y periferia desempeñan funciones distintas,

---

<sup>8</sup> Rodríguez resume los problemas estructurales de los países latinoamericanos como una persistencia de problemas ocupacionales. 1) Heterogeneidad estructural en empleo/subempleo; en lo rural/urbano y/o en lo agrícola e industrial; desequilibrio en el balance comercial y especialización estructural: 2) Economías que se expandieron por el sector primario-exportador; 2) Sector industrial escaso (1993).

complementarias y asimétricas, lo cual implica el reforzamiento del subdesarrollo de la periferia y aumentan la distancia con los países del centro (Bustelo, 1999).

Para Raúl Prebisch, el grado de especialización que tenía cada país en una determinada producción, es decir, sus “ventajas comparativas”, de acuerdo con el modelo de Adam Smith, era el elemento que permitía explicar el hecho de que los países en desarrollo tenían términos de intercambio comercial <sup>9</sup> que les suponían desventajas con el centro.<sup>10</sup>

Esto significa que la periferia tenía que seguir exportando una mayor cantidad de materias primas (basado en supuestas ventajas comparativas) a fin de importar una misma cantidad de bienes de producción. Dar más para seguir comprando lo mismo, es decir, los productos de la periferia eran valoradas en inferioridad de condiciones frente a lo que producía el centro. Así pues, el deterioro en los términos del intercambio entre centro y periferia estaba encaminado a que los precios de las materias primas “no subían” en la misma proporción que los bienes de capital importados desde los países del centro.

Prebisch también argumentaba que si prevalece el sistema de comercio internacional, una periferia que provee materias primas, un centro que provee bienes de capital, se favorece al centro. Esta apreciación de Prebisch se convirtió en un modelo de análisis de las relaciones comerciales entre los países latinoamericanos y los europeos, y eventualmente, Estados Unidos para comprender la diferencia entre países desarrollados y países subdesarrollados; además, el modelo ayudó a comprender el sistema de organización y operación de las relaciones internacionales.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Esta tesis es conocida como la Tesis Prebisch- Singer.

<sup>10</sup> Rodríguez habla de versiones sobre la teoría del deterioro de los términos del intercambio: 1) Versión contable: diferenciación entre centro y periferia por ingresos; 2) Versión ciclos: los movimientos cíclicos de la economía. 3) Versión industrialización: como resultado de cómo se da la industrialización en la periferia. (1993).

<sup>11</sup> De aquí puede inferirse que el marco institucional estaba “diseñado” para que la periferia siguiera siendo subdesarrollado, y el centro, desarrollado. En estas palabras, el sistema económico y político a nivel global perpetuaba las condiciones de anterioridad y de falta de libre determinación de objetivos.



Por otro lado, el análisis de Prebisch sobre el proceso de desarrollo-subdesarrollo tiene que ver tanto con oferta como con demanda, sobre ésta última argumenta que los países del centro tienen mayor capacidad de compra debido a que la tasa de ingreso es alta, lo contrario a la periferia. Es decir, el poder adquisitivo es por sí mismo un elemento de control entre los países del centro y la periferia, aunque centro y periferia no sean lo mismo que desarrollo y subdesarrollo, la connotación existente determina que el centro tiene mayores capacidades y posibilidades que la periferia, lo cual habla de capacidad económica que se convierte en influencia y en manipulación de mercados. Este modelo económico puede verse replicado en sistemas políticos y gubernamentales.

Las diferencias en el poder adquisitivo que se tiene entre los trabajadores del centro y de la periferia se manifiesta de la siguiente manera: cuando hay una baja en los precios de los productos, esto afecta más a la periferia debido a que la capacidad de “ahorro” que pueden tener para hacer frente a una parte del ciclo económico no es la misma que la del centro, esto porque el excedente que se tiene gracias a la venta de bienes de capital es mayor a la ganancia de venta de materias primas. Esto significa que el poder adquisitivo del centro ejerce una mayor autoridad.

Lo anterior puede ser explicado por el comportamiento de precios, ganancias y salarios. Aquí el elemento clave es entender la disponibilidad de fuerza de trabajo que existe en la periferia, es decir, la gran masa de trabajadores disponibles, menos capacitados, hace que la retribución salarial sea más baja que en el centro (donde sí existe mano de obra calificada y relativamente escasa de acuerdo a sus procesos productivos), así, los salarios crecen menos en la periferia debido a la disponibilidad de fuerza de trabajo.

Además, el alza de precios o los salarios bajos son contenidos en el centro debido a la fuerza sindical y a la estructura oligopólica de la industria, es decir, a la capacidad de organización y presión construida por diferentes grupos de presión; aquí ya encontramos de forma intrínseca al análisis elementos de corte político al reconocer cómo se fueron formando, en el centro y en la periferia, las estructuras

políticas y económicas en relación con el Estado<sup>12</sup> que fueron estructurando las relaciones que permitieron que el mercado actuara de cierta forma.

Como ya se mencionó, los estructuralistas dieron un gran valor al papel del Estado en el proceso de desarrollo y en esta parte comienza a tener realce la incógnita de cómo se fueron formando las estructuras político-gubernamentales que delinearon la manera en que se fueron generando las coyunturas que explican el retraso de un país, en los términos de la CEPAL.

Prebisch vio al comercio internacional y al capital extranjero como elementos esenciales para elevar la productividad y el crecimiento en la periferia. La industrialización<sup>13</sup> era la vía para el desarrollo de los países periféricos de Latinoamérica, pero para ello se requería entonces un papel activo del Estado; de acuerdo con nuestra interpretación, elementos exógenos a la realidad local eran fundamentales para cambiar la estructura establecida.

Así pues, las diferencias estructurales que manifestaba la periferia en relación con el centro, llevaron a la necesidad de proponer a la industrialización por sustitución de importaciones como el medio para la transformación estructural, es decir, el cambio que propulsara a los países atrasados a salir de su condición de desarrollo, pues la composición que tenía la periferia requería cambios radicales que debían ser dirigidos por el Estado por medio de inversión pública, estímulos a la inversión privada, protección comercial, las empresas estatales y otros, lo que suponía pasar de la idea del “desarrollo desde afuera” al “desarrollo desde adentro” (Rodríguez, 2006; 1993), lo que implicaba consideraciones sobre las nuevas formas

---

<sup>12</sup> En el centro las organizaciones sindicales fueron conformando y consolidando el proceso de industrialización, lo cual llegó a dejar sus salarios reales. En la periferia no se pudo de la misma manera, sin embargo, el sindicalismo “estatal” es el que ha logrado consolidar mejores salarios en términos reales en comparación a otros (Rodríguez, 1993).

<sup>13</sup> La industrialización tenía dos visiones desde la perspectiva de las teorías del desarrollo económico: una, el crecimiento proporcionado (*balanced growth*) y el desproporcionado (*unbalanced growth*), pero en ambas lo importante era destacar el papel del Estado al propiciar la aplicación del capital de manera concertada. A final de cuentas, lo que despegó en América Latina fue la Industrialización por Sustitución de Importaciones, un proceso en el cual se dejaban de importar bienes de consumo o de capital para que fuera el mismo país el que las produjera, y el excedente generado en este proceso se quedara en el país de origen; sin embargo, este proceso tuvo sus complicaciones.

de relacionarse al interior y al exterior del gobierno; una reconsideración sobre las fortalezas internas; autonomía y libre determinación, entre otras.

### 1.1.2. Estructura multidimensional del proceso de desarrollo

Como se vio anteriormente en Latinoamérica comenzaron a discutirse nuevas estrategias de desarrollo, lo cual significó una reorientación de la idea del mismo y una revisión de la intervención del Estado desde mediados del siglo pasado, un proceso que abarcó varias décadas y en el que un elemento importante era el mantenimiento de independencia en relación con gobiernos “primermundistas”.

En la obra de Celso Furtado<sup>14</sup> relacionada con el desarrollo,<sup>15</sup> de acuerdo a Mallorquín, podemos encontrar otros elementos importantes para entender el estructuralismo de los países latinoamericanos,<sup>16</sup> entre ellos la historia, las cuestiones culturales y lo institucional, es decir, lo “neoeconómico”. Esto significa que las especificidades regionales en el marco histórico-estructural son construcciones que pueden generalizarse sólo si dependen de una realidad histórica que sirve de guía para la explicación en el proceso de desarrollo (Mallorquín, 1998).

---

<sup>14</sup> Celso Furtado y su reflexión sobre el desarrollo-subdesarrollo es considerada como una visión dependencista, es decir, es la base de la teoría de la dependencia en los estudios del desarrollo. Ver Bustelo, 1999; Cypher & Dietz, 2009; Preston, 1999.

<sup>15</sup> Furtado entiende el desarrollo como un proceso global: transformación de la sociedad a nivel de los medios, pero también como ya se mencionó, ofrece una explicación del concepto de desarrollo en la cual resalta el enfoque hacia la noción de eficiencia, y, por otro lado, hacia el concepto de riqueza y, en consecuencia, a la acumulación de capital (1987).

<sup>16</sup> Para Enríquez, “Ambas propuestas teóricas –tanto la cepalina como la dependencista– enfatizaron en su análisis la histórica inserción subordinada de América Latina en la asimétrica economía mundial configurada a partir de las relaciones entre el centro autónomo y la periferia dependiente, así como la concepción que definió al subdesarrollo no como un estadio previo o atrasado del desarrollo, sino como una consecuencia histórica de la expansión del capitalismo y de las relaciones de dependencia que genera. A la par de estos planteamientos teóricos se erigió la fecunda obra de Celso Furtado y su análisis dialéctico del desarrollo latinoamericano [...]” (2009: 41).

En el caso de Celso Furtado, se reconocen además aportes a la formalización teórica del desarrollo, entre ellos: 1) su análisis histórico,<sup>17</sup> 2) la concepción del dualismo estructural, y 3) la heterogeneidad estructural (Guillén, 2004). Sobre el primero debemos considerar la importancia del devenir histórico que los países latinoamericanos han tenido para entender el momento en el que se encuentran. Este elemento permite considerar que, de acuerdo con Furtado,

El punto de partida de la reflexión sobre el desarrollo es la aprehensión de la realidad social [...] Esa realidad es aprehendida, por un lado, como algo estructurado, y por otro, desdoblándose en el tiempo, es decir, como un proceso [...] La idea de estructura es el punto de partida para la aprehensión de un todo, o totalidad, cuya forma puede describirse mediante reglas que traducen relaciones entre partes de ese todo (1987: 55).

En cuanto a la segunda idea, el dualismo estructural refleja que, de acuerdo con Guillén, “la distinción de la existencia de un sector atrasado y un sector moderno en la periferia del sistema fue toda una revolución no sólo en el análisis económico, sino también en el sociológico dando lugar al estudio de fenómenos como la marginación, la migración y la exclusión social” (Guillén, 2004). Con esto se entiende que existe una relación de reciprocidad entre estructuras, pues para que exista un sector avanzado, existe uno con retraso, o bien, para que exista un sector que “progresa”, tanto en el aspecto de medios como de fines, hay uno que no lo hace.

Esto se puede también interpretar como una especie de juego de suma cero, donde lo que uno de los contendientes gana, el otro necesariamente lo pierde, lo

---

<sup>17</sup> “[...] Celso Furtado y su prolífica obra orienta al estudio del desarrollo y el subdesarrollo latinoamericanos desde una perspectiva abstracta, histórica, estructural e institucionalista con la firme intención de combinar o integrar el análisis económico con el método histórico. Del análisis abstracto desciende al análisis histórico para pasar de las generalizaciones teóricas al estudio e identificación de los problemas específicos y concretos del desarrollo y de las económicas de América Latina. Al retomar el pensamiento dialéctico, el economista brasileño busca comprender la historia como un conflicto y oposición de fuerzas contrarias, pero en equilibrio móvil y asume que la realidad (el todo) no será explicada por el análisis aislado de las distintas partes que la integran, si no precisa ser aprehendida mediante un ejercicio de síntesis para darle sentido al análisis de cada una de las partes” (1989; *cit. pos.* Enríquez, 2009: 55).

que aplica en cuestiones de gobierno, pues es bien sabido que la capacidad de respuesta de un gobierno en temas de gasto público está relacionada con el beneficio de unos y el perjuicio de otros.

Así entonces, para Furtado las estructuras se van formando con el paso del tiempo y en este proceso intervienen diferentes sectores, grupos, intereses, valores, objetivos e instituciones, pero particularmente grupos o estructuras de poder que a la postre son quienes toman las decisiones.

En cuanto a la tercera, la heterogeneidad estructural “sólo podía entenderse en el marco de la existencia de relaciones de dominación-dependencia entre el centro y la periferia en el sistema mundial capitalista. De allí que el desarrollo entendido como proyecto histórico tendría que ser un proceso fundamentalmente nacional” (Guillén, 2004).

De aquí se deriva, en relación con las dos anteriores aportaciones, la idea de que el desarrollo no está ligado solamente a una noción de acumulación en términos económicos, sino que el desarrollo, como proceso histórico y dual es también un proceso multidimensional en el que se implican factores sociales, políticos y culturales en un lugar determinado y las estructuras o formas de integración que subyacen, éstos se explicarían en forma local y nacional, como dice Furtado (de acuerdo a Guillén).

Es en la realidad nacional en donde se van formando las relaciones de la estructura gubernamental que inciden de manera directa en la orientación de apoyos o soportes para generar industria, comercio, subsidio, infraestructura y legislación, entre otros, que definen directrices de avance gubernamental en relación con las necesidades sociales y las metas nacionales.

Lo que hay detrás de lo expuesto es una idea del desarrollo inmersa en una esfera de lo político que tiene como base un agente principal que se encarga de definirlo, orientarlo y empujarlo: el Estado, un estado desarrollista, promotor, es decir, un Estado manejado por aquellas clases gobernantes que tienen intereses particulares hacia un fin de progreso.

Aquí se resalta la argumentación de Furtado sobre el ámbito de lo político y la flexibilidad de las instituciones (Preston, 1999) que permiten llevar la comprensión

del desarrollo con la intervención estatal más allá del plano meramente económico, pues se resalta el valor de identificar las fuerzas sociales que controlan las decisiones estratégicas, es decir, aquellas que orientan el actuar del gobierno y más aún, cómo se fueron construyendo esas fuerzas e incluso, el cómo se da la toma de decisiones. Ya Furtado identifica este punto como uno de los problemas fundamentales del subdesarrollo.<sup>18</sup>

Volviendo a la visión estructuralista de Furtado, una modificación estructural sugiere la necesaria modificación de las relaciones (de producción, gobierno, etc.) en términos de ruptura de paradigmas, pero para llevar a cabo esto se requeriría del reconocimiento de la estructura vigente, por ejemplo, ciertas normas de organización y funcionamiento de la producción agrícola entre organizaciones campesinas y gobierno.

A manera de conclusión puede decirse que el estructuralismo de la CEPAL originalmente era un análisis del desarrollo económico que se enfocó a promover la industrialización como palanca de desarrollo en los países de la periferia (latinoamericana), sin embargo, poco a poco fue superando sus propias limitantes económicas para adentrarse en las características de los países latinos, incluso en una especie de defensa ante las “sugerencias” de los países desarrollados.

De tal manera que “se supuso [...] que el proceso de industrialización [...] precisaba una activa intervención del Estado en el proceso económico [...] y se le atribuyeron funciones de orientación, promoción regulación y concertación en la vida económica” (Enríquez, 2009: 49). Sin embargo, las limitantes del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) propuesto por la CEPAL eran varias, de entre las que se destacan, en el aspecto económico, la saturación del mercado interior; en el social, la creciente desigualdad y marginación; y en el político, cómo lo que originalmente fue un proyecto “nacionalista” posteriormente

---

<sup>18</sup> De acuerdo con Mallorquín, la estrategia teórica para construir el objeto teórico estructuralista no reniega explícitamente, como lo hará subsecuentemente de los supuestos de la teoría “comúnmente utilizada” (“principios generales de la economía”), de la cual surge el sustento de la racionalidad -universal- de los agentes y las innovaciones técnicas, producto a su vez de la búsqueda por parte de los empresarios por maximizar sus ingresos; es de esta forma como Furtado puede hablar de las “relaciones estructurales” que integran el sistema “macroeconómico” (1998).

fue apropiado por multinacionales, además de las disputas políticas que caracterizaron a cada país, algo que sería señalado por Celso Furtado al hablar de una desnacionalización en lugar de un creciente control nacional del proceso de desarrollo.

Por otra parte “en el pensamiento de la CEPAL se requiere un Estado regulador, un Estado orientador y un Estado concertador, reconociéndose que el Estado ya no necesita intervenir en forma generalizada en el ámbito productivo, en la medida que han cambiado radicalmente tanto el contexto nacional como el internacional” (Thorp, 2000:38). El Estado propicia el marco institucional (reglas) adecuado que soporte el proceso de desarrollo.

El desarrollo, entonces, no es algo importado e improvisado, sino un proceso que se va construyendo, generando constantemente, de forma bidireccional interna y externa, en el que participan diferentes actores con intereses igual de diversos, pero en el que el Estado puede tener una capacidad de dirección que le puede permitir, incluso, llegar a ser quien dirige completamente, utilizando no solamente factores económicos, sino teniendo en consideración la construcción de procesos sociales e institucionales de acuerdo a su realidad. Además de que reclama la necesidad de revisar cómo actúan aquéllos que carecen de acceso a la toma de decisiones, o bien, cómo se van gestando desde las posiciones de poder, aquellas decisiones dentro de la estructura de gobierno que van dando forma al actuar del gobierno en cualquier nivel, en términos federalistas, y que se traducen en acciones de gestión gubernamental en el ámbito de lo político para el desarrollo de una sociedad.

### 1.1.3. Rol del gobierno como promotor activo y fundamental en el desarrollo

El papel del gobierno en el proceso de desarrollo está condicionado por el balance de los intereses, condiciones y necesidades de individuos, organizaciones, organismos gubernamentales, no gubernamentales, empresas nacionales, transnacionales, movimientos sociales y dinámicas económico-sociales, entre otros<sup>19</sup>, y en este equilibrio el gobierno asume un papel de regulador, distribuidor, permisor o alentador de un modelo desarrollista.

A través del consenso se logra identificar nuevas dinámicas de organización y acción del Estado (que contrasta con el papel unitario y racional) obligándolo a la redefinición y reestructuración de sus funciones, las cuales se ven reflejadas en la estructura de gobierno.<sup>20</sup> Es ésta la que por medio de la administración pública ejecuta la forma en que se encaminarán las acciones con miras a la consecución del desarrollo en el marco de la institucionalidad.

El desarrollo está vinculado a la participación del poder público como generador de los procesos de cambio social, por tanto, el Estado responde a formas específicas de organizar y sistematizar determinadas sociedades a través de un orden legal, político, económico, social, cultural, etc. y aparece como principal gestor.

---

<sup>19</sup> Es importante señalar que el estado a final de cuentas regula mercados y da certeza en cuestión de bienes. Esto tiene que ver con la economía del medio ambiente. De ello hablan, por ejemplo, Ostrom y Hardin como cuestiones relacionadas con los bienes comunes. Ver Ostrom, Elinor (2000). El gobierno de los bienes comunes, F.C.E.; y Hardin, Garret (1968). The Tragedy of the Commons, versión en PDF. El punto tiene realce porque caen en la esfera de la economía ambiental para señalar que el estado/gobierno debe imponer límites, porque el crecimiento tiene límites naturales.

<sup>20</sup> En las teorías del desarrollo hay una amplia discusión acerca del papel del estado -gobiernos- para construir, imponer, deshacer y matizar modelos de desarrollo en donde pueden considerarse -o no- algunas de las perspectivas de entes ajenos al estado, aunque en muchas ocasiones, principalmente en los países considerados no desarrollados, el bajo nivel de las instituciones públicas y privadas permite que el Estado tenga un papel de dominación plena en la definición de políticas públicas, donde las políticas de corte ambientalista sirven solamente para satisfacer las necesidades de acuerdo a intereses políticos y económicos de las élites. Ver Bustelo, Pablo (1999): Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico, España, Editorial Síntesis.



Debido a los cambios en las formas y organización de la producción y el consumo, permitidos y acelerados por los avances socio-culturales de los países, en el mundo “contemporáneo” encontramos ámbitos de acción deslocalizados en los cuales el Estado, en su estructura tradicional no ejerce plenamente su soberanía pues en lo que respecta a la división de poderes, éstos se han visto modificados en su organización y funcionamiento debido a la falta de respuesta efectiva de la demanda de los intereses de la sociedad. Esto significa que el poder soberano del Estado acotó su ejercicio mediante la reestructuración de su forma de gobierno.

Por otro lado, el Estado con su vínculo inevitable con el proceso de desarrollo, comienza a desdibujar el término clásico de soberanía que lo sustentaba, debido a la interdependencia entre otros estados soberanos para contrarrestar “los costos alternativos de la falta de satisfacción de las condiciones económicas-sociales” (Müller, 2004: 151) y se convierte en un Estado-Nación que pretende dar cuenta y satisfacer las necesidades básicas de una colectividad.

Es así que, desde la economía institucionalista, bajo la guía de Douglas North, se ha formulado una concepción del papel del Estado asociada a la constitución del poder, al funcionamiento de la sociedad y a la capacidad de producción de la misma. Esto significa que se intenta mediar entre las concepciones contractualistas del Estado y la visión marxista. Por eso North postula que sin el poder no habría posibilidades de cooperación y coordinación y por ende, progreso económico (Rivera, 2009).

Desde esta perspectiva, el factor económico del Estado es importante ya que constituye la principal herramienta para que los órganos puedan desempeñar su función específica dentro de la estructura estatal. Es así como el Estado, como responsable de conducir el desarrollo de un país, tiene proyección sobre la vida social y económica de una colectividad dependiendo de circunstancias locales, nacionales y supranacionales. Esto es, la intervención del Estado varía de acuerdo con los contextos, es decir, a las formas de organización y funcionamiento económico, político, social, cultural y tecnológico que históricamente han condicionado a cada sociedad.

En torno a lo anterior el Estado ha evolucionado conforme al pensamiento económico imperante de cada etapa histórica de una sociedad para justificar, con base en el bien común, su eficacia y legitimidad. Es en este sentido que el papel del Estado se ha identificado rector del desarrollo, con el objeto de asegurar e incrementar el nivel económico, social, cultural; es decir incrementar el nivel de vida aminorando las desigualdades sociales.

Esto lo logra a través de la administración pública,<sup>21</sup> que según la teoría del neoinstitucionalismo implica necesariamente una intervención en la sociedad y en los sectores económicos (a través de acuerdos y consensos), pero dentro del margen de acción acotado por el marco de organización y funcionamiento institucional con el objetivo fundamental de asegurar los intereses de la colectividad.<sup>22</sup>

Para el neoinstitucionalismo, la tarea del Estado es relevante tomando en cuenta la lógica de la institucionalidad que lo caracteriza como un poder que combina con eficacia funcional tanto las atribuciones como las limitaciones que le impone el constitucionalismo moderno (Flores, 2009: 51).

De ahí que la intervención gubernamental en los procesos económicos, políticos y sociales consolida de cierta forma el desarrollo a través de satisfacer, mediante la función gubernamental, demandas planteadas por la sociedad. Y para este propósito se implementan medidas y agencias u órganos gubernamentales encaminados a dar satisfacción a las exigencias sociales, previa planificación; esto se convierte en el principal elemento para alcanzar el desarrollo e implica la concepción activa del poder público para dirigir los procesos de cambio.

Lo que se puede explicar de lo anterior, a través del estructuralismo de Furtado, es un lugar especial para la acción del Estado, pues el mismo autor

---

<sup>21</sup> Luis Villanueva Agilar dice que gobierno y administración pública son condiciones fundamentales para que la sociedad realice sus objetivos y futuros preferidos. Aguilar Villanueva, Luis; “Gobierno y Administración pública”, FCE, CONACULTA, México, 2013, pp.11.

<sup>22</sup> [...] Esos acuerdos y consensos (para la estrategia de desarrollo) constituyen el sustrato de una redefinición conducente del papel del Estado, a la cual, sin embargo, no ha de ser ajeno el aprovechamiento de la autonomía relativa del propio Estado. Esta última se configura también como relevante para delinear los nuevos marcos jurídico-institucionales que su accionar demanda, a su vez, relacionados con la consolidación de la democracia y con la profundización de sus contenidos (Rodríguez, 2006: 50).

experimenta desde el servicio público<sup>23</sup> las decisiones de gobierno y ve cómo éstas son resultado de diferentes formas de integración de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales; de acuerdo a Mallorquín, Furtado sostiene que

La maximización del "bienestar social" que podría lograrse en el sistema económico se deriva de los "indicadores políticos" que son los encargados de personificar las "tensiones estructurales", las cuales a su vez surgen de la no óptima materialización del "bienestar social", lo cual induce una "introducción oportuna de convenciones en el marco institucional que aseguren dicha compatibilidad (Mallorquín, 2001:77).

Por otro lado, para Salazar "las críticas de los efectos negativos de la intervención estatal han proliferado y en la práctica han surgido nuevas políticas con los nombres de privatización, desregulación, economía del lado de la oferta y otros que a su vez, tienen en común una crítica del 'tamaño' del Estado, del alcance, y del estilo de la intervención" (Salazar, 1995: 456), lo cual se aplica al ámbito subnacional, sobre todo después del fracaso de la estrategia industrializadora propuesta por los estructuralistas para los países periféricos, es decir, la industrialización por sustitución de importaciones.

En México tendría su manifestación en los inicios de los años ochenta abriendo la puerta a la adopción del neoliberalismo, basados en gran medida en el Consenso de Washington,<sup>24</sup> que resultaría la base de la práctica de medidas de reorganización y reordenamiento administrativo para conducir al Estado como elemento complementario al mercado, no como su regulador.

Esto reforzó la idea neoliberal de disminuir el papel del Estado. Sin embargo, pronto el modelo neoliberal, en contraposición al modelo del Estado de bienestar, donde el gobierno regula al mercado, reveló sus limitaciones, lo que llevó a rescatar, sobre todo en los años recientes en Latinoamérica, la tradición estructuralista

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, Furtado fue funcionario de la SUDENE, una oficina gubernamental encargada de la planeación y el desarrollo en una región de Brasil; él habla de que la reforma agraria hubiera implicado reformas constitucionales, y con ello se modifica la acción de gobierno (Mallorquín, 1999).

proveniente de la CEPAL, pero considerando también la importancia del libre mercado.

Esta fue la transición al neoestructuralismo<sup>25</sup> (Salazar, 1995) donde converjan matices de acción estatal dirigida, reconociendo las estructuras locales, leyes, ordenamientos, relaciones intergubernamentales, acuerdos de cooperación y coordinación, responsabilidades y ámbitos de competencias dentro de un marco de relaciones globales.

Como consecuencia de la evolución del pensamiento estructuralista cepalino<sup>26</sup>, ahora se pueden considerar otros elementos importantes para dimensionar el rol del Estado, pero sin duda alguna, quizás el elemento más

---

<sup>25</sup> De acuerdo a Bielschowsky “Son numerosos los ejes que vinculan las formulaciones estructuralistas clásicas con las neo estructuralistas. La conexión central se produce en el diagnóstico que implicarían una insuficiente diversificación productiva y de la exportación, y la escasez de divisas y la vulnerabilidad externa consiguientes – lo cual, en el periodo reciente, se vio exacerbado por la volatilidad de los capitales-. Además, esos factores perpetuarían la heterogeneidad estructural, y, en consecuencia, limitarían el aumento de la productividad y el crecimiento. La heterogeneidad, que antes se expresaba por el concepto de subempleo y que paso a identificarse con la idea de informalidad, sería la razón fundamental de la persistencia de la pobreza y la concentración del ingreso, junto con la concentración de la propiedad y las insatisfactorias políticas sociales.” (Bielschowsky, 2010, pág. 31); por otro lado, Sunkel dice que “Esta conceptualización también ayuda a esclarecer la problemática del paso del ajuste recesivo al reajuste expansivo y a la transición para el desarrollo “desde dentro”. El ajuste recesivo consiste fundamentalmente en la manipulación de los instrumentos de política económica de corto plazo destinados a restringir la demanda global, recortando los gastos públicos, reduciendo las inversiones, rebajando los ingresos, conteniendo la expansión monetaria y devaluando, todo ello con el fin de reducir las importaciones, pero con graves efectos en la acumulación, la producción, los salarios y el empleo. El reajuste expansivo, en lugar de poner el acento unilateral o prioritariamente en la contención de la demanda y las importaciones, tendría que combinar una política restrictiva selectiva de la demanda con una política selectiva de expansión de la oferta. Se trata de cambiar la composición de ambas para lograr su ajuste recíproco. Se buscaría simultáneamente aprovechar en el corto plazo los potenciales productivos socioculturales, naturales y de capital ocioso y disponibles y al mismo tiempo, aplicar una política de inversiones y de tipo institucional y sociocultural orientada a cambiar en el mediano y largo plazos la estructura dependiente, heterogénea y polarizada de esos patrimonios sociales, naturales y de capital acumulados”\_(Sunkel, 1995: 61 subrayado propio).

<sup>26</sup> Para un breve resumen del pensamiento cepalino, vale la pena revisar el texto “Breve resumen de la evolución del pensamiento de la CEPAL” que se encuentra en el texto introductorio de la obra coordinada por Bielschowsky y Torres. La primera parte de la obra es desarrollada por Alicia Bárcena (Secretaria Ejecutiva de la CEPAL), Ricardo Bielschowsky y Miguel Torres. Ellos señalan que “De hecho, un rasgo destacado de la historia intelectual de la CEPAL en ambas etapas, estructuralista y neoestructuralista, es que, a pesar de los cambios de énfasis a lo largo del tiempo —que correspondieron a la evolución de la historia real, económica, social y política de América Latina—, la organización de las ideas mantuvo sus elementos centrales. En otras palabras, se trata de una historia de continuidad con cambios. La lectura atenta de la producción de la CEPAL muestra que el neoestructuralismo ha defendido un programa “heterodoxo en materia macroeconómica, desarrollista en cuanto a asignación de recursos e intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionista en materia ambiental (Bielschowsky, 2009, pág. 174)”. En Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.), Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del periodo 2008-2018, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

importante es que el pensamiento cepalino evolucionó de tal manera que mantuvo un nivel crítico a las formas del pensamiento económico dominante, pero abrió la puerta para recibir las disposiciones de la dinámica económica internacional:

El neoestructuralismo constituye un esfuerzo por adaptar las tesis estructuralistas a un contexto cambiante y proponer, a la vez, nuevos temas y pautas para su desarrollo metodológico y la formulación de políticas económicas.

En cuanto el (neo)estructuralismo es un sistema de ideas abierto, puede beneficiarse con el establecimiento de diálogos y la apertura de espacios de debate con otras tradiciones de pensamiento en economía, como la corriente heterodoxa. La corriente heterodoxa engloba un conjunto heterogéneo de enfoques, incluidos los marxistas y radicales, la escuela de la regulación, los poskeynesianos, los institucionalistas y los evolucionistas (Cepal, 2015: 79).

## 1.2. El Institucionalismo. Comprensión de las reglas formales e informales

### 1.2.1. El proceso de desarrollo en el marco de la institucionalidad

Como se ha señalado, los elementos de tipo sociopolítico e institucional tienen que ver con la organización misma del aparato de gobierno en varios de sus niveles y ámbitos. Estos elementos no deben desligarse de actores principales que sustentan dicha organización, como lo son: “los grupos sociales, el grado de desarrollo de sus organizaciones, y su capacidad de inducción de las decisiones gubernamentales o de injerencia en las mismas” (Rodríguez, 2006:120).

El auge del nuevo institucionalismo económico tiene su origen en gran medida en la necesidad de considerar factores “no tan rígidos” para el análisis de los comportamientos organizacionales que definen decisiones, es decir, una perspectiva más heterodoxa, para explicar lo que ya se daba por sentado de manera automática: la influencia de las instituciones en la dinámica económica.

De acuerdo con Peters para hablar de que algo es o está institucionalizado, deben “satisfacerse” algunos elementos: primero, que una institución sea, de alguna manera, “un rasgo estructural de la sociedad y/o de la forma de gobierno. Esta estructura puede ser formal, es decir, una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal, o bien, informal, una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas” (2003: 36).

Un segundo elemento importante es “la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo”, es decir, que perdure y “se haga costumbre”; una tercera característica se refiere a la afectación que tenga al comportamiento individual, y una cuarta, que debe haber valores compartidos entre los miembros de la institución. Estos en conjunto dan luz sobre lo que es la institucionalidad de un enfoque.

Sin embargo, hacía falta abrir el análisis de las instituciones de una manera un tanto ecléctica, incorporando diferentes percepciones. Peters también identifica diversos tipos de “nuevo institucionalismo” en el ámbito de la ciencia política: el normativo, que pone énfasis en las normas como medios para comprender su funcionamiento; el de la elección racional, que pone atención en los incentivos individuales que dan las instituciones; el histórico, que pone atención en las decisiones tempranas que se toman y cómo evolucionan.

También se habla del institucionalismo empírico, que argumenta que la estructura gubernamental es la diferencia en cómo se procesan las decisiones de gobierno; el internacional, que explica el lugar teórico asignado a la estructura para comprender el comportamiento de los Estados y los individuos, y finalmente el social, que trataría de explicar la relación entre Estado y sociedad.

Además de los anteriores Peters reconoce como una novedosa vertiente de importancia en el estudio de las instituciones el nuevo institucionalismo económico, del cual Douglass North es pionero, como ya se mencionó (Ayala, 2005), señala sobre los antecedentes del neoinstitucionalismo económico que en el pensamiento económico existió una preocupación por el papel de las instituciones, pero no hay una teoría que explique el papel de ellas en la economía; señala a los autores economicistas clásicos, además de Marx y Weber como parte de este cuadro previo;

posteriormente en lo que reconoce como *institucionalismo económico*, dice que no hay una teoría de las instituciones y hay un rechazo parcial a la economía clásica. Aquí encuadra a autores como Veblen, Knight, Simon, Commons, Schumpeter, Ayres, Mitchell y K. Polanyi.

Finalmente, señala que la formalización del neoinstitucionalismo económico formula una teoría de las instituciones a partir de su crítica a la economía neoclásica y aquí se enmarcan los autores que reconoce como el “núcleo duro” del neoinstitucionalismo económico, entre ellos a North, Coase y Williamson.

En un viejo institucionalismo, el análisis estaría ceñido en una parte a considerar, dentro del ámbito de lo público, que la ley es una institución formal que crea e impone a la sociedad normas y valores notoriamente articulados; aquí destacan los elementos estructurales del gobierno, así como los históricos, normativos y empíricos (Peters, 2003), pero esto tiene una especie de sesgo, pues no había una diferenciación categórica entre las instituciones y propiamente las entidades.

Dicho de otra forma, se consideraba de igual manera que una institución era una norma y a la vez una organización, cuando una de las aportaciones del neoinstitucionalismo es darle a cada concepto su valor; así, dentro de la vertiente del nuevo institucionalismo –o neoinstitucionalismo- económico (NE) propiciado por North, se especifica la distinción entre una institución de una organización, pues:

Al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Ciertamente cuando examinamos los costos que surgen como consecuencia del marco institucional vemos que son resultado no nada más de ese marco, sino también de las organizaciones que se han creado como consecuencia de él [...] Los organismos son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. El acento en este análisis recae en las instituciones que son las normas subyacentes del juego y el acento en las organizaciones (y en sus empresarios) recae primordialmente en su papel como agentes de cambio institucional (North, 2006: 15).

Para Ayala (1999) la distinción ayuda a diferenciar lo que pasa en cada ámbito (institucional u organizacional) y lo que hay de fondo en ellos, que tiene que ver con el origen y la demanda de instituciones desde una perspectiva más extensa y sensata que la economía neoclásica, debido a que incorpora el comportamiento individual egoísta del individuo con la búsqueda del provecho colectivo donde se distinguen las instituciones de las organizaciones, pues como lo afirma el autor, las instituciones son reglas y normas para emprender acciones cooperativas con las instancias en las cuales los individuos se relacionan y se organizan.<sup>27</sup>

Todo lo anterior está enmarcado en la concepción que el neoinstitucionalismo económico tiene del Estado, pues éste es una organización integral que vela por los intereses públicos. De acuerdo con Ayala el Estado actúa como garante del interés común a través de las instituciones públicas (2004).

De importante consideración es, nuevamente, el papel de las organizaciones particularmente las estatales, pues en estas arenas es donde se genera la interacción con las instituciones establecidas, lo que a la postre llevará al cambio institucional, definido como “un proceso complicado porque los cambios habidos al margen pueden ser consecuencia de los cambios en cuanto a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observación coercitiva” (North, 2006: 17).

Ayala además establece que el Estado va a tener dos responsabilidades primordiales en relación con las instituciones: fijar y obligar su cumplimiento para reducir el grado de incertidumbre y desconfianza en las decisiones de corte económico de naturaleza diversa y, regular y vigilar los espacios de intercambio (las organizaciones), en las cuales los riesgos económicos y sociales potenciales son más altos y recurrentes, propiciando que los agentes tomen decisiones sobre la base de expectativas sociales.

---

<sup>27</sup> Una discusión teórica interesante que puede ser agenda de futuras investigaciones es la relacionada con los efectos negativos en la institucionalidad de los países y sus gobiernos derivados del modelo económico neoliberal, y particularmente en las decisiones de política pública de corte ambiental dentro del marco del desarrollo sustentable. De entrada, hay una crítica interesante sobre esto que puede ser punto de referencia en el libro de James Cypher y James Dietz. Ver Cypher, J.; J. Dietz (2009). *The process of economic development* (3rd ed.). London: Routledge.



Además el neoinstitucionalismo económico recoge varias categorías que van a ser su línea de trabajo y que permitirán distinguir la influencia de las instituciones en la dinámica económica; entre las categorías que se señalan como parte fundamental de esta vertiente teórica se encuentran las instituciones mismas, las restricciones, los derechos de propiedad, los contratos, el poder coercitivo, los costos de transacción, la asimetría de la información y la gobernación, entre otras, que van a propiciar todas, en su conjunto, lo que North llama el cambio institucional.

Lo anterior permite enfocarse en la construcción de las reglas del juego, por ejemplo, en el sistema económico y el papel del Estado en ellas, y cómo las instituciones y su retraso pueden, o no, explicar el desarrollo (Ayala, 2002). La nueva economía institucional “enfatisa que solo con instituciones eficientes, flexibles e incentivadoras, con arreglos institucionales claros y de observancia obligatoria se podrán atacar los factores multidimensionales y multifacéticos del desarrollo” (González, 2009: 143).

Así pues, de los supuestos neoclásicos de la maximización, racionalidad, escasez y equilibrio, se pasa a supuestos neoinstitucionales de reglas (formales e informales), desde una perspectiva heterodoxa a través de los derechos de propiedad, el estado de derecho, legalidad, entre otros.

#### 1.2.2. Elementos sobre la formalidad e informalidad de las reglas

En el enfoque neoinstitucional de Douglas North, las instituciones, entendidas como las reglas del juego de la sociedad, no son algo espontáneo, sino fruto de interacciones, acuerdos, arreglos y compromisos que diversos grupos organizados de la sociedad convienen en definir y cumplir:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.

El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones (North, 2006: 13).

Las instituciones o reglas del juego, de acuerdo con North, definen el comportamiento de los agentes (los que se pueden interpretar como los actores del gobierno, o bien, las partes del gobierno). En el caso del aparato gubernamental, es de particular interés reconocer, en un primer paso, sus instituciones, reglas del juego, y luego la importancia que ellas tienen en el desarrollo de la sociedad, y por supuesto, a sus protagonistas dentro de las organizaciones.

Por otro lado, de acuerdo con Ayala (2004), las líneas en las que se desdobló el neoinstitucionalismo económico (NE) ayudan a comprender la importancia de éste en relación con la definición del papel del Estado en el desarrollo económico y posteriormente, en la implantación de instituciones, debido a que la teoría neoinstitucionalista económica responde al cuestionamiento de cuál es el comportamiento económico del Estado y si es capaz de mejorar la asignación de recursos. Destaca principalmente la relación de los aspectos económicos de las instituciones con las características de las estructuras o regímenes de poder.

Las instituciones son las reglas escritas y no escritas que se manifiestan dentro de una organización, como ya se explicó líneas arriba, y al mismo tiempo van a ser restricciones porque limitarán el actuar del individuo en la maximización de su ganancia personal con base en su elección racional.

De ahí la importancia de cómo se ha organizado y estructurado la administración pública y a qué ha obedecido, para entender qué instituciones ha generado y saber qué grupo saca ventajas de esa estructura gubernamental, recuperando un sentido social del proceso de desarrollo con múltiples aristas, planteando la incorporación de factores culturales, políticos, sociales, de gobierno y

de la sociedad, bajo otra forma de organización social que de una u otra forma influyen en las decisiones de los agentes económicos.

El análisis histórico encuentra cabida en este aspecto, aunque en el neoinstitucionalismo económico, como tal, no se le tiene en una dimensión mayor, ya que, en una crítica hecha por Obregón, éste señala que “pese a todas sus virtudes, North deja de lado y subestima el importantísimo problema de la génesis institucional e histórica de la libertad individual característica del hombre occidental. En North la naturaleza humana está dada” (Obregón, 2008:74).

Dicho de otra forma, es importante considerar la construcción histórica de las instituciones porque eso da cuenta de los cambios que se han dado en una sociedad determinada, en un tiempo y lugar específico, que explica, a su vez, no solamente una institución en sí, sino el proceso en el cual se generó, o sea, las circunstancias alrededor de ella.

Volviendo a la teoría del desarrollo, es importante recalcar la percepción de las instituciones desde un plano no económico. Recordemos que, en el periodo de la posguerra, en los estudios del desarrollo basados en la corriente estructuralista se comienza a manejar la idea del papel de lo no económico en el desarrollo de las naciones y ahí se encuentra la primera consideración de importancia sobre las instituciones económicas para entender el retraso de los países, por contradictorio que parezca.

En esta vertiente, desde la arista de los estudios del desarrollo, destaca Gunnar Myrdal, quien dice que el proceso de desarrollo económico está ligado a las instituciones y que éstas sólo reproducen el esquema ya vigente, sobre todo en los países más atrasados, en una “causación acumulativa”, donde los que ya son ricos siguen en esa línea, mientras que quienes tienen carencia, siguen padeciéndolas (Martinussen, 2003).

Myrdal habla de la necesidad de reformas distributivas que contrarresten la institucionalidad que tienen los países en desarrollo en su mayoría, heredada de los periodos coloniales. Si atendemos a lo dicho por Myrdal, una forma de activar la distribución como mecanismo que rompa la institucionalidad causante en parte del subdesarrollo, es a través de la capacidad redistributiva del estado, en

consecuencia, la organización y funcionamiento de la administración pública son parte de la responsabilidad redistributiva que tiene el Estado para compensar fallas de mercado o para reorientar a sectores hacia un objetivo de desarrollo.

Sin embargo, no es en automático que con la intervención estatal se modifiquen instituciones ya vigentes que puede definir parte del desarrollo; por ejemplo, Bustelo (1999) habla de la excesiva confianza que a veces se pone en la participación del Estado y que a veces se pueden producir resultados peores que los del mercado. Los “resultados peores” son la consecuencia en muchas ocasiones de la forma en que se opera una decisión gubernamental y de la institucionalidad que existe, es decir, de las reglas del juego formales e informales que concurren en el sector público.

Por su parte, González (2009) señala que se ha dado un estudio relativamente limitado de las instituciones (reglas del juego de la sociedad, resultado de interacciones, acuerdos, arreglos y compromisos que diversos grupos organizados de la sociedad):

Aunque siempre se ha realizado el papel de las instituciones, no se han hecho intentos de ir más allá de las prescripciones a tomarlas en cuenta, quizás porque no existen los instrumentos para cuantificarlas o introducirlas en la planificación y programación económica, o porque las élites del poder económico y político saben que, con instituciones eficientes, su poder puede disminuir (González, 2009: 138).

Lo interesante del enfoque neoinstitucionalista económico para este estudio también radica en la observancia de reglas formales e informales que funcionen, que se respeten por todos, que se sigan por la mayoría (en este caso, la mayoría gubernamental) y su grado de flexibilidad ante los procesos de cambio experimentados a través del tiempo en un mediano plazo por diferentes circunstancias políticas, económicas y sociales; además, es de particular ayuda el reconocer las instituciones vigentes en el sector público para conocer las motivaciones en su observancia por parte de los actores gubernamentales de

acuerdo a las metas y planes convenidos o estipulados para encausar a la sociedad a fines de desarrollo.

La categoría de derechos de propiedad hablará de la instrumentación de un sistema que permite la asignación de los recursos de los que se dispone; el contrato se refiere a la institución que puede promover o bloquear el intercambio en la que se especifica el tipo de derechos de propiedad transmutables.

Los costos de transacción son una categoría clave en el neoinstitucionalismo económico, pues éstos se originan cuando los individuos intercambian derechos de propiedad en cualquiera de las modalidades de los activos y buscan el establecimiento de derechos exclusivos en cuanto a su uso.

En otra de las categorías, la asimetría de la información se convierte en un elemento crucial para entender la forma en que se desempeñan las instituciones, pues se refiere a la operación que se hace con base a información falseada o incompleta, lo que provoca que los costos en las transacciones suban; finalmente, la gobernación hace referencia al conjunto de elementos que permite a los individuos y agentes desenvolverse en las organizaciones sociales y económicas para solucionar de manera colectiva sus conflictos (Ayala, 2004).

Para Flores y Espejel hay una distinción entre institución (reglas del juego de la sociedad que son de carácter abstracto) y organización (expresión material de la institución: personal, equipos tecnológicos institucionales, recursos); el principal (políticos electos) y el agente (administradores y funcionarios); de ahí la importancia de las instituciones para conocer cómo ha evolucionado el modo de resolver conflictos, distribuir recursos y establecer políticas (en el ámbito de lo público) (2009:51).

Dentro del institucionalismo histórico, importante para esta tesis, es de destacar que, como afirma Olano (2014), en su vertiente comparada, se trabaja con un conjunto de variables y fundamentos metodológicos para las elaboraciones teóricas que parten de aspecto propiamente histórico para que, desde una posición de largo plazo, se analicen las cosas y se pueda entender la complejidad actual que influye en el funcionamiento estatal.

Por otro lado, como señala Rivas (2015), las instituciones se valoran porque son el mecanismo a través del cual se construyen diferentes cuestiones de orden público, desde la democracia misma hasta el sistema político, y según él mismo de manera especial, las prácticas y procesos que están implícitos. En este contexto, el neoinstitucionalismo, a la par que considera un rol de mayor autonomía de las instituciones políticas, no disputa la importancia y el papel jugado por los actores de manera individual, el Estado en sí, y los procesos alrededor de la participación en cuestiones públicas. Aunado a lo anterior, es importante tener en consideración que, como lo señalan textual Pérez y Mejía (2017):

Mientras que, para el institucionalismo tradicional, el orden político era resultado de la influencia de las leyes en el comportamiento de los gobiernos, el legalismo como su variante, hacía hincapié en las leyes del Estado. A su vez, el enfoque Neoinstitucionalista integra variables individuales como factores explicativos del orden social, en el sentido de que las decisiones del Estado pasan por las preferencias de los ciudadanos que se incluyen en los decisores políticos, por medio de reglas de inclusión/exclusión de las reglas políticas, que los regulan, tanto como agentes de mercado como ciudadanos políticos, hasta la generación de decisiones públicas que tienen la capacidad reguladora y universal de generar un orden social.

La cita anterior obedece a que en el trabajo de Pérez y Mejía, ésta sirve de preámbulo teórico al análisis de la reforma electoral de 2013 en México, misma que según los autores, refiere a un diseño institucional que sirve de generador de transformaciones que buscan una mayor competencia y participación electoral como producto de un sistema de partidos mayoritario y con tres grandes partidos políticos. Sin embargo, cobra relevancia lo considerado Bastidas (2015) en cuanto a que la perspectiva ordinaria del neoinstitucionalismo se basa en que las reglas del juego (en términos de North) importan, y lo que de ello deviene:

La visión común del neoinstitucionalismo se fundamenta, ante las imperfecciones del mercado, como crítica económica de los neoclásicos ante la importancia de las reglas del juego –formal e informal, derecho y poder coercitivo-, los costos de transacción y las restricciones a los derechos de propiedad, entre otros. Economía institucional, por tanto, que reconoce la participación el Estado. Sin embargo, aún ahora, poco se repara en el enfoque institucional cognoscitivo -aprendizaje humano, dinámica y estructura de incentivos-, de gran importancia para el desarrollo económica endógeno cuando se trata de demostrar que la senda o trayectoria del desarrollo económico depende bastante del pasado comunitario. El neoinstitucionalismo, se sobreentiende, requiere ligar mejor la relación entre la formación educativa superior y el desarrollo endógeno (Bastidas, 2014). La vinculación permite aquí un importante nexo de especificidad, pertinencia y propiedad (Bastidas, 2015: 159).

En el Cuadro 1 se pueden observar elementos relacionados con el neoinstitucionalismo para dimensionarlo de mejor manera, mismo que es extraído del trabajo de Maldonado y Palma (2013):

Cuadro 1 Características de las distintas vertientes del neoinstitucionalismo

<b>Actores principales y sus motivaciones</b>	<b>Estado - Gobierno</b>	<b>Las instituciones son:</b>	<b>Orígenes del cambio y la continuidad</b>	<b>Hipótesis en torno a las políticas públicas (PP)</b>
<p><b>-Actores individuales y colectivos muy diversos.</b></p> <p><b>-El marco institucional define qué</b></p>	<p>-Se compone de múltiples actores (individuales y colectivos), cuyos intercambios, estrategias, intereses e</p>	<p>-Un conjunto de procedimientos y reglas (formales e informales) de comportamiento que prescriben la distribución de recursos y orientan las</p>	<p>-El cambio proviene de una multiplicidad de procesos causales, siempre mediados y redirigidos por las reglas,</p>	<p>-El marco institucional influencia considerablemente el proceso y contenido de las políticas públicas. Múltiples actores y procedimientos</p>

<p><b>actores logran influenciar el proceso de toma de decisiones, con qué recursos y medios, y en qué foros o instancias.</b></p>	<p>ideas orientan la definición de políticas específicas en distintos sectores</p> <p>-Tiene capacidad autónoma de transformar la realidad social a través de las políticas públicas.</p> <p>-Es capaz de modificar la correlación de fuerzas entre distintos actores sociales y de definir una agenda de reforma no necesariamente acorde con los intereses de los grupos dominantes servidos por el estatus quo.</p>	<p>estrategias posibles de los actores.</p> <p>-Definen el tipo de intermediación entre el Estado y la sociedad. -Al definir una lógica de acción considerada 'apropiada' u 'óptima' para los actores, crean elementos de orden y predictibilidad en el orden político, pues esa lógica conduce, mantiene y constriñe el comportamiento de los actores.</p>	<p>procedimientos, tiempos y distribución de recursos y oportunidades que genera el marco institucional vigente.</p> <p>-Con excepción de momentos fundadores de crisis y alteración de equilibrios, los cambios son incrementales y graduales, pues las inercias del pasado (es decir, las reglas de comportamiento y patrones de interacción aceptados) condicionan la factibilidad y alcance del cambio.</p> <p>-Hay un debate entre las distintas vertientes para explicar las causas y modalidades específicas del cambio y la</p>	<p>interfieren en el resultado final. -Los grupos de interés son un actor más y el Estado tiene un margen de maniobra para transformar la sociedad mediante una agenda de reformas.</p> <p>-Los actores escogen sus estrategias en función de las opciones que les ofrece el contexto institucional.</p> <p>-Dicho contexto también determina el acceso a recursos diferenciados entre los actores: el desenlace de un conflicto o la adopción de una política no es necesariamente óptimo, pudiendo producirse 'ineficiencias históricas' que pueden perdurar en el tiempo.</p>
--	--	---	---	--



			<p>continuidad, sobre cómo se estabilizan o desestabilizan patrones recurrentes de acción o de organización; y sobre qué factores sostienen o interrumpen tales procesos de continuidad.</p>	<p>-El cambio suele ser incremental, salvo en ciertos momentos 'fundadores' en donde se establece o redefine el marco institucional y los patrones de interacción entre los actores.</p>
--	--	--	--	--

---

Fuente: Obtenido Maldonado y Palma (2013), elaboración de los autores con base en Olsen (2009), March y Olsen (2006a), Hall y Taylor (1996).

Como se puede apreciar en el cuadro, el análisis explica los principales actores y sus motivaciones para entender a las instituciones, apropiarlas, entenderlas, desarrollarlas y luego éstas se conviertan en los mecanismos de cambio que modifican la vida pública, principalmente, y ayudan a entender el rol que juegan los actores que participan, en este caso, en la vida gubernamental.

### 1.3. Administración Pública. Justificación para una organización gubernamental

Una de las justificaciones del estudio de la administración pública está enfocada a que ésta ayuda a explicar los procesos de transformación que vive una sociedad bajo determinadas circunstancias políticas y económicas. La necesidad de la acción estatal de contar con una política de desarrollo deliberada y coherente e implementarla a través de la planificación, son tres ideas-fuerza del pensamiento estructuralista estrechamente conectadas entre sí (Rodríguez, 2006: 85). Omar Guerrero apunta en esa dirección cuando dice que:

La centralidad de la administración pública no es insólita en ninguna sociedad. Sin embargo, donde se observa con mayor transparencia su influjo es en el desencadenamiento de procesos sociales de cambio o de permanencia. En sus trabajos abundan ejemplificaciones muy ilustrativas del modo como las administraciones del pasado empujaron al crecimiento económico, la ampliación de la cultura y los cambios sociales (Guerrero, 2010: 200).

La administración pública, como disciplina, tiene claro su objeto de estudio: el gobierno (Wilson, 1887). Mucho se ha discutido sobre la pertinencia de la administración pública como ciencia y particularmente, su “independencia de la ciencia política”, aunque la discusión siga (Henry, 1999), sino como parte de una ciencia individual que puede tener matices u orientaciones jurídicas, políticas y administrativas para entender el funcionamiento del gobierno.

La relación de la administración pública con otras disciplinas no es algo nuevo. Incluso aún se discute su pertinencia como ciencia debido en gran medida a la complejidad existente en delinear objeto y objetivos de estudio. Con la política, aún se considera que ésta tiene prevalencia sobre la administración, pues dependiendo del gobierno (y las discusiones políticas de su formación) se instrumenta una forma de ejecutarlo.

Pero vale la pena detenerse para delimitar qué es la administración pública, ya que ésta tiene que ver con el gobierno, es así que se usa la definición de Gulick:

Es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos, también en relación con las ramas legislativas y la judicial. La administración pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales. (1973: 191; *cit. pos.* Muñoz, 1973: 16).

En una definición complementaria, Muñoz Amato dice que la administración pública “es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de fines del sistema político”. Por su parte, Frederickson dice sobre la administración pública que ésta es

la respuesta clásica siempre ha sido: la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios antes mencionados. La atención siempre se ha enfocado en la administración de máximo nivel (el gobierno de la ciudad, por ejemplo) o los servicios auxiliares básicos (presupuesto, organización y gerencia, análisis de sistemas, planificación, personal, compras). La filosofía de la administración pública es casi siempre lograr una mejor dirección (más eficaz o económica) (1983:20).

De estas definiciones hay varios elementos a destacar: primero, la relación de la disciplina con el gobierno, principalmente con la rama ejecutiva; en segundo lugar, la división que tiene la materia con otras como la ciencia política o el derecho, manteniendo un vínculo innegable y en ocasiones forzoso; y finalmente, la materialización que la administración pública hace de “los fines del Estado”.

Sobre el primer punto, ya se ha mencionado brevemente que la administración pública es más relacionada con la rama ejecutiva del gobierno y no tanto con los poderes legislativo y judicial, así como con los llamados organismos

autónomos. Sin embargo, la liga que se hace entre la administración pública y el poder ejecutivo no puede, ni debe, asumirse como completa y única, es decir, es una parte nada más de un grupo de relaciones más complejas.

En el segundo elemento, la división que tiene la administración pública con otras ciencias es un tema con más conflictos; por ejemplo, la discutida subordinación de la administración con la política para la toma de decisiones, o bien, la sumisión que se considera tiene con el derecho, pues sin norma escrita, una parte de las visiones que envuelven a la administración pública argumentarían en su contra puesto que al no haber reglamentación del actuar de los servidores públicos o burócratas, no se podría operar propiamente. Sobre el origen de esta última discusión, Guerrero dice que:

La administración pública emana del principio primigenio del gobierno, pero del cual se diferencia. En efecto, el gobierno en su principio primitivo, pues la administración consiste en el gobierno considerado en su acción parcial y en detalle, así como en la ejecución de las leyes del Estado en materias generales y comunes para todos los ciudadanos. Debido a que el gobierno es la dirección y supervisión en la mayor parte de lo que hace por sí mismo, su acción se realiza por medio de la administración. La administración pública es entendida como la traducción de normas generales y abstractas, en actos singulares y concretos.

Es importante precisar que la revisión de la administración pública como ciencia y su relación de subordinación o complementariedad aún persiste, es parte de la discusión de su formalidad como ciencia. Ciertamente ese debate no es de interés para este trabajo, pero sí nos volcaremos a comprender a la administración pública en un contexto de relación recíproca con otras disciplinas (particularmente el derecho, la política y la economía, primordialmente) para desarrollar las ideas concernientes a la incidencia de la administración pública en el desarrollo.

Con respecto a la “materialización” que hace la administración pública de los fines del Estado, se encuentra implícita la consideración de que la ciencia política define las directrices estatales, pero éstas tienen una clara identificación con la

administración, pues es a través de ésta que se utilizan todos los recursos de los que dispone el Estado (humanos, materiales, entre otros) para ejecutar las disposiciones o “fines”, según se convenga.<sup>28</sup>

### 1.3.1. Acciones gubernamentales apegadas a una estructura institucionalizada

La administración pública como elemento inherente al Estado busca plasmar en una realidad nacional y local las diversas disposiciones de orden político y económico principalmente que buscarán el desarrollo de la sociedad, independientemente del modelo de gobierno existente.

Esto no es un proceso automático que se desenvuelva de forma natural, en él hay inmersos diferentes factores que se encuentran en la dinámica diaria de los

---

<sup>28</sup> La administración pública tiene muchas definiciones, dependiendo su perspectiva etimológica, temporalidad, como actividad, como disciplina o integrales (Sánchez González, 2007, pp. 47-49). En la etimológica, por ejemplo, Guerrero (2001) considera a la administración pública como un servicio a los miembros de la comunidad, derivada de las etimologías *ad* (hacia) y *ministrare* (servir). En las definiciones antiguas, Sánchez (2007) señala a Lorenzo Von Stein, Charles- Jean Bonnin y a Javier Burgos. Para el primero, la administración pública es la actividad del estado que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado. Bonnin dice que es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Del último señala que la administración pública es la más variada, la más vasta, la más útil de las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva o mejora todos los bienes públicos. Como actividad, las definiciones que incorpora Sánchez son las de Woodrow Wilson, Leonard White y Marshal E. Dimock. Para Wilson, cita que la administración es la parte más visible del gobierno; es *el gobierno en acción*; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno. Con Leonard White, la administración pública es el *management* de los hombres y materiales para el logro de los propósitos estatales; con Dimock, se refiere al qué y al cómo. La primera –el “qué”– es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El “cómo” son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito a los programas cooperativos. Ambos son sustanciales porque juntos, en síntesis, forman la administración. Por otro lado, como disciplina, la administración pública, menciona a Luther Gulick y a Bernard Gournay. Gulick expresa que la administración es referente a hacer cosas, a la realización de objetos definidos. La ciencia de la administración es en consecuencia el sistema de conocimientos mediante el cual los hombres pueden entender relaciones, prever efectos o influir resultados en cualquier situación en la que haya personas trabajando de forma conjunta y organizada con un propósito común. Gournay señala que la ciencia administrativa puede ser considerada como el campo de las ciencias sociales que tiende a describir y explicar la estructura de las actividades de los órganos que son la autoridad política, que constituye la aparición del Estado y las colectividades públicas. La ciencia administrativa tiene por objeto la estructura y las actividades de los órganos del aparato estatal. Por el lado de las definiciones integrales (con la administración pública como objeto y como estudio), Sánchez considera a Dwight Waldo, Frederick Mosher y Salvatore Cimmino, y Félix Nigro. Waldo supone a la A. P. en este apartado de definiciones como la organización y dirección de hombres y materiales para el logro de los propósitos gubernamentales, y como un arte y ciencia organizativa aplicada a los asuntos estatales.

funcionarios públicos y que influyen en el comportamiento y en el desempeño de las organizaciones y las instituciones. Esos factores pueden ser elecciones, movimientos sociales, desastres naturales, conflictos políticos internos, entre otros.

La manera en que el gobierno enfrente estos retos dependerá en gran medida de la normatividad existente, de las instituciones vigentes, de la forma organizacional que tenga el gobierno y, por supuesto, de la influencia que tengan diferentes actores. En esto último se descubre un matiz relativo al grado de discrecionalidad que existe en la toma de decisiones por parte de los servidores públicos, el cual retomaremos más adelante.

Es preciso resaltar en relación con el párrafo anterior, lo que Guerrero considera importante sobre dos conceptos inherentes a la manera en que el Estado aborda la solución de problemáticas, basado en dos cualidades: las administrativas y las gerenciales

[...] debemos hacer una exposición somera de lo que significan dos conceptos que se emplearan más adelante: las cualidades administrativas y los atributos gerenciales del Estado. Por cualidades administrativas del Estado entendemos los vínculos políticos y jurídicos que integran al todo social como una comunidad, referentes a la condición ciudadana de sus integrantes. Por atributos gerenciales entendemos los procesos del Estado que se ocupan de producir bienes o proveer servicios a individuos en calidad de clientes o usuarios (...). En suma, las cualidades administrativas son esencialmente políticas y jurídicas, en tanto que los atributos gerenciales son esencialmente económicos (Guerrero, 2010: 190-191).

En la cita se demuestra el vínculo en matiz político, administrativo y económico que se involucran en la operatividad del Estado, los cuales ya se habían mencionado en párrafos anteriores. No es intención de este trabajo desligar a la administración pública de los matices, sino por el contrario retomarlos para explicitar cómo se va gestando la toma de decisiones y su aplicación en la acción interna del aparato administrativo.

Por otro lado, una interesante vertiente teórica de la administración pública tiene que ver con una “nueva” concepción de ella, desarrollada en Estados Unidos a finales de los años setenta y principios de los ochenta, en respuesta a diversos estímulos, sobre todo de la guerra en Vietnam, la constante inquietud racial, la insatisfacción sistemática con la base intelectual de la administración pública y el ambiente de cambio general en la disciplina de las ciencias sociales.

Esta vertiente, conocida simplemente como una “nueva administración pública”, de acuerdo con Frederickson, no es solamente “la administración pública tradicional” (con una idea solamente gerencial o burocrática del aparato administrativo del gobierno), sino que tiene un complemento interesante al serle agregado el término de equidad social.

La equidad social es entendida como “una expresión que abarca un conjunto de preferencias de valores, de diseño organizacional y de estilo administrativo. La equidad social exalta a la igualdad en los servicios del gobierno. La equidad social propugna la responsabilidad de los administradores públicos en las decisiones y el cumplimiento del programa” (Frederickson, 1983: 20-21).

Así entonces, la equidad social se vuelve un elemento que “humaniza” la gestión gubernamental al acercarla a los valores que una organización asume y promueve, mismos que tratan de afectar no solamente a la organización, sino a los integrantes de la organización y el entorno social.

### 1.3.2. Nueva gestión de lo público, proposiciones universales

La administración pública no solamente es una percepción del “gobierno en acción,” o el “aparato burocrático”, o bien, el “conjunto de servidores públicos y políticos,” y las discusiones aledañas a estos términos, sino que también, para nuestros propósitos, se convertirá en un ente que traducirá muchas de las aspiraciones sociales en términos de equidad social para el desarrollo de la sociedad.

Dentro de la administración pública durante los últimos veinticinco años se han destacado varias categorías para “ayudar” en el funcionamiento del aparato gubernamental, como las políticas públicas, entendidas como argumentos y

discursos sobre la naturaleza y las causas de un problema concreto que se considera requiere de atención pública (Pardo, 2009), la administración de recursos humanos, la actuación de la administración pública derivada de valores gerenciales, como la nueva gestión pública, categoría que obtuvo mucho apogeo a raíz del periodo neoliberal y del auge del libre comercio y el crecimiento empresarial (Aguilar, 2006; Arellano, 2004).

Además, dentro de estas categorías y nuevas formas de gestión gubernamental, las redes de política, el servicio profesional de carrera, la administración de personal, la presupuestación pública y las relaciones intergubernamentales, entre otros, han sido consideradas como subdisciplinas, pero siguen siendo dominantes los tres campos desde los que se visualiza la evolución de la administración pública y que acaparan su “clasificación” general: el político, el legal y el gerencial (Hughes, 1999). En todos se ha ido retomando el valor de las instituciones que permean en la administración pública; sobre esto, Frederickson dice que:

La administración pública clásica recalca el desarrollo y fortalecimiento de instituciones encaminadas a afrontar problemas sociales. Sin embargo, el enfoque de la administración pública ha tendido a desplazarse hacia los problemas propios de la institución. La nueva administración pública intenta reenfocar el problema y considerar otros posibles métodos institucionales para abordar los problemas (1983:20-21).

Mención aparte merece el diseño de la burocracia estatal y el rol que ésta juega en los diferentes subcampos de la administración pública señalados con anterioridad e independientemente de las consideraciones respecto del funcionamiento interno de las organizaciones, pues ésta resalta su importancia al ser eslabón entre una decisión de política gubernamental (en cualquier campo) y su aplicación tácita para dar resultados a la sociedad puede considerarse que ser parte de la burocracia significaría la aspiración más elevada de un ciudadano, o bien, se le puede ver como la estructura problemática, es decir, el problema en sí del gobierno y no como parte de la solución (Wildasky, 1999). Esto significaría entonces que la estructura de



gobierno, su formación y operación, juega un papel relevante en la definición y ejecución de objetivos de gobierno.

La administración pública puede también observarse desde otras perspectivas que son fundamentales para entender la forma y los desafíos de los gobiernos nacionales y subnacionales. De acuerdo con Flores y Espejel es necesaria “[la] revaloración de la Administración pública contemporánea, no como un instrumento (medios-fines) o como un procedimiento (marco legal o derecho administrativo), por el contrario, dimensionarla como una institución con un fuerte compromiso con la vida organizada” (Flores, 2009: 48).

La administración pública, como ciencia, como hemos esbozado, tiene grandes variantes que enfocan sus baterías en explicar el funcionamiento y fines del aparato gubernamental, ya sea desde la perspectiva de políticas públicas (Bardach, 1998; Aguilar Villanueva, 2003; Majone, 2005); lo mismo el enfoque de la nueva gestión pública en el contexto neoliberal y de las políticas del Consenso de Washington (Barzelay, 2003; Arellano, 2002, 2004), el enfoque de análisis organizacional (Harmon, 1999) o desde una perspectiva burocrática (Barzelay, 1998), además, está el enfoque de las relaciones intergubernamentales (Cabrero, 2003; Herrera, 2007; Aguilar, 2003), o incluso enfoques de reforma del Estado (Moreno, 2009), estos últimos con mayor acercamiento a un análisis local de la importancia de la administración pública para el desarrollo.

Lo anterior significa entonces, el encuentro de las diferentes partes que componen el sistema de gobierno en un marco de relaciones jurídicas, económicas y políticas ya establecidos pero actuantes dependiendo de la forma en que se construyen y desarrollan las relaciones a nivel local, con un grado de complejidad determinado por las instituciones gubernamentales. Pardo menciona algo que hemos relacionado con la forma compleja en que se van construyendo concepciones y percepciones del actuar del gobierno, el giro que ha dado la concepción de la administración pública ha hecho que se discutan

marcos explicativos que responden a las nuevas tendencias, ejemplificándose, tantos sus alcances como sus límites, con el análisis de nociones como las del institucionalismo “cognitivo”, gobiernos de

redes, o aprendizaje organizacional, así como el diseño, puesto en marcha e impacto de políticas, como las de gasto y financiamiento social.

Otros trabajos analizan la importancia que están adquiriendo los llamados gobiernos subnacionales, estatales y locales y como su visibilidad se relaciona con aspectos fundamentales del entramado institucional, como pueden ser los sistemas de partido o la competencia electoral, pero también la construcción de capacidades, la utilización del gasto o la provisión de servicios públicos y, por supuesto, las disparidades fiscales que construyen uno de los graves problemas que estos niveles de gobierno enfrentan (2009: 16).

Lo que se rescata de las diversas subdisciplinas de la administración pública es que, independientemente del modo de acercarse al objeto de estudio (el gobierno), ofrecen elementos diversos que permiten advertir la formación y consolidación de la estructura de gobierno que opera (y puede transformarse) independientemente del modelo de gobierno que se tenga en el aspecto político, y cómo se enfocan en el desarrollo.

Tomando como base la teoría de las organizaciones podemos construir un entendimiento de cómo se va formando y orientando la administración pública de manera interorganizacional para atacar la problemática local de los gobiernos con objetivos de desarrollo planteados por cada administración. La teoría de la organización:

Indica que el individuo, en este caso el administrador público, actúa y se expresa de acuerdo con un contexto organizacional, en donde se enfrenta a decisiones que afectan la vida de seres humanos en un esquema en donde se emplean recursos públicos. Lo anterior tiene consecuencias para los miembros de la sociedad, de manera individual o de grupo; sin embargo, dichas acciones tienen un fundamento en leyes, reglamentos y tradiciones públicas. Es aquí en donde la actividad gubernativa a través de sus administradores, con sus atributos de mediación entre una parte de la sociedad y otra –u

otras-, da sustancia a la política de acción afirmativa al decidir cómo y cuándo operar (Tamayo, 1999:7).

En la diferencia de una institución con una organización, Tamayo señala una importante concepción sobre ésta última en la obra de Chester Barnard donde se profundiza un poco más en el concepto de organización, el cual se ubica más como acciones que tienen un objetivo determinado, sustentado en el equilibrio, revaloración y nivelación entre las interacciones existentes entre la organización y su entorno. De esta forma la “organización sería un sistema de actividades humanas cuyas funciones buscan la creación, transformación e intercambio de servicios” (Barnard, 1968; *cit. pos.* Tamayo, 1999:11).

En este sentido, Tamayo continúa con su exposición de la importancia de la teoría de la organización para la administración pública planteando que ésta se encuentra “sustentada en la elección individual, que es base de la acción organizacional o colectiva, ya que esa elección refleja expresiones de preferencias individuales que difieren y entran en conflicto, lo que nos lleva a diferencias que producen estrategias satisfactorias pero no maximizadoras, las cuales dan por resultado decisiones que sólo difieren en lo incremental y no en lo fundamental” (Tamayo, 1999:18). Esto guarda entonces una relación directa con el nuevo institucionalismo en el sentido de que los intereses de un individuo, actor o entidad, al ser contrarios a los de otros, puede construir una institución, en la medida en que uno de ellos prevalezca.

Es innegable hasta este punto que las organizaciones de la administración pública construyen su funcionamiento con base a intereses impuestos por la vía política, con matices económicos, pero que a final de cuentas repercuten en el desarrollo; por ejemplo, lo que el institucionalismo de North llama los costos de transacción, estarían presentes no solamente en la construcción de la organización pública, sino en el funcionamiento hacia la sociedad y en las relaciones intergubernamentales.

Ricardo Uvalle (1998) en su obra sobre las transformaciones del Estado y la administración pública, define la gestión pública como un conjunto de aptitudes cuyo

objeto es organizar al Estado considerando su diversidad territorial, geográfica, económica, política y social para propiciar que sus facultades y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar la supervivencia óptima.

En el mismo tema, apunta que la gestión pública también representa a un conjunto de aptitudes necesarias para mejorar el desempeño del gobierno, a fin de que sea un centro catalizador de las demandas de los ciudadanos en un marco plural, democrático y de libertades públicas (Uvalle, 1998: 108).

Olvera (2011) considera que la gestión pública es resultado de las transformaciones en la administración pública, ubicada de forma general en una discusión de Reforma del Estado, que responde a tres grandes retos que éste debe asumir: 1) consolidar la democracia; 2) lograr el desarrollo económico y social y; 3) atacar la desigualdad.

Además considera que la autoridad no contiene únicamente su legitimidad en la legalidad, sino que se mantiene en la medida en que éste no pierda la confianza del ciudadano, por lo tanto un buen gobierno debe ser capaz de satisfacer las demandas básicas de la población, además obliga a generar una nueva cultura de gestión que empieza por abandonar inercias, costumbres y reglas no escritas y que sin duda constituyen los principales obstáculos para el cambio y el establecimiento de planes y programas de modernización [...] en efecto resulta importante plantear que la gestión pública representa un cambio trascendental desde la perspectiva tradicional, la cual da énfasis en los resultados, reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional, enfatiza el “qué hacer” y se fundamenta en resultados (Olvera García, 2011: 19).

Cierra la reflexión anterior señalando que la idea de gestión pública promueve la consideración de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas, o sea, una especie de devolución de responsabilidades, derechos y ciertas obligaciones donde se invierte la pirámide, es decir, el vértice de ésta hace que se pueda voltear a ver hacia los niveles intermedios e inferiores (Olvera García, 2011).

Acerca de nuevos modelos de gestión pública Guerrero (2001) habla de la asimilación de la voz *management* por el concepto de “gestión”, para referir a los nuevos modelos de gestión pública en el mundo, y su situación hoy en día. Aborda ideas sobre la Nueva Gestión Pública, el Modelo OCDE de Orientación hacia el Cliente, el Gobierno Empresarial y el Modelo Posburocrático. Lo interesante en la propuesta de Guerrero es que considera que:

La configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización. Es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia *policy-management*.

Este esquema constituye un modelo, es decir, un grupo de símbolos y reglas operativas, orientados a representar del modo más fidedigno la realidad del fenómeno. Pero, más propiamente, se trata de una guía de implementación, pues su objetivo es establecer reglas prescriptivas de "buena" administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno -la administración pública-, con base en las cualidades de otra manifestación, la gestión privada. Por tal motivo, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa.

La Nueva Gestión Pública (NGP), de acuerdo con Cejudo (2011), es un término frecuentado en las últimas décadas, en un primer momento en países anglosajones y posteriormente en todo el mundo, hace referencia a un conjunto de decisiones y prácticas administrativas dirigidas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público con la finalidad de mejorar resultados de la acción gubernativa.

La NGP puede interpretarse como producto de una expansión generada por la construcción del estado de bienestar a partir de la segunda mitad del siglo XX, que tuvo consecuencias no solamente en la propia actuación del sector público, con la ampliación de fronteras frente al mercado y la sociedad, sino también en la manera en que se organizaba la burocracia estatal de forma interna.

El mayor tamaño del gobierno hizo necesarias reglas que dieran homogeneidad, estandarización de procedimientos, vigilancia centralizada y solidez en las jerarquías cuyo fin era controlar un creciente aparato de gobierno. El segundo límite estuvo relacionado con este arreglo interno del sector público, pues al cuestionar el tamaño y la ambición del Estado se estaba cuestionando, también, los métodos de organización y las prácticas de gestión (Cejudo, 2011: 20).

Guerrero, por su parte, dice que “es universalmente sabido que la cuna de los nuevos modelos de gestión pública es el Reino Unido, y que una vez aterrizados en suelo estadounidense, australiano y neozelandés, han tenido un desarrollo propiamente anglosajón, con miras a propagarse en todo el planeta”.<sup>29</sup>

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define a la NGP como un nuevo paradigma para la administración pública, tendiente

---

<sup>29</sup> Guerrero continúa en este punto con una argumentación acerca del origen francés del término *management* al decir que “No obstante, existen pensadores administrativos franceses que, con mucho fundamento, reclaman como originalmente galo el término *management*. En efecto, durante el siglo XVIII, *management* se equiparaba con *ménagement*, de *ménage*, una palabra francesa formada desde el siglo XVI, que proviene de la voz latina *manere* (cuidado de la casa). Más adelante afirma que “Management también tiene estrecha cercanía con el vocablo *menement*, que de manera similar significa asir con la mano. A pesar de sus diferencias semánticas y etimológicas, los franceses han insistido en derivar *management* de *ménagement*, hasta que finalmente en 1969 optaron por incorporar la primera palabra a la lengua de Víctor Hugo. Poco se sabe también que el aporte primigenio en esta línea conceptual, se debe al administrativista francés Michel Messenet. Su obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie* (La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia), es posiblemente la exposición original de la nueva gestión pública. Esta obra, publicada en 1975, plantea el carácter “nuevo” de la gestión pública y usa extensivamente el término *management*, alternado con el vocablo gestión, toda vez que se proclama un sentimiento antiburocrático como asunto central de su ideario (Guerrero, 2001).

a fomentar una cultura orientada al desempeño en un sector público con menor centralización y mayor flexibilidad.

Estas ideas que fueron permeando en los llamados países en desarrollo, fueron abriendo camino para la adopción de instrumentos provenientes del sector privado para mejorar áreas del servicio público. Sin embargo, uno de los problemas “naturales” que enfrentaron las prácticas orientadas a mejorar el manejo de los servicios públicos fue que, en su origen, las herramientas de la Nueva Gestión Pública fueron desarrolladas principalmente en países con una buena tradición de una administración pública institucionalizada y con gobiernos sólidos en términos de democracia y participación, mientras que, por el contrario, los gobiernos de países en desarrollo si acaso estaban en vías de construir condiciones para mejorar los servicios, pero con problemas institucionales. El presupuesto, en este marco, era más un ejercicio de dominación política que una palanca de desarrollo nacional.

### 1.3.3. Gestión institucionalizada para el desarrollo

De reconocer la manera en que se formó la estructura, de hacer un uso de herramientas históricas y de considerar diferentes procesos como parte de un todo, el estructuralismo permite analizar desde una idea de centro periferia la relación estados nacionales / estados subnacionales, o bien, la relación que existe entre dependencias y entidades de la administración pública, que incluso puede enfocarse, por ejemplo, como un problema entre agente y principal, en fallas de información, en no compartir conocimiento.

Lo interesante para el trabajo de la perspectiva estructuralista, original de Prebisch y Furtado, es el método de análisis histórico-estructural utilizado, pues el entender cómo se han desarrollado y afianzado las estructuras económicas y sociales, y los procesos de cambios relacionados, permite reconocer las fuerzas dominantes en el proceso de desarrollo de un país y un Estado; además, entender al desarrollo y subdesarrollo como parte de un mismo proceso que no únicamente

tiene referentes disciplinarios económicos abre la puerta a considerar otros factores para adentrarse en el estudio de los fenómenos sociales e institucionales, entre los que destacamos la organización y funcionamiento de la administración pública.

El modelo centro periferia de la teoría cepalina del desarrollo, y sus enfoques teóricos fundamentales ayudan a entender las relaciones existentes (políticas, económicas o sociales) entre sectores “avanzados”, en su acepción de mayor poder, relevancia o influencia, donde la estructura explica la forma en que se construyeron las relaciones que determinan el proceso de desarrollo; dicho de otra forma, la estructura es resultado de cambios, de adopción de responsabilidades, de compromisos políticos.

Por otra parte, la concepción del subdesarrollo, como lo dice Furtado, no está solamente relacionada con el nivel de ingresos, sino que es un problema relacionado directamente con la estructura social, lo que reclama la necesidad de conocer y reconocer la diferenciación de sectores donde los actores, grupos políticos o económicos toman las decisiones fundamentales que guían el proceso de desarrollo y revisan cómo actúan aquellos que carecen de acceso a la toma de decisiones, o bien, cómo se van gestando desde las posiciones de poder, las decisiones dentro de la estructura de gobierno que van dando forma al actuar del gobierno, en cualquier ámbito en términos federalistas, y que se traducen en acciones de gestión gubernamental, en el ámbito de lo político, para el desarrollo de una sociedad.

El análisis del papel de los gobiernos busca ubicarlos como piedra angular de la generación de acciones tendientes al desarrollo, algo que puede interpretarse como “gestión pública institucionalizada para el desarrollo”, entendida como un conjunto de visiones, decisiones, normas y procesos relacionados con la materialización por parte de la administración pública de las acciones gubernamentales; además, antepone el rol del gobierno al de la sociedad (aunque no lo disocia), está basado en la institucionalidad (reglas escritas y no escritas) arrastrada por las entidades públicas (particularmente las centralizadas), establece planes, programas, entidades rectoras, recursos necesarios, acciones requeridas de diferentes actores políticos y sociales o de otros entes en la generación de



políticas encaminadas a los objetivos de desarrollo establecidos entre sociedad y gobierno, pero ejecutados por éste último.

La gestión pública institucionalizada para el desarrollo, delimitada meramente por las estructuras de gobierno y la institucionalidad que manifiestan (básicamente las reglas escritas), está influida por diferentes sujetos (partidos políticos, grupos de poder, grupos de presión, actores gubernamentales y organizaciones sociales de diversa índole, entre otros), y se privilegia una vez que se tiene un proyecto de desarrollo desde la esfera gubernamental; el propio gobierno (considerado en el plano subnacional y de acuerdo a las leyes como agente y agencia del desarrollo a la vez, porque establece objetivos de desarrollo, y a la vez ejecuta las disposiciones), a través de la administración pública procede a su ejecución estableciendo lineamientos, temporalidades, recursos y entidades responsables a través de un marco normativo que establece muchas de sus potencialidades.

A lo anterior es preciso añadir algunas consideraciones de la CEPAL (2018) respecto del estado de la gestión pública en Latinoamérica que revelan una tarea muy compleja que tienen por delante los gobiernos subnacionales para una transformación de las estructuras de gobierno y los paradigmas con los que funcionan:

El paradigma del gobierno abierto entraña un renovado enfoque de reforma del Estado y modernización de la administración pública, mediante una nueva forma de articulación integral de las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público. En otras palabras, las políticas de gobierno abierto conforman un complejo entramado de cambios a introducir, de manera transversal, en el andamiaje institucional del sector público. Se trata de un conjunto de prácticas y valores, que favorecen la configuración de un modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para, con y a través de los ciudadanos.

Este nuevo paradigma nos enmarca en un contexto en el cual los Estados regionales no solo deben abocarse a sus tareas tradicionales, sino que estos deben repensar la institucionalidad pública como una

plataforma dinámica que permita la articulación de los esfuerzos, recursos e iniciativas de los distintos actores del desarrollo. Dando consistencia así, a una nueva ecuación entre Estado, Mercado y Sociedad (CEPAL, 2018: 157).

En síntesis, debemos considerar que las administraciones públicas se han institucionalizado y estructurado con modelos que, si bien han permitido mejoras considerables en su funcionamiento, aún no han terminado de desarrollarse por completo para dar lo mejor de sí.

Hay un área de oportunidad interesante en la discusión de modelos gubernamentales, desde la perspectiva de la administración pública que, enlazados con determinaciones del concepto de desarrollo que pueden tener visos estructuralistas, pueden decidir e imponer un cambio notorio en cuanto a las instituciones vigentes que han moldeado y definido el margen de maniobra de los gobiernos.

## CAPÍTULO II

## Capítulo II. Desarrollo Sustentable y Gasto Público

### 2.1 Desarrollo Sustentable

El desarrollo actual en parte determinado por la capacidad económica de los países está caracterizado por la explotación intensiva de los recursos naturales, exigiendo en ellos la máxima rentabilidad; además, se minimizan las pérdidas en términos de los propios recursos naturales y sus consecuencias en el deterioro ambiental, es decir, en la problemática ambiental que ocasiona la explotación de los recursos basada en un modelo de desarrollo meramente económico de corte neoliberal (Badii, 2009).

De acuerdo con Pierri (2005), en los años setenta están presentes tres corrientes de pensamiento ambientalista que se pueden interpretar como una contraria a la otra, y una tercera que busca ser un equilibrio de las dos anteriores: la corriente ecológica conservacionista; la corriente desarrollista o de ambientalismo moderado y una corriente crítica humanista.<sup>30</sup>

A partir de los años setentas principalmente, se vuelcan los ojos hacia un modelo de desarrollo de sustentabilidad, es decir, con un equilibrio entre lo que se consume en un momento dado y la capacidad de no afectar el consumo futuro; posteriormente, al ampliarse el término de sustentable, se integran elementos de

---

<sup>30</sup> Naina Pierri (2005) señala que “En el escenario de inicios de los setenta, encontramos tres grandes corrientes de pensamiento: una corriente ecologista conservacionista, expresada en una serie de trabajos hechos por biólogos y ecólogos que confluyen en la tesis de los límites físicos y la propuesta de crecimiento cero, paradigmáticamente formulada en el Primer Informe al Club de Roma; una corriente desarrollista o de ambientalismo moderado, que se expresa en la Declaración sobre el Medio Humano de la ONU, en Estocolmo; y una corriente crítica humanista que pretende plantear una alternativa al orden dominante, que estuvo expresada, por un lado, por la propuesta de ecodesarrollo, más o menos integrada a la propuesta más general de un nuevo orden económico internacional, defendida por los países no alineados y, por otro, por el Modelo Mundial Latinoamericano elaborado por la Fundación Bariloche. El desarrollo de este apartado se ocupará de la descripción y análisis de dichas propuestas.”, p. 38.

desarrollo económico, donde el desarrollo sustentable se entiende, entre otras cosas, como un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la orientación de las inversiones y del desarrollo y el cambio institucional están en armonía y, mejoran el potencial presente y futuro para satisfacer las necesidades humanas (Bruntland, 1987; McNeely, Miller, Reid, Mittermeier, & Turner, 1990).

Existen otras definiciones que incluyen aspectos tecnológicos o institucionales (Lubchenko et. al., 1996, en Badii, 2009), señalan límites físicos (Ehrlich & Ehrlich, 1972, en Badii, 2009), o bien, señalan las diferencias con el crecimiento económico (Cristensen, et. al., 1996, en Badii, 2009).

Sin embargo, un trabajo que ofrece un gran recorrido sobre el camino político y conceptual que ha tenido el desarrollo sustentable es el ofrecido por Naína Pierri (2005). Con un claro propósito de evitar las implicaciones alrededor del concepto, Pierri desarrolla una construcción muy clara respecto de la evolución previa del desarrollo sustentable antes del Informe Bruntland y explica las vertientes posteriores al mismo. Reconoce tres grandes vertientes que han moldeado las ideas y las consideraciones gubernamentales sobre la aceptación, acepción y el uso del concepto: 1) La corriente ecologista conservacionista o sustentabilidad fuerte; 2) El ambientalismo moderado o sustentabilidad débil y; 3) El ambientalismo moderado o sustentabilidad débil.

La primera de ellas hace referencia a ideas basadas en el crecimiento económico y poblacional cero, con tintes conservacionistas absolutos; la segunda representa una perspectiva antropocéntrica y desarrollista, dando margen a que exista crecimiento económico y márgenes de conservación; la tercera propuesta se convierte en una alternancia de las dos anteriores, criticando ideas económicas que destacaban, pero introduciendo también crítica a los límites físicos.

En los años recientes, el uso del término ha tomado más auge en nuestro país, pero matizado en temas más de orden ambiental propiamente. Gutiérrez y González Gaudiano (2010) hacen un trabajo de revisión de la actual dimensión ambiental del desarrollo sustentable en su devenir de las teorías del desarrollo; Badii

y Palacios (2009) lo abordan enfocándose en cambio climático, donde se analiza el tema desde su preocupación global hasta el nivel nacional y Toledo (2015) lo ve como una propuesta de poder social. Por su parte, Pierri, que hace una revisión histórica de la construcción del concepto, concluye en su texto que:

La cuestión ambiental se presentó a finales de los sesenta como una amenaza de catástrofe más o menos inminente. La visión predominante fue ecocentrista, con fuerte aporte de biólogos y ecólogos, que asumieron la interpretación neomalthusiana de entender el problema como generado por la presión poblacional sobre recursos limitados. La tesis que emergió fue la de los límites físicos entendidos como absolutos, de donde la propuesta central fue la de limitar el uso de los recursos, deteniendo el crecimiento económico y poblacional. Esta propuesta, más que por sus argumentos, por sus consecuencias, se integró fácilmente a las ideas conservacionistas que, con antecedentes desde el siglo XIX, resultaron así ambientalmente *aggiornadas*. A partir de eso, se colocó el problema como contradicción absoluta entre sociedad y naturaleza, entre economía y ecología, entre crecimiento y conservación. (2005, pp.79)

Sobre la situación ambiental y las políticas públicas mexicanas en la materia, en diferentes disciplinas, la obra de Pérez y Valderrábano (2011) ofrece una visión actual sobre el tema, en el que el estado mexicano es el promotor principal del desarrollo sustentable traducido en desarrollo urbano, lucha contra la vulnerabilidad social, la pobreza como ejemplo, áreas naturales protegidas y el impulso a la ciencia.

En cuanto a educación ambiental, los trabajos de González Gaudiano (2008), y González Gaudiano y Arias (2009), ofrecen en primera instancia una introducción a la educación ambiental sólida con varias aristas, y en segundo, proporciona una crítica propositiva a ésta, bajo la consideración de que la educación ambiental institucionalizada es opaca en identificar los sujetos hacia los cuales se dirige la educación y, por otro lado, la educación en la actualidad tiene sesgos importantes.

González Gaudiano (2008) también recupera una serie de visiones respecto del papel de la educación ambiental como elemento central de las nuevas tendencias o aplicaciones del desarrollo sustentable, donde se discute la pertinencia de la dualidad ambiente-desarrollo sustentable, o bien, se hace incluso una crítica al lenguaje en la legislación ambiental aplicado desde los organismos internacionales, en donde se incluye el tema de los recursos hidráulicos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se han hecho, no existe una consideración del concepto (en las diferentes acepciones revisadas) que tenga una aplicación más local y gubernamental, más allá de las ideas del desarrollo sustentable como una combinación del medio ambiente y desarrollo económico (Salcedo, San Martín y Barber, 2010), o bien como una visión de desarrollo regional basado en el territorio (Morales, 2003).

Por otro lado, se considera el tema del agua dentro de los recursos revisados que obligan a rescatar la gestión de los recursos hídricos como un aspecto trascendental en la calidad de vida de las personas. El desarrollo sustentable es un concepto usado para describir políticas públicas, explicar un paradigma de desarrollo, justificar acciones gubernamentales relacionadas principalmente con el medio ambiente o para presionar a las propias instancias de gobierno en búsqueda de la transformación de su quehacer cotidiano y buscar un equilibrio presente y futuro en sus actividades y para la sociedad.

### 2.1.1 Elementos teóricos del desarrollo sustentable

Según Leff “La crisis ambiental vino a cuestionar la racionalidad y los paradigmas teóricos que han impulsado y legitimado el crecimiento económico, negando a la naturaleza. La sustentabilidad ecológica aparece, así como un criterio normativo para la reconstrucción del orden económico, como una condición para

sobrevivencia humana y un soporte para lograr un desarrollo durable, problematizando las bases mismas de la producción.” (2010:17). Lo anterior permite inferir que se extiende una crítica a las visiones eminentemente económicas o sociales del desarrollo, obligándose un giro a que lo ambiental tenga la importancia que merece.

Desde el Informe Brundtland de 1987,<sup>31</sup> el desarrollo sustentable se definió como aquel tipo de desarrollo capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones, según el documento “Nuestro Futuro Común” (ONU, 1987). Lo destacable de la definición emanada del informe es haber puesto sobre la mesa la discusión acerca del modelo de desarrollo basado únicamente en expresiones de tipo económicas, que implican afectaciones a la sociedad y al medio ambiente, aunque ya desde años atrás se venían abriendo espacios de discusión donde el tema del ambiente (visto como simplemente ecología o ecosistemas) ya era considerado.

---

<sup>31</sup> Sin embargo, hay antecedentes a considerar. En la reunión del Club de Roma en 1968. Se dan los primeros pasos para la fundación del grupo, formalizándose en 1970 bajo la legislación suiza. “Sus objetivos prioritarios se dirigían a la investigación, para alentar métodos para la protección del ecosistema; el 5 de junio de 1972 se inauguró en Estocolmo, Suecia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Básicamente se observa una advertencia sobre los efectos que la acción humana puede tener en el entorno material, hasta entonces no se plantea un cambio en los estilos de desarrollo o de las relaciones internacionales, sino más bien la corrección de los problemas ambientales; Declaración de las Naciones Unidas para un Nuevo Orden Económico Internacional 1974, en esta declaración se pide replantear un nuevo concepto de desarrollo, el cual debiere contener la búsqueda por la satisfacción de las necesidades, el cumplimiento de los deseos de todos los habitantes de la tierra, el pluralismo de las sociedades, el equilibrio y armonía entre el hombre y el ambiente; Belgrado (Yugoslavia), 1975.- Se retoman los acontecimientos años 1972 y 1974, en este evento se le otorga a la educación una importancia capital en los procesos de cambio; Brundtland 1984. Se crea la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, la cual detecta que existen intereses encontrados que se ubican entre el desarrollo económico y la naturaleza, trataría de encontrar una solución al conflicto entre el ambientalismo, que pedía parar de tajo los avances de la tecnología, y el modernismo economicista, el cual, basado en la teoría del crecimiento económico de Rostow, pretendía alcanzar a toda costa su cuarta etapa llamada —consumo de masas!; Hasta donde le fue posible, la comisión trato de ser justa y neutral, finalmente estableció: —Nuestro futuro común! podemos continuar con el desarrollo económico y a la vez mantener en un nivel satisfactorio el equilibrio ecosistémico, concepto que se definió como Desarrollo Sustentable”, avizoraron una nueva era de crecimiento económico apoyada en políticas que protejan, más aún, que valoricen a las bases mismas de los recursos, el grupo de elementos así integrado, establece de esta forma que la humanidad tiene un futuro: —El género humano tiene perfectamente los medios para asumir un desarrollo sustentable y responder a las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad, para las generaciones venideras, de satisfacer las propias. (Quintana, Juárez, et. al. (2011)



Otra definición de desarrollo sustentable que marca elementos interesantes y que muestra lo amplio del mismo, es la que lo considera como un proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Esta definición pone énfasis en los aspectos de orden ecológico y/o ambiental, pues son considerados la base para cualquier tipo de desarrollo (PROFEPA, 2013).

Dernbach, por otra parte, señala que el desarrollo sustentable es una perspectiva gubernamental que atañe más a la administración pública que a la ciencia política en lo que se refiere a la adopción de una idea del término:

La sustentabilidad no se trata de un gobierno más grande; se trata de una mejor gobernanza y políticas mejoradas. Mientras que el gobierno necesita para dirigir la sociedad en direcciones particulares, la sostenibilidad no puede llevarse a cabo por el gobierno o la regulación solo. Gobierno también tiene que derogar o modificar leyes que inhiben el progreso hacia la sostenibilidad, y no simplemente adoptan nuevas leyes. Y mientras que la regulación tiene un papel que desempeñar, la sostenibilidad se refiere primordialmente a liberar las energías creativas de las personas, familias, empresarios, empresas, organizaciones no gubernamentales, universidades y otros para hacer una contribución a nuestro presente colectivo y el futuro bienestar (2015: 93).

La sostenibilidad y la sustentabilidad aún tienen debates conceptuales, gubernamentales y de instrumentación. En la presente tesis se ha tratado de mencionar diferentes vertientes en cuanto a la idea, con la finalidad de que el lector pueda tener un mínimo punto de referencia, sin afán de que este trabajo sea un debate en sí. La bibliografía citada puede ser elemento útil para futuras discusiones al respecto.

### 2.1.2 De los estudios del desarrollo al desarrollo sustentable

Durante los últimos sesenta años, el mundo ha experimentado una serie de transformaciones que han acelerado el consumo de muchos recursos naturales, principalmente, los que forman parte de un proceso de generación de energía (combustibles como el petróleo, el carbón o incluso el agua) que han sido parte de un objetivo mayor para una pequeñísima parte de la sociedad a nivel global: la generación de riqueza en diferentes países. Derivado de lo anterior es que el aspecto ambiental, es de suma importancia y hacia él se enfoca esta parte del trabajo pues la problemática es amplia y preocupante, principalmente si pensamos en la escasez de recursos naturales o en la destrucción del medio ambiente como apunta Foladori:

La preocupación por el medio ambiente no debe basarse ni en la utilización de recursos naturales ni en la generación de residuos. Eso es algo natural, inevitable y común a cualquier especie de ser vivo. La preocupación debe surgir cuando esos recursos son utilizados a un ritmo mayor a las capacidades de la naturaleza por reproducirlos; o cuando los desechos son generados a un ritmo también mayor a la capacidad de absorción de la naturaleza. Los problemas ambientales surgen, en cualquier caso, de una contradicción entre los ritmos de los ciclos biogeoquímicos y el ritmo de los ciclos de producción humana, para un nivel determinado de desarrollo de las fuerzas productivas (2005:1).

El uso, manejo, consumo, reparación y restitución de los distintos bienes ambientales ha sido un tema que ha traído preocupación recurrente sobre el medio ambiente, y ha puesto sobre la mesa la discusión del valor de los mismos.

En este sentido, los servicios ecosistémicos se han convertido en una forma de revisar el vínculo entre la manera en que la naturaleza funciona y el bienestar del ser humano. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM)<sup>32</sup> ha alertado

---

<sup>32</sup> De acuerdo con el sitio web de la Evaluación, “La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM) es un programa de trabajo internacional diseñado para satisfacer las necesidades que tienen los responsables de la

en sus conclusiones sobre la gran presión que ejercen los seres humanos en los ecosistemas, la transformación rápida y extensa que han tenido en los últimos cincuenta años y el desafío por revertir la degradación que han sufrido o están padeciendo. En el siguiente esquema se puede apreciar los conceptos generales y el acercamiento analítico de la EM:



**Ilustración 1 Servicios ecosistémicos. Evaluación de Ecosistemas del Milenio<sup>33</sup>**

toma de decisiones y el público general, de información científica acerca de las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las opciones para responder a esos cambios”. También se señala que “La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM) fue convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan en el año 2000. Iniciada en 2001, la EM tuvo como objetivo evaluar las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las bases científicas para las acciones necesarias para mejorar la conservación y el uso sostenible de los mismos, así como su contribución al bienestar humano. La EM ha involucrado el trabajo de más de 1,360 expertos de todo el mundo. Sus conclusiones, contenidas en cinco volúmenes técnicos y seis informes de síntesis, proporcionan una valoración científica de punta sobre la condición y las tendencias en los ecosistemas del mundo y los servicios que proveen (tales como agua, alimentos, productos forestales, control de inundaciones y servicios de los ecosistemas) y las opciones para restaurar, conservar o mejorar el uso sostenible de los ecosistemas”. Ver <https://www.millenniumassessment.org/es/About.html#1>, consultado el 7 de febrero de 2020.

<sup>33</sup> Fuente Evaluación de Ecosistemas del Milenio, revisado en:

<http://www.sustainable.org/ConceptualFramework/UnderstandingScale/MeasuringScale/MillenniumEcosystemAssessment.aspx> consultado el 9 de febrero de 2020

Por otro lado, y siguiendo la línea de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, Balvanera y Cotler (2007) ofrecen un acercamiento al concepto diferenciándolo del concepto de “servicios ambientales”:

Los términos “servicios ecosistémicos” y “servicios ambientales” pueden ser utilizados indistintamente, aunque difieren en su contexto. Cuando usamos el primero queremos enfatizar el hecho de que es el ecosistema, es decir el conjunto de organismos, condiciones abióticas y sus interacciones, el que permite que los seres humanos se vean beneficiados. En cambio, el término “servicios ambientales” se ha utilizado principalmente entre tomadores de decisiones y otorga más peso al concepto de “ambiente” o “medio ambiente” en el cual no se explicitan las interacciones necesarias para proveer dichos servicios. Por eso, Boyd y Banzhaf (2007) sugieren definir a los servicios como los componentes de la naturaleza que son directamente consumidos, disfrutados o que contribuyen al bienestar humano. (2007, pp.10).

Camacho y Ruiz establecen que en los servicios ecosistémicos se integran los beneficios, tangibles e intangibles, que se derivan de la naturaleza para provecho del ser humano y que, de acuerdo a ciertos criterios, pueden ser valorados económicamente a fin de equiparlos de alguna manera con actividades económicas que implican cambios en los usos de suelo y de esta manera contar con argumentos adicionales para su conservación y manejo (2012: 4).

En la propuesta de clasificación de los servicios ecosistémicos (SE) que ofrecen Camacho y Ruiz (2012), se considera al agua dentro de los servicios de aprovisionamiento, como producto obtenido de los ecosistemas. Sin embargo, es preciso señalar que, ante la novedad del concepto de SE, no existe una clasificación única definida y aceptada. No obstante, la que ellos ofrecen ayuda a tener un punto de referencia sobre el tema. Así pues, al agua es considerado dentro de los servicios de aprovisionamiento y como un recurso fundamental.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> En el Informe de Síntesis de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, se señala con respecto al agua (entre otras cosas) que “La cantidad de agua embalsada en presas se ha cuadruplicado desde 1960, y la cantidad de agua contenida en embalses es de tres a seis veces mayor que la de los ríos naturales. La toma de agua desde los ríos y lagos se ha duplicado desde 1960; la mayor parte del agua utilizada (el 70% a nivel mundial) se destina a la agricultura.”, esto en relación con la conclusión enfocada a la transformación de los ecosistemas en los

Por otro lado, es un lugar común hablar del agua como un espacio de política y de responsabilidad social donde existe un rezago impresionante, particularmente en agua potable para uso y consumo humano; muchas ciudades del mundo necesitan instrumentar acciones que les permitan mejorar la calidad del aire debido a los contaminantes; en cuanto a biodiversidad, es necesario establecer acciones de protección al conjunto de especies de flora y fauna existentes en territorios.

Además, hay un déficit de infraestructura para procesar residuos sólidos, tratamiento de la basura, reciclaje; y con el manejo de residuos peligrosos como tratar la corrosividad, la reactividad, explosividad y toxicidad de estos; también, muchos países en el mundo tienen problemas con la erosión del suelo, lo que no les permite, incluso, generar alimento.

La crisis ambiental actual es consecuencia de las actividades humanas (urbano-industrial, agropecuarias, extractivas [minería] y recreacionales) en los componentes del sistema tierra. Se manifiesta como un síntoma de una crisis de civilización marcada por el modelo de modernidad, regido bajo el predominio del desarrollo tecnológico por encima de la organización de la naturaleza. La cuestión ambiental problematiza las bases de la producción apunta hacia desconstrucción del paradigma económico de la modernidad y a la construcción de otros nuevos fundados en las leyes de la naturaleza (Quintana Juárez, 2011).

Incluso, se han construido una serie de indicadores relacionados con la sustentabilidad ambiental con participación de organismos internacionales coordinados por la ONU, y a los que la mayoría de los países han puesto atención y han direccionado políticas para la evaluación y medición de avances, como se puede ver en el siguiente cuadro número 2 sobre los capítulos de la Agenda 21.

---

últimos cincuenta años. Ver Millennium Ecosystem Assessment, Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, Informe de Síntesis, Borrador final (s/f) en: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.439.aspx.pdf> , consultado el 7 de febrero de 2020

Cuadro 2 Agenda 21: Listado de capítulos del desarrollo sustentable según categoría temática

**Agenda 21: Listado de capítulos del desarrollo sustentable según categoría temática**

*Esquema 1*

<b>Categoría y capítulo</b>		<b>Número de Indicadores</b>
<b>Aspectos sociales</b>		
3	Combate a la pobreza	6
5	Dinámica demográfica y sustentabilidad	4
36	Promoción de la educación, la concientización y la capacitación	11
6	Protección y promoción de la salud humana	12
7	Promoción del desarrollo de asentamientos humanos sustentables	8
	Subtotal	41
<b>Aspectos Económicos</b>		
2	Cooperación Internacional para acelerar el desarrollo sustentable en los países y en sus políticas internas	5
4	Cambio de patrones de consumo	8
33	Mecanismos y recursos financieros	6
34	Transferencia de tecnología	4
	Subtotal	23
<b>Aspectos Ambientales</b>		
18	Recursos de agua dulce	7
17	Protección de océanos, todo tipo de mares y áreas costeras	5
10	Enfoque integrado para la planificación y administración de recursos del suelo	3
12	Manejo de Ecosistemas frágiles: combate a la desertificación y la sequía	4
13	Manejo de Ecosistemas frágiles: desarrollo sustentable en áreas montañosas	3
14	Promoción de la agricultura sustentable y el desarrollo rural	7
11	Combate a la deforestación	4
15	Conservación de la diversidad biológica	2
16	Manejo ambientalmente limpio de la biotecnología	2
9	Protección de la atmósfera	6
21	Manejo ambientalmente limpio de desechos sólidos y aspectos relacionados con aguas residuales	5

19	Manejo ambientalmente limpio de sustancias químicas tóxicas	2
20	Manejo ambientalmente limpio de desechos peligrosos	4
22	Manejo seguro y ambientalmente limpio de desechos radioactivos	1
	Subtotal	55
<b>Aspectos Institucionales</b>		
8	Integración del ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones	4
35	Ciencia para el desarrollo sustentable	3
39	Instrumentos y mecanismos legales internacionales	2
40	Información para la adopción de decisiones	3
23-32	Fortalecimiento del papel de los grupos principales	3
	Subtotal	15
	<b>Total</b>	<b>134</b>

Fuente: Naciones Unidas, Indicadores para el Desarrollo Sostenible: Marco de referencia y Metodologías. Nueva York, agosto, 1996

La naturaleza global de los problemas ambientales ha generado una dinámica de relaciones internacionales significativamente diferente en los últimos años. En la última década, por ejemplo, México ha firmado acuerdos y tratados varios, no obstante, se requiere de alianzas selectivas y flexibles en muchos ámbitos, pero de manera particular en el de la protección del medio ambiente y los recursos naturales. La problemática ambiental puede dividirse en cinco aspectos: <sup>35</sup>

Aunque, por otro lado, de manera general se puede hablar de una repercusión en cambios tecnológicos, cambio climático, deforestación, contaminación atmosférica, deterioro de ecosistemas marinos, erosión y desertificación, agotamiento de la capa de ozono, pérdida de la biodiversidad,

---

<sup>35</sup> En México se han realizado estudios y análisis sobre la situación ambiental en términos de sustentabilidad. Para citar un ejemplo de la magnitud y tópicos a considerar, vale la pena revisar el siguiente texto que forma parte del apartado *Problemática ambiental en México* del artículo “La Ingeniería Ambiental en México” de Blanca Estela Gutiérrez Barba y Norma Ivonne Herrera Colmenero, Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología del Instituto Politécnico Nacional, Visto en: [http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res111/txt4\\_2.htm](http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res111/txt4_2.htm) consultado el 3 de febrero de 2015 sobre los aspectos de la problemática ambiental.

generación de residuos peligrosos, contaminación de las aguas continentales, riesgos industriales, urbanización creciente, entre otros.

Pero quizás el principal tema de preocupación sea el agua, básica para cualquier proceso reproductivo, para los hogares, la industria, para la vida misma, y su gestión pone en riesgo lo que se puede considerar como proceso sustentable en la gestión de los recursos naturales en cualquier país.

El agua es un elemento esencial para el que no existen sustitutos. Sin embargo, muchas regiones del mundo están sumidas en una “crisis del agua”. Casi 1,200 millones de personas no cuentan con acceso garantizado al agua potable y más de 2,600 millones no disponen de servicios de saneamiento adecuados, y estas carencias tienen consecuencias devastadoras para el desarrollo y la reducción de la pobreza. En las próximas décadas, se prevé que la competencia por el agua sea todavía más intensa. Debido al uso excesivo y a la contaminación, los ecosistemas basados en el agua constituyen el recurso natural más degradado. La falta de agua ya afecta a regiones de todos los continentes, y para el 2025, más de 3,000 millones de personas podrían estar viviendo en países con problemas de agua (Transparencia Internacional, 2007).

En este capítulo estableceremos un marco general de la problemática ambiental en el mundo en el marco de la sustentabilidad establecida por Naciones Unidas, partiendo de las dificultades conceptuales del término y considerando el enfoque de la sustentabilidad en las teorías del desarrollo, encuadrándolo en una idea general para entender el fenómeno globalmente y luego identificar las particularidades del mismo; se dará revista a la posición actual y a algunos antecedentes con respecto al desarrollo sustentable que manejan Costa Rica, Estados Unidos, y México como gobiernos nacionales, dando realce a la cuestión ambiental, basados en el Índice de Desempeño Ambiental (*Environmental Performance Index*, EPI) para que de ésta emanen las consideraciones respecto de la gestión del agua.

Luego, en el caso mexicano, trataremos de destacar lo mismo que a nivel nacional, pero dando revista a las consideraciones en los gobiernos subnacionales



de Coahuila, Nuevo León y Zacatecas, para culminar con una aportación a la discusión sobre la gestión ambiental del desarrollo y la gestión del agua como elemento primordial de la vida.

### 2.1.3 De los estudios de desarrollo al desarrollo sustentable

La idea de desarrollo sustentable no es, en estricto sentido, algo nuevo. La preocupación por el cuidado de los recursos naturales es algo que ha existido a lo largo de la historia. Es hasta el siglo pasado que, en términos académicos, se comienzan a construir varias y diversas consideraciones de índole teórica para explicar y orientar el desarrollo de las naciones.

El concepto de desarrollo sustentable hunde sus raíces en la crítica al desarrollo económico en general, ante los altos niveles de degradación del medio ambiente. Así, desde finales de la década de los cuarenta aparecen movimientos de la sociedad civil y la academia, que cuestionaban el modelo de industrialización y de desarrollo y, sobre todo, los efectos contaminantes de la atmósfera, el agua y los suelos, y sus impactos en la integridad de los ecosistemas y en la biodiversidad (Gutiérrez y González, 2010).

La preocupación por el cuidado del medio ambiente comenzaba a despegar y los ojos se volteaban hacia otros aspectos que no fueran el crecimiento industrial y la obtención de ganancias, o bien, la explotación irracional de los recursos naturales que permitían generar dividendos para las naciones. Había entonces que poner en la mesa aspectos que no estaban siendo tratados con la misma importancia que el desarrollo económico, había que considerar los beneficios sociales y la estabilidad del medio ambiente.

El concepto de desarrollo sustentable [...] surge como una propuesta que integra tres dimensiones: la económica, la ecológica y la social, y constituye el resultado de un intenso esfuerzo por construir una visión sobre los problemas más acuciosos del cómo pensar el desarrollo, recuperando las aportaciones desde la aparición de la teoría del desarrollo como una especialidad de la economía hasta la etapa actual, de construcción holística y multidisciplinaria, del desarrollo sustentable (Gutiérrez y González, 2010).

Se pasa de una idea de desarrollo basado en solo empatar o semejar a países desarrollados, a ver el desarrollo como una idea de durabilidad y equilibrio, es decir, de construir, con base en las particularidades naturales de cada país, una serie de opciones económicas que le permitan competir e insertarse en dinámicas económicas globales, pero con un espectro amplio de respeto al medio ambiente, cuidando su equilibrio actual y futuro. Así, el desarrollo sustentable proponía tres ejes analíticos: 1) un desarrollo que tome en cuenta la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes; 2) un desarrollo respetuoso del medio ambiente; 3) un desarrollo que no sacrifique los derechos de las generaciones futuras.

Pero existe un elemento sustancial al desarrollo que ha estado presente en las discusiones teóricas del mismo: el rol que juega el Estado, algo que en la perspectiva de este trabajo y como ya se ha comentado con anterioridad, es una discusión permanente e inacabada no solamente por la dimensión de los conceptos, sino por el uso a veces es fácilmente confundible entre, Estado y gobierno, y entre gobierno y administración pública. De tal suerte que el desarrollo sustentable nos remite a uno de los viejos problemas planteados por las teorías del desarrollo concerniente a la necesidad de la intervención tanto del Estado como de la sociedad y sus organizaciones.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Naína Pierri (2005) también concluye en su trabajo que, dadas las visiones conservacionistas (ecocentrista, el medio ambiente en el centro) y antropocentrista (el ser humano como eje) de las cuestiones ambientales previas al Informe de Estocolmo (1972), “En los años que mediaron entre Estocolmo (1972) y Brundtland (1987), se constituyó un escenario más propicio para relanzar la problemática ambiental y obtener mayor receptividad, lo que se produjo bajo la fórmula del desarrollo sustentable. Nuestra revisión detectó elementos

Esta discusión se remite entonces a considerar la controversia entre un Estado promotor y una sociedad comprometida, ambos con la sustentabilidad. En este sentido falta por profundizar ejes fundamentales, dentro de los cuales podríamos destacar: impulsar el crecimiento y la distribución del ingreso teniendo como centro la movilización de la sociedad con iniciativas, proyectos, acciones y actitudes orientadas al cuidado de la vida en la Tierra”. Esta idea toma más sentido cuando establecemos circunstancias particulares de un lugar determinado, donde forman parte del análisis el gobierno, las características generales, planes y programas, acciones específicas, manejo del concepto

Uno de los paradigmas teóricos del desarrollo en el contexto actual es el desarrollo sustentable, entendido también como el crecimiento y evolución de los ciudadanos del mundo sin comprometer el futuro de estos y de su ambiente físico y social; sin embargo, estamos presenciando un desequilibrio y solo podremos pensar en la sustentabilidad cuando el actuar del ser humano se centre en sí mismo y en su hábitat, con base en el respeto de la democracia, los derechos humanos y la equidad.

Una estrategia de desarrollo, bajo esta perspectiva, debe abarcar todos los derechos humanos: económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. (Villavicencio, 2011:5). La discusión acerca del paradigma de la sustentabilidad no

---

que explican ese tránsito, de diferente orden: Por un lado, una serie de hechos ambientales y económicos que evidenciaron más la gravedad y dimensión de la crisis ambiental, y acentuaron la prioridad de retomar el crecimiento económico, pero con alternativas tecnológicas y energéticas; Luego, en materia política, tuvo lugar un proceso que cambió el alcance de las luchas políticas, desplazándolo de la vieja oposición capitalismo-socialismo al campo del cambio de aspectos parciales de esta sociedad, lo que habilita la idea de que atender la crisis ambiental es un cambio posible dentro del sistema vigente, y necesario, para fortalecerlo. Por otro lado, se plasmaron propuestas teórico-políticas que hicieron de puente entre el momento intelectual de principios de los setenta y Brundtland, 1987. Estos fueron los trabajos de la Comisión Brandt de la ONU; y la llamada Estrategia Mundial de Conservación (EMC), propuesta por la UICN en 1980. El Brandt Report revitalizó la necesidad del mutualismo internacional apelando a volver a los principios de una economía mundial creciente, organizada y gestionada, basada en la cooperación, y un papel del Estado y de las organizaciones internacionales, de fuerte impronta keynesiana. Por su parte, la EMC fue concebida para mostrar cómo la conservación puede contribuir a los objetivos del desarrollo y fue la primera vez que éste fue sugerido como el mayor medio para obtener la conservación, en vez de ser visto como su obstrucción. Conservación y desarrollo fueron definidos como mutuamente dependientes y “desarrollo sustentable” denominó esa confluencia. La EMC fue entonces la puerta por donde el desarrollo sustentable entró a los objetivos de los gobiernos y ONG, ya antes de Brundtland. Es así que se arriba a Brundtland, instancia central de la historia del debate ambientalista. Lo más importante fue el foco que puso en el crecimiento, visto como el único camino para realizar los objetivos ambientales y del desarrollo”, pp. 80-81.

está agotada. Su holismo y eclecticismo han generado muchísimas interpretaciones. Por lo anterior, es importante tomar una de las vertientes de la sustentabilidad (ambiental) y a partir de ella considerar otras variantes.

En consecuencia, es relevante tener en cuenta que el principio de sustentabilidad emerge en el contexto de la globalización como la marca de un límite y el signo que reorienta el proceso civilizatorio de la humanidad; se comprende que el desarrollo debe centrarse en los seres humanos y no sólo en los índices económicos. La sustentabilidad es la equidad ecológica, económica y social, tanto para las presentes como para las futuras generaciones humanas.

En cuanto al aspecto ambiental, debemos tener presentes que esto deviene en tres reglas básicas: 1) las tasas de utilización de los recursos renovables no deben exceder las tasas de regeneración natural; 2) la emisión de residuos no debe exceder la capacidad de asimilación de los ecosistemas y; 3) los recursos no renovables deben explotarse de una manera casi sustentable, supeditando la tasa de agotamiento a la tasa de creación de sustitutos renovables. (Quintana Juárez, 2011:7)

Por su parte, Víctor Toledo (2015) desarrolla una discusión sobre la sustentabilidad que busca construir una definición del concepto como un poder social que busca la emancipación de lo social y lo ambiental. El autor concluye que:

Como propuesta realmente emancipadora, contra-hegemónica y alternativa, la sustentabilidad logra remontar la doble explotación del trabajo de la naturaleza y del trabajo humano, mediante la puesta en práctica de acciones que atañen a las diferentes esferas de la cotidianidad, tales como sistemas ecológicamente adecuados, una economía solidaria que da lugar a mercados justos y orgánicos, uso de eco-tecnologías, democracia directa y participativa, fuentes de energía exclusivamente solar (directa o indirecta), y aplicación de conocimientos surgidos de una ciencia liberadora ejecutada por investigadores con conciencia social y ambiental . Todo ello dirigido al empoderamiento de los colectivos sociales y al control de sus

territorios. Como utopía realizable, la sustentabilidad definida como poder social existe, crece y se expande por muchos sitios del mundo. En México un recuento de experiencias rebasa el millar y alcanza casi una veintena de regiones (Toledo y Ortiz-Espejel 2014). Todo ello confirma, como lo señaló Leonardo Tyrtania (2009:52) que “[...] la sustentabilidad es de quien la trabaja”, y no de quienes sólo la postulan, pregonan, analizan, promueven, pervierten o presumen.

De acuerdo con Drexhage y Murphy (2010), existen aún muchas cosas por hacer en términos de sustentabilidad. A más de veinte años de la Cumbre de Río,<sup>37</sup> destacaron la posibilidad de construir una nueva agenda que atendería diferentes preocupaciones, primero en términos de la discusión filosófica del concepto, luego, atendiendo a la aplicación tangibles de políticas basada en diferentes indicadores.

En general se acepta que el desarrollo sustentable exige una convergencia entre los tres pilares del desarrollo económico, la equidad social y la protección del medio ambiente. El desarrollo sustentable es un paradigma de desarrollo visionario; y en los últimos 20 años los gobiernos, las empresas y la sociedad civil han aceptado el desarrollo sustentable como principio rector, los progresos realizados en los indicadores de desarrollo sustentable, y la mejora de los negocios y la participación de las ONG en el proceso de desarrollo sustentable. Sin embargo, el concepto sigue siendo difícil de alcanzar y la aplicación ha resultado difícil. Tendencias insostenibles continúan y el desarrollo sostenible no ha encontrado los puntos de entrada políticos para lograr un progreso real. Como resultado, el cambio climático se ha convertido en el proxy de facto de la aplicación de la agenda de desarrollo sustentable; pero el marco de las negociaciones

---

<sup>37</sup> La Organización de las Naciones Unidas, particularmente el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), considera como grandes sucesos que han venido dando forma a las consideraciones mundiales sobre el medio ambiente a cuatro eventos en particular: 1) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972, Estocolmo; 2) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Río de Janeiro; 3) Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, 2002, Johannesburgo; 4) Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible, 2012, Río de Janeiro.

sobre el cambio climático no siempre son el foro adecuado para amplios debates estratégicos del desarrollo sustentable (2010:4).

Además, los mismos autores consideran que el desarrollo sustentable sigue teniendo tres aristas importantes y permanece la importancia otorgada a la parte ambiental, hacia lo *verde*. Y, aun así, permea la idea del desarrollo como meramente crecimiento económico

Si bien el desarrollo sustentable pretende abarcar tres pilares, en los últimos 20 años a menudo se ha compartimentado como un problema ambiental. Añadido a esto, y potencialmente más limitante para el programa de desarrollo sustentable, es la orientación reinante de desarrollo como crecimiento puramente económico. Este ha sido el marco utilizado por los países desarrollados en la consecución de sus niveles sin precedentes de la riqueza, y grandes y en rápido desarrollo países están siguiendo el mismo curso. El problema con este enfoque es que los recursos naturales están en peligro inminente de ser agotado o su calidad se vea comprometida en una medida que amenaza la biodiversidad actual y ambientes naturales (2010:18).

Así pues, a cuarenta años del Informe Brundland y más de veinticinco de la Cumbre de Río, persiste una discusión sobre el concepto de sustentabilidad y más aún, permanecen complicaciones en la delimitación de este basado en cada una de las aristas. Siendo repetitivos, para este trabajo la parte ambiental será la idea que guíe el desarrollo de este, poniendo énfasis en la política o gestión de los recursos hídricos.

Aquí se considera apropiado revisar lo considerado por Guimarães (1994) en su ensayo, cuando asevera que las instituciones tienen que ver hacia el futuro y prepararse para resistir, desde la sustentabilidad, a la deficiente repartición de recursos y a vulnerabilidad del ecosistema:

el desafío de la sustentabilidad constituye un desafío eminentemente político. Antes de buscar los argumentos técnicos para decisiones racionales, debe encontrarse la alianza política correcta. En política,

no hay tal cosa como la "racionalidad". Esta se define de acuerdo con los intereses que se tienen en cuenta en una decisión. En América Latina todavía falta la "voluntad política" necesaria para formular y aplicar ecopolíticas. Aún no se han formado las alianzas necesarias, pero actualmente se dispone de todos los antecedentes a partir de los cuales se pueden forjar. Es de esperar que los países latinoamericanos sepan aprovechar el momento que la Conferencia de Río dio, para iniciar la búsqueda de compromisos, tanto internos como entre naciones, que permitan el surgimiento de un estilo de desarrollo que cumpla los requisitos de sustentabilidad analizados en las secciones anteriores (1994:45).

#### 2.1.4 Desarrollo sustentable. De lo global a lo local

A raíz de la Cumbre de Río, reunión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, se reafirmó por parte de los jefes de estado reunidos de casi todas las naciones de la Tierra, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, y basándose en ella, se fijó el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los países, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad de los ecosistemas naturales y el desarrollo mundial. La presencia de la palabra sustentabilidad fue abriéndose paso en diferentes modalidades, pero una de ellas ha resultado de mucha influencia: el uso que le han dado los gobiernos para justificar u orientar políticas nacionales.

Anteriormente se abordó un tránsito de la sustentabilidad en términos de las teorías del desarrollo. Una de ellas, la idea neoliberal del desarrollo trajo como uno de sus puntos más discutidos la globalización, es decir, la emergencia de arreglos

principalmente de índole económica que pugnaban por una liberalización de mercados y por una eliminación de las fronteras.

La integración global ha generado que los países compartan o den a conocer información, experiencias, políticas, normas, acciones, decisiones e indicadores que han afectado su desarrollo.<sup>38</sup> Además, gran parte de éste ha sido determinado, en términos económicos, es ineludible el tema, por la integración global de los mercados. Las afectaciones económicas ahora tienen repercusiones de distinta naturaleza. Es preciso dimensionar algunas ideas: primero, al enfocarnos en el aspecto ambiental de la sustentabilidad estamos dejando de lado otros aspectos relevantes: la generación de riqueza, el papel de la industria, las maquinarias financieras, la redistribución de la riqueza para disminuir la brecha de desigualdad, las políticas de lucha contra la marginalidad, la educación, la salud, y otros tantos que, en el contexto del paradigma económico dominante del desarrollo, nos llevaría posiblemente a considerar en primer aspecto el lado político de la sustentabilidad.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible Johannesburgo 2002. “Los acuerdos de la Cumbre de Johannesburgo se reducen a una Declaración Política y a un Plan de Acción, lleno de buenas intenciones sobre la reducción del número de personas en el mundo que no tienen acceso al agua potable, la biodiversidad y los recursos pesqueros, y sin objetivos para promover las energías renovables.” Además, el cuarto informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO-4), constituye el informe más completo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que pertenece a la Organización de Naciones Unidas -ONU- sobre el medio ambiente; participaron más de 100 gobiernos y 50 organizaciones asociadas, ha sido preparado por unos 390 expertos y revisado por más de 1000 de todo el mundo, fue diseñado para garantizar sinergias entre la ciencia y la política, y al mismo tiempo mantener su credibilidad científica, dando respuesta a las necesidades y objetivos en materia política. El lanzamiento del Informe en el 2007 coincide con el vigésimo aniversario del lanzamiento del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, “Nuestro Futuro Común”, 1987. Este informe es publicado en el que podría considerarse un año notable, un año en el que la humanidad se ha enfrentado a la amplitud y al ritmo de la degradación ambiental. Evalúa el estado actual de la atmósfera, de la tierra, del agua y de la biodiversidad mundial, describe los cambios acontecidos desde 1987 (cambio climático, la degradación de la tierra, el colapso de las pesquerías; las emergencias causadas por enfermedades y plagas, la pérdida de la biodiversidad, entre otros) e identifica una serie de prioridades de actuación. Proporciona las tendencias sociales y económicas globales, destaca el papel fundamental del medio ambiente en el desarrollo y, más importante en el bienestar humano en el ámbito mundial y regional y una perspectiva del futuro, y de las opciones políticas para solucionar los problemas ambientales actuales y emergentes, para explorar posibilidades hasta el año 2050. (Quintana Juárez, 2011, pp. 44)

<sup>39</sup> Como lo señala Guimaraes, “si bien es cierto que las sociedades post- industriales han sido capaces de extender, en más de una dimensión, los límites de los sistemas de apoyo a la vida en el planeta, no es menos correcto afirmar que la globalización de la economía agrava los desafíos actuales, al despojar a las sociedades nacionales de sus fundamentos ecológicos. La escasez absoluta o relativa (la falta efectiva de recursos o la falta de acceso a los mismos) afecta por igual al Norte y al Sur”. Roberto P. Guimarães: “El Desarrollo Sustentable: ¿Propuesta alternativa o retórica neoliberal?” <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1105/207> consultado el 9 de marzo de 2015.



En segundo lugar, al hablar del aspecto ambiental del desarrollo sustentable debemos dejar en claro que:

el ambiente es todo aquello que nos rodea, que forma parte de nuestro entorno, ya sea biótico (animales y plantas) o abiótico (agua, aire energía solar, suelo), sumado a lo que nosotros mismos somos y creemos. Ambiente socioeconómico -como la cultura, creencias, religiones, ocupación laboral o trabajo- exposición a agentes químicos, físicos, entorno urbano, desarrollo económico, desastres (guerras, inundaciones), este entorno rige y condiciona las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en un lugar y un momento determinado (Quintana, 2011).

Así que el ambiente es algo más que la naturaleza o “lo verde”, es la interacción constante entre elementos naturales y creaciones humanas que tienen una repercusión en las condiciones físicas de la tierra y sus elementos.

Finalmente, debemos considerar que, como lo apunta Badii (2004) el desarrollo actual se ha caracterizado por la explotación intensiva de los recursos naturales demandando de éstos una máxima rentabilidad a corto plazo minimizando las consecuencias ecológicas del deterioro ambiental y la pérdida gradual de los recursos naturales<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Badii también explica que en cuanto a cambio climático, como consecuencia del calentamiento gradual de la atmósfera se ha dado un cambio en los patrones de clima a escala global; sobre contaminación, el agua, el suelo y el aire sufren deterioro de su calidad original debido a la adición de sustancias y/o acciones de origen antropogénico; deforestación y pérdida de la biodiversidad, la principal causa de la pérdida de los bosques y como consecuencia de una gran cantidad de especies de flora y fauna, es la demanda de terrenos de cultivo, el sobrepastoreo, los incendios y la contaminación; pérdida de la capa de ozono, es quizá el ejemplo más dramático de los alcances de las acciones del hombre sobre la naturaleza, debido a la producción y uso de compuestos extraños como los clorofluorocarbonos, halones y otros gases utilizados como refrigerantes, se está incrementando el nivel de radiación que llega a la tierra al perder la protección que representa la capa de ozono en la estratosfera; sobrepoblación, se refiere al crecimiento incontrolado de la población mundial; tan solo en el siglo XX el número de habitantes en el mundo pasó de 1,600 millones a 6,000 millones; agotamiento de la capa de Ozono, el ozono es una molécula formada por tres átomos de oxígeno que se encuentra en la estratosfera formando una capa cuya función es retener las radiaciones ultravioleta del sol; pérdida de la biodiversidad. Una de las principales características de la vida es su enorme variedad gracias a la cual podemos encontrar plantas o animales adaptados a diferentes características físicas, químicas, orográficas y climatológicas en todo el planeta. Existen, además, algunas regiones en donde gracias a su estabilidad climática, la biodiversidad es aún más alta, sin embargo, desde hace algunos 10,000 años con la invención de la agricultura (monocultivo) se inició un proceso de destrucción de esta biodiversidad. Por tanto, al aumentar la demanda de insumos de la población se ha visto la necesidad de abrir nuevas áreas de cultivo, además de las áreas para los asentamientos

A finales de los años sesenta se observa una creciente preocupación a nivel mundial por los problemas ambientales que todos los humanos estamos ocasionando a nuestro ecosistema. Los organismos internacionales, especialistas de diversas áreas y gobernantes de varios países empezaron a centrar su atención en aspectos ecológicos, ambientales y de conservación de los recursos naturales ante un problema que venía dándose recurrentemente, la contaminación y el deterioro ambiental (Quintana Juárez, 2011). Como ejemplo de estos trabajos que podríamos considerar pioneros, están las investigaciones de Meadows (1972), Hardin (1968), Ostrom (1980) y Carson (2010).

El uso de indicadores fue emergiendo como una necesidad para que los países tuvieran conocimiento del impacto que tenía sobre el medio ambiente la dinámica de las sociedades, establecida por los patrones de consumo que el modelo de desarrollo económico imponía. Como señala Quintana (2011), aun cuando durante mucho tiempo se pensó que para mantener el desarrollo de los pueblos era indispensable un control económico sobre los recursos, a través de los más variados sistemas productivos y económicos, para garantizar la suficiencia de los mismos, hemos vivido evidencias rotundas de que, por un lado, no es posible regir estos sistemas pasando por alto el aspecto social y un equilibrio mínimo obligado en las

---

humanos y las vías de comunicación que son responsables de la desaparición de aproximadamente un tercio de la cubierta forestal del planeta; los bosques y selvas tropicales que albergan el 50% al 90% del total de las especies que habitan el planeta y que a su vez están siendo destruidos de una manera gradual y sistemática; contaminación del agua. El agua es el principal elemento sobre nuestro planeta ya que el agua es sinónimo de vida, sin embargo, también es el principal vehículo de la contaminación ya que en los cuerpos de agua nos deshacemos de lo que nos estorba y de nuestros desechos ya que si los arrojamos al agua se disuelven, se esconden al sumergirse y son transportados a otras zonas alejándolos de nosotros. Los principales contaminantes del agua son la materia orgánica, el calor, sustancias químicas inorgánicas, nutrientes y agentes patógenas. La degradación de la calidad del agua es la causa de las principales enfermedades que aquejan a los seres humanos, principalmente en los países en vías de desarrollo; contaminación atmosférica. Los principales contaminantes del aire son: materia particulada suspendida, óxidos de carbono, de azufre y de nitrógeno; compuestos orgánicos volátiles, oxidantes fotoquímicos, sustancias radioactivas, calor y ruido. Estos contaminantes se pueden clasificar en primarios cuando se incorporan al aire directamente como resultado de un evento natural o la actividad humana y secundarios cuando el contaminante se forma en el aire como resultado de una reacción química entre un contaminante primario u uno o más de los componentes naturales del aire.; cambio climático. Como resultado de la contaminación, la deforestación, y la pérdida de la capa de ozono se están dando modificaciones en las temperaturas y patrones de clima a nivel global este fenómeno conocido como cambio climático el cual puede observarse en los incrementos graduales de la temperatura en todo el planeta.

condiciones de vida para todos los habitantes del planeta y por otro lado, independientemente de lo efectivo de cada sistema, no será posible asegurar la suficiencia de recursos ni las condiciones de vida adecuadas si no se preserva y regenera a la naturaleza.

De acuerdo con Díaz (2011), los indicadores ambientales se han utilizado a nivel internacional, nacional, regional, estatal y local para diversos fines, entre los que destacan: servir como herramientas para informar sobre el estado del medio ambiente, evaluar el desempeño de políticas ambientales y comunicar los progresos en la búsqueda del desarrollo sustentable.

De ahí que para cumplir con el objetivo siete, establecido por las Naciones Unidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (enfocado a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) y cuya primera meta es incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente, el uso de indicadores es de vital importancia.

Por otro lado, la CEPAL (2014) desarrolló un esfuerzo por medir la combinación del gasto público con la protección ambiental, con la finalidad de tener un común denominador de la situación para América Latina. De aquí destaca el concepto de “gasto en protección ambiental”<sup>41</sup> que, bajo la lógica de su explicación desarrollada por la Comisión, atendería otra posible clasificación en cuestiones ambientales.

---

<sup>41</sup> En el documento de CEPAL (2014), se puede leer que “La División de Estadísticas de las Naciones Unidas define el gasto en protección ambiental como aquellos gastos que “pueden abarcar la gama de la Clasificación de las Actividades de Protección del Medio Ambiente, que comprenden la protección del ambiente, aire y el clima, la ordenación de desechos y de las aguas residuales, la protección de los suelos y las aguas subterráneas, la atenuación del ruido y las vibraciones, la protección de la diversidad biológica y el paisaje, la protección contra las radiaciones; gastos en actividades de medición, regulación, laboratorios y gastos similares” (...) Esta definición se complementa con las recomendaciones que ofrece el SCAE 2012 que indica que el gasto efectuado debe cumplir con el criterio de finalidad (*causa finalis*), es decir, que tenga como “propósito primario la prevención, reducción, y eliminación de la contaminación así como otras formas de degradación del medio ambiente”.

En este capítulo, tomamos como base de la descripción de la problemática ambiental global en sustentabilidad el Índice de Desempeño Ambiental (EPI, por sus siglas en inglés) elaborado por la Universidad de Yale, EUA.<sup>42</sup>

De acuerdo a la información disponible en el portal del EPI, los dos objetivos que proporcionan la estructura general del 2014 EPI son Salud Ambiental y vitalidad del ecosistema. Salud Ambiental mide la protección de la salud humana de los daños ambientales. Vitalidad Ecosistema mide la protección del ecosistema y la gestión de recursos. Estos dos objetivos se dividen en nueve categorías temáticas que abarcan temas de política ambiental de alta prioridad, incluyendo la calidad del aire, los bosques, la pesca, y el clima y la energía, entre otros. Las categorías temáticas son extensas, pero no completas [...] detrás de las nueve categorías temáticas hay 20 indicadores calculados a partir de los datos a nivel de país y las estadísticas. En la Ilustración 2 se puede observar el contenido del EPI.

---

<sup>42</sup> El Índice de Desempeño Ambiental fue desarrollado por el Centro de Derecho y Política Ambiental de Yale (YCELP) y el Centro para la Red Internacional de Información de Ciencias de la Tierra (CIESIN) con el apoyo del Foro Económico Mundial. “El Índice de Desempeño Ambiental (EPI) se construye a través del cálculo y la agregación de 20 indicadores que reflejan los datos ambientales a nivel nacional. Estos indicadores se combinan en nueve categorías de temas, cada uno de los cuales se ajusta a uno de los dos objetivos generales.” Para ver la explicación metodológica completa, consultar <http://epi.yale.edu/our-methods> consultado el 28 de marzo de 2015.

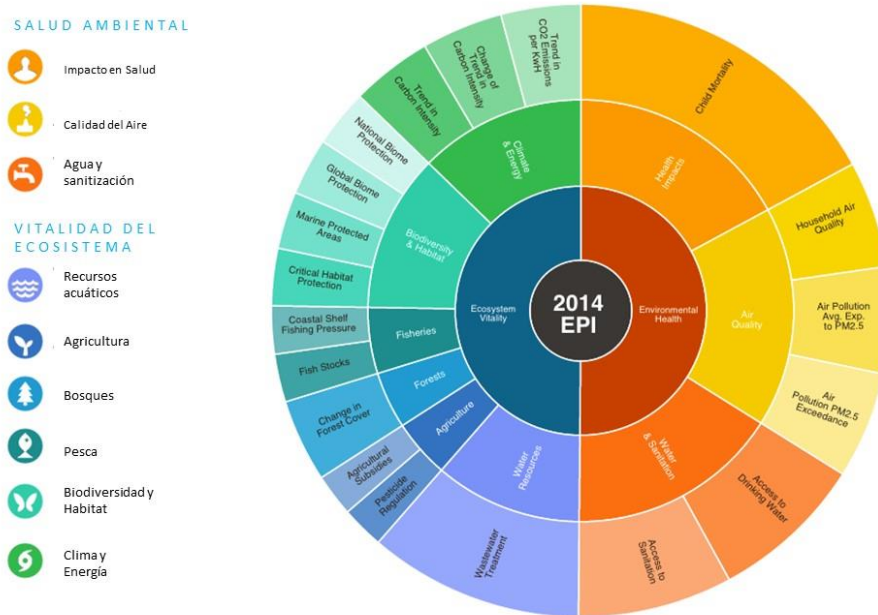
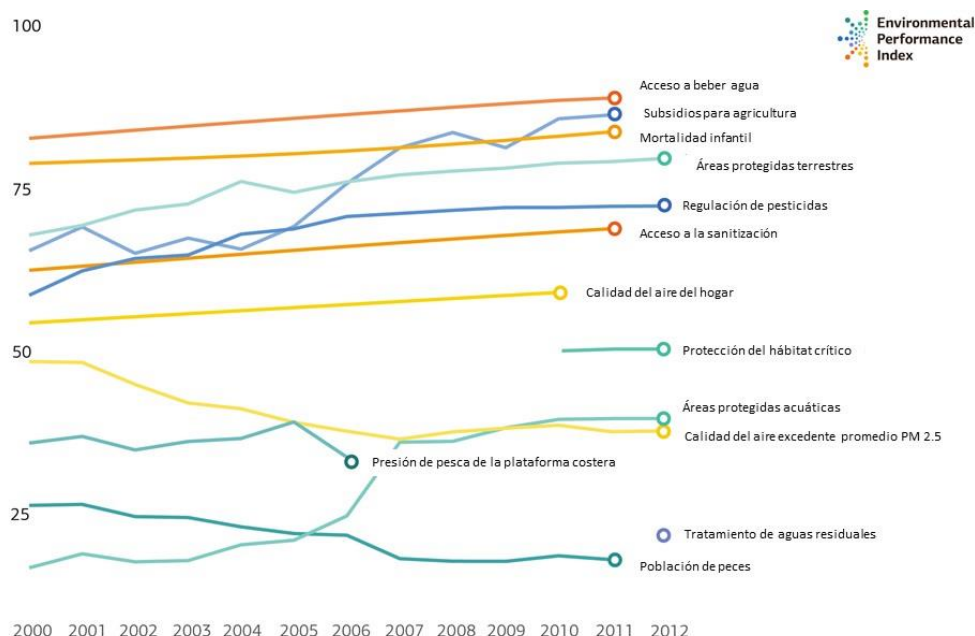


Ilustración 2 Índice de Desempeño Ambiental, EPI <sup>43</sup>

El índice ha sido desarrollado durante los últimos años, con datos desde el año 2000. En el reporte de 2014, dentro de los hallazgos clave EPI de manera global se encuentra que el mundo se ha estancado en algunos temas, pero ha tenido avances en otros. La Gráfica 1 muestra el desempeño ambiental de los indicadores al año seleccionado.

<sup>43</sup> Fuente: EPI, Yale. Fuente, <http://epi.yale.edu/our-methods>

**Gráfica 1 Índice de Desempeño Ambiental**



En cuanto a hallazgos específicos, el EPI 2014 reporta cuatro cuestiones: 1) el progreso dramático es posible cuando las prácticas de medición y gestión se alinean; 2) cuando la medición es pobre o no alineada con una gestión adecuada y natural, los sistemas humanos sufren; 3) los países de diferente desarrollo económico tienen trayectorias de emisiones climáticas divergentes; éstos justifican diferentes prioridades políticas; 4) los datos de nuevas fuentes y tecnologías de vanguardia ayudan a mejorar la exactitud y la importancia del Índice de Desempeño Ambiental.<sup>44</sup>

Además de las anteriores, el EPI concluye que: 1) el índice está contribuyendo a la agenda de desarrollo Post-2015; 2) las ciudades ofrecen oportunidades y retos en cuanto a sustentabilidad ambiental (algunos elementos de la sustentabilidad, como el tratamiento de aguas residuales, se benefician de las poblaciones urbanas más densas); 3) para algunos indicadores prioritarios, las

<sup>44</sup> La explicación completa de los puntos impactados del año 2014 se puede encontrar en <http://epi.yale.edu/>

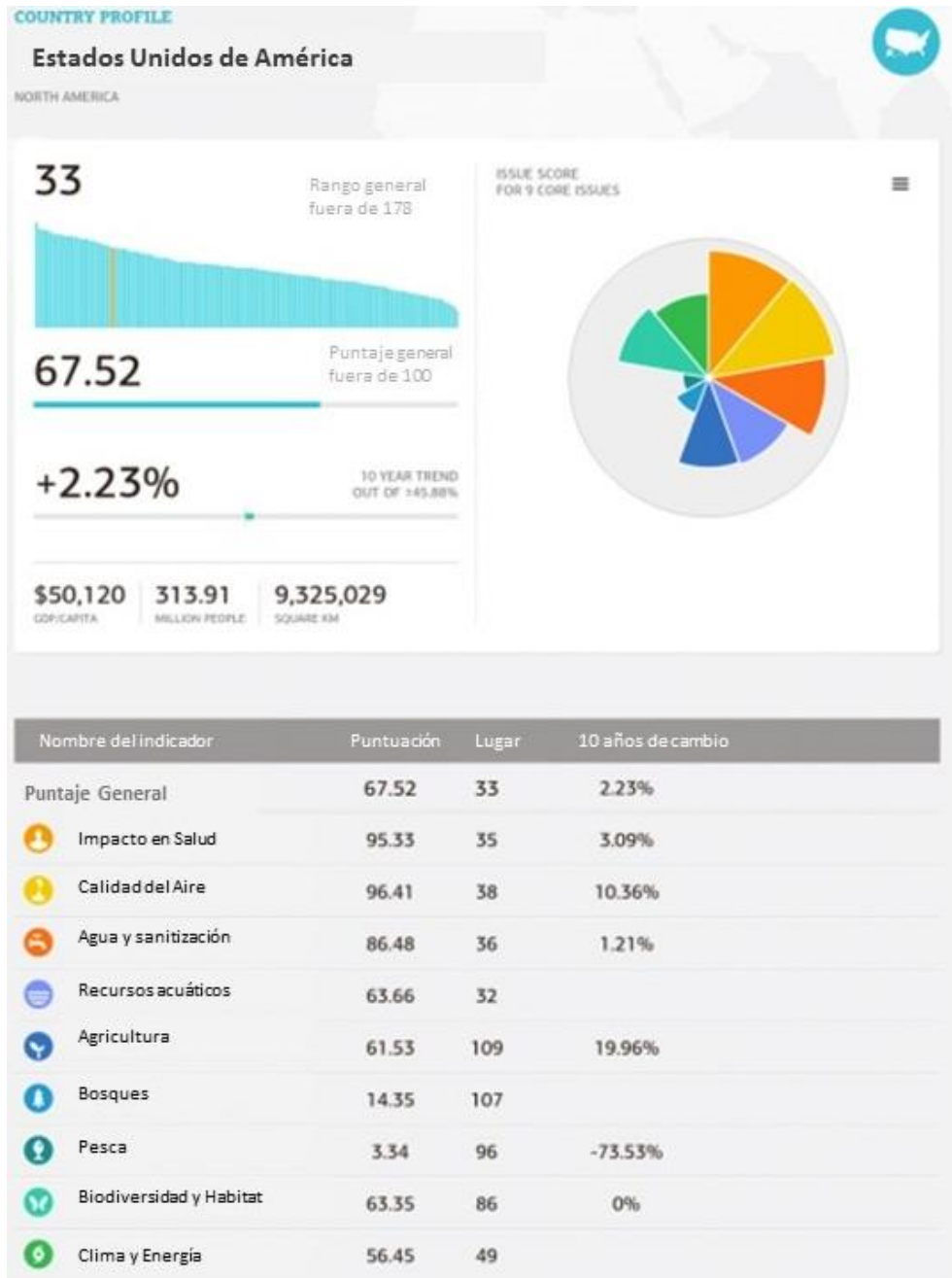
capacidades de medición siguen siendo preocupantemente débiles y; 4) el mundo necesita mejores sistemas de medición e indicadores .

El perfil de los países, el EPI pone en primer lugar a Suiza, tiene un puntaje de 87.67 de 100 puntos del índice, en gran medida gracias a que tiene un puntaje de 100 en Salud, y un porcentaje nulo de muertes infantiles; además, destaca el tema del Agua y Sanidad, pues Suiza tiene 100 puntos en Acceso a Agua Potable y en Acceso a Saneamiento, y casi 97 puntos en Recursos Hídricos debido a su buen nivel de Tratamiento de Aguas Residuales.

En segundo lugar general se encuentra Luxemburgo que destaca por Salud (94.79), Agua y Sanidad (100), Recursos Hídricos (95) y Biodiversidad y Hábitat (100); en tercer lugar se encuentra Australia con un índice de 100 puntos en Salud, Agua y Sanidad, Bosques, 92 puntos por Recursos Hídricos y casi cien puntos en Calidad del Aire; en cuarto lugar está Singapur que destaca en el Índice por sus 100 puntos en Salud, 98.33 en Calidad del Aire, 100 en Agua y Sanidad, 99.65 en Recursos Hídricos, 96 en Agricultura y 86 en Clima y Energía; en quinto lugar aparece la República con 100 puntos en Salud, 73.99 en Calidad del Aire, 97.91 en Agua y Sanidad, 75.68 en Recursos Hídricos y 98.35 en Biodiversidad y Hábitat. El último lugar (la posición 178) se le adjudica a Somalia debido a que tiene 18.55 puntos en Salud, 66.89 en Calidad del Aire, 1.29 en Agua y Sanidad, 3.96 en Recursos Hídricos, 56 en Agricultura, 0 puntos en Pesca y 1.75 en Biodiversidad y Hábitat.

Es preciso observar que en la revisión de la posición de países hay factores que no deben perderse de vista, pues permiten un análisis más auténtico, entre otros podemos conocer el número de habitantes, el PIB per cápita y la extensión territorial. En los casos de Estados Unidos, Costa Rica y México, los números del EPI permiten observar un panorama con un futuro relativamente alentador pero con retos. EUA se encuentra en el lugar 33, Costa Rica en el 54 y México en el 65. Estos son los perfiles de estos países de acuerdo al Índice. Como se puede observar, Estados Unidos destaca por sus números en Salud, en Calidad del Aire y en Agua y Sanidad, principalmente, según lo expuesto en la Gráfica 2 del perfil de EUA en el índice.

Gráfica 2 Perfil de EUA de acuerdo al EPI 2014

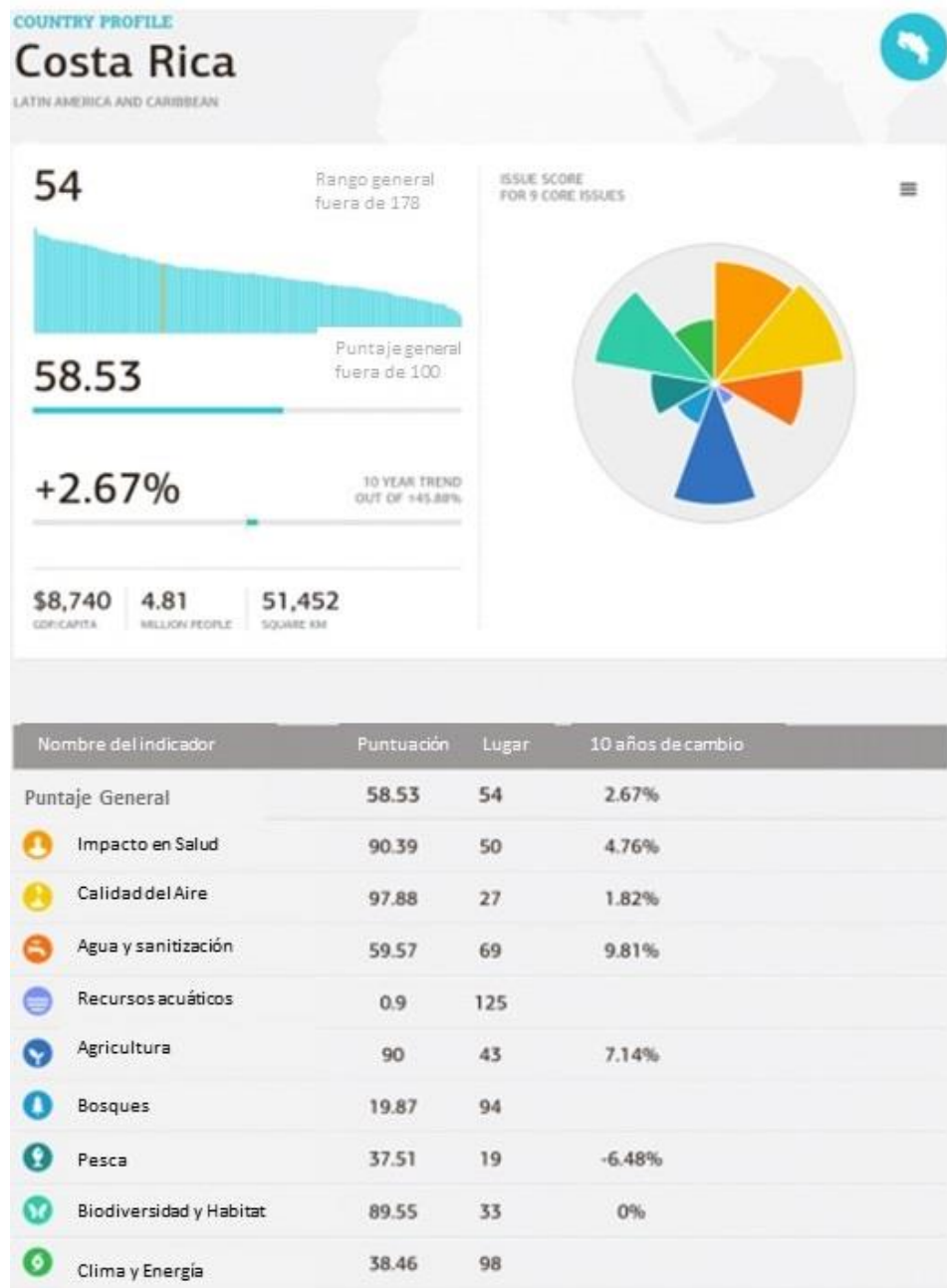


En cuanto a Costa Rica, destacan sus números en Salud, Calidad del Aire y en Biodiversidad y Hábitat de manera positiva, aunque resulta preocupante su bajo ranking en Recursos Hídricos y Bosques, siendo un país reconocido por su



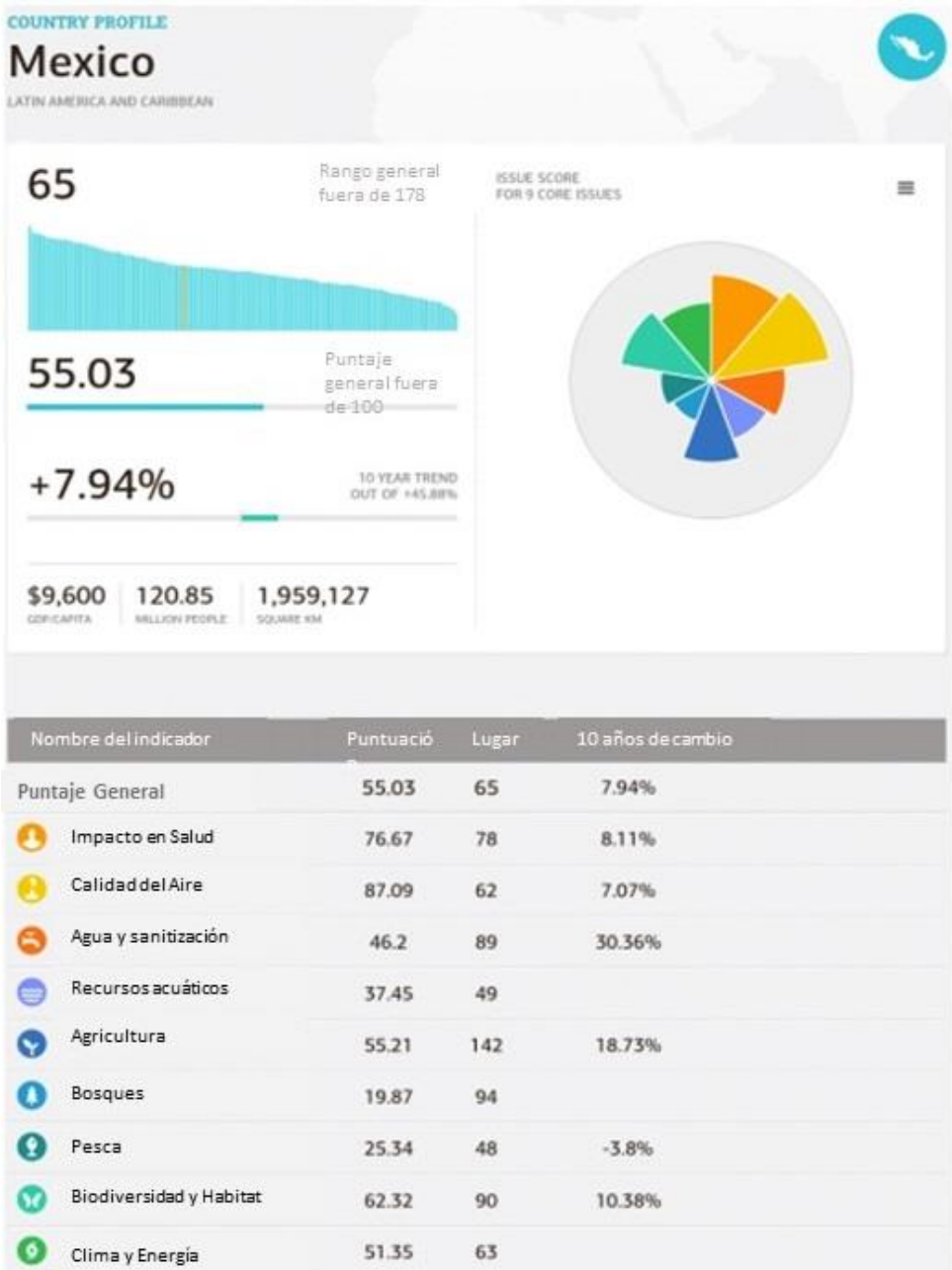
diversidad ecológica y por sus políticas ambientales. La Gráfica 3 muestra el perfil costarricense en el EPI.

Gráfica 3 Perfil de Costa Rica de acuerdo al EPI 2014



En el caso de México, los números que refleja de acuerdo con el ranking lo ubican en el lugar 65 de 178 países en total, como ya se comentó líneas arriba. Esta posición es resultado de las siguientes cifras, como se aprecia en la Gráfica 4:

Gráfica 4 Perfil de México de acuerdo al EPI 2014



45

<sup>45</sup> Fuente: [http://epi.yale.edu/files/country\\_files/mexico.pdf](http://epi.yale.edu/files/country_files/mexico.pdf)

Como se puede apreciar México tiene una cifra relativamente baja en Impactos a la Salud, medida que se muestra arriba de Costa Rica en Recursos Hídricos, pero bajo en Hábitat y Biodiversidad. Eso se debe en parte a las políticas de corte ambiental instrumentadas por el Gobierno Federal que centraliza muchas decisiones.

Es entendible que, de acuerdo con el ranking, EUA se encuentre por encima de Costa Rica y de México, debido quizás a un mejor manejo de las políticas directamente relacionadas con los indicadores, una sociedad más consiente y participativa, mayor disponibilidad de recursos, o factores políticos como el ejercicio de su federalismo, la alternancia política a nivel nacional y local entre otros aspectos.

En el caso mexicano es importante considerar lo que concluye en su estudio Rojas (2003:233) al afirmar que “En México las políticas ecológicas y más recientemente, las ambientales, no cuentan con una experiencia acumulada semejante a la relacionada con las políticas sociales. En los años 1970 a 1980 la política ambiental transitó de una orientación meramente sanitaria, como respuesta a la contaminación del aire en las grandes ciudades, de los cuerpos de agua y de los suelos, hacia un enfoque social y de protección del equilibrio ecológico”, por lo que se puede inferir que México es “nuevo” en este sentido de las políticas.

En los casos expuestos es importante señalar que también es parte del análisis el tener en consideración que la evaluación que el EPI hace de los países también arroja la interpretación de lo que tiene prioridad de gasto.

## 2.2 Gasto Público

En los inicios del estudio de la administración pública, William F. Willoughby (2012) introdujo un tema que en la actualidad sigue siendo uno de los principales en las discusiones sobre el papel del gobierno: el presupuesto.

Willoughby consideró la necesidad de una reforma gubernamental que permitiera la existencia de un presupuesto basado en un sistema moderno para los gobiernos estatales. Consideraba tres cuestiones básicas acerca de los presupuestos: 1) verlo como un instrumento democrático; 2) como un instrumento de correlaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y; 3) como un instrumento para asegurar eficiencia y economía administrativa.

Los presupuestos tienen dos componentes: los ingresos y los egresos. Los primeros son las percepciones tributarias, no tributarias y la venta de inversiones del Gobierno Federal, así como las del Sector Paraestatal de control presupuestario directo por venta de bienes y servicios, por la venta de inversiones y las aportaciones y subsidios del Gobierno Federal (CEFP, 2012). También son considerados como el conjunto de percepciones que reciben las entidades de control presupuestario directo que integran el Sector Público controlando presupuestos (SHCP, 2002). En síntesis, podemos considerar a los ingresos como toda cantidad de dinero que percibe el gobierno y/o los entes públicos cuya finalidad es el financiamiento de las actividades públicas.

Por otro lado, el gasto público (egresos), se puede definir como el conjunto de erogaciones monetarias cuyo fin es realizar las acciones a las que está obligado un gobierno y se significa por ser considerado el reflejo de las prioridades o compromisos políticos y de gobierno de una administración, pues entre más dinero se destine a un programa o una política, más importante es ésta para el gobierno.

### 2.2.1 Presupuesto público. El gasto público como herramienta de desarrollo

El gasto público también se refiere a la cantidad de recursos financieros que el gobierno utiliza para cumplir con su función o responsabilidades. La relación ingresos-egresos en términos de finanzas públicas o de contabilidad reflejan un equilibrio (a todo egreso corresponde un ingreso), pero en términos de relación gubernamental constituyen el resultado de negociaciones, la imposición de condiciones, el reflejo de intereses o prioridades y la traducción de capacidades gubernamentales y sociales, compromisos, normas y demás. Eso es el presupuesto público.

Es de destacarse que lo que escribe Willoughby está enmarcado en un contexto de dificultades o de una relación no satisfactoria entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, porque el primero lleva la carga natural de ser quien ejecuta los programas (desde su concepción hasta su implementación y evaluación), y también lleva el peso de una supuesta discrecionalidad en el ejercicio de los recursos. Esto debemos enmarcarlo en la tradición democrática y de división de poderes existente en la mayoría de los países en la actualidad, donde se presupone un equilibrio político o de poderes, principalmente en los asuntos de orden gubernamental entre Legislativo y Ejecutivo, y en el caso de México y EUA, por ejemplo, en los últimos años se han dado diferencias por temas presupuestales.

Aquí toma relevancia el papel del Poder Legislativo como contrapeso natural a la posibilidad de que los poderes discrecionales del Ejecutivo vayan más allá de la barrera lógica de responsabilidades y atribuciones. Por ello el Legislativo debe asegurar tener los medios a través los cuales, en términos de la acción gubernamental, pueda supervisar o controlar. En ese sentido es que se argumenta la necesidad de adoptar un presupuesto como elemento que permita una buena

relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y también permita un contrapeso natural para vigilar la aplicación de recursos y el resultado de ello.<sup>46</sup>

Así pues, la adopción de un sistema presupuestal representaba la posibilidad de que el gobierno, por medio de su aparato administrativo, diera un salto enorme de modernización que representaba grandes retos en un sentido político, pues el gobierno habría de poner énfasis en un gobierno democrático y por otro lado, un gobierno de carácter técnico, pues representaba cambiar de forma radical la manera en que se desarrollaba el gasto público o la aplicación de los recursos, es decir, la forma en que se decidían y se ejercían los presupuestos.

Por otro lado, en los años treinta, la administración pública, de acuerdo a la escuela norteamericana, experimentaba cambios debido a las acciones del gobierno nacional. Uno de esos cambios estuvo ligado con los presupuestos, pues éste se volvió de gran importancia después del famoso *New Deal* del presidente Franklin D. Roosevelt que ayudó a mitigar la gran crisis económica que afectó no solamente a Estados Unidos, sino al mundo entero.

En esa época, a pesar de la relevancia que tomaba la presupuestación, la teoría presupuestaria, es decir, la asignación racional de los recursos gubernamentales, era inadecuada. El énfasis del presupuesto estaba en las partidas, que hacían hincapié en la rendición de cuentas y el control. El presupuesto por resultados, por ejemplo, enfocado en la medición del trabajo, tanto como la gestión científica, era cada vez más avanzado y se utilizó como proceso presupuestario orientado a una gestión adecuada. Sin embargo, seguía habiendo poca integración del proceso presupuestario con la formulación de políticas y la toma de decisiones racional (Shafritz and Hyde, 2012).

---

<sup>46</sup> En el presupuesto se encuentran lejos de los medios más eficaces de que aún no ha sido ideado por el que mayor responsabilidad para la formulación y ejecución de programas financieros y de trabajo puede ser conferido el poder ejecutivo y, sin embargo, esta última tendrá lugar a una rendición de cuentas más rígida por la forma en el que se descarga esta responsabilidad. En un sentido muy real, por lo tanto, el movimiento para la adopción de los sistemas presupuestarios por nuestros órganos de gobierno es una parte integral y esencial de todo el mayor movimiento de reformas del gobierno en general.

En 1940, V. O. Key, Jr. (2012) afirmó que la falta de una teoría presupuestaria está relacionada simple y sencillamente con saber cuál es la base de que un determinado recurso sea asignado en lugar de otro. El presupuestador según Key, no tiene ingresos suficientes para satisfacer la demanda de todos los organismos que gastan, y debe decidir, sujeto por supuesto a la acción legislativa posterior, cómo los medios escasos serán asignados a usos alternativos. El presupuestario final representa un juicio sobre cómo los medios escasos deben ser asignados para llevar el máximo retorno de la utilidad social.

Reflexionando acerca de cómo sería la mejor manera en que el gobierno podría asignar recursos, Key señala que ante la complejidad del gobierno y en la víspera de una nueva etapa de la administración pública (señalada por los tamaños de los gobiernos) hay que pensar en el uso del proceso presupuestario como herramienta para la medición del trabajo y el análisis de la eficiencia.

El gasto público en un país es un motor político, económico y social. Cadaval (2003) hace una serie de consideraciones sobre el gasto donde señala la importancia que en años recientes ha tenido en términos de la hacienda pública, por su propio crecimiento y por las tendencias de análisis normativo que existen alrededor de él para su asignación eficiente. De ahí, por ejemplo, la liga entre gasto público y crecimiento económico, destacando la correlación entre el gasto público medido como consumo final del gobierno y el nivel de producción *per cápita* (Rodríguez, et. al, 2013).

En este sentido, Cadaval habla de considerar la teoría normativa del gasto público impulsada por Samuelson (1954); o bien, de tener en cuenta otro tipo de consideraciones empíricas sobre el gasto, por ejemplo, la idea del votante medio de Downs (1957).<sup>47</sup>

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha emitido una serie de recomendaciones para que países en vías de desarrollo, como México, adopten

---

<sup>47</sup> Downs, Anthony (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. Journal of Political Economy 65: pp. 135–150., <http://www.hec.unil.ch/ocadot/ECOPOdocs/cadot2.pdf> consultado el 6 de noviembre de 2013

medidas de política fiscal para el desarrollo sustentable. En 2002, con miras hacia la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo sostuvo que “la política fiscal desempeña una función importante para garantizar que la utilización de los recursos naturales sea sostenible y se proteja el medio ambiente. En el presupuesto público ello se aplica tanto a los impuestos como al componente del gasto”.<sup>48</sup> Sin embargo, es preciso que consideremos una cuestión importante de orden económico.

La economía, por definición, trata del estudio de la asignación de los recursos escasos. Stiglitz (2000) explica cuestiones alrededor del gasto de un gobierno en situaciones relacionadas con la determinación de necesidades o preferencias, una situación de bienes públicos y fallas del mercado inherentes a ella e incluso las externalidades ligadas a cuestiones ambientales como bienes públicos. Aquí lo que se destaca es que, de acuerdo con el autor, la gestión del Estado (entendemos que se refiere a la gestión gubernamental) ya es de sí y por sí uno de los bienes públicos más importantes.

Stiglitz también refiere que los individuos, todos, resultamos beneficiados cuando la administración pública, como ejercicio, es más eficiente y sensible, “la buena administración incluso posee las dos propiedades de los bienes públicos que se señalaron antes: no es fácil ni deseable excluir a nadie de sus beneficios” (Stiglitz, 2010).

Por lo tanto, la economía del sector público nos ayuda a entender que teóricamente existen muchas consideraciones alrededor del presupuesto público, tanto en ingresos como en egresos. Pero son estos últimos los que generan mayor conflicto, puesto que existe una disputa intensa entre diferentes actores, en este caso económicos, para obtener ese bien público y excluir a los demás, pues simple y sencillamente, un apoyo presupuestal a un grupo significa que otro lo deja de

---

<sup>48</sup> FMI. “Dimensiones fiscales del desarrollo sostenible”. Preparado con ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible; Johannesburgo, 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional, Washington, 2002.



recibir. En este sentido, el mismo Stiglitz abunda sobre el problema de la elección pública diciendo que:

las decisiones sobre la asignación de los recursos en el sector públicos se toman de forma bastante diferente [a una empresa o a un hogar, aunque desde nuestra perspectiva hay similitudes]. Los ciudadanos eligen a unos representantes mediante un sistema de votación, los cuales votan, a su vez, un presupuesto público y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos. Existe, pues, una importante diferencia entre la forma en que una persona decide gastar su propio dinero y la forma en que el Parlamento, por ejemplo, decide gastar el dinero de los ciudadanos. Se supone que un parlamentario, cuando vota, refleja las opiniones de los electores y no sólo las suyas. Cuando decide su voto, tiene que resolver dos problemas; primero debe averiguar cuáles son los puntos de vista de sus electores y, segundo, dado que es probable que estos puntos difieran, ha de decidir qué peso debe asignar a cada uno (2000, 182).

En suma, debemos considerar, nuevamente, que los gastos gubernamentales son, antes de que lleguen a las manos de los funcionarios de las áreas encargadas del gasto, una decisión intrínseca del legislador o parlamentario que tiene en sus facultades la responsabilidad de aprobar o no, en lo individual o en conjunto, una suma de gastos; a final de cuentas, entonces, el gasto público es reflejo, en teoría, de las preferencias de una mayoría.

En este punto, es preciso tener algo presente para los fines de la investigación: el gasto público cumple una función importante en la consecución de los objetivos de crecimiento económico al tiempo que garantiza o debe de garantizar, que las ganancias se distribuyen ampliamente para promover aumentos generalizados en el nivel de vida.

Pero las posiciones fiscales relativas de los gobiernos, cuánto ingresa, de dónde se sostiene, cuánto gastan y la composición de ese gasto, es probable que hagan una diferencia en el logro de estos objetivos. Es más factible que el gasto en

ciertas áreas contribuya al crecimiento y una distribución más amplia de los beneficios que gastar en otras (Dewan y Ettliger, 2009).

En el mismo sentido, es importante también considerar las dimensiones del balance fiscal (no es lo mismo tener superávit que déficit) de las finanzas públicas, porque eso habla de compromisos que limitan el gasto, o bien, lo comprometen severamente; además, hay que considerar ese equilibrio contable que garantice la balanza ingreso-egreso para que las limitantes en el ejercicio del gasto sean las menos posibles.

Es importante reconocer que los países pueden estar inclinados a dedicar más recursos a los gastos que se ven asociados con mayor claridad a la obtención de ventajas competitivas, tales como la investigación tecnológica y la reestructuración de la educación. El gasto de la actividad económica como consecuencia de la globalización también puede crear una mayor demanda de recursos de bienestar social tales como asistencia para el ajuste y las prestaciones por desempleo, especialmente en el contexto de los debates internos sobre el comercio, con el fin de mantener o elevar los niveles de vida. Los cambios demográficos, especialmente envejecimiento de la población, también son elementos de presión a los países para aumentar los niveles de gasto (Dewan y Ettliger, 2009).

Es preciso resaltar que el gasto público tiene muchas aristas: desde el contexto político en el que se da, hasta el contexto financiero o compromisos normativos que disponen, debido a una serie de circunstancias, la canalización de recursos a temas que son resultado de una problemática estructural, principalmente, o bien, de una coyuntura que limita, aún más, la disposición de recursos para otros rubros; cada elección de gasto es una decisión que excluye a otra, y eso podría ser algo relativamente estudiado, pero la dimensión del sector público y el gasto en las áreas hace muy complejo el estudio de las preferencias a un nivel subnacional.

Incluso, es pertinente mencionar que como lo señala CEPAL (2018), el gasto público, derivado del proceso de presupuestación, por supuesto, tiene una serie de formas ya establecidas cuyo impacto proviene de un esfuerzo de corte fiscal para la obtención de más recursos, pero que, a final de cuentas, requiere de coordinación entre instancias de finanzas y las áreas de planeación:

La institucionalidad presupuestaria y sus marcos legales se han fortalecido en el contexto de las reformas fiscales impulsadas en la última década. En la mayor parte de los países la autoridad presupuestaria está radicada en los Ministerios de Finanzas, aunque también existen casos en que esta responsabilidad radica en las instancias de planificación y, en situaciones menores, se comparte entre ambas instituciones.

Considerando que el proceso presupuestario es un ciclo que responde a plazos, requerimientos técnicos y en el que participan una variedad de actores, la coordinación entre las instancias presupuestarias (Ministerios de Finanzas/Hacienda) y planificación es un aspecto fundamental a ser considerado en una gestión presupuestaria eficiente y eficaz (CEPAL, 2018: 100).

Por otro lado, los temas de gasto se incluyen dentro del pensamiento cepalino ya en dirección a los recursos naturales, en varios documentos del organismo internacional, tal como lo explican en el siguiente texto:

La CEPAL se ha dedicado a la temática de desarrollo y sostenibilidad ambiental desde fines de los años setenta, con profundidad analítica y centrada en el concepto estructuralista de “estilos de desarrollo”. En las décadas de 2000 y 2010 la institución produjo sus publicaciones más conocidas e influyentes sobre el tema. Esto se explica por dos razones. En primer lugar, cabe destacar la mayor sofisticación de los conocimientos y las técnicas analíticas, que ha permitido la realización de un mayor número de investigaciones sobre economía del medio ambiente y los recursos naturales. Una segunda razón radica en el surgimiento de fenómenos ambientales críticos, como el cambio

climático y el calentamiento global, que provocan fuertes tensiones entre la actividad productiva y la conservación de la biodiversidad a escala global [...]

El concepto de “estilo de desarrollo” constituyó la base para la inserción del análisis de la relación entre medio ambiente y desarrollo en el enfoque estructuralista clásico de la CEPAL. Como se señaló al inicio del presente texto, la idea fuerza rectora del pensamiento de la CEPAL en la década de 1970 fue la reorientación de los estilos de desarrollo que condujeran a la homogeneidad social y a la diversificación productiva y exportadora. Estas recomendaciones tenían, y mantienen, fuertes conexiones con el uso del medio ambiente como base material de la actividad productiva y de las condiciones de consumo para las sociedades periféricas (2018:78).

Esto se enmarca en las llamadas políticas de gobernanza de los recursos naturales, en el sentido de “maximización de los encadenamientos productivos internos, fortalecimiento fiscal para gastos en inversión y protección social, atención a los efectos perversos de la excesiva apreciación del tipo de cambio en las inversiones en bienes transables y enfrentamiento de los efectos nocivos del extractivismo en el medio ambiente, la igualdad y el bienestar de las poblaciones vulnerables a ellos (CEPAL, 2015:79).

### 2.2.2 Las entidades federativas y su gasto

En los últimos veinte años México vivió un proceso de descentralización que permitió a los gobiernos estatales ejercer mayor gasto público, entendido éste como el conjunto de erogaciones presupuestales realizadas por las entidades y organismos de la administración pública. Velázquez (2006) considera que, a pesar de los procesos de descentralización observada en México, no se han realizado

suficientes trabajos que analicen de manera directa el comportamiento fiscal de los gobiernos estatales, lo cual incluye su ejecución de gasto.

El gasto público se vuelve entonces la herramienta que permite descubrir en una primera instancia la aplicación de recursos a metas del desarrollo económico (formación de capital humano o capital físico), de desarrollo social (gasto educativo o en salud), o bien, de desarrollo ambiental (agua, protección al ambiente, conservación de especies, manejo de residuos). En resumen, permite visualizar y considerar el impacto del gasto en la sustentabilidad.

Durante la primera década del siglo XXI, varias de las entidades federativas mexicanas hicieron uso de sus facultades de endeudamiento para obtener mayor liquidez de recursos que se canalizaran a su presupuesto de egresos, lo que hizo la bolsa de gasto público más grande; esto, entre otras cosas, debió, por ejemplo, a la caída en las tasas de interés. En este sentido, los controles al endeudamiento mediante mecanismos de mercado no están siendo efectivos, en la medida que las tasas de interés continúan a la baja (Kinto, 2014).

En el caso mexicano, las entidades federativas dependen en gran medida para su gasto de los recursos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Cerca del 90% de los ingresos de los estados son las Participaciones y Aportaciones que están estipuladas desde hace varios años en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), normativa que ha evolucionado y que ha sido sujeta de innumerables intentos de reformas, adiciones y modificaciones, y que ha sido también objeto de diferentes variaciones que han ampliado la llamada “federalización de gasto”, es decir, la capacidad de ejercicio de los recursos públicos federales que hacen los gobiernos locales. En el cuadro 3 relacionado con el Ramo 33, podemos observar de forma resumida los fondos establecidos en la LCF:

Cuadro 3 Resumen general del destino de aplicación de los recursos federalizados en México a través del Ramo 33

FONDOS RAMO 33 Resumen General de Destino de los Recursos de las Aportaciones	
<b>Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).</b>	Los recursos del FONE son destinados para cubrir el pago de los servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los estados y que se encuentran registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación. Estos recursos se integran en el programa presupuestario I013 "Servicios Personales".
<b>Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)</b>	Mediante este fondo se promueven las estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago educativo y contener el rezago neto anual, en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo; así como a contribuir en la formación de los adultos mediante una educación que les proporcione habilidades y conocimientos que les permitan un mejor desarrollo en su vida y el trabajo
<b>Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)</b>	Tiene como objetivo primordial fortalecer los Servicios Estatales de Salud a través de las aportaciones federales del ramo 33 transferidas a los estados para que éstos respondan con mayor eficacia y eficiencia a las necesidades de salud de la población sin seguridad social.  Promover estilos de vida saludables en los diferentes ámbitos y grupos de edad para contribuir a la prevención de enfermedades, así como a la protección de la salud; esto implicará hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud, además de crear una cultura de auto cuidado de la salud

	<p>Se proporcionará control prenatal a mujeres embarazadas, atención del parto y puerperio, así como la detección oportuna del hipotiroidismo congénito en recién nacidos, con énfasis en la atención oportuna y de calidad a las embarazadas con complicaciones, acciones que contribuirán a la disminución de la mortalidad materna y perinatal. Se fortalecerán los programas de educación sexual priorizando la atención a los adolescentes.</p>
<p><b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)</b></p>	<p>El propósito fundamental del FAIS es el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población que habita en las zonas de atención prioritaria, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social o en condición de pobreza extrema, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social.</p> <p>El FAIS se divide en dos: el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF). [Éste] deberá destinarse a la provisión de los siguientes servicios: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.</p> <p>[Los recursos del FISE] deben destinar a obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.</p> <p>Con el propósito de hacer más eficiente la aplicación de dichos recursos, estos son administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y municipales, según sea el caso. Los recursos del FAIS se distribuyen entre las entidades federativas de acuerdo con tres componentes.</p>
<p><b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los</b></p>	<p>Se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al</p>

<b>Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)</b>	<p>pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.</p>
<b>Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)</b>	<p>La integración de los apoyos distribuidos entre la población beneficiaria, a través de los programas Desayunos Escolares; Atención Alimentaria a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados; Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables y Asistencia alimentaria a familias en desamparo, tienen como sustento los Criterios de Calidad Nutricia</p> <p>Los recursos de este fondo y conforme a lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, en su componente de Infraestructura Educativa, se destinarán a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior, en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel, en términos de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.</p>
<b>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)</b>	<p>Los Ejes Estratégicos y los PPN [Programa con Prioridad Nacional] constituyen las directrices que orientan la aplicación de los recursos federales que se otorgan a las entidades federativas, para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública y el fortalecimiento de las instituciones locales vinculadas a dicha función.</p>
<b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)</b>	<p>Los recursos del FAFEF se destinarán: a la inversión en infraestructura física; saneamiento financiero a través de la amortización de la deuda pública, apoyar el saneamiento de pensiones y reservas actuariales; modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio y de los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; sistemas de protección civil en los estados y el Distrito Federal; así como a la educación pública y a fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal para</p>



	apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados.
--	---

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, Estrategia Programática.<sup>49</sup>

Como puede observarse, para el ejercicio del gasto federalizado en cuanto a aportaciones (tema aparte son las Participaciones), es decir, el dinero destinado al gasto público de corte federal pero que ejecutan los gobiernos subnacionales, de acuerdo a sus reglas de operación, el margen de aplicación es amplio, pero a la vez muy determinado.

Como también se puede apreciar en el cuadro resumen del destino de los recursos del Ramo 33, no existe especificidad para gasto ambiental. Dicho de otra forma, no hay obligatoriedad clara para ejecutar recursos en sustentabilidad ambiental, sino que éstos son considerados o “dados por sentado” en cuestiones, por ejemplo, de infraestructura social básica o el gasto para el fortalecimiento de los municipios.

En consecuencia, el gasto público ambiental no es claramente identificable y, por otro lado, la conceptualización de la sustentabilidad ambiental en cuestiones específicas como el agua, no se expresa con claridad en el rubro del gasto federalizado cuya aplicación dentro del marco normativo nacional, depende enteramente de los gobiernos subnacionales pero con restricciones de carácter federal.

---

<sup>49</sup> [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/pef2017/docs/33/r33\\_ep.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/pef2017/docs/33/r33_ep.pdf)

### 2.2.3 El agua como expresión de sustentabilidad por medio del gasto gubernamental

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en una serie de estudios sobre el gasto, la inversión y el financiamiento del desarrollo sostenible, detectó una serie de circunstancias específicas de cada país; además, se destaca la idea de “gasto público ambiental”.

Para el caso de México, CEPAL (2002), consideró que era oportuno identificar y clasificar el gasto ambiental público y privado, resaltando un cambio institucional importante: la elevación de la gestión ambiental a rango de ministerio. Para el caso de Argentina, CEPAL (2004) concluyó que el grueso del gasto ambiental se ejercía a nivel municipal y no a nivel provincial o nacional por su diseño político-administrativo, cosa contraria al caso mexicano, donde el centralismo estaba de manifiesto al ser la secretaría federal del ramo la que ejerce mayor presupuesto.

Revisando el caso colombiano, se concluyó que el país había buscado primero organizar y fortalecer un sistema institucional que hiciera énfasis en los propósitos ambientales. Además, se percibieron “posibles irracionalidades en el gasto público” pues a pesar de aplicar cuantiosos recursos, la atomización de su ejercicio prevén impactos menores.

Lo destacable de lo señalado en párrafos anteriores es el concepto de “gasto público ambiental”, es decir, el presupuesto aplicado por el gobierno encaminado o contextualizado en el desarrollo sustentable, además de que los estudios hablan acerca de debilidades/fortalezas institucionales, toman en cuenta la importancia de los niveles subnacionales de gobierno y, en general, los análisis se insertan en una valoración del gasto público como motor de desarrollo.

En otro ejemplo, en Chile se hizo una estimación del gasto en protección ambiental, equivalente al 0.1% de su PIB, mismo que fue resultado de una serie de

cambios institucionales y de la participación de varias áreas gubernamentales a nivel federal y compromisos adoptados por el país con el apoyo de organismos como la CEPAL (2015).

Con esto como antecedente, podemos señalar que, desde hace ya varios años, organismos internacionales como CEPAL han puesto el ojo sobre la importancia del destino de recursos públicos a actividades de corte ambiental; en ese orden de ideas, podemos citar lo establecido por la Naciones Unidas previo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por medio de su consideración sobre la importancia de la gestión del agua como base de la sostenibilidad ambiental:

El agua está en el centro del desarrollo sostenible y resulta fundamental para el desarrollo socio-económico, unos ecosistemas saludables y la supervivencia humana. El agua resulta vital a la hora de reducir la carga mundial de enfermedades y para mejorar la salud, el bienestar y la productividad de las poblaciones, así como para la producción y la preservación de una serie de beneficios y servicios de los que gozan las personas. El agua también está en el corazón de la adaptación al cambio climático, sirviendo de vínculo crucial entre el sistema climático, la sociedad humana y el medio ambiente. (ONU, 2014).

Existe una gran variedad de trabajos que se han elaborado a nivel internacional con la participación de organismos como Naciones Unidas (ONU),<sup>50</sup> la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>51</sup> El común denominador es que estos organismos, entre otros, ponen especial atención a la necesidad de aumentar la cobertura de agua potable en los países en desarrollo, la atención a la

---

<sup>50</sup> Ver <http://www.unwater.org>. En el sitio se pueden encontrar documentos relacionados con diferentes tópicos de agua como gobernanza, financiamiento, cambio climático, energía, desastres naturales, agua subterránea, calidad del agua y ecosistemas, entre otros.

<sup>51</sup> Ver <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development/environment-and-natural-capital/water-and-ocean-governance.html>. El sitio permite conocer algunas consideraciones del organismo en relación con el agua y las políticas de manejo de los océanos.

necesidad de políticas específicas de corte nacional sobre el recurso hídrico y la importancia del financiamiento de las acciones que se requieren para mejorar la gestión del agua en los diferentes matices.

Sobre esto último, como lo señalan Trémolet y Rama (2012), es esencial para acelerar y mantener los servicios que está directamente relacionados con salvar vidas. Las autoras también sugieren que el financiamiento del manejo del agua, el saneamiento y la higiene son de vital importancia. Pero por otro lado, sugieren la necesidad de monitorear de forma adecuada estas acciones; también señalan que la disponibilidad limitada de datos financieros impiden la capacidad de los países para evaluar el progreso y mejorar el desempeño. También argumentan la necesidad de generar una metodología común para el seguimiento del financiamiento de las acciones sobre agua.

En el reporte más reciente sobre agua de la Organización Mundial de la Salud (World Health Organization, WHO, 2017) llama la atención sobre la necesidad de hacer un mayor esfuerzo para el financiamiento de las acciones para mejorar las políticas sobre WASH (*Water, Sanitation and Hygiene*, es decir, Agua, Sanidad e Higiene) se señala que:

Uno de estos componentes [para lograr mejorar el WASH] es el conjunto de fuentes financieras, vías y mecanismos para apoyar la expansión, actualización, operación y mantenimiento del suministro de agua potable y servicios de saneamiento. Si bien los países continúan avanzando hacia un mayor acceso a servicios de WASH sostenibles, los recursos financieros siguen siendo un problema crítico, y se necesita más esfuerzo para atraer nuevos recursos y utilizar mejor los recursos existentes. El nivel actual de financiamiento de WASH no es suficiente para financiar planes inspirados en los ODS [Objetivos de Desarrollo Sostenible] y no cumple con los requisitos futuros. Esta brecha representa una amenaza real para la posibilidad de alcanzar los ODS para el año 2030, no solo el objetivo aspiracional de los sistemas administrados de manera segura, sino también de

proporcionar acceso a los no atendidos. (*WHO, World Health Organization, 2017:45*)

Así pues, estamos en el contexto de entender que el manejo del agua y los recursos que se le destinan pueden dar significancia a políticas, prioridades y preocupaciones en el sector público; existe una clara ocupación de los organismos internacionales por coadyuvar en la gestión del recurso hídrico, pero, por otro lado, no deja de ser responsabilidad de los gobiernos nacionales y subnacionales la materialización de las sugerencias en el ámbito de sus posibilidades materiales e institucionales.

## CAPÍTULO III

## Capítulo III La Dimensión Ambiental del Desarrollo Sustentable en Estructuras de Gobierno

### 3.1 Concepciones de sustentabilidad a nivel internacional

La teoría y la práctica del desarrollo sustentable a nivel local y regional son un pendiente para los próximos años, sobre todo en una dinámica contraria a los procesos de globalización económica en los cuales muchas de las acciones gubernamentales obedecen a dictados internacionales que, en opinión de muchos, han mostrado ya su ineficacia y, por otro lado, a la descentralización, cuya característica más importante en los últimos años ha sido, quizás, la transferencia de recursos a estados y municipios (Guerrero, 2004). Para su ejecución, es decir, la llamada descentralización del gasto.

Pocas veces se ha profundizado sobre el rol de los gobiernos estatales en su propio desarrollo; de ahí la oportunidad de posicionar la problemática del desarrollo sustentable como un tema prioritario y con una mayor importancia de cara al futuro, partiendo de la organización y el funcionamiento (la institucionalidad) de la administración pública estatal y el gasto público ejercido; además, el agua, como recurso escaso, tiene un rol fundamental en la producción, salud y en el equilibrio ambiental.

Además, en los años recientes los estados de la república mexicana han experimentado cambios de diferente índole que han repercutido en su funcionamiento: crecimiento de la población, alternancia política a nivel local, mayor transferencia de responsabilidades gubernamentales y recursos, aumento de la actividad económica y en consecuencia mayores daños al ambiente, entre otras.

Por ello resulta interesante describir la actualidad, casi 25 años después del Informe Brundtland el entorno en el que se desarrollan las acciones

gubernamentales desde la perspectiva del gasto público estatal con enfoque ambiental, así como dar cuenta de los resultados de esa aplicación presupuestal.<sup>52</sup>

La problemática del agua, en México y en el mundo, tiene que ver en gran medida con el balance y la disponibilidad del líquido; su demanda y uso (el agua en el sector agropecuario, el uso doméstico, la industria); los riesgos asociados al agua en términos de seguridad nacional.

### 3.1.1 Costa Rica

Costa Rica definió en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 una serie de líneas estratégicas ligadas con el sector ambiental, una de ellas, “Empoderar al País como líder mundial ambiental comprometido con el ordenamiento ambiental y la planificación territorial (regional), la autosuficiencia energética, el Cambio Climático y la consecución de una sociedad carbono neutral”, sirvió como punto de partida para las políticas desarrolladas a través de una serie de metas sectoriales.

La historia de las consideraciones nacionales acerca del medio ambiente va de la mano con el desarrollo del Ministerio del tema. De acuerdo a la información publicada en el sitio electrónico del organismo nacional ambiental costarricense,<sup>53</sup>

en 1980 se crea el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y dos años después, por reestructuración del Poder Ejecutivo, se crea el

---

<sup>52</sup> Porque los presupuestos gubernamentales son más que simples tablas de números secos. Cualquier tomador de decisiones confirmará cuán políticamente pueden estar, porque en todos los presupuestos están implícitas decisiones sobre asignaciones apropiadas de recursos gubernamentales. Para una cantidad determinada de ingresos fiscales, los programas sociales compiten con elementos como el desarrollo de infraestructura, el gasto militar y el servicio de la deuda para los presupuestos de prioridad fiscal [...] contienen información más que simplemente la división de los dólares de impuestos entre los diferentes programas. A medida que los problemas ambientales crecen junto con el consumo, la contaminación y los niveles de población, se vuelve cada vez más claro que los presupuestos tienen un impacto en la naturaleza. Esto es particularmente evidente cuando los presupuestos asignan en exceso los recursos naturales, lo que hace que se supere la capacidad de carga de los sistemas biológicos o que disminuyan los recursos no renovables. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible”, IISD, 1994. <http://www.iisd.org/pdf/greensumm.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2013

<sup>53</sup> Visto en <http://minae.go.cr/acerca-de/acercademiniae/historia-minae>



Ministerio de Industrias, Energía y Minas (MIEM). En 1988, vía norma presupuestaria el MIEM se transforma en Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), incorporándose competencias en materia de bosques, flora y fauna silvestre, áreas silvestres protegidas y meteorología.

Dicho de otra manera, es en 1988 que comienza formalmente la historia del ministerio ambiental con temas específicos en el rubro, un año después del Informe Bruntland.

En 1995 se reestructura (sic) el MIRENEM (...) Ese mismo año, mediante la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554, se le asignan nuevas competencias en materia ambiental denominándose en adelante, Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Aparecen así el Consejo Nacional Ambiental, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Contralor Ambiental, el Tribunal Ambiental Administrativo, y los Consejos Regionales Ambientales. Además, paulatinamente se le han sumado otros ámbitos de competencia en materia de recursos hídricos, hidrocarburos, género, educación ambiental, participación ciudadana, biodiversidad, humedales, cambio climático, implementación conjunta, conservación y uso racional de la energía, y calidad ambiental, en acatamiento de mandatos establecidos en diversas normativas jurídicas vigentes.<sup>54</sup>

Asimismo, es preciso hacer énfasis en algo importante para este trabajo: el mismo documento que explica la evolución administrativa del ministerio ambiental justifica las transformaciones diciendo que “El proceso de desarrollo ministerial ha respondido a diferentes coyunturas históricas, especialmente de carácter político-administrativo y económico-social, las cuales se reflejaron en estructuras organizativas diferenciales a lo largo de todos estos años.” En consecuencia, es de entenderse que los motivos y objetivos primordiales de la institución también se han ido transformando como producto de los mismos cambios exigidos.

---

<sup>54</sup> Ibid.

A pesar de las transformaciones, dejan en claro que a la par de los cambios no ha existido a la par de los cambios las dotaciones de recursos necesarios y suficientes para cumplir con la encomienda de prestar los servicios públicos que le corresponden. Finalmente, es importante señalar que en los últimos años se han dado una serie de cambios en el Ministerio que ha transformado su quehacer.

El MINAE, es un ente organizativamente complejo al estar conformado por distintos órganos desconcentrados y otros adscritos. La Administración Arias Sánchez 2006- 2010 propuso la transformación del MINAE en el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, cuya creación se concretó con la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones (sic) en junio del 2010. Dos años después, en junio del 2012, la Administración Chinchilla Miranda anuncia que el sector telecomunicaciones será reubicado y traspasado al Ministerio de Ciencia y Tecnología (sic) (MICITT). Posteriormente, se anuncia la creación de un nuevo viceministerio de Aguas y Mares como respuesta al rezago que se ha tenido en este rubro.

A partir del 1 de febrero del 2013, (6 Meses después de la publicación en el Diario Oficial La Gaceta) el ministerio pasa a llamarse Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). No obstante, se trabajará en la reorganización del ministerio, así como del sector bajo esta rectoría, en espera del Proyecto de Ley que permita transformarse en el Rector del Sector de Ambiente, Energía, Aguas y Mares.<sup>55</sup>

El Ministerio ha estado en constante evolución a medida que el sector ambiental ha pasado de ser uno marginal a uno más relevante en los planes del desarrollo del país. Gracias al trabajo realizado por el MINAE, Costa Rica se encuentra hoy entre los primeros puestos del Índice de Desempeño Ambiental y es reconocido a nivel mundial por sus esfuerzos en pro de la conservación y el desarrollo sostenible.

En la actualidad, el Ministerio de Ambiente y Energía tiene en la Ley No. 7554, “Ley Orgánica del Ambiente”, emitida por la Asamblea Legislativa de la

---

<sup>55</sup> Ibidem

República de Costa Rica, el ordenamiento base de su actuar en relación con el medio ambiente. Dicho documento le otorga la facultad y responsabilidad de organizarse con algunas características peculiares, por ejemplo, con un Consejo Nacional Ambiental “como órgano deliberativo y de consulta, con funciones de asesoramiento al presidente de la República en materia ambiental.”<sup>56</sup>

El Consejo Nacional Ambiental se integra por el propio presidente de la República o, en su representación, el ministro de la Presidencia, quien lo preside; el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica; el ministro del Ambiente y Energía; el Ministro de Salud; el Ministro de Agricultura y Ganadería; el Ministro de Educación Pública y; el Ministro de Ciencia y Tecnología. Es de resaltar entonces que el Consejo tiene representación de las áreas que el gobierno, a través de la norma, considera fundamentales para el medio ambiente.

El Consejo tiene una Secretaría Ejecutiva, que se entiende entonces como la parte ejecutora y activa, que le corresponde ocupar al Ministro del Ambiente y Energía, quien se encarga de fijar agendas, da seguimiento a acuerdos adoptados por el Consejo y los evalúa permanentemente, según la propia ley y además, entre otras cosas, se encarga de: 1) Velar por la ejecución y el cumplimiento de las políticas generales y los demás acuerdos adoptados por el Consejo en el cumplimiento de sus funciones; 2) Coordinar las acciones tendientes a la formulación y ejecución de programas que, en materia ambiental, desarrollen los entes y los órganos del Estado; 3) Informar al Consejo sobre el avance de las acciones en materia ambiental, desarrolladas por los entes y órganos del Estado.

---

<sup>56</sup> Entre sus funciones se encuentran: a) Analizar, preparar y recomendar las políticas generales para el uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente en general, así como las acciones de gobierno relativas a esos campos; b) Recomendar las políticas ambientales dentro de los procesos de planificación para el desarrollo, con el fin de asegurar la conservación del entorno global; c) Promover el desarrollo de sistemas y medios que garanticen la conservación de los elementos del ambiente, para integrarlos al proceso de desarrollo sostenible, con la participación organizada de las comunidades; d-) Recomendar e impulsar políticas de desarrollo acordes con los principios establecidos [de la ley], para incorporar la variable ambiental en el proceso de desarrollo socioeconómico en corto, mediano y largo plazo.

Ver Ley [http://www.oas.org/dsd/laws/legislation/costa\\_rica/costa\\_rica7554.pdf](http://www.oas.org/dsd/laws/legislation/costa_rica/costa_rica7554.pdf)

Además del Consejo y la Secretaría Ejecutiva, Costa Rica tiene una Secretaría Técnica Nacional Ambiental, un “órgano de desconcentración máxima del Ministerio del Ambiente y Energía, cuyo propósito fundamental [es] entre otros armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos”, según la Ley 7554.

Entre las funciones que desarrolla están: analizar las evaluaciones de impacto ambiental y resolverlas dentro de los plazos previstos por la Ley General de la Administración Pública; recomendar las acciones necesarias para minimizar el impacto sobre el medio, así como las técnicamente convenientes para recuperarlo; atender e investigar las denuncias que se le presenten en lo relativo a la degeneración o al daño ambiental; realizar las inspecciones de campo correspondientes antes de emitir sus acuerdos y; recomendar, al Consejo, mediante el Ministro del Ambiente y Energía, las políticas y los proyectos de ley sobre el ambiente, surgidos de los sectores de la actividad gubernamental.

La Secretaría Técnica como puede intervenir, tiene un gran peso en la revisión de la política ambiental del país. Se encuentra integrada por un representante del Ministro del Ambiente y Energía (funge como Secretario General); un representante del Ministerio de Salud, con especialidad en ingeniería sanitaria; un representante del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, con especialidad en hidrología; un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con especialidad en agronomía; un representante del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con especialidad en ingeniería civil; un representante del Instituto Costarricense de Electricidad, con especialidad en desarrollo energético; un representante de las universidades estatales, con especialidad en biología. Esta integración da cuenta de una conformación compleja, multidisciplinaria y plurirresponsable.

Sobre la sustentabilidad, la planeación del desarrollo costarricense de los años con Laura Chinchilla Miranda (presidenta 2010 al 2014), estuvo orientada hacia lo que denominaron eco-desarrollo. En el documento “Costa Rica verde y azul. Informe de Labores 2010 –2014” se señala que:

El Ministerio de Ambiente y Energía, de conformidad con el ordenamiento jurídico, es el órgano del Poder Ejecutivo encargado de los sectores de Ambiente y Energía, y por tanto el responsable de emitir las políticas ambientales, de protección ambiental, manejo y uso sostenible de los recursos naturales (incluyendo minería, petróleo, bosques y agua) y la promoción del uso de las fuentes de energía renovables para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en los programas ministeriales, los planes sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo. La ley N. 7152 establece las siguientes competencias ministeriales: “Artículo 1º.- El Ministerio de Industria, Energía y Minas se transformará en Ministerio del Ambiente y Energía, y asumirá, en este campo, además de las actuales responsabilidades de aquel, las que la presente ley le asigne. El Ministro será el rector del sector Ambiente y Energía. 1 (El nombre del Ministerio fue así reformado por Ley N° 7554 de 4 de octubre de 1995, artículo 116). Durante unos años fue transformado en MINAET y se asumió la responsabilidad de Telecomunicaciones, lo cual fue nuevamente reformado (se pasó telecomunicaciones al MICIT) y volvió a ser ambiente y energía.<sup>57</sup>

De tal suerte que en el informe no solamente se explica la evolución reciente de las responsabilidades del Ministerio que le dan pie a su relación con otras entidades de la administración pública nacional del país, sino que obligaron, amén de la evolución social, una reestructuración interna que se consolidó durante las administraciones de los presidentes Oscar Arias (2006-2010) y Laura Chinchilla (2010-2014). La reordenación interna se resume de esta forma, según el propio informe:

La evolución ministerial ha originado una organización estructuralmente compleja, en donde se mezclan órganos que están en la línea directa de mando, con órganos desconcentrados con independencia funcional y órganos

---

<sup>57</sup> El documento se puede revisar completo en la siguiente liga:  
[https://minae.go.cr/recursos/2014/Informe\\_final\\_minae\\_2010-2014.pdf](https://minae.go.cr/recursos/2014/Informe_final_minae_2010-2014.pdf)

adscritos, además de que distintas leyes que ha aprobado la Asamblea Legislativa, le han encargado nuevas tareas al MINAE sin prever, ni dotarlo, de los recursos necesarios para hacer frente a las nuevas responsabilidades, en particular en el área de energía lo que ha obligado a apoyarse en un órgano de planificación sectorial para poder atender parcialmente obligaciones que corresponden al MINAE, esto a pesar de los esfuerzos hechos por lograr que se asignen los recursos humanos y presupuestarios necesarios (se trata de las funciones establecidas en la ley N° 7447 de Regulación del Uso Racional de la Energía, Ley 7200 de generación privada y Ley 7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP. El MINAE, como tal, no está regionalizado *strictu sensu*, pero algunos órganos como el desconcentrado Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el adscrito Instituto Meteorológico Nacional (IMN), el desconcentrado Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), la Dirección de Geología y Minas (DGM), y la desconcentrada SETENA prestan servicios a nivel regional, aunque limitados, según sus propios ámbitos de competencia y disponibilidad de recursos.<sup>58</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de Costa Rica, se establecieron como objetivos de desarrollo en el aspecto ambiental, hacer de esta nación un país “posicionado internacionalmente, liderando y promoviendo acciones encaminadas a fortalecer las bases ambientales para un desarrollo sostenible que beneficie a los habitantes del territorio nacional y del mundo en general.” Recordemos que el EPI (*Environmental Performance Index*) considera a Costa Rica como uno de los mejores países latinoamericanos en desempeño ambiental, lo cual se ve reforzado con la conformación del Viceministerio específicamente para Agua y Mares, mismo que fue hecho oficial octubre de 2012,

considerando que la visión de dicho ente recae en potencializar y organizar la adecuada respuesta por parte del Gobierno de

---

<sup>58</sup> Ibidem

Costa Rica, por medio del mejoramiento de la calidad de la gestión pública, frente a la problemática ambiental marina, liderando la protección y la gestión sostenible de los recursos marino costeros a nivel nacional y generando las políticas y programas necesarios para volver los ojos hacia el mar, sus costas, humedales y las distintas fuentes de agua y así lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las poblaciones costeras y de la sociedad civil en general.

Finalmente, en cuanto a las metas de sustentabilidad ambiental relacionadas con el agua, Costa Rica a través del MINAE recientemente impulsó una nueva Ley General de Aguas de Costa Rica, que empujó la discusión y aprobación del proyecto de Ley de Gestión Integral de Recursos Hídricos.<sup>59</sup>

El proyecto de ley busca transformar la gestión del recurso hídrico en Costa Rica, a través de consideraciones como reconocer el agua como un derecho humano fundamental; establecer el dominio público del agua y de las fuerzas asociadas a ella; cerrar toda privatización de los servicios de abastecimiento de agua para consumo humano, por lo que se entiende que lo deja como facultad exclusiva del gobierno; demás, da reconocimiento del valor económico del agua en todos sus usos, “para que los grandes usuarios del agua paguen los costos sociales y ambientales que su uso implica y que hoy debe asumir toda la sociedad.”

Además, busca la creación de “un sistema de áreas de protección de las zonas de recarga, mantos acuíferos, nacientes y cauces moderno y eficiente, técnicamente elaborado, que permitirá una protección real de estas vulnerables zonas”; también busca establecer “una regionalización en 12 unidades hidrológicas con amplia participación ciudadana” y conformar una Dirección Nacional de Aguas (DINA) “con enfoque de cuenca, adscrita al Ministerio de Ambiente.”

Costa Rica tiene una tradición ambiental fijada básicamente por sus políticas de conservación forestal, principalmente, algo que ha sido responsabilidad del ministerio ambiental; en la actualidad, la organización es compleja y es el resultado

---

<sup>59</sup> <http://www.sinac.go.cr/ES/normativa/Leyes/Ley%20de%20Aguas%20N%C2%BA%20276.pdf>

de la evolución gubernamental y normativa principalmente, pero basado en la importancia que se les da a ciertas temáticas en algunos momentos gubernamentales.

En este país los gobiernos nacionales tienen una duración de cuatro años y eso permea en las posibilidades de continuidad que, al complementarse con una dinámica centralista sin tener incidencia política de entes “soberanos” y “autónomos” para su régimen interior, en teoría facilita la adopción de medidas de orden ambiental.

### 3.1.2 EUA

Los Estados Unidos de América (EUA), son una República Federal Constitucional que tiene una división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y el Judicial, siendo el primero el de la responsabilidad de la ejecución de las normas y la cabeza de la administración pública en la figura del presidente, que funge también como jefe del gobierno. Existen, en orden de prelación, la figura del Vicepresidente y el Jefe de Estado, el jefe de Estado y el Gabinete, cuya función es implementar las leyes.<sup>60</sup>

La tarea del Ejecutivo, tradicionalmente, ha sido cumplir las leyes. La rama ejecutiva del gobierno incluye de manera general al presidente, el vicepresidente, el Consejo de Ministros, departamentos ejecutivos, agencias independientes y otros consejos, comisiones y comités; en el caso de los EUA, es de destacar que los miembros del gabinete son nombrados por el presidente y deben ser aprobados por el Senado.

El gabinete del gobierno norteamericano incluye el Vicepresidente y los jefes de los 15 departamentos ejecutivos: Agricultura; Comercio; Defensa; Educación; Energía; Salud y Servicios Humanos; Seguridad Nacional; Vivienda y Desarrollo

---

<sup>60</sup> Ver <http://www.usa.gov/espanol/como-funciona-el-gobierno>



Urbano; Interior, Trabajo; Estado; Transporte; Tesoro; y de Asuntos de Veteranos, así como la Procuraduría General; pero es de mucha importancia para este trabajo destacar que la Jefatura de Gabinete de la Casa Blanca, la Agencia de Protección al Ambiente (*Environmental Protection Agency*, EPA) y la Oficina de Administración y Presupuesto tienen rango de secretarías.

Una de las áreas más importantes es la Oficina Ejecutiva de la Presidencia (*Executive Office of The President*, EOP); dentro de ella se encuentran oficinas que se relacionan directamente con la toma de decisiones que hace el Presidente, entre las que se incluyen los temas presupuestales y de medio ambiente; algunas de ellas, por ejemplo, se crearon a principios de los años noventa como resultado de compromisos americanos para con sus ciudadanos de cuidado ambiental desde la perspectiva del poder ejecutivo.

En la oficina ejecutiva de la Casa Blanca, área exclusivamente de responsabilidad presidencial, funcionan algunas entidades como el Consejo de Asesores Económicos; el Consejo de Calidad Ambiental; Consejo de Seguridad Nacional y la Oficina de Administración y Presupuesto, entre otras. De ahí la importancia de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, pues:

La EOP, supervisada por el Jefe de Gabinete de la Casa Blanca, ha sido tradicionalmente el hogar de muchos de los asesores más cercanos del presidente. Si bien se requiere confirmación del Senado para algunos asesores, como el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto, la mayoría están nombrados por la confianza presidencial. Las oficinas que los asesores supervisan han crecido en tamaño y número desde que la EOP fue creada. Algunos se formaron por el Congreso, otros como el presidente les ha necesitado -cambian constantemente, ya que cada presidente identifica sus necesidades y prioridades-; actualmente, la EOP emplea a más de 1.800 personas.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Ver [www.epa.gov](http://www.epa.gov)

Por otro lado, es la Agencia de Protección Ambiental (*United States Environmental Protection Agency*, EPA) la encargada de los asuntos relacionados con el medio ambiente, como aire, químicos y sustancias tóxicas, cambio climático, emergencias (desastres naturales), salud y seguridad, tierra y limpieza, pesticidas, residuos y agua, siendo orientada por el Consejo que se encuentra dentro de la EOP, como se señaló arriba.

La historia de la Agencia inicia en los años setenta, tiempo después de la aparición del libro "*Silent spring*", citado con anterioridad. A partir de los años setenta es que comienzan en EUA una serie de movimientos sociales y reacciones políticas que buscaron poner en un primer plano los temas del medio ambiente. Como resultado de ellos se crearon una serie de leyes como Ley de Aire Limpio, el Acta de Limpieza del Agua (CWA), la Respuesta Ambiental Exhaustiva, Compensación y Responsabilidad y la Planificación de Emergencia y Derecho a Saber.<sup>62</sup>

La EPA está dirigida por un Administrador, que es apoyado por un Adjunto, tres asociados, doce adjuntos y diez administradores regionales; las oficinas que componen la EPA, equivalentes a direcciones son Oficina de Gestión de Administración y Recursos; de Aire y Radiación; Seguridad Química y prevención de la contaminación; Financiera; Cumplimiento y Garantía de Cumplimiento; de Información Ambiental; las oficinas del Consejo General; del Inspector General; la de Asuntos Internacionales y Tribales; de Investigación y Desarrollo; de Desechos Sólidos y Respuesta a Emergencias y; la Oficina del Agua. Además, la EPA tiene diez oficinas regionales dispersadas por el territorio norteamericano (Boston, Nueva York, Filadelfia, Atlanta, Chicago, Dallas, Kansas City, Denver, San Francisco y Seattle).

La mayor preocupación de los años recientes en el tema ambiental para los EUA ha sido el cambio climático como producto de una feroz política de consumo de energía de los países de primer mundo, obviamente EUA incluido. Para el año

---

<sup>62</sup> En el sitio <http://www2.epa.gov/laws-regulations/laws-and-executive-orders#majorlaws> se puede consultar el listado de normatividad dirigida a la seguridad humana y protección al ambiente de la EPA. Consultado el 24 de agosto de 2015.

2013, el presidente Barack Obama declaró ante el Congreso en su informe sobre el estado de la nación<sup>63</sup> que:

Después de años de hablar del asunto, finalmente estamos posicionados para controlar nuestro futuro en materia de energía. Producimos más petróleo en el país que lo que hemos hecho en 15 años. Hemos duplicado la distancia que pueden recorrer nuestros autos con un galón de gasolina, y la cantidad de energía renovable que generamos de fuentes tales como la eólica y la solar, contando con la evidencia de decenas de miles de buenos empleos americanos. Producimos más gas natural que lo que hayamos hecho hasta ahora y, consecuentemente, las facturas de electricidad de casi todos son más bajas. Y, durante los últimos cuatro años, nuestras emisiones de la peligrosa contaminación ocasionada por el carbono que amenaza a nuestro planeta realmente han disminuido.

Pero por el bien de nuestros hijos y de nuestro futuro, tenemos que hacer más para combatir el cambio climático. Es cierto, la realidad es que ningún evento por sí solo establece una tendencia. Pero el hecho es que los 12 años de más calor en la historia todos han ocurrido en los últimos 15. Ahora, las olas de calor, las sequías, los incendios forestales, y las inundaciones son más frecuentes e intensas. Podemos optar por creer que la Súper tormenta Sandy, y la sequía más severa en varias décadas, y los peores incendios forestales que hayan experimentado algunos estados fueron simplemente una desafortunada casualidad. O podemos optar por creer en el juicio contundente de la ciencia y tomar medidas antes de que sea demasiado tarde.

El gobierno norteamericano a través de la EPA, ha establecido como temas primordiales de la organización gubernamental, entre otros, el del agua. Consideran

---

<sup>63</sup> Para revisar el documento completo, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/discorso-sobre-el-estado-de-la-nacion> consultado el 3 de septiembre de 2015.

que “es esencial para la vida y juega un papel vital en el buen funcionamiento de los ecosistemas de la Tierra. La contaminación del agua tiene un impacto serio en todos los seres vivos y puede afectar negativamente el uso de agua para beber, para las necesidades del hogar, la recreación, la pesca, el transporte y el comercio”.<sup>64</sup> La temática del agua está orientada en agua potable, aguas residuales, cuerpos de agua y calidad del líquido. Lo anterior también se encuentra enmarcado en el plan estratégico de la EPA para 2011 y 2015 como uno de sus objetivos estratégicos.<sup>65</sup>

La EPA considera que se han logrado avances muy significativos desde que se promulgaron las leyes de Agua Limpia y Ley de Agua Potable hace poco más de 40 años. En la actualidad, la mejora de la calidad de las aguas superficiales y la mayor seguridad del agua potable son testimonios de décadas de protección del medio ambiente y la inversión; además, plantea como objetivos próximos la protección de la salud humana reduciendo la exposición del ser humano a contaminantes en el agua potable, los pescados y mariscos, y las aguas recreativas, como la protección de las fuentes de agua; y, por otro lado, la protección y restauración de cuencas hidrográficas y los ecosistemas acuáticos, y, como consecuencia, proteger la calidad de los ríos, lagos, arroyos y humedales sobre una base de cuencas hidrográficas, y proteger aguas urbanas, costeras y oceánicas. La responsabilidad de lograr lo anterior recae en la Oficina de Agua (*Office of Water*, OW)<sup>66</sup>:

La OW asegura que el agua potable es segura, y restaura y mantiene los océanos, las cuencas hidrográficas y sus ecosistemas acuáticos para proteger la salud humana, da apoyo a las actividades económicas

---

<sup>64</sup> <http://www2.epa.gov/learn-issues/water-resources> consultado el 12 de septiembre de 2015.

<sup>65</sup> De acuerdo al documento “*Fiscal Year 2011–2015 EPA Strategic Plan, Achieving Our Vision*”, U.S. Environmental Protection Agency, September 30, 2010, <http://nepis.epa.gov/Exe/ZyNET.exe> consultado el 23 de septiembre de 2015.

Las metas principales de la EPA son: Meta 1: Tomar acción sobre el cambio climático y mejora de la calidad del aire; Meta 2: Protección de las aguas de los Estados Unidos; Meta 3: Limpieza en comunidades y promoción del desarrollo sostenible; Meta 4: Garantizar la seguridad de las sustancias químicas y prevención de la contaminación y; Meta 5: La aplicación de la legislación ambiental.

<sup>66</sup> <http://www2.epa.gov/aboutepa/about-office-water> consultado el 23 de sept de 2015.

y recreativas, y proporciona un hábitat saludable para los peces, las plantas y la vida silvestre.

OW es responsable de la aplicación de la Ley de Agua Limpia y la Ley de Agua Potable, y partes de la reautorización Enmiendas a la Ley de Zonas Costeras de 1990, Conservación de Recursos y la Ley de Recuperación, Ley de Prohibición del *Dumping* o del Océano, Protección Marina, Ley de Investigación y Santuarios, Ley de Protección de los Límites, Ley de Investigación y Control de la Contaminación Marítima con Plásticos, el Convenio de Londres sobre Vertimientos, el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques y varios otros estatutos.

Con sede en Washington, DC, la OW trabaja con las diez oficinas regionales de la EP, otras agencias federales, gobiernos estatales y locales, las tribus de indios americanos, la comunidad regulada y organizada, grupos profesionales y de interés, los propietarios de la tierra y los gerentes y el público en general. OW proporciona orientación, especifica los métodos científicos y los requisitos de recopilación de datos, realiza la supervisión y facilita la comunicación entre los involucrados. [Además] ayuda a los estados y tribus de indios americanos para desarrollar su capacidad [con la finalidad de que] los programas de agua puedan ser delegados a ellos para su implementación.

Así pues, de acuerdo con la cita anterior, se deduce que, tal como se señala en el origen de la OW, es la Ley de Agua Limpia (CWA) la piedra angular en la protección de la calidad del agua en EUA. La norma hace uso de una diversidad de herramientas regulatorias y no regulatorias para reducir las descargas de contaminantes hacia vías navegables, financiar instalaciones municipales de tratamiento de aguas y gestionar los escurrimientos contaminados; además, la norma da pie a usar herramientas para lograr el objetivo más amplio de la restauración y el mantenimiento de la química y la integridad biológica y física de las aguas de la nación para que puedan apoyar "la protección y propagación de pescado, mariscos, y la vida silvestre y la recreación en y sobre el agua."

Es importante señalar la especificidad de los temas que tienen las normas señaladas con anterioridad, es decir, desde hace ya varios años EUA ha desarrollado antecedentes importantes en la legislación que han ido formando lo que actualmente son las políticas ambientales con enfoques claros. Es evidente que hay décadas de diferencia en el inicio de cambios gubernamentales en pro del medio ambiente.

Estados Unidos tiene una gran cantidad de recursos hídricos por su posición geográfica, pero tiene también una de las mayores economías contaminantes. Sin embargo, es notorio que, dada la organización administrativa alrededor de la oficina del presidente norteamericano, el tema se trabaja en espacios restringidos y de peso político.

En una nación de más de 300 millones de habitantes, uno de los rubros más considerables es el medio ambiente, independientemente de la organización federal que existe alrededor de la gestión del recurso. De cualquier manera, retomando los resultados del EPI, Estados Unidos ha logrado números muy positivos en dotación del agua y limpieza de la misma, apoyándose en la sectorización geográfica que ha logrado a través del tiempo.

Sobre lo último, es preciso señalar que la tendencia política de los temas relacionados con el medio ambiente y principalmente el agua, si bien no es explícito en las estructuras de gobierno, gozan de mucho apoyo por parte de la comunidad científica, y eso se demuestra a través de una revisión de los planes y programas de educación superior que ofrecen muchas universidades norteamericanas.

Hasta la administración del presidente Barak Obama, EUA realizó diferentes esfuerzos a nivel internacional en cuestiones de desarrollo, de hecho, en un discurso frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Obama comprometió el trabajo de los EUA en función de los objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), donde remarcó las acciones realizadas en forma del desarrollo por su país en temas como salud, financiamiento del desarrollo y enlistó una parte de cuestiones que puedan poner en entredicho el cumplimiento de las

metas, tales como los malos gobiernos, corrupción, viejas actitudes, no reconocer la importancia de África y las guerras.

Sin embargo, el presidente Obama también reconoció como una amenaza para el desarrollo y la conservación de las metas ODS, el cambio climático. Este punto es interesante porque se considera este tema como el origen de muchas de las afectaciones ambientales y sociales de los últimos años y, ante eso, los países “primermundistas” o “desarrollados” como EUA, han impuesto una agenda de ayuda con conocimiento y financiamiento para ayudar a los países en desarrollo.<sup>67</sup>

Comentario aparte merece la política que ha desarrollado sobre temas ambientales el presidente Donald Trump, sucesor de Obama desde enero de 2017, que en su primer año de mandato trató de revertir muchas decisiones en favor del ambiente de la administración anterior, ha desdeñado muchas de las políticas ligadas a combatir el cambio climático e incluso, intentó cortar presupuesto en favor del desarrollo de energías renovables.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Ver <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/27/remarks-president-sustainable-development-goals>

<sup>68</sup> Para tener una idea un poco más clara de las diferentes decisiones relacionadas con las políticas ambientales, tanto nacionales como de orden mundial, que la administración del presidente Donald Trump tomó en su primer año de gobierno, ver *Light, Andrew y Hale, Benjamin (2018) Year One of Donald Trump's Presidency on Climate and the Environment, Ethics, Policy & Environment, 21:1, 1-3, DOI: 10.1080/21550085.2018.1471797.*

### 3.1.3 México

Es un país con una forma de gobierno republicana y federal. Al igual que Estados Unidos, el gobierno se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es la rama ejecutiva del gobierno la que de acuerdo a la Constitución se encarga de que nuestro país tenga un desarrollo sustentable; el Artículo 25 de la Constitución mexicana establece que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>69</sup>

Para la consecución de los asuntos que le competen a la federación (que son explícitos en la Constitución, porque los asuntos que no se entiende claramente competencia federal es que están reservados para las entidades federativas) se auxilia de dependencias y entidades de la administración pública federal, según la ley orgánica del rubro. Estas se refieren al gobierno interior – Gobernación-; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Turismo y; Consejería Jurídica.<sup>70</sup>

La dependencia encargada de los temas ambientales es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) “dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental "fomentar la protección, restauración y

---

<sup>69</sup> El artículo señalado fue modificado

<sup>70</sup> Esta estructura estuvo vigente hasta el 31 de noviembre de 2018 cuando la estructura cambió gracias a las modificaciones de la Ley.



conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable" (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 32 bis reformada en el DOF del 26 de diciembre de 2013)<sup>71</sup>. "Para cumplir con este mandato, la SEMARNAT, sus tres subsecretarías y los diversos Órganos Desconcentrados y Descentralizados que forman parte del Sector Ambiental Federal, trabajan en cuatro aspectos prioritarios: la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad; la prevención y control de la contaminación; la gestión integral de los recursos hídricos y; el combate al cambio climático".<sup>72</sup> Como antecedentes, vale la pena señalar que

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. En este año fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las Leyes y reorientar la política ambiental del país y en este mismo año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente.<sup>73</sup>

Es en el mismo año del Informe Brundtland que en México el congreso legisla sobre la concurrencia<sup>74</sup> de tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente. Con base en esa reforma y en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), ordenamiento base de la política ambiental del país. Es también de destacar para nuestro trabajo que, hasta el año 2018, la SEMARNAT operaba con tres subsecretarías:<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos> consultada el 26 de septiembre de 2015.

<sup>72</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/quienessomos> consultada el 26 de septiembre de 2015.

<sup>73</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes> consultada el 26 de septiembre de 2015.

<sup>74</sup> La concurrencia se caracteriza porque existen responsabilidades compartidas en la búsqueda de soluciones a un problema público con la que convengan esfuerzos tanto del Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Los organismos desconcentrados y descentralizados, se caracterizan en México por tener responsabilidad jurídica y patrimonio propio, lo que los diferencia de los centralizados por el régimen jurídico y el uso de sus recursos de manera autónoma.

<sup>75</sup> Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Diario Oficial de la Federación, 26 de noviembre de 2012. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

Fomento y Normatividad tiene a su cargo proponer [...] las políticas institucionales en materia regulatoria y dictar los criterios que en materia de normalización y fomento ambiental resulten aplicables; Gestión para la Protección Ambiental, cuya responsabilidad, entre otras, es expedir, en el ámbito de su competencia, los lineamientos [...] en el ejercicio de los actos de autoridad en materia de bienes nacionales competencia de la Secretaría, protección al ambiente y de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; Planeación y Política Ambiental, “encargada de formular, coordinar e integrar las políticas ambientales de la Secretaría, [...] programas, las acciones, las directrices y metas de planeación del Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales que, en el Marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, correspondan.

Además de las tres subsecretarías, la SEMARNAT cuenta con el apoyo de otras instancias: la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), y la Comisión Nacional del Agua (CNA), esta última creada en 1989 como “autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre descargas y tratamientos del agua,” y “designada como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación en materia de gestión integrada de los recursos hídricos”, según consta en el manual de integración del organismo.<sup>76</sup> Desde 1994 la CNA se encuentra adscrita a la SEMARNAT, pues con la modificación a la ley de ese año, la dependencia encargada del medio ambiente se convirtió en la cabeza del sector y ha desarrollado una estructura sumamente amplia y compleja<sup>77</sup> que le permite realizar sus trabajos de acuerdo a las normas y tener presencia en todo el país.

---

<sup>76</sup> El documento completo que explica la organización e integración de la CONAGUA más reciente se puede consultar en <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/Manual%20de%20Integracion,EOyF.pdf>

<sup>77</sup> La CNA se encuentra estructurada de la siguiente manera: Dirección General Subdirección General de Administración; 1.2 Subdirección General de Administración del Agua 1.3 Subdirección General de Infraestructura Hidroagrícola; 1.4 Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento; 1.5 Subdirección General Jurídica; 1.6 Subdirección

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, considera que “Durante la última década, los efectos del cambio climático y la degradación ambiental se han intensificado. Las sequías, inundaciones y ciclones entre 2000 y 2010 (en México) han ocasionado alrededor de 5,000 muertes, 13 millones de afectados y pérdidas económicas por 250,000 millones de pesos (mmp).” Además, establece como diagnóstico sobre la situación general de sustentabilidad que

México ha demostrado un gran compromiso con la agenda internacional de medio ambiente y desarrollo sustentable, y participa en más de 90 acuerdos y protocolos vigentes, siendo líder en temas como cambio climático y biodiversidad. No obstante, el crecimiento económico del país sigue estrechamente vinculado a la emisión de compuestos de efecto invernadero, generación excesiva de residuos sólidos, contaminantes a la atmósfera, aguas residuales no tratadas y pérdida de bosques y selvas. El costo económico del agotamiento y la degradación ambiental en México en 2011 representó 6.9% del PIB, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (PND, 2013).

En particular, sobre el tema del agua se destaca que “cerca de 60 millones de personas viven en localidades que se abastecen en alguno de los 101 acuíferos sobreexplotados del país [y] se debe incrementar el tratamiento del agua residual colectada en México más allá del 47.5% actual”.<sup>78</sup> Además, se advierte que:

[...] se necesita hacer del cuidado del medio ambiente una fuente de beneficios palpable. Es decir, los incentivos económicos de las empresas y la sociedad deben contribuir a alcanzar un equilibrio entre la conservación de la biodiversidad, el aprovechamiento sustentable

---

General de Planeación.1.7 Subdirección General Técnica 1.0.1 Coordinación General del Servicio Meteorológico Nacional 1.0.2 Coordinación General de Recaudación y Fiscalización 1.0.3 Coordinación General de Comunicación y Cultura del Agua 1.0.4 Coordinación General de Atención de Emergencias y Consejos de Cuenca 1.0.5 Coordinación General de Proyectos Especiales de Abastecimiento y Saneamiento 1.0.6 Dirección General del Organismo de Cuenca; Organismos de Cuenca (13) I. Península de Baja California II. Noroeste III. Pacífico Norte IV. Balsas V. Pacífico Sur VI. Río Bravo VII. Cuencas Centrales del Norte VIII. Lerma Santiago Pacífico IX. Golfo Norte X. Golfo Centro XI. Frontera Sur XII. Península de Yucatán XIII. Aguas del Valle de México 1.0.7 Dirección Local y; Direcciones Locales, 20 en total: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

<sup>78</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, [www.pnd.gob.mx](http://www.pnd.gob.mx)

de los recursos naturales y el desarrollo de actividades productivas, así como retribuir a los propietarios o poseedores de los recursos naturales por los beneficios de los servicios ambientales que proporcionan. La sustentabilidad incluye el manejo responsable de los recursos hídricos, el aumento de la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como la infraestructura hidroagrícola y de control de inundaciones.

La SEMARNAT en su estructura actual no tiene una historia mayor a diez años, aunque ya desde finales de los años ochenta se manejaba en términos gubernamentales la generación de un organismo completamente responsable del sector, algo que se consumó en los primeros años de la década de los noventa; al amparo de esto, a la SEMARNAT se le dio la responsabilidad de la gestión de los recursos hídricos.

Bajo la directriz de esta dependencia opera la Comisión Nacional del Agua, con antecedentes previos a la creación de la SEMARNAT y cuyo ordenamiento jurídico superior, la Ley de Aguas Nacionales (que data del año 1992) le otorga toda la responsabilidad en gestión, cuidado, conservación y distribución del recurso hídrico en el país, convirtiéndose en un ente poderoso no solamente por la distribución territorial que tiene, sino por el manejo de recursos que realiza.

La presencia de CONAGUA es nacional con base en distribuciones gerenciales que toman como referencia la geografía del país en términos de cuencas hídricas; a partir de esto, sus trabajos son realizados en coordinación con las entidades federativas y los municipios, siendo el eje rector en términos de normatividad que se refleja, por ejemplo, en los permisos para la explotación del recurso ya sea para cuestiones agrícolas o para su uso en cuestiones industriales, o bien, en el manejo presupuestal de la generación de infraestructura hídrica.

México tiene una vasta organización ambiental en la que, podemos suponer la CONAGUA es más influyente incluso que la propia SEMARNAT, cabeza del sector de recursos naturales. El trabajo de la Comisión se torna transversal y vertical por la serie de normas a las que se tienen que sujetar los organismos, dependencias

o actores sociales que buscan incidir en la distribución del recurso, o bien, captar un beneficio.

### 3.2 La presencia actual de la sustentabilidad en estructuras subnacionales en México

Este apartado busca describir de manera sencilla cómo cada gobierno subnacional genera de manera autónoma la estructura de gobierno que mejor considera para atender los asuntos públicos. Tomamos como entidades de análisis a Coahuila, Nuevo León y Zacatecas, por las características físicas, políticas y gubernamentales que tienen. Esto no es un ejercicio comparativo con base en una metodología, sino un ejercicio meramente descriptivo.

En el documento Informe de la Situación del Medio Ambiente en México elaborado por SEMARNAT, se plasmó que “En México, la necesidad de atender los problemas ambientales confrontó al gobierno con la preocupante realidad de la insuficiencia de conocimiento e información que le permita evaluar objetivamente la situación del ambiente y sus recursos, así como de los factores que los afectan y el resultado de las acciones implementadas para detener y revertir el deterioro” (2013: XV).

#### 3.2.1 Coahuila

En el estado de Coahuila de Zaragoza, uno de los temas de mayor relevancia en los últimos años ha sido el desarrollo urbano, mismo que ha estado ligado al discurso de la sustentabilidad. En esta entidad federativa de México el ente responsable del manejo sustentable del agua es la Secretaría de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial (SEGU), en la cual está sectorizada la Comisión

Estatal de Agua Potable y Saneamiento (CEAPS), encargada de “emitir la normatividad técnica y operativa relativa al abastecimiento y dotación de los servicios de agua potable, incluyendo el alcantarillado y saneamiento que presten todos los municipios dentro del Estado de Coahuila”.<sup>79</sup>

En este orden de ideas, es importante destacar que el término de “medio ambiente” no se encuentra dentro de las responsabilidades que atiende la mencionada dependencia de gestión urbana, sino que están señaladas como responsabilidad de la Secretaría del Medio Ambiente (SEMA), entidad sectorizada en la temática o área de “desarrollo social”, mientras que la SEGU se encuentra en el rubro de desarrollo económico.

Esto, como consecuencia de “una revisión de los cuerpos normativos, incluido el constitucional [con el propósito de] dotar al estado de un nuevo marco jurídico de gran alcance, moderno y que garantizara el orden social, con el adecuado funcionamiento de las instituciones del estado, a partir de una amplia convocatoria de la sociedad.”<sup>80</sup>

La SEMA y la Procuraduría de Protección al Ambiente de Coahuila (PROPAEC) “promueven el uso sustentable de los recursos naturales a través de la regulación de actividades que impacten al medio ambiente y el fomento de un crecimiento ordenado, integral y armónico del medio urbano con el entorno natural.”

Por su parte, la Subsecretaría de Recursos Naturales busca la “protección, conservación, restauración y manejo de la biodiversidad del Estado, a través de la puesta en práctica de planes de manejo adecuados a las áreas naturales protegidas en el Estado, la prevención, detección, combate y control de los incendios forestales, plagas y enfermedades que afectan los recursos forestales del Estado, así como contribuir al desarrollo de la educación y cultura ambientalista” por medio de programas relacionados con conservación, cultura ambiental, desarrollo forestal,

---

<sup>79</sup> <http://ceascoahuila.gob.mx/quienes-somos/>

<sup>80</sup> <http://coahuila.gob.mx/> consultado en octubre 2015

incendios forestales, vida silvestre, viveros y ordenamiento ecológico, pero ninguno relacionado con el agua.

A su vez, la Subsecretaría de Gestión Ambiental tiene por objeto prevenir, controlar la contaminación del aire, agua y suelo; a través del establecimiento de medidas de prevención, de control y de seguridad, de conformidad con la legislación aplicable a través de programas relacionados con el cambio climático, la calidad del aire, el impacto ambiental y los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; fue creada como una dependencia de la administración pública centralizada, mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en 2011.<sup>81</sup>

Este organismo considera que “la planeación del desarrollo urbano constituye una tarea fundamental para el crecimiento armónico de las ciudades. Coahuila se caracteriza por su alto grado de urbanización, ya que 90% de los coahuilenses [viven] en ciudades. El 75% de la población se concentra en cuatro zonas metropolitanas: Sureste, Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga; Laguna, Torreón-Matamoros; Centro, Monclova-Frontera-Castaños; y la Norte, integrada por Piedras Negras y Nava.”

Debido entonces a la inclinación por el crecimiento urbano que ha desarrollado el estado “se requiere contar con una política pública para el desarrollo urbano, con una visión integral y de largo alcance. Además de desarrollar un sistema de ciudades y zonas metropolitanas de calidad, sustentables, modernas, ordenadas, equipadas y con servicios públicos eficientes.”<sup>82</sup>

Sectorizada con la SEGU se encuentra la CEAEPS, cuyo fin es que Coahuila cuente con los mejores patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio y del agua, como se puede apreciar en el Cuadro 4 en cuanto a sus facultades:

---

<sup>81</sup> <http://www.segucoahuila.gob.mx/> consultado en octubre 2015

<sup>82</sup> <http://coahuila.gob.mx/dependencias/index/SEGU#>

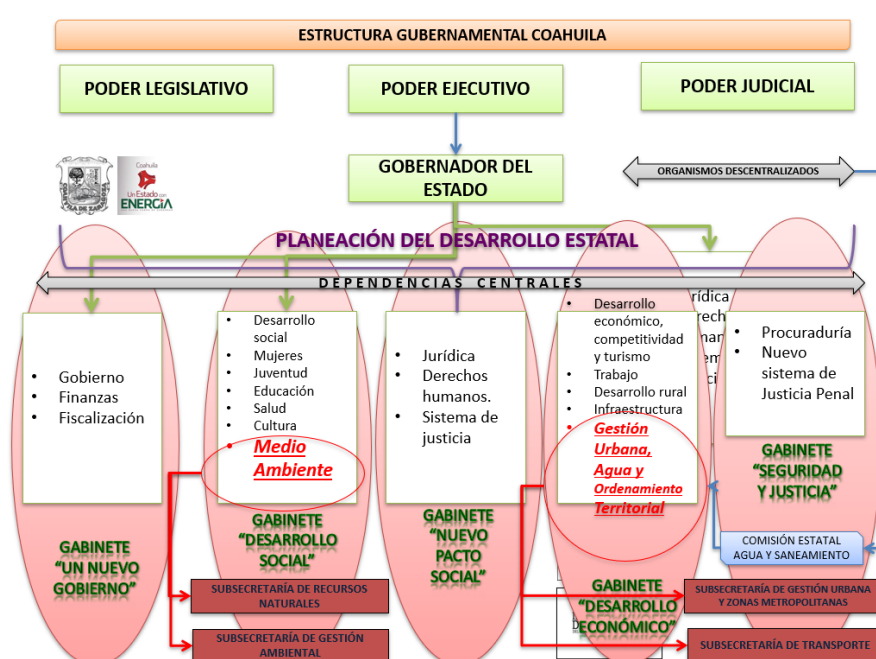
Cuadro 4 Facultades de la Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento

1	Promover el estudio y análisis de la condición jurídica y social en que se encuentren los diversos fraccionamientos y asentamientos que existen en el estado, así como tomar medidas para corregir los que ilegalmente ocurran;
2	Regular el aprovechamiento y abastecimiento de cuerpos de agua de competencia estatal, y apoyar a las instancias municipales en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado de conformidad con las disposiciones aplicables;
3	Coordinar a los organismos estatales que ofrezcan el servicio de agua potable y alcantarillado, y en su caso, convenir con uno o más municipios la prestación de servicios en áreas metropolitanas;
4	Impulsar procesos de estudio en materia hidrológica, que garanticen el cuidado del agua y la posibilidad de su aprovechamiento para el consumo humano, agropecuario e industrial;
5	Favorecer las buenas prácticas en materia de cuidado del agua, ahorro y uso responsable de la misma y contribuir en la remediación de este líquido;
6	Promover y vigilar en coordinación con los ayuntamientos del estado, el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

En síntesis, podemos observar en forma gráfica la organización estructural de la administración pública estatal en Coahuila para el manejo del agua, en términos de sustentabilidad, con la Ilustración 3, basada en la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado.



Ilustración 3 Estructura gubernamental del Estado de Coahuila de Zaragoza



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, 2013.

Del análisis del organigrama se desprende que existe una consideración de lo sustentable en términos de manejo del agua como elemento del crecimiento urbano y es a través de los organismos responsables del tema que se desarrollan las políticas y programas para conservación y administración del líquido, dejando de lado suposiciones de orden ecológico o de servicios ambientales que solamente le corresponden a SEMA.

En Coahuila, entonces, podemos observar una serie de apreciaciones sobre la sustentabilidad ambiental orientada al recurso hídrico manejado en términos de urbanismo y no tanto de conservación ambiental, viendo al agua como elemento para el desarrollo de las regiones en las que se divide el estado en términos urbanos

o metropolitanos, y no adoptando políticas del recurso como elemento de derechos humanos o como bien prioritario.

### 3.2.2 Nuevo León

La administración pública estatal de Nuevo León tuvo en el año 2003 una serie de cambios producto de un conjunto de modificaciones al marco normativo que duró aproximadamente seis años. La organización de las dependencias y entidades de la administración pública estatal de Nuevo León es extensa y compleja. Se manejan dependencias centrales,<sup>83</sup> organismos descentralizados de participación ciudadana,<sup>84</sup> organismos descentralizados y fideicomisos.

Este estado como uno de los motores industriales y de mayor crecimiento económico<sup>85</sup> en México desde mediados del siglo XX, tiene una organización administrativa de sus entes públicos basada en consideraciones de planeación; según el Artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León (LOAPNL), hay un comité de planeación de la Administración

---

<sup>83</sup> La Administración Pública Central está conformada por las secretarías del ramo, la Procuraduría General de Justicia, la Oficina Ejecutiva del Gobernador, la Contraloría y Transparencia Gubernamental, la Consejería Jurídica del Gobernador y demás dependencias y unidades administrativas de coordinación, asesoría o consulta, cualquiera que sea su denominación. Ver Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, D E C R E T O Núm. 5 Publicado en Periódico Oficial de 2 de octubre de 2009. [http://www.tcanl.gob.mx/docs/ley\\_organica\\_de\\_la\\_administracion\\_publica\\_para\\_el\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon.pdf](http://www.tcanl.gob.mx/docs/ley_organica_de_la_administracion_publica_para_el_estado_de_nuevo_leon.pdf)

<sup>84</sup> La Administración Pública Paraestatal está conformada por los organismos públicos descentralizados, organismos públicos descentralizados de participación ciudadana, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás entidades, cualquiera que sea su denominación. Además, estos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y pueden ser creados para auxiliar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones y se agrupan en sectores definidos. *Ibid.*

<sup>85</sup> Por citar un ejemplo de esto, en el diagnóstico de la entidad del Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015 se estima que “Nuevo León ha registrado tasas relativamente altas de crecimiento en los años recientes. En el periodo 2003- 2009, la tasa media anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue de 3.2 %, en comparación con la correspondiente al país, que fue de 1.7 %.” Ver [www.nl.gob.mx/planestataldedesarrollo](http://www.nl.gob.mx/planestataldedesarrollo) consultado el 22 de junio de 2015

Pública del Estado que se integra por representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal. El comité elabora el Plan Estatal de Desarrollo y da seguimiento a las políticas, planes, programas y acciones de gobierno para asegurar su coherencia y eficacia.

Además, la misma norma facultad al titular del ejecutivo estatal a crear gabinetes funcionales (Artículo 19) que dependerán de temáticas que a juicio del gobernador ocupen atención prioritaria; en el aspecto de sustentabilidad ambiental, existe un Consejo de Participación Ciudadana<sup>86</sup> y una secretaría, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, ente responsable de establecer, instrumentar y coordinar las políticas, estrategias, planes, programas y acciones que promuevan el desarrollo urbano y medio ambiente sustentables;<sup>87</sup> esta Secretaría data del año 2009.

La dependencia divide sus trabajos en dos grandes rubros: en el primero, lo que tiene que ver con el desarrollo urbano, pues Nuevo León se reconoce como un estado grande territorialmente, pero con una cantidad de personas viviendo en su zona metropolitana (3 de cada 4 neoleoneses viven en la Zona Metropolitana de Monterrey, ZMM) que abarca 12 municipios del Estado.<sup>88</sup> Entre las responsabilidades de la dependencia en términos del urbanismo, destacamos las siguientes en el Cuadro 5.

---

<sup>86</sup> Sobre los Consejos de Participación Ciudadana en el estado de Nuevo León, se recomienda ampliamente revisar el trabajo de Villarreal, pues ella considera que “las áreas donde se empiezan a crear mecanismos de participación de actores no gubernamentales son primero la de economía, después el desarrollo urbano y el desarrollo sustentable, y apenas en los últimos 10 años se han ampliado a otros sectores de la administración pública.” Ver María Teresa Villarreal Martínez: “Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León”. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La participación de los ciudadanos en la gestión pública”, Caracas, 2009, <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/los-consejos-ciudadanos-y-la-gestion-publica-en-nuevo-leon> .

<sup>87</sup> <http://www.nl.gob.mx/dependencias/desarrollosustentable/responsabilidades> , ver la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal en su Artículo 32

<sup>88</sup> Ver:

[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/delimex05/DZMM-2005\\_31.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/delimex05/DZMM-2005_31.pdf)

Cuadro 5 Responsabilidades de la Secretaría de Desarrollo Sustentable

1.	Coordinar la elaboración, administración, ejecución, evaluación, revisión y modificación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y someterla a la consideración del Gobernador del Estado para su aprobación;
2.	Diseñar y aplicar planes y programas para el desarrollo urbano considerando los criterios urbanísticos y de desarrollo sustentable;
3.	Participar conjunta y coordinadamente con los municipios, en la formulación, administración, evaluación, revisión y modificación de los planes y programas de desarrollo urbano de las regiones, de las zonas conurbadas y de las zonas metropolitanas; así como proponer soluciones en base a estudios de viabilidad y planeación financiera; <sup>89</sup>

Por otro lado, en lo concerniente a las responsabilidades de la Secretaría para un medio ambiente sustentable, la ley de la administración estatal le reconoce más de treinta y cinco facultades, de las cuales destacamos las siguientes responsabilidades, mismas que ejecuta a través de la Subsecretaría de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales:

Cuadro 6. Facultades en la Ley Orgánica establecidas para la Protección del Ambiente.

1.	Vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable mediante los planes, programas y proyectos en materia tanto de protección, fomento y conservación de los recursos naturales, como de inspección y vigilancia de los mismos, que al efecto sean concertados con la federación y los municipios, con el objetivo de salvaguardar el entorno y sus riquezas naturales;
2.	Fortalecer la cultura ecológica mediante programas de educación ambiental; Planear y dirigir las acciones encaminadas a prevenir controlar y en su caso evitar la contaminación del agua, aire, suelo, así como el monitoreo de contaminantes y su correspondiente registro;

<sup>89</sup> Elaboración propia con base en LOAPNL, [www.congresonl.gob.mx](http://www.congresonl.gob.mx)

3.	Instrumentar de manera prioritaria políticas de preservación, conservación y aprovechamiento sustentable de la flora y la fauna silvestres, suelo, agua y otros recursos naturales, a través de la vinculación con todos los niveles de gobierno y con los diversos sectores de la sociedad;
4.	Regular, promover y supervisar el aprovechamiento sustentable y la prevención, control y en su caso saneamiento de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal, así como de las aguas nacionales que tenga asignadas el Estado, en el ámbito de su competencia; <sup>90</sup>

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

La Secretaría de Desarrollo Sustentable tiene dos grandes áreas para sus trabajos: la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, entre cuyas responsabilidades se encuentran la coordinación de la elaboración, administración, ejecución, evaluación, revisión y modificación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y someterla a la consideración del Gobernador del Estado para su aprobación; el diseño y aplicación de planes y programas para el desarrollo urbano considerando los criterios urbanísticos y de desarrollo sustentable; elaborar, evaluar, revisar y modificar los programas sectoriales y; participar con otros niveles de gobierno y demás dependencias en la formulación, administración, evaluación, revisión y modificación de los planes y programas de desarrollo urbano de las regiones, de las zonas conurbadas y de las zonas metropolitanas; así como proponer soluciones en base a estudios de viabilidad y planeación financiera.

Por otro lado, en lo relacionado con el tema del Agua, el Gobierno del Estado de Nuevo León tiene en el Instituto del Agua el organismo público descentralizado cuya misión es “contribuir al establecimiento de una Ciudad Internacional del Conocimiento mediante la integración y fomento de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico, asistencia técnica y capacitación de los actores ligados al recurso agua en todas sus facetas (industrial, urbana, agrícola y ecológica).<sup>91</sup>

Entre los objetivos de este organismo creado en el año 2006 se encuentran desarrollar tecnología, investigación, actividades de asistencia técnica y programas

<sup>90</sup> Elaboración propia con base en la LOAPNL, [www.congresonl.gob.mx](http://www.congresonl.gob.mx)

<sup>91</sup> Elaboración propia con base en la LOAPNL, [www.congresonl.gob.mx](http://www.congresonl.gob.mx) 23 de julio de 2015.

de capacitación. La tecnología para que sea “aplicable a las condiciones particulares de nuestro país y Latinoamérica”; la investigación para posicionar a Nuevo León como el mejor instituto de investigación en agua en Latinoamérica; la asistencia para transferir y aplicar el conocimiento generado en todo el país y Latinoamérica y los programas de capacitación en agua aprovechando las infraestructuras y conocimiento de los importantes centros académicos de la entidad.<sup>92</sup>

Cuadro 6 Objetivos primordiales del Instituto del Agua N.L

1.	Fomentar la cultura del uso y conservación del agua como un recurso natural, escaso y vital para la supervivencia, así como la difusión de métodos de ahorro y buen manejo de este elemento;
2.	Desarrollar disciplinas de investigación científica básica y aplicada, así como nuevas tecnologías y procesos para el conocimiento sustentable del manejo del agua;
3.	Proponer lineamientos para una política pública en materia hidráulica de cobertura estatal y nacional y contribuir en la solución de la problemática de los temas relacionados con el agua y la conservación de mantos acuíferos que aseguren el abasto permanente;
4.	Contribuir en la formación de profesores, especialistas, investigadores y personal de recursos humanos calificados en general en las áreas relativas a la conservación, uso, aprovechamiento, explotación, manejo y tratamiento adecuado del agua, conjuntamente con universidades y centros académicos de investigación, públicos y privados, así como otorgar y administrar becas; <sup>93</sup>

Por otro lado, la entidad denominada Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey tiene una larga historia como empresa proveedora del servicio de agua potable primero en el municipio de Monterrey y municipios aledaños, luego ya como proveedora en todo el estado, pero manteniendo su carácter de empresa desde hace más de medio siglo:

---

<sup>93</sup> Elaboración propia con base en la Ley del Instituto del Agua de N.L., 2016, [www.congresonl.gob.mx](http://www.congresonl.gob.mx)

mediante Decreto expedido el 30 de abril de 1956, publicado el 9 de mayo del mismo año, expidió la Ley que crea a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM), con el carácter de Institución Pública Descentralizada (I.P.D.), con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, cuyo objetivo sería prestar el servicio público municipal de agua y drenaje a los habitantes de la ciudad de Monterrey, operando y administrando los mismos servicios, apoyando incluso a otros municipios circunvecinos.

Como órgano de gobierno se constituyó un Consejo de Administración, con representación del Gobierno del Estado, del Ayuntamiento de Monterrey, de los usuarios y del sector privado, a través de la Cámara de Comercio y la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces de Nuevo León. En el año 2000, mediante reforma a la Ley, se incluyó a la Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León.<sup>94</sup>

En 1995 se hacen una serie de modificaciones a la ley que dio origen al organismo para que sea responsable de dotar del líquido a todo el estado, ya que la responsabilidad era hasta esos años solamente con los municipios de la zona metropolitana. De acuerdo a los antecedentes de este organismo, “En noviembre de 2004 se creó el Instituto del Agua del Estado de Nuevo León, como organismo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey.

El objeto de creación de este Instituto fue coadyuvar con SADM en materia de investigación, creación de tecnología para la exploración, conducción, abasto, saneamiento, recuperación, tratamiento, reutilización y distribución del agua. Actualmente, este Instituto opera bajo la figura de Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado.” Entonces, la organización estructural de

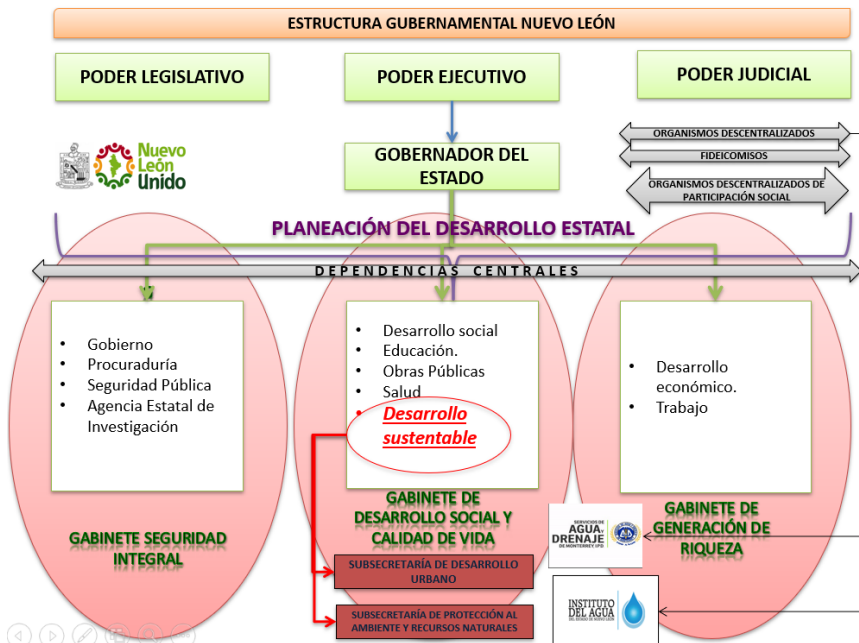
---

<sup>94</sup> Antecedentes de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey.

Ver <http://www.sadm.gob.mx/PortalSadm/jsp/seccion.jsp?id=143&opm=0&sadm=28> consultado el 25 de julio de 2015.

la administración pública de Nuevo León en cuestiones de sustentabilidad se explica en la Ilustración 4 a continuación:

Ilustración 4. Estructura gubernamental del Estado de Nuevo León.



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, 2013.

El Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015 de Nuevo León estuvo contemplado en una planificación agrupada en cuatro ejes rectores: Generación de Riqueza, Desarrollo Social y Calidad de Vida, Seguridad Integral, y Gobierno Productivo y de Calidad, a partir de los cuales se integran doce proyectos estratégicos con el objetivo de que el crecimiento económico y el bienestar social existan en un entorno sustentable

y que los resultados del mismo puedan ser distribuidos bajo criterios de equidad. Estos proyectos son los siguientes: 1) Integración de una plataforma logística para la competitividad; 2) Mayor apoyo a los sectores estratégicos de la economía y su vinculación con las Pymes; 3) Consolidación de la sociedad del conocimiento; 4) Impulso al sector rural y al desarrollo regional; 5) Aseguramiento a largo plazo del suministro de agua; 6) Especial atención a grupos vulnerables; 7) Mayor desarrollo humano, con énfasis en educación y salud; 8)



Funcionalidad, regeneración y sustentabilidad urbanas; 9) Nuevo modelo de organización y profesionalización policial; 10) Reestructuración de los servicios de procuración de justicia; 11) Atención ciudadana de calidad y mejora regulatoria; y 12) Contraloría social de la acción gubernamental.<sup>95</sup>

Además, es importante destacar que el gobierno estatal de la administración 2009-2015 consideró en su planeación del desarrollo como un componente de suma importancia para la calidad de vida actual y futura el cuidado del medio ambiente,

expresado en las acciones que se lleven a cabo para conservar, recuperar y aprovechar los recursos naturales y aminorar la contaminación del aire, el suelo y el agua. Mucho se ha logrado en cuanto a acrecentar la conciencia ecológica de la comunidad, especialmente de las generaciones más jóvenes. Sin embargo, tiene que fortalecerse esta conciencia, pues es el medio por excelencia para que nuestro crecimiento se efectúe en un entorno de sustentabilidad. Ampliar las oportunidades en esos ámbitos es uno de los factores más importantes para la viabilidad de la senda de crecimiento que prevé el Plan. Ello redundará en una sociedad con mayor igualdad, basada en el acceso a más y mejores empleos, que en los apoyos compensatorios. Nuevo León aspira a tener una clase media amplia y sólida, que sea el sostén que fortalezca el tejido social, y que funja como motor de la vida económica, política y social del estado.<sup>96</sup>

La administración estatal 2015-2019 de Nuevo León estableció en su planeación desarrollaría cinco ejes para la administración estatal, uno de ellos tendiente al medio ambiente, dentro del cual señala la presión que el crecimiento de la población dentro del Área Metropolitana de Monterrey ha generado particularmente sobre la necesidad de agua potable, alcantarillado y saneamiento.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015, p. 5

<sup>96</sup> Ibid., p. 21

<sup>97</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 del Estado de Nuevo León, [http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/30jun\\_pednl2016-2021.pdf](http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/30jun_pednl2016-2021.pdf)

En resumen, Nuevo León desarrolló una estructura gubernamental tendiente a la sustentabilidad más profunda que los estados vecinos; las atribuciones ambientales la hacen una entidad con mucho detalle en la descripción de las responsabilidades; su tratamiento gubernamental de los recursos hídricos también guarda relación con el crecimiento urbano experimentado por la entidad e incluso ha tenido influencia, el Instituto para el desarrollo de políticas.

### 3.2.3 Zacatecas

El estado de Zacatecas es una entidad federativa que ha tenido muchos cambios en sus ordenamientos jurídicos, en particular los que se relacionan directamente con la administración pública estatal. La ley que rige el actuar de la administración pública estatal data de finales del 2016 con antecedente del año 2012 de gran importancia.

Las modificaciones contemplaron las bases para la organización y el funcionamiento tanto de la administración centralizada como de la paraestatal; es de destacar que en términos de la planeación del desarrollo, fue hasta el año 2015 que se creó la Unidad de Planeación, UPLA, encargada exclusivamente del tema, siendo que hasta ese año las funciones de esa naturaleza estaban contempladas en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, que entre otras cosas, acaparaba las funciones de “desarrollo social”, es decir, las políticas de corte asistencialista y propaganda enfocada a los grupos de mayor marginación.

Además la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Zacatecas, LOAPEZ, contempla en su artículo 30 las responsabilidades de la Secretaría de Agua y Medio Ambiente (SAMA), entidad de nueva creación cuya misión es “establecer, conducir y coordinar la política ambiental y de recursos hídricos, en una perspectiva integral que promueva la cultura ecológica y ambiental de los Zacatecanos, a fin de proteger, aprovechar y conservar de manera sustentable los recursos naturales e impulsar una cobertura total de los Servicios

de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en la entidad.”<sup>98</sup> Esta secretaría es producto de las modificaciones a la ley del año 2012, en el siguiente capítulo se hace énfasis a su revisión.

En la actualidad, la SAMA tiene responsabilidades en cuanto al agua y medio ambiente. Para cumplir con ellas, la Secretaría tiene dos grandes áreas que acaparan las responsabilidades: la Subsecretaría de Agua y la Subsecretaría de Medio Ambiente; sin embargo, también cuenta con un área que, aunque no tiene el mismo rango que las subsecretarías, podemos considerar que es un ente con amplia influencia en la dependencia: la Coordinación de Planeación, pues de ésta dependen área enfocadas a planes y programas; proyectos de agua y saneamiento; proyectos ambientales y ecológicos y proyectos hidroagrícolas.

Además de lo anterior la reforma a la LOAPEZ, dentro de las responsabilidades de la Subsecretaría de Agua podemos destacar las siguientes:<sup>99</sup> la validación de proyectos orientados a la construcción, ampliación y mejora de la infraestructura hidrológica estatal; la celebración de convenios para la prestación de servicios de apoyo en la elaboración de proyectos para la construcción, operación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, a los organismos operadores municipales e intermunicipales; y la formulación del Programa Estatal en materia de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

La Subsecretaría de Medio Ambiente<sup>100</sup> tiene como responsabilidades a destacar, proponer a la UPLA la política en materia de ecología y medio ambiente; la definición de políticas de protección, restitución y conservación del medio ambiente fomentando el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como la prevención y disminución de la contaminación ambiental, entre otros.

---

<sup>98</sup> <http://sama.zacatecas.gob.mx/?F=acercade&f=main>

<sup>99</sup> Ver Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas. <http://www.congresozaac.gob.mx/e/todojuridico&cual=56>, consultado el 4 de junio de 2015

<sup>100</sup> Ibid.

En la actualidad, Zacatecas tiene un nuevo marco normativo para el cuidado del agua y del medio ambiente. En las consideraciones que plantea el reglamento de la SAMA se establece que la creación de esta es el resultado de estimaciones establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 por lo que se entiende que las modificaciones a la administración estatal del recurso hídrico y el ambiente son producto de compromisos asentados en el plan al inicio de la administración; además, con la creación de la nueva secretaría desapareció la denominada Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado (CEAPA):

El Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, contempla la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, como una estrategia para el eficaz funcionamiento de un gobierno democrático, de tal manera que la reorganización administrativa promoverá la evaluación del desempeño como política de gobierno a fin de establecer las bases para una efectiva profesionalización de la Administración Pública. El Plan de referencia se contempla un conjunto de objetivos y estrategias que conforman el marco para el desarrollo sustentable del Estado, poniendo énfasis en la protección de los recursos naturales y el uso responsable del agua. Asimismo, establece una nueva dinámica para el desarrollo, donde Gobierno, Organismos no Gubernamentales, los sectores y grupos sociales, participen corresponsablemente en el cuidado del agua y del medio ambiente. En ese orden de ideas la Ley Orgánica de la Administración Pública, considera a la Secretaría de Agua y Medio Ambiente, como una Dependencia encargada de formular y conducir la política en materia de agua y medio ambiente.<sup>101</sup>

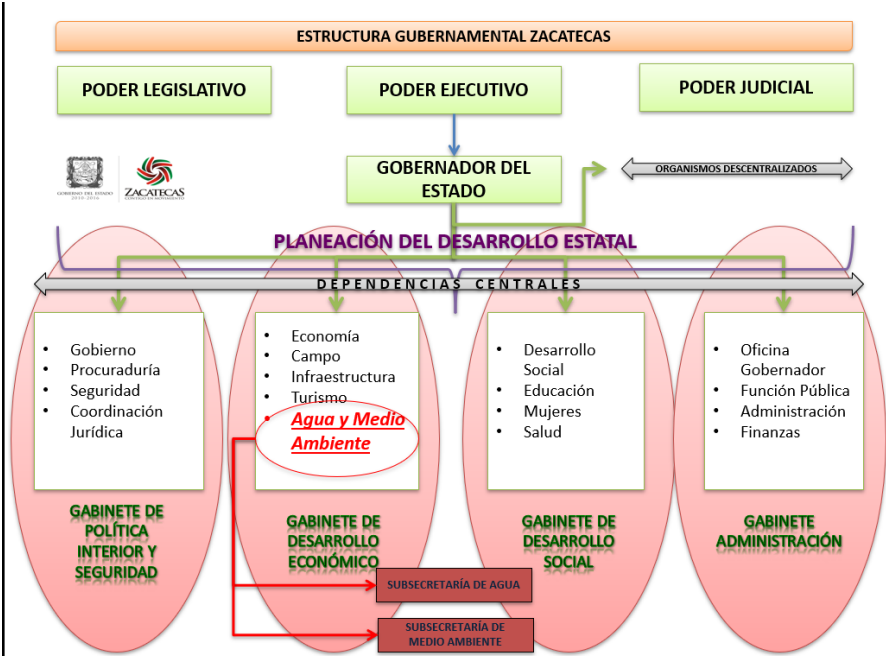
Además de la SAMA, en Zacatecas opera el organismo denominado Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas (JIAPAZ), organismo público descentralizado cuyos antecedentes se remontan al año de 1986 y que, en la actualidad, funciona con base en la Ley de los Sistemas de Agua Potable,

---

<sup>101</sup> Reglamento Interior de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente. Suplemento 9 al No. 25 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado correspondiente al día 27 de marzo del 2013. Tomo CXXIII Núm. 25 Zacatecas, Zac., miércoles 27 de marzo del 2013 <http://omg.zacatecas.gob.mx>

Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas.<sup>102</sup> Sin embargo, este organismo solo opera en cuatro de los 58 municipios del estado, siendo éstos Zacatecas, Guadalupe, Vetagrande y Morelos, su responsabilidad es la dotación del servicio de agua potable para el consumo humano. En la Ilustración 5 podemos apreciar la estructura existente en el Estado de Zacatecas:

Ilustración 5 Estructura gubernamental del Estado de Zacatecas.



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, 2013

Es necesario advertir que el funcionamiento actual de las entidades y dependencias de la administración pública estatal se lleva a cabo en el marco del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, en el cual se establecieron una serie de ejes estratégicos sobre los que se avocaría el gobierno en la entidad, señalando que ello era producto de las promesas de campaña de la alianza electoral que se alzó con el triunfo en

<sup>102</sup> Decreto #96 publicado en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado, 13 de agosto de 1994.

2010 y que se alineaban al plan de desarrollo para el país impulsado por la administración federal 2007-2012:

De igual forma, se retomaron y consideraron las propuestas de campaña y la plataforma electoral común 2010-2016 de la “Alianza Primero Zacatecas”, y se generó una alineación con los ejes y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En este contexto se definió la estructura temática del plan, de tal forma que permitiera identificar los ejes del desarrollo, así como las líneas estratégicas y líneas de acción específicas, que en conjunto permitieran generar la condiciones para lograr un desarrollo humano sustentable que se traduce básicamente en una mejor calidad de vida para todos, la formación de capacidades en los individuos, la concreción de las libertades humanas, la libre determinación, y la democracia participativa. Los 5 ejes rectores del Plan Estatal de Desarrollo son: Zacatecas Seguro; Zacatecas Unido; Zacatecas Productivo; Zacatecas Moderno y Zacatecas Justo.

Para la administración actual, el crecimiento económico es la base para el desarrollo social, pues este se entiende como el eje del desarrollo de otros rubros, como el ambiental; dicho de otra manera, el recurso natural es un elemento del desarrollo económico para la entidad, por ejemplo, al marcar como uno de los puntos importantes es un desarrollo rural sustentable.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> De acuerdo al PED 2011-2015 de Zacatecas, “El campo continúa siendo el sector estratégico de la economía zacatecana, considerando que cerca de la mitad de las familias zacatecanas siguen viviendo en el medio rural y que las actividades agropecuarias aportan cerca de la tercera parte del empleo en el estado. Sin embargo, las condiciones naturales imperantes, aunadas a una infraestructura deficiente y una organización productiva inadecuada para tener un sector agropecuario productivo y eficiente, que entre otras cosas han derivado a que sea en el campo donde se concentre la marginación y el rezago social, hacen necesaria una política de reconversión productiva profunda”. pp. 100

### 3.3 La gestión de los recursos hídricos a través de la organización como expresión de sustentabilidad.

Como se puede observar desde el Índice de Desempeño Ambiental (EPI), el manejo de los recursos hídricos forma una idea muy clara de la importancia que la llamada agenda ambiental tiene en el gobierno. Al hacer la revisión de manera deductiva de la forma en que los gobiernos nacionales y subnacionales inviertan en sus estructuras de la administración pública bajo el contexto de su organización, normas, perspectivas, objetivos y metas, se puede visualizar la prioridad de las problemáticas, o bien, las definiciones políticas y/o económicas.

Por ejemplo, para Moore (s.n.) el agua, como tema de gobierno, siempre ha moldeado la política y la gobernanza de China, especialmente en términos de organización institucional, pero también refleja problemas más amplios en su economía política. En su estudio, Moore afirma que el manejo del tema hídrico en el país asiático ha revelado tres características consistentes de la política (*politics*) y política del agua (*policy*) en China a lo largo del tiempo. En primer lugar, los temas relacionados con el agua a menudo han ocupado un lugar destacado en la agenda de los líderes principales, quienes han visto constantemente la garantía de la disponibilidad de agua y la protección contra inundaciones y sequías como una fuente importante de legitimidad.

En segundo lugar, la política de agua de China en lugar de discordancia, combina soluciones de infraestructura, regulación y mecanismos basados en el mercado. Sin embargo, una tercera y última conclusión es que, si bien la naturaleza de la participación del estado en la política y política del agua de China ha cambiado con el tiempo, el papel dominante del estado ha permanecido constante (Moore).<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Los tres puntos señalados son una traducción propia de lo señalado por Moore en sus conclusiones, pp. 15-16.

Sin embargo, también resulta interesante analizar que muchas de las medidas que toman los países en cuanto a gasto o cuestiones ambientales son resultado de medidas de corte internacional y la adaptación que de ellas se hace a nivel local, tanto en lo público como en lo privado (Marquis, 2017) y que también, por otro lado, el enfoque a hacer uso de un recurso natural -el agua- concentrando esfuerzos gubernamentales, puede generar expectativa positiva para el crecimiento económico pero que también impactan en lo macroeconómico (El Khanji, 2016), por citar un rubro.

### 3.4 El gasto público ambiental como expresión de una prioridad nacional

El gasto público, como ya se ha referido, es un motor político, económico y social. Cadaval (2003) hace una serie de consideraciones sobre el gasto donde señala la importancia que en años recientes (y en términos de la hacienda pública) ha tenido, por su propio crecimiento y por las tendencias de análisis normativo que existen a su alrededor para su asignación eficiente. De ahí, por ejemplo, la liga entre gasto público y crecimiento económico, destacando la correlación entre el gasto público medido como consumo final del gobierno y el nivel de producción *per cápita* (Rodríguez, et. al, 2013).

La OCDE considera que el gasto de las administraciones públicas, como proporción del PIB y por persona, ofrece una indicación del tamaño del gobierno entre los países. El gasto de las administraciones públicas en general consta de los gobiernos: central, estatales y locales, y los fondos de la seguridad social. La gran variación en este indicador pone de manifiesto la diversidad de enfoques de los países para la entrega de bienes y servicios públicos y la protección social, no



necesariamente diferencias en los recursos gastados. Este indicador se mide en términos de mil dólares per cápita y como porcentaje del PIB.<sup>105</sup>

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha emitido una serie de recomendaciones para que países en vías de desarrollo como México adopten medidas de política fiscal para el desarrollo sustentable. En 2002, con miras hacia la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo sostuvo que “la política fiscal desempeña una función importante para garantizar que la utilización de los recursos naturales sea sostenible y se proteja el medio ambiente. En el presupuesto público ello se aplica tanto a los impuestos como al componente del gasto”.<sup>106</sup>

En los últimos veinte años, por ejemplo, en el rubro presupuestal Costa Rica adoptó medidas que ayudaron a un equilibrio fiscal para eficientar su gasto, debido a una crisis de déficit por el elevado gasto en relación con sus ingresos. Sin embargo, el rubro educativo sigue teniendo mucho peso; en el caso de EUA, es reconocida su fuerza militar a través de su gasto, no solo en términos de lo que se destina a cuestiones de defensa, sino en el pago a veteranos, por ejemplo; o bien, descartar el gasto social de atención médica; en el caso de México, es notorio el rubro educativo y de seguridad social, deuda y pensiones, pero también lo que se transfiere a estados y municipios que, aunque gastan en teoría en rubros predispuestos, se duda de la efectividad del uso.

En los siguientes apartados podremos darnos cuenta de la magnitud de los gastos y del destino que tienen, los diferentes grandes rubros y las cifras que se reportan, las temáticas que resaltan como prioridades o incluso algunas circunstancias que validan la aplicación del gasto público por ejemplo en términos de planeación, prioridades de gobierno, urgencias circunstanciales, o problemas estructurales, así como algunos de los actores o áreas que se destacan por su

---

<sup>105</sup> Ver OECD (2015), *General government spending (indicator)*. doi: 10.1787/a31cbf4d-en (Accessed on 22 julio de 2015).

<sup>106</sup> FMI. “Dimensiones fiscales del desarrollo sostenible”. Preparado con ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible; Johannesburgo, 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional, Washington, 2002.

intervención en el proceso de definición de gasto público. La revisión que se hacen en los siguientes apartados pretende dar cuenta de los rubros destacados en cada país.

### 3.4.1 Costa Rica <sup>107</sup>

El Presupuesto Nacional es el instrumento financiero que contiene las prioridades de Gobierno, se elabora en el Ministerio de Hacienda y por medio de éste, se asigna el dinero para: educación, salud, seguridad, ciencia y tecnología, pensiones, el pago de las deudas, entre otros. Esto lo hace a través del conjunto de ministerios y otros órganos del Gobierno.

Según el BID (2009), Costa Rica es un país en desarrollo de ingreso medio con cuatro millones y medio de habitantes, se destaca por sus logros socioeconómicos. La expectativa de vida es bastante más elevada que en países con condiciones comparables. El crecimiento económico de Costa Rica tuvo un promedio de 4,7 % anual a lo largo de los últimos 15 años, unos 2 puntos porcentuales por encima del resto de América Latina, lo que refleja su estabilidad macroeconómica y política, instituciones fuertes y una fuerza laboral calificada.

Es importante comprender de dónde salen los recursos con que se financia el Presupuesto Nacional. Estos provienen de la recaudación de impuestos que pagan los ciudadanos y ciudadanas, principalmente el impuesto sobre las ventas; el impuesto sobre los ingresos y utilidades, el impuesto a los combustibles, a las importaciones. El ciclo presupuestario en Costa Rica es similar al mexicano: formulación, aprobación, ejecución y evaluación. De esto, el Ministerio de Hacienda dice que “es un proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad financiera y presupuestaria del Gobierno”.

---

<sup>107</sup> Este apartado está basado en los documentos “El Presupuesto Nacional en Costa Rica” de la Dirección General de Presupuesto Nacional (Costa Rica, 2014) y “El Gasto Público en Costa Rica” (Petrei, Trejos, & Thompson, 2006).

En la formulación del presupuesto se toman en cuenta las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que elabora el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) con el fin de establecer una vinculación entre el presupuesto y la planificación, lo cual se considera que contribuirá a que los recursos se dirijan hacia áreas prioritarias o especiales. Aquí podemos observar que son dos actividades diferentes las que planean y diseñan el presupuesto.

La ejecución la constituyen el conjunto de transacciones y operaciones financieras, necesarias para utilizar los dineros del presupuesto nacional, y se enmarca dentro de un período que va del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Los gastos deben realizarse de conformidad con las asignaciones presupuestarias autorizadas en cada programa y de acuerdo con la programación definida. No se puede efectuar ningún gasto si no se tienen los recursos asignados.

En lo referente a la evaluación, la finalidad es demostrar objetiva y transparentemente los resultados de la gestión institucional, es decir, si hubo cumplimiento de los objetivos y metas a las que se comprometieron las entidades en lo programado con los dineros públicos y si beneficiaron a los habitantes. Además, la evaluación debe servir de base para la toma de decisiones. Con esto, se complementa un ciclo de propuesta-realización-revisión-propuesta.

Por otro lado, el Presupuesto de la República tiene una rigidez presupuestaria, debido a que hay una serie de disposiciones constitucionales y/o legales que crean un destino específico de los dineros, como por ejemplo para educación, el Poder Judicial y gasto electoral, siendo el primero uno de los rubros a donde mayor dinero se destina que van a parar a salarios de los trabajadores de la educación y sus pensiones. Además, hay egresos rígidos como son el pago de remuneraciones (salarios) a los funcionarios de gobierno, y la atención del servicio de la deuda. El pago de remuneraciones o sueldos y salarios consume la mayor parte del presupuesto total, seguido de pensiones.

Estos destinos específicos no permiten que los dineros puedan ser utilizados de otra manera, por lo que ese mandato hace que el presupuesto se vuelva rígido para la distribución de recursos. Al Gobierno le queda únicamente un margen de maniobra del 5% del presupuesto.

Además, es importante señalar que el gobierno de Costa Rica utiliza la técnica o metodología de “Presupuesto por Resultado”<sup>108</sup> con la cual se pretende tener una visión integrada de planificación y presupuesto para la consecución de resultados; una aplicación efectiva de instrumentos como el planeamiento estratégico, la medición del desempeño, la evaluación de resultados, esquemas de incentivos a la gestión y la vinculación de la financiación de los programas y los resultados, entre otros.

Según el gobierno costarricense,<sup>109</sup> para 2013 las prioridades en su proyecto de presupuesto de egreso o gasto público nacional fueron las siguientes: 1) Inversión social: para este rubro se destacan los siguientes sectores, los cuales absorben el 42.6 % del presupuesto total, destacándose los recursos asignados que se reflejan en la Tabla 1 del Presupuesto costarricense enseguida:

Tabla 1 Presupuesto Costa Rica 2013

RUBRO	MONTO	AMPLIACIÓN/REDUCCION
Educación	\$44'780'386'131.00	27%
Regímenes Especiales de Pensiones	\$17'713'758'300.00.	10%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:	\$8'107'268'733.00	10%

<sup>108</sup> El Presupuesto Basado en Desempeño o Resultados “es una estrategia para superar problemas que crea el presupuesto por renglón de gasto, entre los que se encuentra la inercia a gastar en programas y proyectos que se han hecho obsoletos, en lugar de invertir en nuevas posibilidades de mayor rentabilidad, y la señal hacia las dependencias de que el presupuesto futuro depende del gasto pasado, motivando gasto excesivo y otras estrategias de protección del presupuesto”. Ver Martínez González (2015).

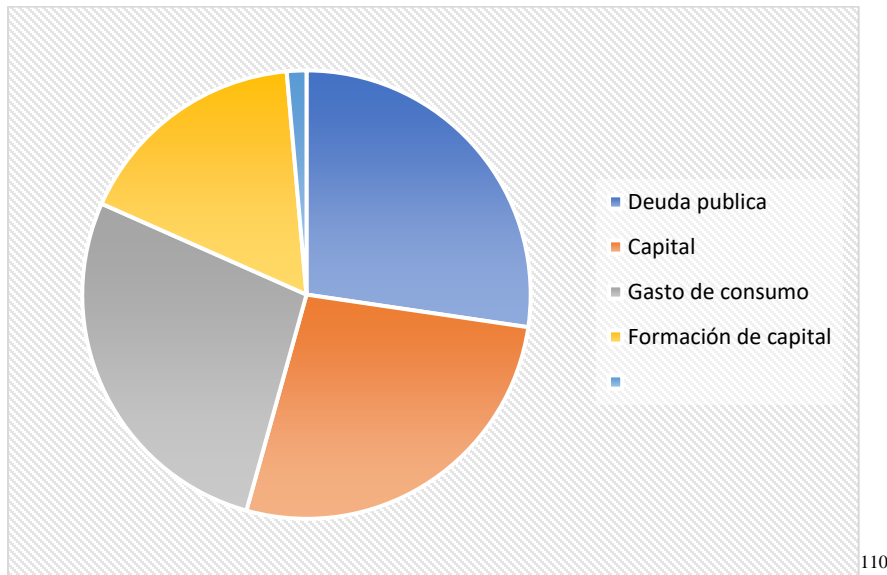
<sup>109</sup> Proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la república para el ejercicio económico del 2013. Expediente nº 18.554. [www.costarica.gob](http://www.costarica.gob)

El segundo rubro que destaca es el de Seguridad Ciudadana cuyos recursos alcanzan el 8.0 % del gasto total.

- Ministerio de Seguridad Pública: a este título se le asignan \$5'194'036'395.00, monto que significa un 3,1% del total de gasto proyectado para el 2013 y un crecimiento del 15,1% respecto del gasto autorizado a agosto del 2012.
- Poder Judicial: al cual se le asignan \$8'094'242'775.00, para un crecimiento del 7,9% respecto del 2012. Por mandato constitucional, a este poder se le deben asignar al menos el 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto Nacional, porcentaje que significarían \$5'648'655'200.7, sin embargo, desde hace varios años a Poder Judicial se le ha venido asignando mayores recursos que el dicho porcentaje.

Como un breve resumen de las grandes distribuciones del presupuesto costarricense de 2013, el gobierno consideró un mayor detalle de esta clasificación que determina que los egresos del 2013 se distribuyen de la siguiente manera, como se aprecia en la Gráfica 5 de la distribución presupuestal:

Gráfica 5 Distribución del presupuesto costarricense 2013



- Un 32,9% se dedicará a la atención del servicio de la deuda pública (incluye amortización e intereses).
- Un 32,5% se ejecutará vía transferencia a otras dependencias o personas (tanto corrientes como de capital).
- Un 32,9% se destinará a gasto de consumo, cuyo principal componente es el rubro de salarios.
- El 1,7% restante se destina a la formación de Capital, Adquisición de Activos y las Sumas sin Asignación.

Como ya lo señaló el BID, Costa Rica necesitaba tomar medidas de eficiencia del gasto, tomando en consideración su entorno macroeconómico, por ejemplo, para el caso de la amortización de deuda; por otro lado, resultaba importante que el gobierno desarrollara una serie de medidas tendientes a eficientar el gasto público, generar más controles administrativos, eficientar su proceso de compras para ver la posibilidad de gastar más en rubros como el educativo pero en cuestiones de inversión, entre otras.

---

<sup>110</sup> Elaboración propia con base en proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para 2013

Costa Rica solo destina el 0.6% de su presupuesto al ministerio ambiental, si atendemos a la clasificación institucional de su gasto; representa muy poco, por ejemplo, en comparación al 33% de la deuda o al casi 27 % destinado al ministerio de educación; aun así, las medidas para disminuir el deterioro ambiental en la nación que lo han hecho ejemplo de sustentabilidad, principalmente en el ramo forestal, invitan a pensar en qué tanto recurso necesita un ministerio ambiental un país con las características del país centroamericano para potenciar sus esfuerzos en términos del equilibrio ambiental y el manejo de recursos, como el hídrico.

### 3.4.2 EUA

En el año 2013, según cifras de la oficina de censos en Estados Unidos la población total en este país al 31 de diciembre era de 317.3 millones de personas<sup>111</sup> en una extensión territorial de 9,631,420 km<sup>2</sup> y tenía un presupuesto público de 3,803 billones de dólares con ingresos de 2,902 billones y un déficit de 901 billones.<sup>112</sup>

Existe una larga y reconocida tradición “anti estatista” en los Estados Unidos. El impulso al individualismo y la creencia de que los servicios privados son mejores han sido una constante en la vida norteamericana. Ello aunado al sistema de gobierno basado en el federalismo y en la división de poderes, además de una auténtica participación de actores que representan pesos y contrapesos entre ellos mismos y la devolución de facultades fiscales a los gobiernos locales,<sup>113</sup> ha sido parte fundamental de que el sector público de Estados Unidos represente un tercio de la economía americana.

---

<sup>111</sup> Ver información en línea en <http://www.census.gov/popclock/>

<sup>112</sup> Visto en: <http://www.govinfo/content/pkg/BUDGET-2013>

<sup>113</sup> "En los otros gobiernos secundarios, estatales y locales siguen representando alrededor de un tercio de los impuestos y el gasto público en los Estados Unidos. Los gobernadores y otros funcionarios estatales son poderosas fuerzas políticas de cabildeo ciertos problemas de presupuesto nacional". Ver (Guess & Leloup, 2010, p. 41).

Durante las últimas décadas, principalmente a partir de los años setenta, Estados Unidos comenzó a experimentar cambios de orden político que modificaron su sistema presupuestario en cierto sentido. La dinámica bipartidista y el sistema jurídico de gobierno –incluso la popularidad del presidente en turno- daban al Poder Ejecutivo la posibilidad de presupuestar con cierto margen, pero con la revisión del Legislativo (Guess & Leloup, 2010).

De acuerdo con los mismos autores, Estados Unidos ha innovado en el tema de presupuestación, pues ha hecho suyas las técnicas del Presupuesto por Programas, el Presupuesto Base Cero hasta llegar al Presupuesto por Resultados. Todas y cada una de esas técnicas tuvieron su época de aplicación, pero fue debido a las carencias que presentaba que una técnica fue sucedida por otra hasta la época actual.

Hoy en día, es la Oficina de Administración y Presupuesto de EUA<sup>114</sup> (OMB, por sus siglas en inglés) la encargada de la elaboración y vigilancia de la ejecución del presupuesto. Depende de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia. Esta oficina tiene la reputación de ser una de las oficinas más influyentes en ese país debido a la importancia de sus trabajos. Tiene el reconocimiento de ser poderosa a pesar de ser pequeña (600 empleados), pero sus herramientas analíticas son de vital

---

<sup>114</sup> Según la página web de la Oficina de Administración y Presupuesto de la Casa Blanca, “La misión principal de la OMB es servir al presidente de los Estados Unidos en la implementación de su visión a través de la Rama Ejecutiva. OMB es el mayor componente de la Oficina Ejecutiva del presidente. Se reporta directamente al presidente y ayuda a una amplia gama de departamentos y agencias ejecutivas de todo el Gobierno Federal para implementar los compromisos y prioridades del presidente. A medida que el brazo de aplicación y cumplimiento de la Presidencia de políticas de todo el gobierno, OMB lleva a cabo su misión a través de cinco procesos críticos que son esenciales para la capacidad del presidente para planificar y ejecutar sus prioridades a través del Poder Ejecutivo: 1) el desarrollo y ejecución del presupuesto, un gobierno significativa proceso de ancho gestiona desde la Oficina Ejecutiva del Presidente y un mecanismo por el cual un presidente implementa las decisiones, políticas, prioridades y acciones en todas las áreas (de la recuperación económica a la atención médica a la política energética para la seguridad nacional); 2) Gestión - supervisión del desempeño de las agencias, la contratación federal, la gestión financiera y la información / TI (incluyendo la reducción de trámites, la privacidad y la seguridad); 3) La coordinación y revisión de todas las regulaciones federales significativas por las agencias ejecutivas, para reflejar las prioridades presidenciales y para garantizar que los impactos económicos y otros se evalúan como parte de la toma de decisiones de regulación, junto con la revisión y evaluación de las solicitudes de recogida de información; 4) de espacio libre y la coordinación (revisión y limpieza de todas las comunicaciones de la agencia con el Congreso, incluyendo facturas testimonios y proyectos) Legislativo para garantizar la coherencia de las agencias vistas legislativas y propuestas con la política presidencial; y 5) las órdenes ejecutivas y memorandos Presidencial a los jefes y funcionarios de la agencia, los mecanismos por los que el Presidente dirige las acciones de todo el gobierno específicas por parte de funcionarios del Poder Ejecutivo.



importancia para que la Presidencia cumpla la responsabilidad del presupuesto (Guess & Leloup, 2010).

El presidente juega un papel especial debido a que, independientemente de que no es su responsabilidad "directa" la elaboración del documento, él dicta las líneas generales sobre las cuales versará el presupuesto y también tiene la oportunidad de afectar impuestos o generar recortes presupuestales, eliminar programas, vetar el propio presupuesto, o bien, proponer legislación para gastos emergentes.

El Congreso juega otro papel importante. Ahí se pueden tomar decisiones de ingresos o gastos que pueden llegar a no estar coordinadas, pero que afectan el presupuesto. Además, puede autorizar asignaciones y límites en ellas. Para eso tiene un comité encargado de las autorizaciones y las asignaciones que están al pendiente de las agencias que ejecutan el gasto.

El proceso presupuestario en el congreso norteamericano dura aproximadamente nueve meses.<sup>115</sup> Una vez que el presidente entrega el presupuesto de un determinado año fiscal se dan innumerables reuniones para conocer objetivos de gasto en las que participan los comités del presupuesto del Senado y de la Cámara de Representantes. Estos comités realizan ejercicios donde auscultan, analizan y debaten con expertos, titulares de agencias de gasto, especialistas y demás. El resultado es un documento que condensa ingresos totales, el gasto total, el tamaño del déficit, la deuda total del país y el desglose de los gastos por categoría de función. Este proceso ha sido resultado de años de cambio y evolución.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> El año fiscal en Estados Unidos empieza el 1 de octubre. De ahí que desde el mes de enero el Congreso recibe la propuesta de presupuesto por parte del Ejecutivo.

<sup>116</sup> Guess y Leloup consideran que "El proceso presupuestario y la política de presupuesto en los Estados Unidos han cambiado drásticamente en las últimas cuatro décadas. Hoy en día el presupuesto de EUA tiene lugar en varios niveles. Lo más visible es la negociación a la presidencia del Congreso sobre los totales de alto nivel, paquetes de impuestos y reforma de las prestaciones. Los patrones de negociación varían significativamente o control de los partidos de las dos ramas. En segundo lugar, el presupuesto se lleva a cabo a un nivel más bajo en las autorizaciones y de los créditos del programa. Más importante que son funcionarios de la agencia, miembros de comités y subcomités y grupos de interés. En un tercer nivel es el presupuesto de los gobiernos estatales y locales." (Guess & Leloup, 2010, pp. 52).

Además de lo anterior, hay que destacar algo muy importante para fines de la presente tesis: gracias a la tradición federalista y de división de poderes norteamericana, en gran medida las prácticas y las condiciones financieras varían ampliamente entre los gobiernos locales, principalmente en los estados, pero siguen siendo muy influenciados por las políticas nacionales.

De acuerdo con Guess & Leloup (2010), los tópicos de mayor importancia en el presupuesto norteamericano han sido el gasto militar (defensa, armas, seguridad nacional); el campo o la agricultura (EUA maneja grandes subsidios en este rubro), cobertura en salud (es el país con el mayor gasto en cuidados de la salud, destinando grandes cantidades de recursos con cobertura de salud para los pobres o necesitados, y el Medicare – gastando en cobertura de salud para ancianos o discapacitados), seguridad social y pensiones, los ingresos y la política fiscal, el estímulo a la economía (el gasto público como generador de economías diversas) y la mitigación del déficit.

Para el ejercicio fiscal 2013<sup>117</sup>, el presidente Barack Obama envió al Congreso el documento en febrero de 2012. En el mensaje presupuestal del documento, hace referencias a los que a su juicio y de su administración fueron los temas torales: el déficit fiscal y la fortaleza de la economía, reducción del dispendio burocrático, equilibrio en los impuestos (que todos paguen de forma justa) y la inversión para el futuro (formar capital humano para el avance de la sociedad) y la inversión en ciencia y tecnología, además de, por supuesto, el tema de gasto en defensa.

Sobre el presupuesto norteamericano, hay que tener en cuenta que está enfocado principalmente al *mandatory spending* o gastos obligatorios, que consumen una gran cantidad de recursos. En este rubro encontramos programas en los que la legislación define los criterios de participación y el estado ofrece los recursos. Por ejemplo, en este espacio entran programas como la Seguridad Social

---

<sup>117</sup> El Ejercicio Fiscal 2013 es un punto prácticamente intermedio para la administración Federal norteamericana encabezada por el presidente Barak Obama (2009-2017), por lo que se considera un punto de referencia de mitad de dos mandatos para los que fue elegido.

o el llamado Medicare, definido como el programa federal de seguro médico para personas que tienen 65 años o más, ciertas personas más jóvenes con incapacidades y personas con enfermedad renal en etapa terminal (insuficiencia renal crónica que requiere diálisis o trasplante).<sup>118</sup>

Por otro lado, se encuentra la categoría conocida como *discretionary spending* o gastos discrecionales, que se refieren al conjunto de erogaciones que realiza el gobierno y que no se consideran fijas, sino que año con año pueden ir renovándose. Aquí entran, por ejemplo, los fondos destinados a los préstamos para estudiantes.

Para el año 2013<sup>119</sup>, el Presupuesto Norteamericano total fue de \$5,362.20 billones de dólares. El total del gasto para el Gobierno Federal fue de \$3,454.60 billones, de los cuales \$2,820.80 fueron dentro de Presupuesto y \$633.80 fuera de Presupuesto. Para los gastos del Gobierno Estatal y Local de Fuentes Propias \$1,907.60 billones. Llama la atención que en la economía norteamericana el total del gasto público represente el 32.3% del Producto Interno Bruto, mientras que en economías como la mexicana el promedio de los últimos años ha estado en rangos poco superiores al 20% (el promedio de los años 2000 a 2009 fue de 21%), o bien, países como Finlandia, Francia o Dinamarca que han llegado a superar el 50% <sup>120</sup>

Según la Categoría de Acta, el Gobierno Federal presupuestó un gasto de \$3,454.6 billones de dólares, desglosado de la siguiente manera: \$1,202.20 billones destinados a gasto Discrecional; \$2,031.60 a Gasto Obligatorio y; \$220.90 Intereses Netos, que representan el 34.8%, 58.8% y 6.4% del presupuesto total como se aprecia en la Tabla 2 del Presupuesto total norteamericano.

---

<sup>118</sup> Ver <https://es.medicare.gov/glossary/m>

<sup>119</sup> El año 2013 representa el primer año del segundo mandato del presidente Obama, a su vez es el primer año de experiencia de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, es el segundo año formal de Rubén Moreira Valdez en Coahuila y el cuarto año de mandato de Rodrigo Medina de la Cruz en Nuevo León.

<sup>120</sup> Los gastos gubernamentales representaron el 46% del PIB en los países miembros de la OCDE en 2009. En general, los países miembros de la OCDE y la UE tienen una proporción más alta que otros países miembros de la OCDE. Dinamarca, Finlandia y Francia gastan más como parte del PIB, con gastos gubernamentales iguales o superiores al 56%, mientras que México, Chile, Corea y Suiza gastan menos, con participaciones entre el 24% y el 34% del PIB. Ver el sitio web de la OCDE, [http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov\\_glance-2011-en/03/04/index.html?itemId=/content/chapter/gov\\_glance-2011-10-en](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/03/04/index.html?itemId=/content/chapter/gov_glance-2011-10-en) Consultado el 13 de octubre de 2014.

Tabla 2 Presupuesto total de EUA 2013<sup>121</sup>

Gasto Discrecional			
Defensa Nacional	\$ 625.80		
No Defensa Nacional	\$ 576.40		
Gasto Obligatorio			
Gasto Programático	\$ 2,124	Seguridad Social	\$807.80
		Seguro de depósitos	\$ 4.30
		<i>Derechos probados (Means Tested Entitlements)</i> <sup>122</sup>	\$748.70
Recibos de Compensación no Distribuidos	- \$92.80		

El gasto militar definido como Defensa Nacional de Estados Unidos fue en aumento en el decenio 2000-2010, pero para los años 2012 y 2013 fue a la baja. En la Tabla 3 se aprecia la asignación presupuestal a programas discrecionales.

<sup>121</sup> Elaboración propia con base en [www.govinfo/content/pky/Bvaget-2013](http://www.govinfo/content/pky/Bvaget-2013)

<sup>122</sup> Son beneficios que sólo están disponibles para las personas con ingresos por debajo de un cierto nivel. Por ejemplo, en la comida de EE.UU. sellos son un beneficio medios probados. Ellos sólo están disponibles para las familias de bajos ingresos.

Tabla 3 Gasto para programas discrecionales 2013<sup>123</sup>

Gasto para Programas Discrecionales (2013)			
\$576.4 billones			
<b>Asuntos Internacionales</b>	Ciencia General	Tecnología	Programas Espaciales
<b>Energía</b>	Recursos Naturales y Ambiente	Agricultura	Comercio
<b>Transporte</b>	Desarrollo Comunitario y Regional y Seguridad Social ( <i>Medicare, Income Security</i> , entre otros)		

Del total destinado al gasto de No Defensa, el equivalente a \$36,555 millones de dólares fueron destinados al rubro de recursos naturales y ambiente, lo que representan al 6.34% del total de gasto o el 3.04% del total de gasto de los programas discrecionales del gobierno norteamericano; por otro lado, en la Tabla 4 se aprecian los gastos obligatorios del gobierno norteamericano:

---

<sup>123</sup> Ídem

Tabla 4 Gasto de Programas Obligatorios 2013<sup>124</sup>

Gasto de Programas Obligatorios (2013) \$2,252,453 millones de dólares				
<b>Programas Obligatorios</b>	\$2,032,568	Programas de Recursos Humanos	Educación, Entrenamiento, Empleo y Servicios Sociales	
			Salud	\$301,245
			Medicare	\$491,809
			Seguridad Social	\$807,841
			Seguridad de los Ingresos	\$472,644
			Servicios a Veteranos	\$79,717
<b>Otros programas obligatorios</b>				\$106,840
<b>Intereses Netos</b>				\$220,885

Los programas obligatorios de recursos humanos representan un gasto de \$2,138,408 millones de dólares. Otros programas obligatorios incluyen los temas de defensa nacional, asuntos internacionales, energía, agricultura, seguro de depósitos, un fondo universal de servicios, créditos para comercio, desarrollo comunitario y regional entre otros, estos le cuestan a E.U. 106,840 millones de dólares.

También destaca que en la composición de egresos por préstamos para inversión pública en capital físico el gobierno norteamericano maneja varios rubros, entre ellos Transporte, Desarrollo Regional y Comunitario, Recursos Naturales y Ambiente y Otros de No Defensa. En la Tabla 5 se puede revisar la composición del

<sup>124</sup> Ídem

gasto de EUA en cuanto a la inversión pública; a su vez, la Tabla 6 muestra el gasto que se envía a los estados norteamericanos:

Tabla 5 Composición de gasto para inversión pública EUA 2013<sup>125</sup>

<b>Otros de No Defensa (millones de dólares)</b>	
<b>Transporte</b>	59,437
<b>Desarrollo Comunitario</b>	8,851
<b>Recursos Naturales</b>	5,072
<b>Otros</b>	5,171
<b>Total</b>	78,431

Tabla 6 Distribución del gasto destinado a gobiernos subnacionales EUA 2013<sup>126</sup>

<b>Egresos para Subvenciones a Gobiernos</b>	
<b>Estatales y Locales</b>	<b>\$546,171</b>
<b>Salud</b>	\$283,036
<b>Seguridad en Ingresos</b>	\$102,190
<b>Educación, Entrenamiento, Empleos</b>	\$62,690
<b>Agricultura</b>	\$60,518

Los Estados Unidos tienen una larga tradición de ejercicio y control de gasto con los esquemas bien definidos para su control y registro. De acuerdo a lo vertido en líneas

---

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Ibid.

anteriores, el desglose de algunos de los registros presupuestales permite observar la importancia del Gasto Programado y del No Programado, es decir, y de la importancia que tiene los rubros de Defensa, Salud, Seguridad Social y otros de actividades económicas.

### 3.4.3 México

Durante los últimos veinte años, México ha tenido una serie de cambios de orden político y jurídico en el marco presupuestal. Desde la adopción de la técnica del Presupuesto por Resultados, la construcción de una nueva estructura y la adopción de medidas de control técnico y de eficiencia, han generado una serie de luchas entre diferentes expresiones de poder tanto en el Poder Ejecutivo (en la confección del presupuesto y en la adopción de prioridades), como en el Poder Legislativo (en la definición del presupuesto para un año fiscal), modificaciones del marco legal, la introducción de obligaciones de gasto al ejecutivo, mayor descentralización de recursos y el manejo discrecional de bolsas para apoyo de proyectos a nivel local.

En este contexto político gubernamental, con una población de casi 130 millones de personas en 2017 y una extensión aproximada de dos millones de kilómetros cuadrados, México cuenta con 31 entidades federativas (Estados con constitución política propia) y un Distrito Federal<sup>127</sup> (capital del país con estatuto gubernamental, lo que le otorga una condición política y administrativa diferente) y más de 2,400 municipios. Es a través de estos tres órdenes de gobierno que se lleva a cabo la ejecución del gasto público, mismo que se estructura en esos ámbitos

---

<sup>127</sup> En el año 2016 terminó una etapa de reforma política en la capital mexicana que implicó reformas constitucionales al artículo 22 para otorgarle una constitución política a la reconocida como Ciudad de México, dejándose de usar los nombres de México, D.F., y Distrito Federal, lo que la colocó con los mismos derechos y facultades de cualquier otra entidad federativa del país, pero reconociéndola como capital mexicana. Ver Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito federal, [www.aldf.mx/archivo-acd065f8d1ed007bcuc246eof196a3.pdf](http://www.aldf.mx/archivo-acd065f8d1ed007bcuc246eof196a3.pdf)



territoriales teniendo como base el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para cada ejercicio fiscal, es decir, para cada año.

El presupuesto nacional de gasto en México como ya mencionamos es conocido como Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) una vez que ya es aprobado; antes de su sometimiento a consideración del Poder Legislativo, particularmente, a la Cámara de Diputados. Es conocido como Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y en el que se muestra la propuesta al Poder Legislativo la distribución del gasto nacional, mismo que, en teoría, es el reflejo de las prioridades, estrategias y metas del gobierno en turno con miras a un desarrollo determinado.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Artículo 74 las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; la fracción IV establece de manera textual que como facultad de los diputados “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven; luego, en la fracción VI del mismo artículo 74, se considera también como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley. La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los

El PPEF se envía a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de diciembre cuando es año electoral y asume la Presidencia de la República un nuevo presidente, pero la ley establece como fecha límite para un año “normal” el 15 de noviembre, cuando el PPEF es enviado durante el mes de septiembre. La Cámara de Diputados analiza el PPEF y lleva a cabo modificaciones y adiciones al seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en la que existe representación de todas las fuerzas políticas de manera proporcional a la integración de la Cámara.

El gasto neto total previsto en el PPEF del año 2013, de acuerdo a la información del Presupuesto Ciudadano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>129</sup> (SCHP) es de \$3, 931,289.5 millones de dólares (Tres billones 931 mil 289.5 millones de pesos) equivalente a la conversión con el promedio del dólar en ese año. Para el ejercicio fiscal 2013, se estimó que los ingresos presupuestarios del Gobierno de la República y de los organismos y empresas asciendan a \$3,

---

términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo. La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización; ver [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_07jul14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf) consultada el 3 de octubre de 2014

<sup>129</sup> De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículo 31), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia encargada de “proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente; Proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal; Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del Gobierno del Distrito Federal; Manejar la deuda pública de la federación y del Gobierno del Distrito Federal; Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional y; Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República” ver Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> consultada el 1 de octubre de 2014.

575,999.9 millones de dólares, mientras que los recursos provenientes de financiamientos se ubicaron en \$355,289.6 millones de dólares.<sup>130</sup>

De acuerdo al documento del Presupuesto Ciudadano, hay una diferencia entre el gasto programable y el gasto no programable del gobierno federal. El primero se refiere a los gastos destinados al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno de la República, entre las que se considera a los Poderes de la Unión, Órganos Autónomos, Administración Pública Central sujetas a control presupuestario directo, así como los recursos que se transfieren a los estados y municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de sus respectivos objetivos (aportaciones federales).

De acuerdo con la clasificación económica del gasto programable,<sup>131</sup> que permite agrupar las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, el gasto corriente<sup>132</sup> representa el 77.2% del total programable y el gasto de inversión<sup>133</sup> concentra el 22.8%. Dentro del gasto corriente destacan las previsiones para cubrir las pensiones y jubilaciones que ascienden a \$441,168.7 millones.<sup>134</sup> El PPEF propuso considerar para el 2013 un monto de \$720,144.3 millones como inversión impulsada por el sector público.<sup>135</sup> La Tabla 7 muestra la distribución de ese 77.2% del gasto total programable (gasto corriente).

---

<sup>130</sup> Ver Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 en [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/exposicion/proyecto\\_decreto.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/exposicion/proyecto_decreto.pdf)

<sup>131</sup> El gasto no programable, por su parte, se refiere a los gastos que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, como los intereses y gastos de la deuda, participaciones a entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, recursos destinados al saneamiento financiero y los apoyos a ahorradores y deudores de la banca. El gasto programable se puede agrupar tomando en consideración las actividades a las cuales será destinado dentro de cada dependencia o institución de la Administración Pública Federal, a esta forma de clasificación se le llama funcional. Los tres grupos de destino del gasto de acuerdo con esta clasificación son: Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico. [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx) consultado en marzo 13 de 2015.

<sup>132</sup> Por gasto corriente se entiende aquél que incluye los recursos para que las instituciones de gobierno puedan operar, pago de pensiones, compra de medicamentos, subsidios establecidos en los programas sociales y de desarrollo rural y el pago de salarios del personal médico, maestros y seguridad pública, principalmente.

<sup>133</sup> El gasto de inversión son los recursos destinados a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, adquisición de bienes inmuebles y valores, así como a los recursos transferidos que contribuyan a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación.

<sup>134</sup> Este monto considera las pensiones que se otorgan a los jubilados del Gobierno de la República y los recursos de las entidades de control directo, así como los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social.

<sup>135</sup> Dentro de estos recursos destacan el Programa Carretero (\$24,890.5 millones); el Sistema portuario y del transporte marítimo del país (\$1,985.0 millones); Transporte ferroviario (2,016.3 millones); Modernización y

Tabla 7 Distribución porcentual del gasto corriente en México, 2013<sup>136</sup>

Ejercicio 2013 Gasto Corriente	
<b>Servicios Personales</b>	41%
<b>Pensiones y Jubilaciones</b>	19%
<b>Subsidios</b>	17%
<b>Gastos de Operación</b>	23%

Las prioridades del gobierno federal para 2013 parten de las premisas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).<sup>137</sup> La política de gasto público para el 2013 se basó fundamentalmente en cinco ejes del PND: 1) México en Paz; 2) México Incluyente; 3) México con Educación de Calidad para todos; 4) México Próspero y; 5) México Actor con Responsabilidad Global.

---

competitividad en telecomunicaciones: (5,525.0 millones); Petróleos Mexicanos (PEMEX) (326,323.7 millones); Riego y los programas de rehabilitación y modernización de distritos y unidades de riego para mejorar la eficiencia en el manejo y uso del agua (\$3,339.5 millones; el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) (1,611.8 millones).

<sup>136</sup> Elaboración propia con base en PPEF 2013- [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx) Consultado el 13/03/2015

<sup>137</sup> El Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado A establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales. En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_07jul14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf) consultada el 30 de septiembre de 2014.

México en Paz tuvo como objetivo recuperar la paz y la tranquilidad de los mexicanos, a través del respeto y resguardo de los derechos fundamentales; el segundo eje, México Incluyente, impulsa políticas sociales de nueva generación que alienten una mayor productividad y participación económica y social de los beneficiarios, mediante programas de corresponsabilidad entre gobierno y la población asistida; en el apartado de México con Educación de Calidad para Todos del PND, de acuerdo al documento, el compromiso del Gobierno de la República era refrendarse como una de las prioridades nacionales a fin de brindar más y mejores opciones para su desarrollo.

En el cuarto rubro del PND, México Próspero se buscó incrementar la productividad del trabajo, apoyar el proceso de innovación y desarrollo tecnológico y a construir más y mejor infraestructura. Como parte de la idea de Productividad, se buscó Un Campo Productivo, Rentable y Sustentable; Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Financiamiento para el Desarrollo (Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, 7,291.4 mdp.); Empleo (Programa de Apoyo al Empleo).

Además, el rubro planteó gastar en los ramos de Comunicaciones y Transportes, Telecomunicaciones, Energía, Agua, Turismo y Sustentabilidad como parte del Plan de Infraestructura para el Crecimiento. Finalmente, en el rubro quinto del PND, México Actor con Responsabilidad Global se considera que México necesita del resto del mundo para fortalecerse, y la solución a los grandes desafíos internacionales puede verse beneficiada con la participación de México como un actor con responsabilidad global, por lo cual es necesario que se impulse una política exterior eficaz.

Con este marco de la planeación nacional de desarrollo es importante considerar que un componente importante del gasto público federal es el que se entrega a los gobiernos locales, conocido como Gasto Federalizado.<sup>138</sup> Este

---

<sup>138</sup> La Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo primero que “Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas

representa más del 32% de los egresos del PPEF para el año 2013 y tuvo como premisa fundamental garantizar a toda la población los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lograr que México crezca para generar empleos. La tabla 8 muestra la distribución de dicho gasto.

Tabla 8 Gasto federalizado en México, 2013. Distribución

<b>Gasto Federalizado</b>	
<b>Participaciones en ingresos federales</b>	41.3 %
<b>Aportaciones federales</b>	37.9%
<b>Protección social en salud</b>	10.6%
<b>Convenios de coordinación en materia de descentralización y reasignación</b>	8.6%
<b>Recursos para apoyar el desarrollo regional a través de los Fondos Metropolitanos y Regional</b>	1.6%

El Gobierno de la República pretendió incorporar herramientas y procesos que permitieran mejorar la calidad del gasto público, dando continuidad y fortaleciendo la Evaluación del Desempeño (Sistema de Evaluación del Desempeño, SED). Además, buscó mejorar el seguimiento y transparencia de los recursos federales

---

autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Cuando en esta Ley se utilicen los términos entidades federativas o entidades, éstos se referirán a los Estados y al Distrito Federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.” Es esta ley la que le da sustento al llamado Gasto Federalizado, es decir, el que se entrega a entidades federativas y al distrito federal, y parte del que va destinado a los municipios. Ver Ley de Coordinación Fiscal, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf) consultada el 5 de octubre de 2014.

que se transfieren a entidades federativas y municipios, contribuyendo así al desarrollo económico y social en todas las regiones del país.

Esto significó por un lado que se pretendía tener un mayor control técnico del presupuesto en todas sus fases, pero por otro, darle mayor certeza al ejercicio del gasto público. En síntesis, en los últimos años, México ha visto reducidos los márgenes de discrecionalidad del gasto, ha tenido una mayor legislación que acota y compromete gasto, sobre todo en lo referente a lo que se transfiere a estados y municipios.

### 3.5 La realidad del gasto público ambiental en gobiernos subnacionales

En México, las entidades federativas están definidas como parte del pacto federal y sus atribuciones están precisadas constitucionalmente y por las leyes emanadas de la misma. A finales de los años setenta, como ya se ha referido, las entidades federativas consideraron positivo adherirse a un nuevo esquema normativo que redefinía el federalismo fiscal y les daba la oportunidad de entrar en un proyecto donde hubiese recursos “asegurados” y se homologaran las posibilidades de recaudación a través de la federación.

Este esquema, conocido como Sistema de Coordinación Fiscal, rindió frutos con la generación de la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y cuyo objeto es

coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas

públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.<sup>139</sup>

Esta ley es importante porque es la pauta para el gasto público federalizado. Estados y municipios mexicanos son beneficiarios de ella y, esta ley en comunión con la Ley de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria son los pilares que sostienen el actual sistema de gasto público en México. El sistema presupuestal y de gasto no podrían entenderse si se deja de lado esta normatividad.

La OCDE sostiene que los estados y los municipios son entidades clave en el sistema fiscal mexicano. Mientras que las transferencias hacia los gobiernos subnacionales como proporción del PIB han aumentado de 6.2 % en 2000 a 7.4 % en 2008, la recaudación propia de los gobiernos subnacionales ha permanecido constante en alrededor de 1 % del PIB. El gobierno federal ha reconocido la necesidad de ampliar la base tributaria. En 2007, puso en marcha una reforma tributaria para aumentar la recaudación en toda la nación y fomentar que los gobiernos nacionales aumentaran sus propios ingresos (OCDE, 2010, pp. 37-38) y se generó otra reforma fiscal en 2013 con la misma intención.

Con lo anterior, debemos tener en cuenta que el marco presupuestal en México y particularmente el enfocado a los egresos, le ha dado a los gobiernos estatales y municipales más atribuciones, mismas que han tenido su origen en esquemas fiscales que han buscado efficientar el gasto, hacerlo más transparente, directo y con base en resultados<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Para revisar íntegra la ley y sus disposiciones, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf)

<sup>140</sup> El mismo documento de la OCDE establece como uno de los retos del gobierno mexicano en el tema presupuestario “fortalecer el federalismo fiscal y fomentar que los estados aumenten sus propios ingresos mediante el otorgamiento de mayores poderes de gravamen e incentivos para aplicarlos. Este elemento contempla la posibilidad de dar a los estados el poder de imponer un gravamen sobre la tenencia de autos y sobre las ventas finales de ciertos bienes, como el alcohol. Las participaciones se modificaron para estar más correlacionadas con la actividad económica y las aportaciones cambiaron para relacionarlas más con las necesidades y hacerlas más redistributivas



Por otro lado, los estados del país, de acuerdo a la estructura constitucional<sup>141</sup> poseen soberanía para los asuntos de carácter interno, es decir, dentro de su espacio geográfico, lo cual les da la posibilidad de generar un marco normativo. Cada uno de ellos tiene una Constitución local -sujeta a la nacional- que les da la facultad de regular su régimen político interno, el manejo de su hacienda pública y determinar el objetivo que perseguirán los recursos públicos de que dispone la entidad,<sup>142</sup> e incluso, tener un marco tributario local consolidado, lo que permite acceder a mayores recursos.

### 3.5.1 Coahuila

De acuerdo al Censo 2010 del INEGI, la población de Coahuila de Zaragoza representa 2.4% de la nacional, con 2, 748,391 habitantes. Coahuila tiene frontera

---

<sup>141</sup> La constitución, en su Título Segundo, Capítulo I, que habla sobre la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno establece en los artículos 39, 40 y 41 lo relativo al régimen federal y el alcance de las entidades federativas: “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

<sup>142</sup> El Artículo 134 de la CPEUM establece que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. [...] El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.”

al norte con el estado de Texas en el sur de Estados Unidos, y es vecino de los estados de Nuevo León, Zacatecas, Chihuahua y Durango.

Alrededor del 90% de su población se asienta en áreas urbanas. Esto es principalmente en las ciudades/municipios más poblados como Acuña, Monclova, Piedras Negras, Saltillo y Torreón. En conjunto, estos municipios suman 1.8 millones de habitantes. El restante 10% de los habitantes del estado vive en áreas rurales.

Coahuila aporta el 3.1% del producto interno bruto del país. En la economía del estado, el sector industrial tiene participación de 44%. Es la séptima entidad con el ingreso per cápita con el valor más alto (126 mil pesos por año). El esquema presupuestal en términos de gasto es similar al de la Federación y las entidades federativas: el Poder Ejecutivo elabora la propuesta y la envía al poder Legislativo para su aprobación en términos de la ley vigente.<sup>143</sup>

La historia reciente del estado en términos de finanzas públicas ha estado marcada por una deuda pública de consideración, al igual que Nuevo León. Son estados que, básicamente, contrataron deuda para obras de infraestructura cuando no existían ordenamientos jurídicos que fueron rígidos en cuanto a deuda. En el caso de Nuevo León debido a la reconstrucción en varios municipios debido a fenómenos naturales, y en el caso de Coahuila por inversión de desarrollo. La Tabla 9 muestra la composición del presupuesto estatal coahuilense para 2013:

---

<sup>143</sup> La Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (CPECZ) establece en el artículo 64 como facultad del Poder Legislativo “Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, discutiendo primero los ingresos que deben decretarse para cubrir el ejercicio presupuestal. El Congreso deberá aprobar en el Presupuesto de Egresos del ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones incurridas en ejercicios anteriores y pagaderos en dicho ejercicio: a) Que constituyan deuda pública del Estado o de las entidades paraestatales que cuenta con la garantía del Estado, conforme a lo autorizado por las leyes y los decretos correspondientes, y: b) Que se deriven de contratos para proyectos para prestación de servicios aprobados por el Congreso conforme a las leyes aplicables” leyes aplicables.

Tabla 9 Presupuesto de Egresos Coahuila 2013

<b>Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila de Zaragoza (PEECZ) Ejercicio Fiscal 2013</b>		
		<b>\$ 35,161'034,000</b>
<b>Presupuesto Total del Estado</b>	Poder Legislativo	\$ 212'639,000
	Poder Judicial	\$400, 427,000
	Poder Ejecutivo	\$ 34,260,836,000
<b>Dependencias Centrales</b>		<b>\$22,185'460,00</b>
<b>Transferencias a Organismos Descentralizados</b>		<b>\$3,298'810,000</b>
<b>Deuda Pública</b>		<b>\$4,531,640,000</b>
<b>Organismos Electorales</b>		<b>\$ 259'908,000</b>
<b>Organismos de Transparencia</b>		<b>\$ 27'224,000</b>

En la clasificación por programa que presenta el PEECZ, el desglose indica ciertas prioridades para el gobierno de la entidad federativa, mismas que se pueden apreciar en la Tabla 10.

Tabla 10 Clasificación por Programa Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila de Zaragoza (PEECZ).

<b>Clasificación por Programa PEECZ</b>	
<b>Procuración de Justicia</b>	\$ 1'949'044,000
<b>Administración de la Función Pública</b>	\$2,360'102,000
<b>Educación, Cultura y Deporte</b>	\$13,534'834,000
<b>Programa de Asistencia, Desarrollo Social y Salud</b>	\$ 4,456'157,000
<b>Fomento Económico, Desarrollo Regional y Productividad</b>	\$ 652'843,000
<b>Fortalecimiento Municipal</b>	\$4,263'987,000
<b>Comunicaciones y Transportes</b>	\$ 1,223'319,000
<b>Previsión Social</b>	\$ 4,531'640,000

En las dependencias centrales y de acuerdo a la clasificación administrativa, la dependencia que tiene mayores recursos es la Secretaría de Educación con más de 14 mil millones de pesos; luego está la Secretaría de Finanzas con más de 1,900 millones; la Secretaría de Desarrollo Social con casi 1,600 millones; la Secretaría de Infraestructura con poco más de 1,200 millones. Como dato para fines de este trabajo, la Secretaría del Medio Ambiente tuvo un presupuesto de 98'543,000.

Entre los Organismos Descentralizados, los Servicios de Salud de Coahuila ejercen más de 1,700 millones; la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Coahuila tiene bajo su responsabilidad el ejercicio de \$ 374'400,000. Finalmente, es importante hacer notar que el estado de Coahuila de Zaragoza tiene retos muy grandes por enfrentar, pues el elevado monto de la deuda (más de 30 mil millones de pesos al año 2018) registrado en la actualidad obliga a que destine una parte importante de sus egresos a cubrir los pagos mínimos de la misma, que en

consecuencia limitan la posibilidad de emprender otros proyectos gubernamentales o atender otras necesidades.

### 3.5.2 Nuevo León

Nuevo León es uno de los estados del norte del país con mayor actividad económica. Con una tradición de vocación industrial de más de 100 años, Nuevo León tiene una población de más de 4,653,458 al año 2010 (ocupa el octavo lugar a nivel nacional), con una tasa de crecimiento de 1.9%, menor a la registrada a nivel nacional.

De esta población, más de 4 millones se encuentran en la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) que abarca los municipios de Apodaca, Cadereyta Jiménez, Carmen, García, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Santiago. La tasa de crecimiento de la ZMM durante el decenio 2000-2010 fue de 1.9% anual.

En el quinto informe de gobierno de la administración estatal (2009-2015), Nuevo León tiene cifras considerables. Mientras que para México el crecimiento económico estimado fue de 2.5%, en el caso de la economía de Nuevo León, las proyecciones señalaron que crecería en un 3.8%. Esto significa un llegar a un PIB per cápita de 20 mil dólares, 78% mayor que el nacional.

Nuevo León puede llegar a considerarse uno de los motores económicos del país y el mayor de la región norte del país, teniendo en cuenta a los estados de Tamaulipas, Coahuila, Zacatecas y San Luis Potosí. La Constitución estatal data del año 1917, es decir, tiene más de 100 años de vigencia. Ha sido modificada en numerosas ocasiones con la finalidad de adecuarse a necesidades de carácter

federal o bien atender necesidades de carácter local (gasto educativo en niveles básicos).

El esquema normativo que tiene Nuevo León en el proceso presupuestario es similar al federal y al que se observa en Zacatecas: el Ejecutivo, con la participación de dependencias y entidades de la administración pública estatal establece las necesidades presupuestarias, mismas que son “concentradas” a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado. El Ejecutivo presenta el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Nuevo León (PPEENL) a la legislatura en turno para que ésta lo apruebe.

La fracción IX del artículo 63 de la Constitución local es la que le da la facultad a la legislatura del estado a aprobar el presupuesto anual con base en la propuesta que emite el titular del Poder Ejecutivo. En ese mismo ordenamiento se considera la posibilidad de establecer partidas plurianuales para hacer frente a compromisos de carácter asociativo público-privada, particularmente en el rubro de infraestructura. Esta es una característica interesante, pues existen una serie de compromisos gubernamentales que exigen continuidad presupuestaria y el vínculo de gasto público con gasto privado.

Por otro lado, la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León establece las directrices sobre la formulación, ejecución y revisión del estatal.<sup>144</sup> El presupuesto del año 2013 del Estado de Nuevo León establece un

---

<sup>144</sup> El objeto de la Ley es “regular la administración de las finanzas públicas del Estado de Nuevo León. Para tal efecto, se establecen las bases para la realización y ejecución de la planeación financiera, tanto de las Dependencias de la Administración Pública Estatal como del Sector Paraestatal.” Además, los artículos 14 y 15 establece los criterios que sobre el presupuesto se deben observar por todos los entes que manejen recursos del erario público. El 14 dice que “la programación del gasto público estatal, incluyendo al de los organismos descentralizados y fideicomisos, se basará en las políticas, directrices y planes de desarrollo económico y social que se formulen por el Poder Ejecutivo del Estado, con sujeción a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley de Egresos y en la demás legislación aplicable en la materia”. Por su parte, el artículo 15 establece que “En la programación, presupuestación y ejercicio del gasto público, las dependencias, organismos descentralizados y fideicomisos, deberán aplicar los principios de transparencia, rendición de cuentas, austeridad, optimización, racionalización, disciplina y eficientización de los recursos, estableciendo prioridad al gasto social y de inversión para realizar obras y prestar servicios públicos de beneficio a la comunidad, procurando optimizar, en la medida de lo posible, el gasto de administración.” Este último párrafo fue reformado apenas en febrero

monto de \$ 62, 115'490,704 pesos, casi tres veces más que el gasto público estatal en Zacatecas en el mismo año; la Tabla 11 muestra la distribución de este presupuesto en su clasificación funcional, mientras que la Tabla 12 muestra la clasificación del gasto de acuerdo al ámbito de su ejecución.

Tabla 11 Clasificación funcional del presupuesto estatal

Clasificación Funcional del Presupuesto Estatal	
Gobierno	\$11,113'213,625
Desarrollo Social	35,071'681,350
Desarrollo Económico	\$ 1,900'153,555
Otros (Participaciones y las Aportaciones para gobiernos locales y el pago de deuda pública)	\$14,030'442,174

---

del 2014, por lo que interpreta que su modificación se debe al crecimiento de la deuda estatal, tanto del gobierno central como de algunos organismos paraestatales.

Tabla 12 Gasto público Nuevo León

Gasto Público Nuevo León	
Poder Ejecutivo	25,303'580,530
Poder Legislativo	\$467'159,116
Poder Judicial	\$1,344'414,341
Órganos Autónomos	\$5,537,863,447
Entidades Paraestatales y Fideicomisos No Empresariales y No Financieros	\$16,108,023,672
Instituciones Públicas de Seguridad Social	\$3'023,209,374
Entidades Paraestatales Empresariales No Financieras con Participación Estatal Mayoritaria	\$296'621,050
Órgano Ejecutivo Municipal (Ayuntamientos)	\$10,034,619,173

Con esta clasificación llaman la atención dos rubros en particular: el relacionado con el Poder Ejecutivo, pues este está constituido por 14 dependencias,<sup>145</sup> una de ellas encargada del tema de la sustentabilidad (Secretaría de Desarrollo Sustentable), 11

<sup>145</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León se publicó en octubre de 2009. Esta nueva Ley abrogó la anterior, que databa de seis años antes, es decir, el anterior sexenio (José Natividad González Parás, 2003-2009). Esta contempla un esquema de organización de la administración pública estatal similar al federal, pero también con rasgos comunes con los de las entidades federativas; la ley contempla 14 dependencias, las cuales son: 1) Secretaría General de Gobierno; 2) Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; 3) Procuraduría General de Justicia; 4) Oficina Ejecutiva del Gobernador; 5) Secretaría de Seguridad Pública; 6) Secretaría de Educación; 7) Secretaría de Salud; 8) Secretaría de Desarrollo Económico; 9) Secretaría de Obras Públicas; 10) Secretaría de Desarrollo Social; 11) Secretaría del Trabajo; 12) Secretaría de Desarrollo Sustentable; 13) Contraloría y Transparencia Gubernamental; y 14) Consejería Jurídica del Gobernador.



Organismos<sup>146</sup> y por otro lado hasta el año 2014 había registro de más de 23 fideicomisos.<sup>147</sup>

De acuerdo con la clasificación económica, llama también la atención el presupuesto destinado a los cuerpos de seguridad, que representa \$5,761'557,984; el Magisterio, que entre gasto corriente y gasto de capital absorbe \$7,754'372415 pesos; el resto del gobierno central, que se adjudica 11,787'650,131 pesos; las Paraestatales que tienen un presupuesto de 24,965'717,543 pesos; los Poderes, \$1, 811, 573,457 pesos y; Municipios, con 10,034'619,173 pesos.

Se puede apreciar que Nuevo León ejerce un presupuesto mayor a Coahuila y Zacatecas por sus características demográficas y económicas; se puede inferir que mecanismos de ejercicio de recursos fueron los fideicomisos establecidos en el estado.

---

<sup>146</sup> Organismos descentralizados de participación ciudadana: 1) Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León; 2) Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León; 3) Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León; 4) Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León; 5) Instituto de Evaluación Educativa de Nuevo León (esta se encuentra en suspensión de actividades); 6) Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología de Nuevo León; 7) Instituto de la Vivienda de Nuevo León; 8) Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte; 9) Instituto Estatal de la Juventud; 9) Instituto Estatal de las Mujeres y; 10) Parques y Vida Silvestre de Nuevo León.

<sup>147</sup> Los fideicomisos contemplados son: 1) Fideicomiso de Inversión y Fuente de Pago 1976 FONDEN, Nuevo León; 2) Fideicomiso de Vida Silvestre; 3) Fideicomiso Empresarios Unidos por la Educación (FIDEUNE); 4) Fideicomiso Festival Internacional de Santa Lucía; 5) Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY); 6) Fideicomiso Fondo de Apoyo para la Creación y Consolidación del Empleo; 7) Productivo en el Estado de Nuevo León (FOCRECE), antes FIRCE; 8) Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Nuevo León (FOFAE); 9) Fideicomiso Fondo Editorial de Nuevo León; 10) Fideicomiso Fondo Mixto CONACyT - Estado de Nuevo León (FOMIX); 11) Fideicomiso Fondo para la Educación, la Ciencia y Tecnología Aplicadas al Campo de Nuevo León (FECTEC); 12) Fideicomiso Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVILEON-BURÓCRATAS); 13) Fideicomiso Fondo para la Vivienda de los Trabajadores de la Educación (FOVILEON-EDUCACIÓN); 14) Fideicomiso Museo Nacional de Historia Natural (FMNHM) Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Citrícola del Estado de Nuevo León (FIDECITRUS); 15) Fideicomiso para el Desarrollo del Sur del Estado de Nuevo León (FIDESUR); 16) Fideicomiso para el Sistema Integral de Tránsito Metropolitano (SINTRAM); 17) Fideicomiso para la Reordenación Comercial (FIRECOM); 18) Fideicomiso para las Escuelas de Calidad del Estado de Nuevo León (FECNL); 19) Fideicomiso Programa de Tecnologías Educativas y de la Información para el Magisterio del Estado de Nuevo León; 20) Fideicomiso Programa Nacional de Becas de Educación para el Estado de Nuevo León (PRONABES-ESTATAL); 21) Fideicomiso Público de Administración y Traslato de Dominio "Ciudad Solidaridad"; 22) Fideicomiso Puente Internacional Solidaridad; 23) Fideicomiso Turismo Nuevo León.

### 3.5.3 Zacatecas

El Estado de Zacatecas es uno de los estados de México que representan mayor protagonismo político en los años recientes a pesar de su complicada realidad geográfica, económica, política y social. En el aspecto físico, la mayor parte del estado tiene un clima semiárido, las precipitaciones pluviales son escasas, existe un amplio territorio con complicaciones para la agricultura y la ganadería, se padecen severas sequías, existe un considerable rezago en la generación de infraestructura hidráulica y un franco aumento de la población en un par de zonas urbanas-conurbadas, en contraste con la despoblación en muchos municipios del Estado.

Zacatecas es entonces una entidad con características complejas:<sup>148</sup> en términos presupuestales, en poco más de 15 años ha pasado de manejar de 5 mil a 35 mil millones de pesos; ha experimentado cambios en su estructura gubernamental amén de la alternancia política (estatal y municipal) que se ha generado desde 1998. Además, su población ha continuado con una evolución lenta, y continúa siendo una entidad con bajo aporte al PIB Nacional (1%) siendo poseedora del 4% del territorio nacional. Tiene el lugar 25 de 31 en cuanto a desarrollo humano y por el lado de la producción, sus características orográficas e hidrológicas lo hacen ser catalogado como un estado complejo en muchas zonas.

En síntesis, el panorama complicado de Zacatecas convierte al gobierno estatal la agencia del desarrollo más que en un simple actor, ya que como agencia dirige todos los esfuerzos, mientras que, como agente, es un participante más del engranaje; aquí es importante el gobierno estatal por la cantidad de recursos que maneja y por la capacidad de establecer lineamientos de sustentabilidad.

---

<sup>148</sup> De acuerdo a Márquez, “el estado de Zacatecas se ha consolidado como un estado subdesarrollado; entre los principales rasgos de la entidad está la insustentabilidad social y ambiental, caracterizada por un desmantelamiento del sistema de subsistencia, desempleo estructural, desarme productivo, un aumento de la pobreza, una fractura metabólica sociedad-natural, inseguridad multidimensional, el resquebrajamiento del sistema educativo, relaciones de género desequilibradas y discriminadas de minorías, una notoria minimización de la ciudadanía y el problema estructural de la expulsión de gente”. (Márquez Covarrubias, 2010)

El tema del medio ambiente parece estar institucionalizado en la administración pública como elemento para el progreso económico y tiene condiciones de subdesarrollo dependiente: menos recursos, menos importancia, se va opacando por otras instancias.

Zacatecas es un estado con una historia política muy vasta, pero con un magro despegue económico. Con una población de 1, 490,668 personas (0.13 % de la población total del país, estimada al año 2010 de 112, 336,538 personas, lugar número 25 a nivel nacional), tiene una tasa de crecimiento demográfica de 0.90 % (a nivel nacional ésta, al año 2010, rondaba el 1.40 %). La distribución territorial del estado contempla una superficie continental estatal de 75 539.3km<sup>2</sup> equivalentes a 3.8% en el total nacional 3.8, ocupando el octavo lugar nacional, con 58 municipalidades

El estado de Zacatecas colinda al norte con Durango y Coahuila de Zaragoza; al este con Nuevo León y San Luis Potosí; al sur con Guanajuato, Jalisco y Aguascalientes y al oeste con Nayarit y una parte de Durango; además cuenta con una Constitución que puede definirse como “reciente”. Esta fue aprobada a finales de la década de los años noventa, principalmente por la necesidad de contar con un marco jurídico acorde a la nueva realidad de la entidad.

El presupuesto de gasto estatal está determinado en el decreto que emite la legislatura con carácter de Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para un determinado ejercicio fiscal. Éste es resultado de la propuesta que manda el Ejecutivo estatal de acuerdo a sus facultades normativas.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas establece en el artículo 60 fracción segunda la facultad del Gobernador de iniciar leyes, mientras que la fracción IV del artículo 82 establece como facultad y obligación del gobernador (Poder Ejecutivo Estatal) “Proponer a la Legislatura, a más tardar el treinta de noviembre 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. En la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluirse los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos, de conformidad con el artículo 160 de esta Constitución y demás disposiciones aplicables (...). Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Legislatura, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del ramo correspondiente, a informar de las razones que lo motiven;

El presupuesto de egresos del estado aprobado por la legislatura contiene las “propuestas de asignación de recursos para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, así como las erogaciones que en el marco de su autonomía, solicitan ejercer el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Órganos Autónomos y las Entidades Descentralizadas para el cumplimiento de sus programas con el propósito fundamental de avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar de los zacatecanos” (GODEZAC, 2012).

El documento tiene dos características que hay que tener una consideración: refleja en gasto la implementación de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal (LOAPE) y un diferimiento de fechas para aprobación del Presupuesto de Egresos Federal para el ejercicio fiscal 2013.

La primera es importante porque casi a mediados del año 2012, el Ejecutivo estatal propuso al Congreso del Estado una iniciativa que proponía una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.<sup>150</sup> Esta nueva ley, aprobada, entraría en vigor a partir del 1 de enero de 2013, al mismo tiempo que el presupuesto de egresos de ese año. La nueva ley sustituía a la anterior que databa del año 2000, es decir, había una nueva LOAPE doce años después de la última.

Independientemente de los rubros específicos que explican aumentos o decrementos en el gasto, es importante hacer notar que el presupuesto fue aprobado antes de tener certeza sobre las participaciones o aportaciones que el estado iba a recibir como producto del esquema de coordinación fiscal ya mencionado. Ante eso, el presupuesto estableció que

la asignación presupuestal que recibirá el Estado por parte de la Federación a través del Presupuesto 2013, a diferencia de otros años, aún es incierta, en base a los indicadores y referentes históricos, se está proyectando un decremento del 7.02% con respecto al presupuesto asignado en el 2012, en congruencia con lo anterior, la política presupuestaria para el ejercicio fiscal será prudente y

---

<sup>150</sup> La propuesta de Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, de acuerdo a la exposición de motivos, estaba basada en una necesidad de “dar mayor agilidad y eficiencia a la estructura gubernamental, [...] adecuar su integración acorde a las necesidades y exigencias de las y los zacatecanos, además de implementar estrategias que permitan superar las deficiencias detectadas con motivo del ejercicio actual de la función pública, en aras de consolidar un equipo de trabajo compacto y funcional que garantice a la sociedad un gobierno transparente y comprometido con la legalidad.”

moderada, fincada en una decisión que posibilite, bajo un esquema de prioridades continuar dando respuestas oportunas a las demandas más sentidas de los zacatecanos, plasmadas en el Plan Estatal de Desarrollo (GODEZAC, 2012, p. 11).

Además, el PEEZ atiende la implementación del proceso de Armonización Contable previsto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental<sup>151</sup> que busca generar información financiera con los clasificadores presupuestarios acorde a las reglas dictadas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). De acuerdo al PEEZ,

la presente administración (Miguel Alonso Reyes, 2010-2016) tiene claro que la presupuestación y el control son procesos complementarios, dado que ésta define objetivos previstos cuyo valor depende de la existencia de un plan que facilite su consecución (estrategias y medios); mientras que las características que define el control presupuestario, es la comparación entre programación y la ejecución; debiéndose realizar de forma metódica y regular a través de sistema de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, esto obliga a transitar a la solidez de un sistema de evaluación de

---

<sup>151</sup> La Ley General de Contabilidad Gubernamental tiene por objeto “objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales. Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley (Artículo 1); ver Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). En la exposición de motivos de dicha normatividad se mencionaba que “El 7 de mayo del año en curso [2008], se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual adiciona la fracción XXVIII al artículo 73 de nuestra carta magna para facultar al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional”. Más adelante también señala que con la LGCG “se da respuesta a una prioridad compartida por los órdenes de gobierno que [...] disponen ya de un pilar constitucional para superar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica prevaleciente en sus sistemas contables y de rendición de cuentas. Es claro que sólo con información comparable, no solamente los ciudadanos podrán evaluar con certeza los resultados que arroje la gestión de sus gobernantes, sino que además tendrán, en la contabilidad gubernamental, un instrumento clave para la toma de decisiones, al sustentarse en reportes compatibles y congruentes, adaptados en su base técnica y a las mejores prácticas nacionales e internacionales de administración financiera”.

resultados que permita con oportunidad reorientar el gasto en caso de ser necesario (GODEZAC, 2012, p. 14).

También el PEEZ establece que “la gestión enfocada a resultados funciona como articuladora entre lo estratégico y lo operacional, este vínculo se logra mediante el proceso del establecimiento de objetivos y metas, permite la gestión y evaluación de la administración de los recursos para obtener resultados, que dan vigencia a razones de interés y valor público”.

Entre los puntos más destacables que busca el presupuesto de egresos es tener recursos para hacer frente a las críticas condiciones económicas (se establece un monto de \$320 millones de pesos surgidos de rescate financiero); se continúa con el combate a la pobreza, incrementos al sector salud (12.52% más que el año anterior) y la educación, como principales banderas. La Tabla 13 muestra el presupuesto estatal y su distribución por ámbito de ejecución:

Tabla 13 Monto del presupuesto aprobado Zacatecas 2013<sup>152</sup>

Monto Total Presupuestal de Gasto Aprobado para el Estado De Zacatecas durante 2013 <sup>153</sup>			
<b>Poder Ejecutivo</b>	\$ 20, 319'927,229		
	Gasto Programable <sup>154</sup>	\$15,718'751,990	
	Gasto No Programable <sup>155</sup>	\$ 4,601'175.239	
		Inversiones Financieras	\$595'586,055
		Municipios	\$3,350'739,306
		Deuda Pública	\$ 654'849,878
<b>Poder Legislativo</b>	\$ 356'521,635		
<b>Poder Judicial</b>	\$ 287'873,990		
<b>Organismos Autónomos</b>	\$ 1,614'240,027		
<b>TOTAL</b>	\$ 22,578'562,881		

Pero sin duda, el rubro de mayor importancia es el de Gasto Programable, debido a que la responsabilidad total en su aplicación recae en el Poder Ejecutivo Estatal.

<sup>152</sup> Elaboración propia con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el Estado de Zacatecas, 2013

<sup>153</sup> El documento considera en el artículo 11 el presupuesto de los Organismos Autónomos: 1) Comisión Estatal de Derechos Humanos (\$ 28'572,069.00); 2) Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (\$ 10'606,525); Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (\$ 292'401,741) Presupuesto Ordinario (\$ 39'564,176); 4) Universidad Autónoma de Zacatecas (\$ 1 278'359,784) y; 5) Centro Regional del Patrimonio Mundial en Zacatecas (UNESCO) (\$ 4'299,908.00).

<sup>154</sup> Estas son "las asignaciones previstas por Dependencia y Entidades de la Administración Pública Estatal en el presupuesto destinadas a la producción de bienes y servicios estratégicos y esenciales, plenamente identificables con cada uno de los programas, que aumentan en forma directa la disponibilidad de bienes y servicios". Artículo 12 del Presupuesto de Egresos para el Estado de Zacatecas.

<sup>155</sup> Este gasto es considerado en Zacatecas como "todas aquellas erogaciones que por una naturaleza no es factible identificar con un programa específico". Artículo 14 del PEEZ.

Las tres entidades que ejercen mayor presupuesto son la Secretaría de Educación \$7,595'074,728 millones, lo que equivale al 37.37% del total del presupuesto ejercido por el Ejecutivo. Esta misma cifra equivale al 48.31% del Gasto Programable.

La segunda dependencia con mayor presupuesto en términos del gasto programable son los Servicios de Salud de Zacatecas, que tienen un monto de \$1,832'549,999 pesos, equivalentes al 9.01% del presupuesto total del Ejecutivo y al 11.66 % del gasto programable; la tercera dependencia con mayor presupuesto es la Secretaría de Infraestructura que ejerce \$1,638'501,283 pesos, equivalentes al 8.06% del presupuesto responsabilidad del Ejecutivo, 10.42% del total del Programable.

Del gasto del Ejecutivo es de destacar el presupuesto destinado a la Secretaría del Agua y Medio Ambiente: ésta tiene la responsabilidad de ejercer \$32'659,852 en rubros como Estudios y Proyectos en materia de agua Alcantarillado y Saneamiento para Zacatecas (\$1,903,389); Cultura y Participación Ciudadana, \$20'629,284 pesos Protección al medio ambiente, \$6,498,095 pesos y; Conservación sustentable y ecosistemas, \$3,629,084. Este rubro, en su conjunto, representa el 0.14% del presupuesto total del Estado; 0.16% del presupuesto a ejercer por el Ejecutivo y el 0.21 del Gasto Programable.

El Artículo 16 del PEEZ hace referencia a las transferencias para los municipios del Estado (58 municipios), es decir, se refiere al suministro de recursos para los gobiernos locales del Estado de Zacatecas. Estos, en conjunto, recibirán un total de \$ 3,350'739,306 millones de pesos, de los cuales \$2,055'668,306 son considerados como parte de las Participaciones a las que tienen derecho, y 1,295'071,000 corresponden a las Aportaciones (son parte de los Fondos del Ramo 33 de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal).

Es interesante destacar que, considerando la perspectiva de la Clasificación por Objeto del Gasto<sup>156</sup>, destacamos que Zacatecas utiliza el 39.3 % de sus

---

<sup>156</sup> La clasificación por objeto del gasto tiene la intención de clarificar el destino de los recursos por "Capítulos de Gasto" Ver nota del CIDE



recursos presupuestales en Servicios Personales (sueldos, salarios, etc.), mientras que el 6.12 % del total es destinado al rubro de Inversión Pública; finalmente, es importante señalar que existen una gran cantidad de normas que aplican al PEEZ.<sup>157</sup>

### 3.6 La importancia del gasto público en recursos hídricos

De acuerdo con Morales y Moreno (2011), en el caso de México, por lo que hace a la administración y gestión pública, los cambios que se han venido sucediendo en el régimen político, en el modelo económico seguido, el papel que ha ido asumiendo la sociedad civil y sus grupos organizados, así como el contexto internacional para el país, plantean en conjunto nuevos y complejos retos que es necesario enfrentar y asumir, de esta manera los cambios en el régimen político caracterizado por una nueva división de los poderes públicos; una mayor autonomía de los gobiernos locales; el acotamiento del presidencialismo; la alternancia política en los tres órdenes de gobierno; los gobiernos divididos; la conformación plural de los ayuntamientos y el desarrollo de un sistema de partidos, entre otras de las transformaciones, crea las condiciones para el desarrollo de una gestión pública más eficiente y eficaz, que promueva las libertades individuales, grupales y

---

<sup>157</sup> Como lo señala el artículo primero del Decreto: “La asignación, autorización, ejercicio, control, evaluación, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas del gasto público para el ejercicio fiscal del año 2013, se realizará 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<sup>157</sup>; la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas; la Ley de Deuda Pública para el Estado y los 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 con las Mismas para el Estado de Zacatecas; la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Zacatecas y sus Municipios; la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado; el presente Decreto y los demás instrumentos normativos aplicables”.

colectivas, al igual que perfile un gobierno con base en políticas públicas, donde la participación de un mayor número de actores políticos sea posible.

En los años setenta, México procuró involucrarse en cambios administrativos producto de la percepción de una necesaria modernización del país ante la posibilidad de un gran despunte en la economía. De gran importancia fueron los cambios en la coordinación fiscal, que fueron institucionalizados de manera formal a través de distintas modificaciones legales y que con el paso de los años se han ido depurando. Por otro lado, también fue de gran importancia el cambio que vivió la administración pública a finales de la misma década al instituirse una ley que definiera las atribuciones del cuerpo burocrático del Poder Ejecutivo. Con la reforma a la estructura de la administración pública con el presidente José López Portillo (1976-1982), una de las ideas principales era cambiar la cultura administrativa imperante para introducir nuevas formas de organización y funcionamiento del aparato administrativo.

De acuerdo con Carrillo (1980), en ese entonces hubo una combinación de elementos para el cambio en la cultura administrativa, trabajando mayores y mejores aptitudes de equipo y en la integración de jóvenes cuadros técnicamente preparados y funcionarios con experiencia de administraciones anteriores.<sup>158</sup> Aunado a lo anterior, pueden mencionarse como de gran importancia diferentes reformas que se han dado al sistema político y al diseño administrativo que han acotado facultades de la federación y han responsabilizado a los gobiernos locales desde esa época, tanto estados como municipios, y muchas de ellas no solamente en términos de presupuesto, particularmente en el tema de gasto, sino en temas

---

<sup>158</sup> Para este análisis, Carrillo Castro introduce una breve aclaración la administración pública en México: “La administración pública se considera un subsistema del sistema político que, a su vez, es un subsistema del sistema social. Puesto que este, a partir de 1917, con la primera revolución social de este siglo, se ordena conforme a la Constitución, en el caso mexicano resulta fundamental el marco jurídico que envuelve al sistema administrativo para otorgar legalidad y legitimidad a sus órganos, funciones y actos. Ello no significa caer en la disfunción legalista, propia de los países latinos, donde se ha confundido en ocasiones la solución formal del derecho con la instrumentación práctica, sino que debe entenderse el propio marco jurídico como el sistema que posibilita la acción del Estado. Este sistema encuentra su fuente en la constitución, que otorga facultades a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y derechos a los individuos y grupos sociales.”. Ver Carrillo Castro, Alejandro: “La reforma administrativa en México”, Porrúa, vol. III, México, 1980.

como transparencia, rendición de cuentas, técnicas presupuestales, revisión del desempeño, acciones de descentralización, entre otras.

Existen varios elementos a destacar del presupuesto, viéndolo como parte de un gran sistema de acciones de la administración pública enmarcados en ideas de la Nueva Gestión Pública; uno de ellos, sin duda, es la posibilidad de que a través de resultados se pueda programar la ejecución un determinado gasto, con su historial y propósito.

Las formas presupuestales actuales no son producto de definiciones ejecutivas sin sentido. Tanto en los países como en las entidades federativas mexicanas, la presupuestación es parte de un cúmulo de acciones que incluyen, por un lado, la exploración de formas que ayuden a identificar prioridades de gasto cuya programación sea sencilla, y por el otro, de “momentos” administrativos cuya mayor valía es manejar un discurso de eficiencia y eficacia.

Los grandes rubros presupuestales marcan la pauta sobre las pretensiones, preocupaciones y ocupaciones de los entes. El gasto público, más allá de la correspondencia natural que debe tener con los ingresos, forma parte de una serie de objetivos expresos de los gobiernos, por un lado, y por otro, es el reflejo de la estructura política y económica que le ha dado sentido a la actualidad gubernamental. Por ejemplo, no podría comprenderse el elevado gasto militar o de seguridad social de Estados Unidos sin comprenderse su desarrollo histórico como país hacia el exterior, independientemente de su tradición federalista y de fortaleza de los gobiernos locales.

En el caso mexicano, la estructura actual del presupuesto es producto en gran medida de los cambios políticos registrados durante los pasados veinte años, que buscaron no tanto minar la autoridad federal, sino corresponsabilizar a los gobiernos locales en diferentes tópicos que representan una parte importante de los egresos. El tema de la educación y la salud son claros ejemplos, y más cuando hemos visto la carga económica que ellos representan para las entidades federativas.

De acuerdo con la Constitución Mexicana en el artículo 115 señala las responsabilidades municipales en la provisión de servicios públicos, entre ellos, el agua potable y el alcantarillado; también establece en el artículo 27, las competencias de la Federación en lo relacionado con la administración de los recursos hídricos.

En ambos casos, es notoria la responsabilidad gubernamental en el manejo de los recursos hídricos (ver tabla de Gasto en Agua, Presas, redes de agua). Sin la participación de los recursos públicos difícilmente habría desarrollo de infraestructura alrededor del agua, además, la normativa es clara en el dominio del Estado Mexicano sobre el tema.

Los cambios que ha sufrido el sistema gubernamental en México, particularmente los referentes a mayores atribuciones y margen de actuación de los gobiernos locales, aunado a la permanencia de atribuciones para el gobierno federal, como la ejecución de cierto gasto público y la administración nacional del recurso hídrico, han creado un marco en el que las entidades federativas crean su propia definición de planes, programas e informes que sirven de guía y referencia para la toma de decisiones.

Así pues, es pertinente insistir en que puede realizarse un ejercicio deductivo para analizar cómo es que históricamente se han sucedido una serie de circunstancias que las entidades federativas han vivido para establecer un punto de inflexión en una serie de decisiones de políticas públicas y gubernamentales, tomando como eje determinados temas, entre los que se encuentran las finanzas públicas, el gasto, el modelo de desarrollo y la administración de recursos naturales, entre otros.

Con esto como preludio, a modo de ejemplificar las consideraciones respecto del manejo del agua en las entidades federativas de Coahuila, Nuevo León y Zacatecas, se presenta la siguiente tabla. Es preciso señalar que la intención de la misma es que, una vez que se tiene el antecedente del manejo de las cuestiones de sustentabilidad en esos gobiernos nacionales, además de la importancia de su

vertiente de gasto público, se puede ahora voltear los ojos a conocer algunas particularidades del recurso hídrico.

Dicho de otra manera, se trata de mostrar un contexto en el cual los gobiernos estatales navegan considerando geografía, clima, regiones, espacios demográficos y demás, con los cuales se genera una composición y estructura de la relación gobierno-territorio-población para satisfacer una necesidad, conservar recursos naturales y ejercer presupuesto. De las determinaciones de un contexto se deciden, a su vez, acciones de gasto público.

**Tabla 14 Servicio Ecosistémico de agua**

<b>SERVICIO ECOSISTÉMICO AGUA</b>			
<b>ELEMENTOS A CONSIDERAR</b>	<b>COAHUILA</b>	<b>NUEVO LEÓN</b>	<b>ZACATECAS</b>
<b>1. Geografía general<sup>159</sup></b>	El estado de Coahuila cuenta con una superficie de 151,595 km <sup>2</sup> . Se localiza en el norte del país. El clima es seco y semiseco, principalmente, con una temperatura media anual entre 18 y 22 grados centígrados, y una precipitación total anual de 400mm.	El estado de Nuevo León cuenta con una superficie de 64,156 km <sup>2</sup> . Se localiza en el norte del país. El clima es seco, principalmente, con una temperatura media anual de 20 grados centígrados, y una precipitación anual promedio de 650mm.	El estado de Zacatecas cuenta con una superficie de 75,284 km <sup>2</sup> . Se localiza en el centro-norte del país. El clima es seco y semiseco, principalmente, con una temperatura media anual de 17 grados centígrados, y una precipitación anual promedio de 510mm.

<sup>159</sup> Este apartado se realizó considerando la información económica y estatal de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal durante los años 2017. Para Coahuila, ver Secretaría de Economía: Información Económica y Estatal, Coahuila, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281866/coahuila\\_2017\\_12.1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281866/coahuila_2017_12.1.pdf) , consultado el 28 de mayo de 2020; Nuevo León, ver Secretaría de Economía: Información Económica y Estatal, Nuevo León, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281866/coahuila\\_2017\\_12.1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281866/coahuila_2017_12.1.pdf), consultado el 28 de mayo de 2020; Zacatecas, ver Secretaría de Economía: Información Económica y Estatal, Zacatecas, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281866/coahuila\\_2017\\_12.1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281866/coahuila_2017_12.1.pdf) , consultado el 28 de mayo de 2020

<p><b>2. Contexto geográfico para el recurso hídrico<sup>160</sup></b></p>	<p>En Coahuila se genera un escurrimiento medio anual de 2,309 hm<sup>3</sup>, que se aprovecha conjuntamente con otros estados del país como Nuevo León y Tamaulipas y con los Estados Unidos de Norteamérica mediante acuerdos y tratados. La recarga de aguas subterráneas es del orden de 1,604 hm<sup>3</sup>; sin embargo, esta fuente se sobreexplota entre 20 y 50% por arriba de su recarga en algunas de las zonas geohidrológicas, ya que en la entidad se aprovecha un volumen de agua del subsuelo de 1,890 hm<sup>3</sup>.<sup>161</sup></p>	<p>Con una dotación de 222 l/hab/día en el 2011 y una tendencia descendente durante los últimos años, se ubica en una situación muy favorable con relación a otras ciudades de México y del mundo.</p> <p>El sentido de eficiencia debe ampliarse a todos los sectores, especialmente en el agrícola, que es el primer consumidor de agua en la entidad.</p>	<p>La crisis hídrica en el estado no solo radica en la escasez del agua, sino también en la falta de iniciativas de planeación y gestión integrales que enfrenten de manera sostenible la explotación y uso del vital líquido.</p> <p>En el estado de Zacatecas la demanda de agua es mayor a la oferta disponible con la infraestructura actual, lo cual limita su desarrollo al registrar situaciones recurrentes de escasez en varias cuencas.</p> <p>Existe una brecha de 400 hm<sup>3</sup> (millones de metros cúbicos) y para el año 2030, esta brecha podría alcanzar los 528 hm<sup>3</sup>.</p>
<p><b>3. Circunstancia sobre el manejo del agua</b></p>	<p>La ausencia de lluvias, ha propiciado la sobreexplotación de las aguas</p>	<p>El estado de Nuevo León, perteneciente a la República Mexicana, tiene una</p>	<p>Debido a la situación geográfica del estado de Zacatecas, que lo</p>

<sup>160</sup> Este apartado de la tabla se realizó buscando información simétrica en documentos oficiales; el anuario estadístico de las entidades federativas sirvió de elemento en común para que el desarrollo del contenido tuviera fuentes similares. Ver: INEGI: Anuario Estadístico y Geográfico de Coahuila de Zaragoza 2017, [https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF\\_Docs/COAH\\_ANUARIO\\_PDF.pdf](https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/COAH_ANUARIO_PDF.pdf) consultado el 29 de mayo de 2020; Nuevo León y Zacatecas; INEGI: Anuario Estadístico y Geográfico de Nuevo León, 2017 [https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF\\_Docs/NL\\_ANUARIO\\_PDF.pdf](https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/NL_ANUARIO_PDF.pdf) consultado el 29 de mayo de 2020; INEGI: Anuario Estadístico y Geográfico de Nuevo León, 2017 [https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF\\_Docs/ZAC\\_ANUARIO\\_PDF.pdf](https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/ZAC_ANUARIO_PDF.pdf) consultado el 29 de mayo de 2020;

<sup>161</sup> Ver Gobierno del Estado de Coahuila: Programa Especial de Agua 2011-2017. <https://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/PROGRAMA%20ESPECIAL%20DE%20AGUA%2011-17.pdf>

	<p>subterráneas, provocando su sobreexplotación, de las 28 zonas geohidrológicas (acuíferos) en que se divide el estado para la administración de las aguas subterráneas, ocho presentan graves efectos de abatimiento y pérdida de la calidad del agua, siendo estos el del Canon de Derramadero, El Hundido, Monclova, Paredón, La Paila, Saltillo–Ramos Arizpe, Región Manzanera–Zapalinamé, Región Carbonífera, Principal–Región Lagunera.<sup>162</sup></p> <p>Los casos más severos, corresponden al acuífero Saltillo–Ramos Arizpe con una sobreextracción sobre su recarga media anual de 21.5 hm<sup>3</sup>, el acuífero de Monclova con 95.2 hm<sup>3</sup> y el Principal-Región Lagunera con 182.9 hm<sup>3</sup>. Lo anterior, no obstante que en la región se han establecido ordenamientos legales de Veda para la extracción de las aguas subterráneas</p>	<p>superficie de 64,924 km<sup>2</sup> (3.27% de la superficie nacional) y 5,119,504 habitantes. El 87.4% de dicha población reside en los 13 municipios que forman el AMM (SE- DESOL, 2012). A pesar de localizarse en un entorno de relativa escasez hídrica, en Nuevo León el 95.3% de las viviendas disponen de agua de la red pública, mientras que 95.7%, de drenaje (INEGI, 2017b); indicadores superiores a la media nacional. En Nuevo León el agua es provista de dos formas distintas: a través de SADM, o de forma autoabastecida mediante concesiones otorgadas por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).</p> <p>SADM es una institución pública descentralizada del Gobierno del Estado, único organismo operador de agua en Nuevo León. Fue fundado formalmente en 1956 para prestar</p>	<p>convierte, de forma natural, en donante de agua hacia las cuencas del Lerma-Santiago-Pacífico, Pacífico Norte y Cuencas Centrales del Norte, sin que exista un esquema claro de reparto justo y/o compensaciones resarcitorias para el estado en su condición de donante.</p> <p>Actualmente, en la entidad existen 31 municipios con una condición de aridez que representa el 65.6% de la superficie estatal, aspecto que condiciona el desarrollo regional diferenciado dentro del territorio.</p>
--	---	--	--

<sup>162</sup> Ibidem, p. 10.

	<p>desde los años 50's, además de que en el último de ellos se cuenta con un reglamento para el uso, explotación y aprovechamiento de esta agua desde el año de 2003.</p> <p>Lo anterior, refleja el desorden e ineficiencia en el aprovechamiento de las aguas subterráneas, la poca aplicación en la normatividad vigente por las autoridades federales responsables de su administración, por otra parte, la falta de ordenamientos estatal y en los municipios que regule el uso, explotación y aprovechamiento del recurso hídrico, así como una limitada cultura y participación de los principales usuarios del agua, para su uso racional.</p>	<p>los servicios de agua y saneamiento en el AMM, y en 1995 expandió su operación a todo el Estado. SADM abastece el sector residencial, comercial, industrial y público, aunque estos pueden abastecerse de forma simultánea con concesiones particulares de agua subterránea. El uso del agua para actividades agrícolas y pecuarias escapa del alcance del operador de agua y es atendida directamente por la CONAGUA.<sup>163</sup></p> <p>Nuevo León, tiene cerca el Golfo de México y cada temporada de lluvias, recibe la llegada de agua de lluvia lo que facilita y asegura la recarga, pero la ciudad misma de Monterrey está atravesada por el Río Santa Catarina y garantiza que sus presas tienen agua, por ello, tal vez, el tema no es tan significativo cuando</p>	
--	--	--	--

<sup>163</sup> Fondo de Agua Metropolitano de Monterrey: Plan Hídrico de Nuevo León 2050, <http://famm.mx/wp-content/uploads/2018/10/Plan-H%C3%ADdrico-NL-2050.pdf> , consultado el 22 de mayo de 2020.



		desde el Gobierno se hace presupuesto de un año.	
<b>4. Consideraciones sobre matices ligados al Servicio Ecosistémico Agua</b>	<p>El incremento demográfico y las actividades productivas ejercen presión adicional sobre la sustentabilidad ambiental, la calidad del agua abastecida y sobre la eficiencia de los organismos operadores que prestan los servicios, por lo que derivado a que la administración de estos organismos, se ve impactado por los periodos políticos, y los niveles de profesionalización de sus estructuras administrativas y técnicas, la confianza y aceptación de la ciudadanía por los servicios recibidos se encuentran deteriorados, por lo que se ha incrementado el abasto de agua por empresas embotelladoras, impactando en los costos de la población por la adquisición del agua para el consumo de las personas. Por otra parte, la ineficiencia de los organismos operadores se debe en parte a que no</p>	<p>Por otro lado, además de los servicios de agua potable y saneamiento, las contingencias asociadas con la ocurrencia de fenómenos extremos como inundaciones y sequías son de gran relevancia en la región. Por ello, la gestión del agua en el Estado requiere con urgencia enmarcarse en una perspectiva de gestión del riesgo, considerando la variabilidad e incertidumbre de factores relevantes.</p> <p>Dada la importancia económica del AMM, y de Nuevo León en general, resulta no solo necesario, sino obligatorio que se disponga de un instrumento de planeación hídrica en el ámbito estatal. Lo anterior acentuado por el hecho de que su ubicación geográfica se traduce en una</p>	<p>El aprovechamiento de aguas subterráneas padece cuellos de botella de diversa índole, que en el sistema interactúan en relación causal que, predisponiendo el deterioro del agua, los principales son: concentración de bombeo, interferencia de operación de los pozos, degradación de la calidad del agua, sobreexplotación, disminución del gasto, reposición y/o relocalización y agrietamiento de suelo. Todos estos factores indican que el manejo del agua no obedece a criterios de sustentabilidad del recurso, sino a criterios y demanda de abasto.</p> <p>Uno de los problemas más graves de esta condición, es que en los acuíferos con veda rígida se localizan los principales asentamientos humanos y la infraestructura</p>

	<p>cuentan con sistemas de medición adecuados sobre los volúmenes de agua extraídos y abastecidos a la población, así como tarifas inadecuadas por el cobro de los servicios, propiciando las ineficiencias financieras para la administración de los organismos e ineficiencias técnicas de los sistemas.</p>	<p>serie de desafíos de origen natural.</p> <p>Por un lado, la situación política es uno de los grandes temas. La importancia del estado en el contexto de la cuenca Río Bravo, y de ésta en el tratado sobre límite y aguas con Estados Unidos, es innegable. Por otro lado, la fisiografía del lugar hace vulnerable al AMM a inundaciones repentinas. El clima semiárido, con una baja disponibilidad natural de recursos hídricos; y finalmente el crecimiento demográfico, motivada por una dinámica economía, hacen al estado y al AMM un polo de atracción para inmigrantes tanto nacionales como extranjeros.</p>	<p>industrial, donde no es posible extraer más agua del subsuelo y por consiguiente la política económica del estado se ha limitado a promover la instalación de industria seca.</p> <p>El mayor proyecto de infraestructura tendiente a la dotación del servicio de agua potable al corredor demográfico Fresnillo-Guadalupe es la “Presa Milpillas”. Esta, de acuerdo al documento “Sistema Milpillas”<sup>164</sup>, éste es un “Sistema de abastecimiento de agua potable a la región centro del estado que corresponde a los municipios de: Fresnillo, Enrique Estrada, Calera, Zacatecas y Guadalupe”.</p> <p>En el diagnóstico de ese proyecto se señala que “las aguas subterráneas son actualmente la única fuente de abastecimiento urbano para dicho corredor, debido a</p>
--	--	---	--

<sup>164</sup> Secretaría de Agua y Medio Ambiente; Comisión Nacional del Agua: “Sistema Milpillas”, <http://sama.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2018/12/3-Proyecto-SistemaMilpillas.pdf> , consultado el 28 de mayo de 2020.

			<p>que los volúmenes de extracción de los acuíferos son mayores a los de recarga, dicho acuíferos presentan importantes niveles de sobreexplotación. Los acuíferos locales (Aguanaval, Chupaderos y Calera), son los que tienen la mayor sobreexplotación en la Entidad; en conjunto tienen déficit de 285Hm<sup>3</sup> (equivale a 9.04m<sup>3</sup>/s), por lo que cada vez se requiere perforar pozos a mayores profundidades. Lo que significa costos más altos de extracción y agua de menor calidad”.</p>
<p><b>5. Observaciones</b></p>	<p>En el Programa Especial de Agua de Coahuila para 2011-2017 no se identifica con claridad la idea del recurso agua como parte de una política que considere los servicios ecosistémicos.</p> <p>El agua es vislumbrada como elemento para la vida ordinaria y para el desarrollo económico; se hace manifiesta la preocupación por la explotación del</p>	<p>El Plan Hídrico de Nuevo León 2050 considera algo interesante, la gobernanza del agua: “Es necesario llevar a cabo un análisis detallado de la gobernanza del agua en el Estado siguiendo los criterios y características que se proponen en la literatura especializada. Esto permitirá identificar las áreas críticas y acciones concretas que se deban de llevar a cabo para</p>	<p>El Programa Hídrico Visión 2030 del Gobierno de Zacatecas, elaborado por la administración estatal de 2010 a 2016, considera que “El agua de mina, puede ser utilizada para determinadas actividades, previo tratamiento, en determinadas labores de riego, para ciertas actividades domésticas y de</p>

	recurso, aunque no en términos contundentes relacionados con la idea de los servicios ecosistémicos.	transitar a una buena gobernanza del agua.”	servicios urbanos.” <sup>165</sup>
--	--	---	------------------------------------

De la revisión del cuadro anterior desprendemos que en las tres entidades federativas podemos encontrar cinco elementos a considerar (Geografía general; Contexto geográfico para el recurso hídrico; Circunstancia sobre el manejo del agua; Consideraciones sobre matices ligados al Servicio Ecosistémico Agua; Observaciones) alrededor del servicio ecosistémico agua y su encuentro derivado de las consideraciones de desarrollo sustentable, vertiente ambiental, y de gasto público.

Podemos apreciar que ninguna de las tres entidades federativas maneja con claridad la idea de servicio ecosistémico y que, por otro lado, existen circunstancias geográficas que inciden claramente en las decisiones tomadas o a tomar por las autoridades correspondientes para el manejo, administración, control y conservación del elemento hídrico; la información vertida en la tabla sirve de referencia para soportar o justificar una decisión de gasto público y, por otro lado, sirve también para referenciar diferencias sólidas y de gran envergadura para la gestión presupuestal correspondiente al tema.

Finalmente, no está de más mencionar que hay elementos en común que podrían servir de referencia para otras investigaciones: hay sobre explotación de mantos acuíferos y hay un crecimiento demográfico considerable en algunas

---

<sup>165</sup> Fuentes: \*Programa Especial del Agua Potable, Drenaje y Saneamiento (PEAP) 2011- 2017. Gobierno del Estado de Coahuila, 2012

\*\* Sánchez de Llanos, Juan Ángel (2015) et. al.: Uso del agua en Nuevo León. Oferta y demanda: perspectiva del Proyecto Monterrey V. Capítulo 1. The nature conservancy. <http://famm.mx/wp-content/pdf/capitulo1-El-agua-en-nuevo-leon.pdf>;

\*\*\* Gobierno del Estado de Zacatecas: Programa Hídrico Visión 2030; Anuarios Estadísticos y Geográficos de Coahuila de Zaragoza, Nuevo León y Zacatecas; Gobierno del Estado de Coahuila: Programa Especial de Agua.

regiones. Esos dos elementos generan una presión difícil para tomar decisiones sobre el tema. Lo que beneficie a unos afectará a otros, y no hay presupuesto suficiente para satisfacer todas las necesidades.

## **CAPÍTULO IV**

## Capítulo IV. Administración Pública, Gasto Público y Sustentabilidad Ambiental en Zacatecas

### 4 Administración pública

A partir de 1998, año de elecciones constitucionales para renovar la gubernatura del Estado, la totalidad de los ayuntamientos y los espacios en el Congreso local, Zacatecas ha venido experimentado diferentes cambios en la estructura de su administración pública con más celeridad y profundidad que en años anteriores.

El Estado de Zacatecas, una entidad federativa con amplia historia política, con una gran tradición migratoria, escasos recursos económicos, condiciones físicas (geográficas, climatológicas) complicadas y una efervescencia político-electoral constante que ha generado cambios gubernamentales con repercusión a nivel nacional, tiene como base de su división política el municipio, siendo 58 ayuntamientos en 2018, con variaciones regionales y con condiciones medio ambientales diversas.

En los últimos veinte años Zacatecas ha desarrollado una visión administrativa que sigue permeando gracias a una cierta tradición centralista (producto de las formas del sistema político nacional), pero que ha tenido que ajustarse y reajustarse a determinaciones de carácter federal, aunque puede notarse un cierto sesgo local.

Existen dos elementos o instrumentos que dan pie a decisiones y ejecución de las mismas, en términos político-administrativos: los planes estatales de desarrollo y las leyes orgánicas de la administración pública estatal. El primero se convierte en el instrumento rector de las políticas públicas y gubernamentales que

se ejecutarán por la estructura administrativa, bajo las denominaciones de objetivos generales, objetivos específicos, metas y lineamientos, entre otras; y el segundo, se convierte en la herramienta jurídica que genera un manto permisivo para que las distintas áreas del gobierno estatal actúen bajo el tenor de responsabilidades o atribuciones sobre temáticas específicas.

De ahí que pretendamos hacer una revisión general tanto de un instrumento como del otro, para tener un panorama general de la administración pública estatal en Zacatecas, teniendo primero una breve revisión histórica de la estructura de la administración pública estatal zacatecana y en segundo plano, una revisión también histórica-comparativa de distintas disposiciones establecidas en los planes estatales de desarrollo.

Además, se hace una revisión de los registros de gasto reportados a través de las cuentas públicas estatales del año 1998 al 2018 con la finalidad de entender la evolución del gasto, su marco justificativo en términos de planeación del desarrollo y su orientación dentro de la sustentabilidad ambiental, dando cuenta del porqué y el cómo se evoluciona de manera general en ese sentido.

#### 4.1 Marco histórico de la estructura de administración pública estatal previo a 1998

Sin embargo, esos cambios, que en los últimos años han sido más dinámicos, tienen diversos antecedentes que se remontan a varios años atrás. De acuerdo a un estudio realizado por la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado de Zacatecas, que redundó en la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas del año 2016, se condensa que:



en el Estado de Zacatecas el antecedente más remoto de la Administración Pública, se remonta a la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, promulgada por José Rodríguez Elías en fecha 29 de diciembre de 1962, en la cual, la administración pública estatal estaba conformada por el Gobernador del Estado, los Ayuntamientos o Delegaciones Federales, los Organismos Descentralizados y los Agentes, Inspectores o Delegados que designare el Gobernador.

Casi veinte años más tarde, en 1980, el Gobernador José Guadalupe Cervantes Corona, al inicio de su gestión como titular del Ejecutivo Estatal, envió al congreso local una iniciativa que buscaba modernizar la administración pública estatal, con la finalidad de acabar con la “fossilización administrativa” mediante una reestructura de los órganos del gobierno.

Esa estructura promovida por el Gobernador Cervantes Corona auxilió en el cumplimiento de las responsabilidades con la “tradición” administrativa; sin embargo, cuatro años más tarde, es decir, en 1984, hubo una nueva reforma administrativa que dio un giro a la denominación de las áreas; como se estipula en el Decreto 18 de 2016, donde se destaca la creación de la Contraloría General del Estado y la emisión de manuales de organización, procedimientos y servicios de las áreas, además de su reglamentos interno.

Para 1986, ya con el Gobernador Genaro Borrego Estrada al frente del gobierno estatal, se dio otra modificación a la estructura administrativa, donde se destacan las áreas de planeación dentro de la Contraloría, y la consideración del tema de promoción económica a través de la industria y el turismo en un ente especializado. Para tener un mejor contexto, se presenta el Cuadro 7 que condensa las áreas de la administración pública centralizada del estado de Zacatecas.

Cuadro 7 Evolución de la Administración Pública Estatal

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL ZACATECAS							
JOSÉ GUADALUPE CERVANTES CORONA		<b>GENARO BORREGO ESTRADA</b>	<b>ARTURO ROMO GUTIÉRREZ</b>	<b>RICARDO MONREAL ÁVILA</b>	<b>AMALIA GARCÍA MEDINA</b>	<b>MIGUEL ALEJANDRO ALONSO REYES</b>	<b>ALEJANDRO TELLO CRISTERNA</b>
1980-1984	1984-1986	1986-1992	1992-1998	1998-2004	2004-2010	2010 2016	2016-2021
<b>Dirección General de Gobierno.</b>	Secretaría de Gobierno.	Secretaría General de Gobierno.	Secretaría General de Gobierno.	Secretaría General de Gobierno;	Secretaría General de Gobierno;	Secretaría General de Gobierno;	Secretaría General de Gobierno
<b>Departamento de Gobernación;</b>	Secretaría de Finanzas.	Secretaría de Finanzas.	Secretaría de Planeación y Finanzas.	Secretaría de Finanzas;	Secretaría de Finanzas;	Secretaría de Finanzas;	Secretaría de Finanzas
<b>Departamento del Trabajo y de la Previsión Social;</b>	Secretaría de Contraloría General del Estado.	Secretaría de Planeación y Contraloría.	Secretaría de Fomento Agropecuario.	Secretaría de Educación y Cultura;	Oficialía Mayor de Gobierno	Secretaría de Administración;	Secretaría de Administración
<b>Departamento de Fraccionamientos</b>	Secretaría de Programación y Fomento Económico.	Secretaría de Obras Públicas.	Secretaría de Desarrollo Económico.	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional;	Secretaría de la Función Pública;	Secretaría de la Función Pública;	Secretaría de la Función Pública

<b>Departamento de Tránsito.</b>	Secretaría de Planeación y Desarrollo.	Secretaría de Educación y Servicios Sociales.	Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas.	Secretaría de Obras Públicas;	Secretaría de Desarrollo Económico	Secretaría de Economía;	Secretaría de Economía
	Secretaría de Educación y Servicios Sociales.	Secretaría de Desarrollo Rural Integral.	Secretaría de Educación y Cultura.	Secretaría de Desarrollo Agropecuario;	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Secretaría del Campo;	Secretaría del Campo
<b>Dirección General de Finanzas y Tesorería.</b>	Secretaría de Administración.	Secretaría de Industria, Turismo y Minas.	Secretaría de la Contraloría General del Estado.	Secretaría de Desarrollo Económico;		Secretaría del Agua y Medio Ambiente;	Secretaría del Agua y Medio Ambiente
<b>Departamento de Ingresos;</b>		Oficialía Mayor.	Oficialía Mayor.	Oficialía Mayor;	Secretaría de Obras Públicas	Secretaría de Infraestructura;	Secretaría de Obras Públicas
<b>Departamento de Contabilidad y Egresos;</b>					Secretaría de Turismo;	Secretaría de Turismo;	Secretaría de Turismo
<b>Departamento de Catastro.</b>				Contraloría Interna; y	Secretaría de Educación y Cultura;	Secretaría de Educación;	Secretaría de Educación y Cultura

<b>Dirección General de Programación y Fomento Económico.</b>				Coordinación General Jurídica.	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	Secretaría de Desarrollo Social:	Secretaría de Desarrollo Social
<b>Departamento de Programación y Presupuesto;</b>						Subsecretaría de la Juventud;	
<b>Departamento de Fomento Económico.</b>						Subsecretaría de las Personas con Discapacidad;	
<b>Dirección General de Planeación y Desarrollo Urbano.</b>						Secretaría de las Mujeres;	Secretaría de las Mujeres
<b>Departamento de Obras Públicas;</b>					Secretaría del Zacatecano Migrante;	Secretaría del Zacatecano Migrante;	Secretaría de Migración
<b>Departamento de Planeación y Desarrollo Urbano.</b>					Secretaría de Seguridad Pública	Secretaría de Seguridad Pública;	Secretaría de Seguridad Pública

<b>Dirección General de Educación y Servicios Sociales.</b>						Secretaría de Salud;	Secretaría de Salud;	Secretaría de Salud
<b>Departamento de Asistencia Social.</b>						Coordinación General Jurídica, y	Coordinación General Jurídica, y	Coordinación General Jurídica
								Coordinación Estatal de Planeación
							Jefatura de Oficina del Gobernador	Jefatura de Oficina del Gobernador
<b>Procuraduría General de Justicia.</b>	Procuraduría General de Justicia del Estado.	Procuraduría General de Justicia.	Procuraduría General de Justicia.	Procuraduría General de Justicia del Estado;	Procuraduría General de Justicia.	Procuraduría General de Justicia.	Procuraduría General de Justicia.	Fiscalía General de Justicia de Zacatecas <sup>166</sup>
<b>Sub-Procuraduría;</b>								
<b>Averiguaciones Previas;</b>								
<b>Policía Judicial;</b>								
<b>Peritajes.</b>								

<sup>166</sup> En el año 2018 la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas fue dotada de autonomía constitucional de acuerdo a una serie de modificaciones que buscaron transformar el sistema de procedencia de justicia a nivel nacional.

<b>Dirección General de Administración.</b>							
<b>Departamento de Recursos Humanos;</b>							
<b>Departamento de Recursos Materiales;</b>							
<b>Departamento de Documentación y Registro.</b>							
<b>Comisión Interna de Administración y Programación.</b>							

Fuente: Elaboración propia con base en la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, 2016.

El siguiente gobierno (1992-1998) encabezado por Arturo Romo Gutiérrez, hizo modificaciones a la ley orgánica de la administración pública dos años después del inicio del gobierno, donde destaca la alineación del desarrollo urbano con el de las comunicaciones y la obra pública. Hasta este punto, ha de notarse que en la denominación de las entidades que componen la administración pública estatal no existe de manera tácita referencia concreta a temáticas como ecología, medio ambiente, saneamiento, agua, biodiversidad u otros, sino hasta el gobierno de Miguel Alonso Reyes (2010-2016) en términos de la administración Pública centralizada.

#### 4.2 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal 1998-2013

Del año 1998 al 2013, han sido dos las modificaciones de gran envergadura a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, independientemente de que se han generado varias que poco a poco han ido configurando la organización de la burocracia centralizada en la actualidad.

En primera instancia, en el año 2000, casi dos años después del inicio del mandato constitucional del Gobernador Ricardo Monreal Ávila, se promovió una reforma legal que procuró establecer un nuevo perfil gubernamental. El fin de la reforma era generar una modernización del aparato burocrático que, combinado con las ideas de la planeación del desarrollo de la administración que prácticamente iniciaba, se generara un espacio donde hubiera mayor orden, enfoque de corte regional y rubros como la planeación tuvieran un mayor protagonismo.

Pueden destacarse las responsabilidades de las Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional; de Obras Públicas; de Desarrollo Agropecuario y de Desarrollo

Económico, pues se erigieron en el eje de la presencia regional del gobierno estatal; por otro lado, también vale la pena destacar que las responsabilidades gubernamentales relacionadas con la sustentabilidad ambiental y particularmente con el agua, seguían siendo nulas en cuanto a la administración centralizada y sólo existían pequeños entes dentro de la administración descentralizada: el Instituto de Ecología y Medio Ambiente de Zacatecas, y la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado.

El mismo esquema persistió durante los gobiernos de Ricardo Monreal Ávila y de Amalia García Medina; las configuraciones administrativas de los responsables de los temas ambientales e hídricos en el estado permanecieron, no así los recursos que se les destinaba para el ejercicio de sus atribuciones, como se verá más adelante.

Pasaron doce años para que se diera una nueva reforma administrativa estatal; en agosto de 2012, se aprobaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal que surtirían efecto a partir del primer día de 2013; aquí destacan la creación de una Unidad de Planeación (UPLA) y de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente (SAMA).

En el primer caso, la Unidad tiene la responsabilidad de “la conducción de la planeación y evaluación del desarrollo y en la integración, aprobación y seguimiento de los programas operativos anuales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal”; por el lado de SAMA, tiene la responsabilidad de vincular los trabajos de cuidados medio ambientales con la administración del recurso hídrico.

Es importante también considerar que dicho esquema organizativo de la administración estatal no coincidía con la organización del gobierno federal, pero se fue generando una adaptación local a los cambios federales que se tuvieron desde la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006). Dicho de otra forma, la estructura administrativa local difería de la federal y ello implicaba la posibilidad de tener diferencias en cuanto a comunicación, organización y compatibilidad de



agendas gubernamentales, aunque es obligado decir que se tuvo relación ordinaria con las dependencias federales.

#### 4.2.1 Gasto público ambiental en Zacatecas 1998-2016

En este apartado se da cuenta de un breve análisis del gasto público ambiental realizado en Zacatecas en el periodo 1998- 2018. Se parte de la idea de que el gasto público es una palanca de la actividad económica en el gobierno subnacional como se explicó en el apartado número dos del segundo capítulo de esta tesis.

Si bien el presupuesto para el Ejercicio Fiscal ha aumentado en el periodo 1997-2018 esto no significa que en términos netamente monetarios se traduzca en una mejoría pues debido al proceso de inflación que experimenta la economía mexicana, al realizar el ejercicio de Deflactación tomando como año base el 2018, la cantidad de dinero efectivo “disminuye”.

En el Anexo 1 se encuentran los datos que dan cuenta del ejercicio en este apartado, con la nota de que, en primera instancia, el ejercicio de búsqueda de cifras nos llevó a revisar archivos históricos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas para rastrear los datos. Es preciso apuntar que el desglose de los datos presupuestales se hace con base en las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Zacatecas de 1997 a 2018, consultadas de forma electrónica, del año 2008 a la fecha, y de manera física en el Archivo Histórico de la Legislatura del Estado de Zacatecas para los años anteriores.

Desde el año 2013 el ejercicio presupuestal de agua y medio ambiente está a cargo de la Secretaría de Agua y Medio Ambiente como entidad de la Administración Pública Centralizada, anterior a esa fecha, el Ejercicio dependía de dos instancias de la Administración Pública Descentralizada: la Comisión Estatal de

Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Zacatecas (CEAPA) y del Instituto de Ecología y Medio Ambiente del Estado de Zacatecas (IEMAZ).

No está de más señalar que, desafortunadamente, diversas disposiciones o determinaciones organizaciones respecto del manejo del archivo limitaron esta investigación por la inexistencia de archivos de manera uniforme, con diferenciaciones en contenido y normatividad, pues a final de cuentas estamos hablando de registros de hace poco más de veinte años cuya articulación se ha modificado, entre otras cuestiones, por diferentes normatividades que han buscado homologar y homogeneizar la presentación de la información.

En el anexo se presentan varias series de datos: en primer lugar, mostramos una tabla que se refiere única y exclusivamente al registro del gasto en el Estado de Zacatecas, es decir, el presupuesto total ejercido de los años 1997 a 2018. Es importante señalar que a pesar de que el periodo de análisis de esta tesis abarca principalmente de 1998 a 2016, decidimos mostrar esta serie de datos para abarcar el año final (1997) de la administración estatal previa a Ricardo Monreal Ávila (1998-2004) y dos años (2017 y 2018) después del término de Miguel Alonso Reyes (2010-2016). En la Tabla 14 se muestra la información:

Tabla 15 Presupuestos de egresos del estado de Zacatecas. Presupuesto total y desglose de los rubros de agua y medio ambiente a precios corrientes.

AÑO	PRESUPUESTO ESTATAL ZACATECAS EJERCICIO FISCAL	PRESUPUESTO ESTATAL AGUA Y MEDIO AMBIENTE		
		AGUA	MEDIO AMBIENTE	TOTAL
1997	2,002,858,737	4,295,968	0	4,295,968
1998	3,274,306,985	1,389,799	0	1,389,799
1999	3,956,875,790	9,027,202	856,102	9,883,304
2000	5,899,388,721	10,200,166	6,625,732	16,825,898
2001	7,155,836,979	10,085,016	3,857,273	13,942,289
2002	7,948,533,000	12,343,331	4,007,309	16,350,640
2003	8,208,373,123	13,736,329	4,268,604	18,004,933
2004	8,381,829,165	14,196,581	4,367,465	18,564,046
2005	9,165,649,347	16,851,109	5,343,418	22,194,527
2006	10,448,438,276	207,715,627	3,881,616	211,597,243
2007	11,664,503,459	320,958,780	10,066,224	331,025,004
2008	13,946,148,368	863,395,170	11,146,948	874,542,118
2009	16,365,003,078	409,692,070	62,316,899	472,008,969
2010	17,942,988,456	140,052,227	31,678,425	171,730,652
2011	19,184,527,262	593,377,765	34,902,373	628,280,138
2012	24,975,478,101	443,277,236	43,531,617	486,808,853
2013	22,578,562,881	80,594,182	10,277,783	90,871,965
2014	24,308,801,080	187,435,137	14,399,853	201,834,990
2015	25,913,841,581	479,876,453	25,519,090	505,395,543
2016	27,552,097,693	280,538,473	17,729,241	298,267,713
2017	35,011,087,757	0*	583,596,174	583,596,174
2018	34,941,953,849	469,956,331	13,060,958	483,017,289

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas del Gobierno del Estado de Zacatecas de los ejercicios fiscales 1997 a 2018. \*Para el año 2017 no hay registro de gasto en el rubro de agua, pues en la clasificación de gasto éste fue incorporado dentro del rubro de medio ambiente.

Como se puede apreciar 2008 y 2011 han sido los años en donde se nota un incremento presupuestal para el rubro total de agua y medio ambiente; además, es notorio que la masa de presupuesto mayoritaria se destina al rubro de Agua

(entendiéndose su aplicación para las atribuciones especificadas de la Secretaria de Agua y Medio Ambiente en la LOAPE revisada con anterioridad) y, por otro lado, el rubro de Medio Ambiente tiene variaciones considerables a través de los años, no hay uniformidad ni seguimiento en su presupuesto y porcentualmente es considerablemente menor al destinado al agua.

En segundo lugar, queremos mostrar los datos de la población porque, a diferencia de la tendencia nacional, Zacatecas registra fluctuaciones contrarias. En la Tabla 16 se muestran los datos correspondientes:

Tabla 16 Población total en Zacatecas y Población total a nivel nacional, y porcentajes de crecimiento por año

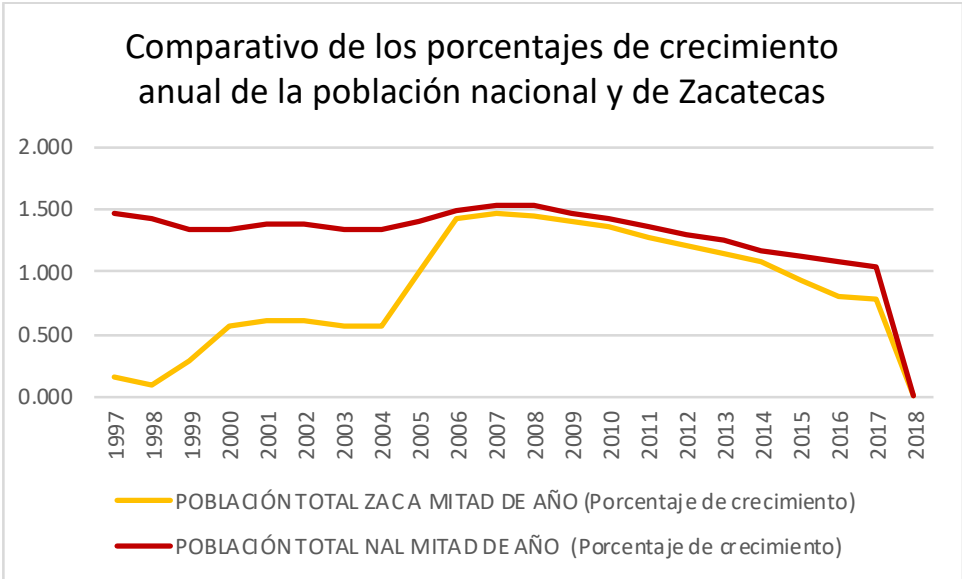
POBLACIÓN TOTAL ZAC A MITAD DE AÑO	POBLACIÓN TOTAL ZAC A MITAD DE AÑO (% de crecimiento)	POBLACIÓN TOTAL NAL MITAD DE AÑO	POBLACIÓN TOTAL NAL MITAD DE AÑO (% de crecimiento)
<b>1,363,429</b>	0.155	94720541	1.474
<b>1,365,536</b>	0.090	96116960	1.421
<b>1,366,763</b>	0.283	97482584	1.336
<b>1,370,630</b>	0.561	98785275	1.336
<b>1,378,314</b>	0.608	100105299	1.387
<b>1,386,698</b>	0.597	101493987	1.376
<b>1,394,980</b>	0.563	102890474	1.343
<b>1,402,836</b>	0.558	104272444	1.340
<b>1,410,658</b>	0.984	105669369	1.406
<b>1,424,542</b>	1.418	107155391	1.483
<b>1,444,747</b>	1.456	108744845	1.527
<b>1,465,789</b>	1.456	110405454	1.531
<b>1,487,129</b>	1.411	112095388	1.475
<b>1,508,108</b>	1.355	113748671	1.423
<b>1,528,547</b>	1.273	115367452	1.359
<b>1,548,006</b>	1.206	116935670	1.298
<b>1,566,677</b>	1.153	118453929	1.252
<b>1,584,738</b>	1.070	119936411	1.177
<b>1,601,701</b>	0.935	121347800	1.127
<b>1,616,675</b>	0.811	122715165	1.081
<b>1,629,789</b>	0.773	124041731	1.037
<b>1,642,388</b>	0.000	125327797	0.000

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y de CONAPO

Lo interesante de los datos anteriores es que Zacatecas no mantiene el ritmo de crecimiento de su población como la media nacional, esto es de llamar la atención porque la variable demográfica eventualmente repercute en las fórmulas de coordinación fiscal para la distribución de los recursos presupuestales por un lado y

por el otro, representa, a mayor detalle, la posibilidad de migración y/o despoblamiento de comunidades y municipios, sobre todo de aquellos donde la actividad económica es limitada o bien, donde se carece aún de servicios básicos como el agua potable. En la Gráfica 6 se muestra la evolución del comparativo porcentual de las poblaciones nacional y zacatecana, que a partir de 2006 muestran un comportamiento similar.

Gráfica 6 Evolución porcentual de la población nacional y la de Zacatecas



167

En tercer lugar, debemos destacar las cifras presupuestales de gasto en agua y medio ambiente, pero con una perspectiva sencilla a precios actuales, es decir, con las cifras deflactadas para tener una base que nos pueda ayudar al reconocimiento de variaciones de una manera más clara; la Tabla 16 muestra las cifras de gasto en Zacatecas. Para esta tabla, se realizó el análisis de deflactación y el Presupuesto de Ejercicio Fiscal (PEF) con lo siguiente:

Fórmulas utilizadas para el proceso de deflactación:

<sup>167</sup> Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, www.inegi.org.mx

1. Se obtiene el promedio anual del año base a usar del Índice Nacional de Precios al consumidor (INPC, 2016):  $INPC_{2016} = \sum_{i=0}^T INPCI / n$
2. Se construye el deflactor:  $Dx = \frac{INPC_x}{INPC_{2016}}$
3. Se transforma a precios del 2018, con el deflactor de cada año se multiplica por el monto que se desee transformar:  $Y_x = Dx * Mx$

Tabla 17 Deflactación de los presupuestos de Egresos del Estado de Zacatecas 1997-2018 en los rubros Total, Agua y Medio Ambiente. Porcentaje del Presupuesto Total correspondiente a los rubros señalados.

ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR CON BASE EN LA SEGUNDA QUINCENA DE JULIO DE 2018=100	PRESUPUESTO ESTATAL AGUA Y MEDIO AMBIENTE				
	PRESUPUESTO TOTAL ESTATAL REAL (PRECIOS DE AÑO 2018)	AGUA TOTAL REAL (PRECIOS DE AÑO 2018)	MEDIO AMBIENTE TOTAL REAL (PRECIOS DE AÑO 2018)	TOTAL REAL (PRECIOS DE AÑO 2018)	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO TOTAL QUE CORRESPONDE A AGUA Y MEDIO AMBIENTE
<b>31.4056</b>	6,330,859,407	13,579,175	-	13,579,175	0.21
<b>36.4080</b>	8,927,748,161	3,789,436	-	3,789,436	0.04
<b>42.4465</b>	9,254,010,124	21,112,065	2,002,180	23,114,245	0.25
<b>46.4754</b>	12,600,968,417	21,787,337	14,152,422	35,939,759	0.29
<b>49.4348</b>	14,369,690,998	20,251,798	7,745,819	27,997,617	0.19
<b>51.9217</b>	15,196,990,023	23,599,509	7,661,670	31,261,179	0.21
<b>54.2826</b>	15,011,238,848	25,120,607	7,806,301	32,926,908	0.22
<b>56.8276</b>	14,641,974,916	24,799,597	7,629,398	32,428,995	0.22
<b>59.0939</b>	15,397,159,641	28,307,783	8,976,283	37,284,066	0.24
<b>61.2387</b>	16,937,351,761	336,715,646	6,292,261	343,007,906	2.03
<b>63.6679</b>	18,187,185,553	500,435,951	15,695,163	516,131,114	2.84
<b>66.9309</b>	20,684,622,030	1,280,568,820	16,532,909	1,297,101,729	6.27
<b>70.4765</b>	23,051,114,537	577,076,508	87,777,190	664,853,698	2.88
<b>73.4060</b>	24,265,167,152	189,399,369	42,840,259	232,239,629	0.96
<b>75.9072</b>	25,089,273,076	776,011,657	45,644,866	821,656,522	3.27
<b>79.0281</b>	31,372,710,923	556,818,513	54,681,830	611,500,343	1.95

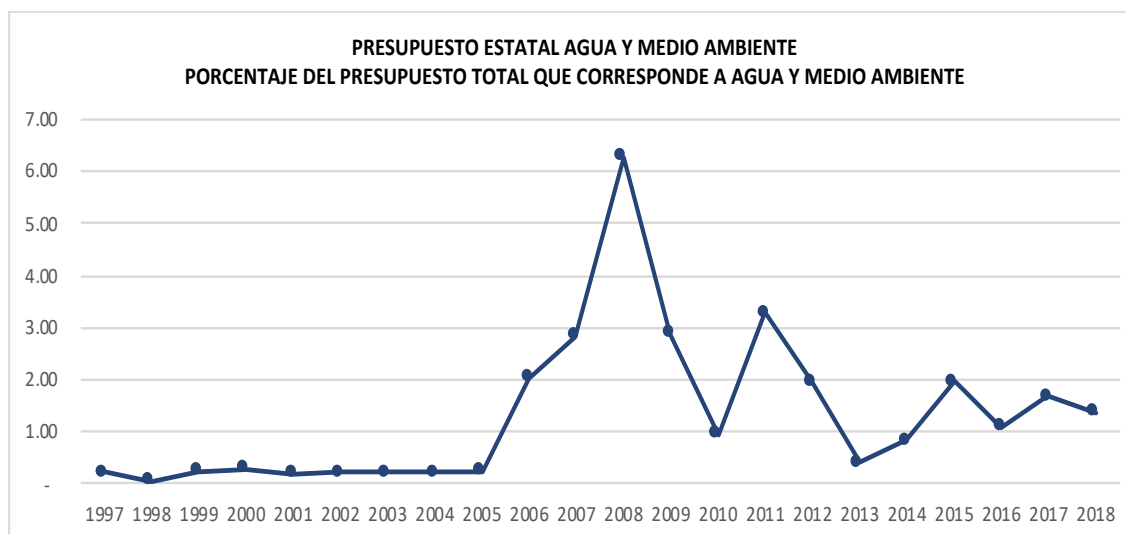
<b>82.0362</b>	27,321,871,569	97,525,423	12,436,942	109,962,364	0.40
<b>85.3330</b>	28,279,167,058	218,048,991	16,751,786	234,800,777	0.83
<b>87.6546</b>	29,347,908,153	543,469,019	28,900,844	572,369,863	1.95
<b>90.1279</b>	30,346,961,152	308,996,078	19,527,681	328,523,759	1.08
<b>95.5730</b>	36,365,575,231	-	606,173,985	606,173,985	1.67
<b>99.2704</b>	34,941,953,849	469,956,331	13,060,958	483,017,289	1.38

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas del Estado de Zacatecas 1997-2018, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Basado en los resultados, observamos que efectivamente el presupuesto sí va en aumento en términos nominales, sin embargo, su valor monetario en la actualidad no corresponde a tal monto, quedando por debajo su valor monetario, esto debido a la inflación, como se puede apreciar en la Gráfica 6.

168

Gráfica 7 Porcentaje del presupuesto total que corresponde a Agua y Medio Ambiente



Lo importante para esta tesis es que el promedio del porcentaje del presupuesto total destinado a agua y medio ambiente de la serie analizada 1997-2018 equivale

<sup>168</sup> Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Zacatecas de 1997 a 2018. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

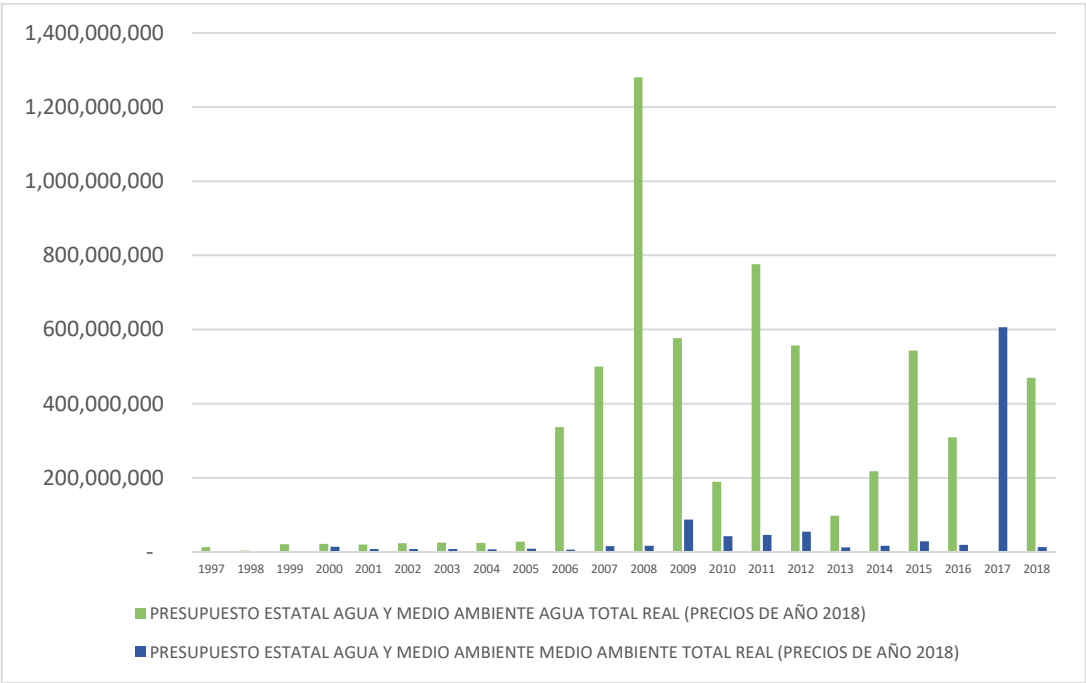


a 1.34% Es decir, de cada cien pesos del presupuesto para Zacatecas, solo \$1.34 pesos son destinados a la sustentabilidad ambiental, básicamente. Es de destacarse que en el año 1997 el porcentaje del “gasto verde” era de 0.21%, mientras que el año donde este porcentaje rebasó los históricos fue en el año 2008, donde alcanzó un 6.27%, una cifra que no ha sido homologada en otros años. Solo para citar un comparativo, el porcentaje de gasto en educación de Zacatecas ronda el 30% del presupuesto total, la mayoría destinado al pago de sueldos y salarios de los trabajadores de la educación.

Esta información presupone tres situaciones: 1) Hay una inercia presupuestal estructural, es decir, salvo que haya medidas o recursos extraordinarios, el presupuesto estatal destinado tanto para agua como para medio ambiente es sujeto de poco cambio y, en consecuencia, de nula variación; 2) es obvio que el gasto destinado es relativamente bajo para la importancia que tiene el tema, sobre todo si se revisa el sentido de otros grandes rubros de gasto estatal (revisar educación y salud), pero que son tópicos para una investigación posterior que pueda desentrañar las particularidades del gasto público estatal en Zacatecas y; 3) de 1997 a 2005 hubo un comportamiento estandarizado en el porcentaje del presupuesto; sin embargo, a partir de 2006 ha tenido una variación porcentual que no obedece a reglas claras institucionalizadas, sino que se pueden interpretar como variaciones

dentro del contexto de aumento de recursos extraordinarios; la Gráfica 7, por su parte, muestra los presupuestos a agua y medio ambiente:

.Gráfica 8 Gráfica de los presupuestos anuales destinados a los rubros de Agua y de Medio Ambiente en Zacatecas de 1997 a 2018, cifras en pesos



169

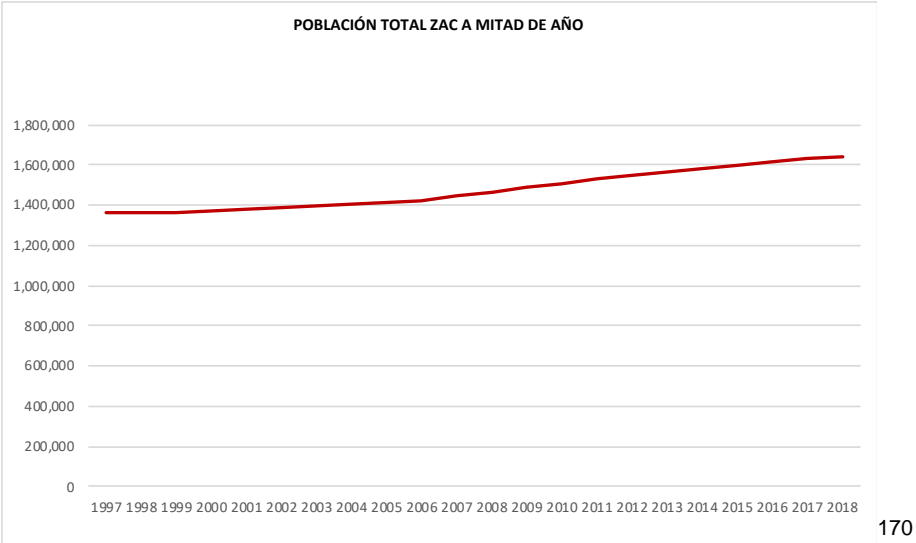
Aunado a lo anterior, en el estado de Zacatecas la población ha ido en aumento, situación que correlaciona de forma negativa estas dos variables: mientras que la población y la inflación van en aumento, el presupuesto para el rubro de agua y medio ambiente disminuye en términos reales al considerar otros problemas del estado como de interés central, dejando de lado el desarrollo ambiental y el acceso al agua.

Como los datos encontrados en INEGI, están presentados por medio de conteo intercensal 1990 al 2015, nos dimos a la tarea de buscar una base más

<sup>169</sup> Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Zacatecas 1997-2018. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas.

completa que nos permitiera determinar el comportamiento de la población entre dichos años censales (CONAPO) encontrando que, efectivamente, la población en el periodo 1997-2016 muestra crecimiento exponencial (ver Gráfica 3), mientras que la Gráfica 8 muestra el comportamiento de la población estatal:

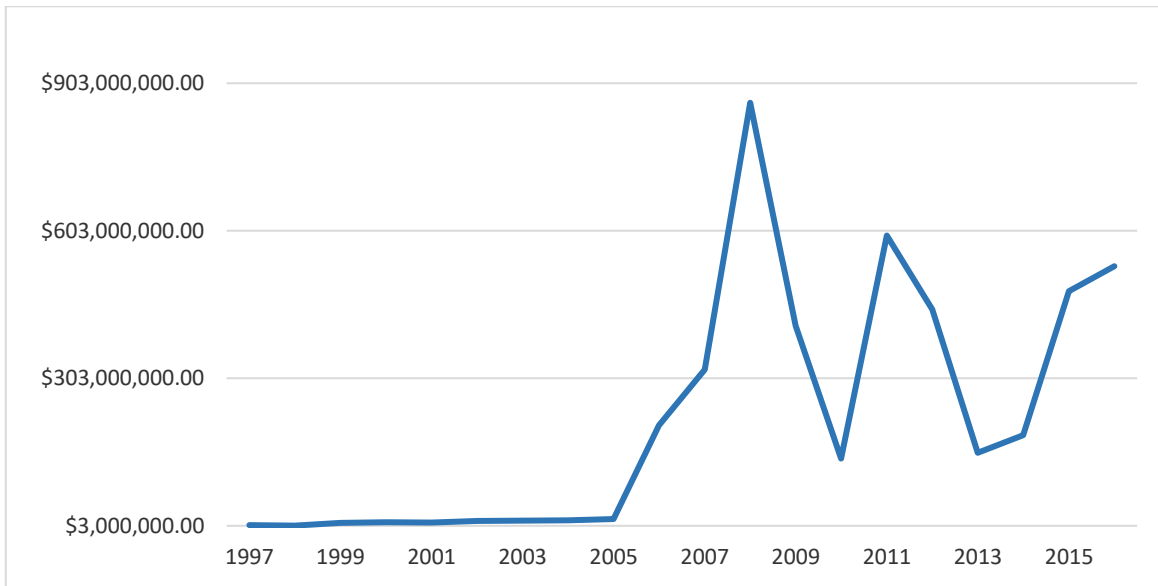
Gráfica 9 Población total del Estado de Zacatecas a mitad de año



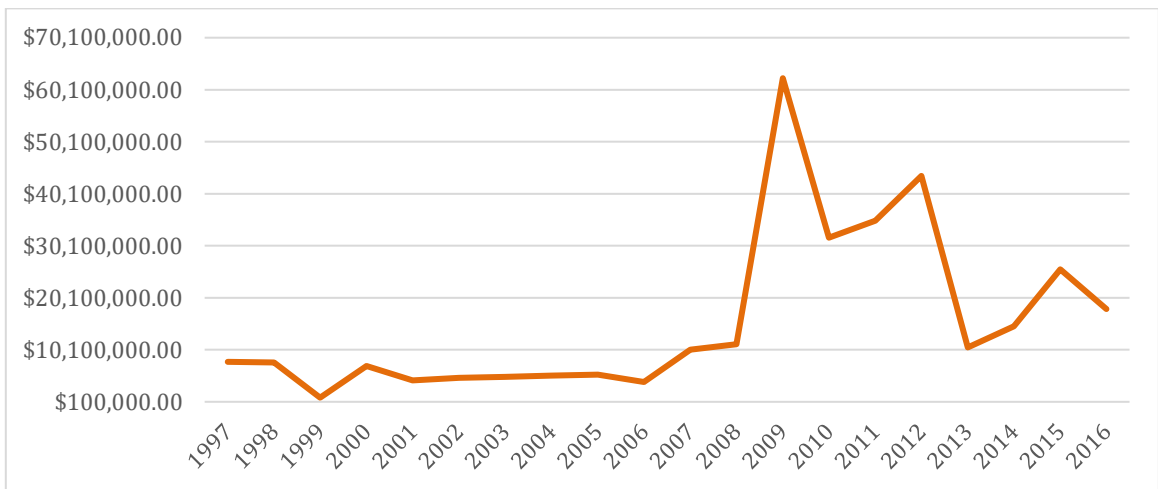
Si comparamos el gráfico de la Población con el gráfico para el Presupuesto de Agua y Presupuesto para el Medio Ambiente podemos darnos cuenta que tienen comportamientos muy distintos; el presupuesto para el Agua y el Medio Ambiente no presentan dicho crecimiento; al contrario, se podría decir que disminuye con el paso del tiempo (ver Gráficas 9 y 10).

<sup>170</sup> Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población para Zacatecas, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx) consultado el 22 de julio de 2019.

Gráfica 10 Comportamiento del Presupuesto destinado al rubro de Agua en Zacatecas, cifras en pesos



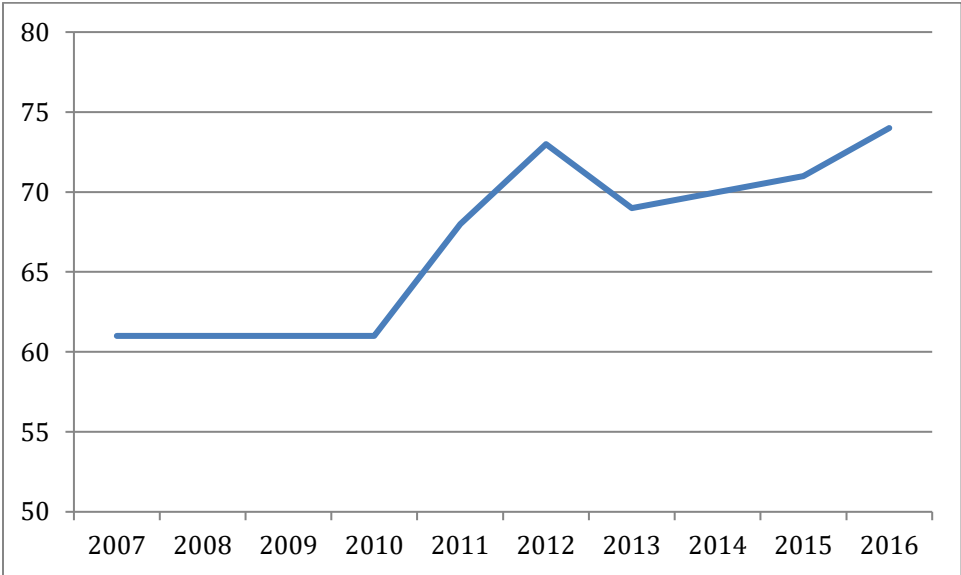
Gráfica 11 Comportamiento del Presupuesto destinado al rubro de Medio Ambiente en Zacatecas, cifras en pesos



Sin embargo, cabe mencionar que a pesar de que las gráficas nos muestren una disminución de presupuestos para el agua y medio ambiente, según datos recabados por el INEGI, algunos rubros respecto al agua han mejorado en los últimos años; tomando como referencia información recabada en el lapso de 1997-2016.

Por ejemplo, respecto al rubro “Plantas de tratamiento en operación, capacidad instalada y volumen tratado de aguas residuales por municipio y tipo de servicio según nivel de tratamiento” fue posible recabar información del periodo 2007 a 2016<sup>171</sup>, en el cual podemos observar estabilidad y crecimiento en la cantidad de plantas tratadoras de aguas residuales, que si bien aparentemente no es significativo, si realizamos la comparación del año 2007 en el que había 61 plantas al 2016 que son 74, observamos una diferencia de 13 plantas en 9 años (ver Tabla 17 y Gráfica 11).

Gráfica 12 Comportamiento del número de Plantas tratadoras de agua en operación en Zacatecas 1997-2016



<sup>171</sup> Incluimos en particular dicho periodo de información debido al faltante de datos de años anteriores, que tratan información específica de la misma variable (ver ANEXO 1).

Tabla 18 Número de Plantas tratadoras de agua en operación en Zacatecas 1997-2016 y su relación como entidades públicas o privadas, permisos de descarga y volúmenes, y disponibilidad.

AÑO	PLANTAS DE TRATAMIENTO EN OPERACIÓN	MEDIO AMBIENTE		PERMISOS DE DESCARGA Y VOLUMEN DE AGUAS RESIDUALES	VIVIENDA Y URBANIZACIÓN
		PÚBLICO	PRIVADO		DISPONIBILIDAD DE AGUA ENTUBADA Y ACCESO AL AGUA
1997					
1998					
1999					
2000					264004
2001					
2002					
2003					
2004					
2005					295913
2006					
2007	61				
2008	61				
2009	61				
2010	61				340475
2011	68				
2012	73	69	4	147	
2013	69	65	4	146	
2014	70	66	4	147	
2015	71	67	4	128	418756
2016	74	70	4	196	

Asimismo, en la Tabla 17, sobre el rubro de “Permisos de descarga y volumen de aguas residuales vertidas a cuerpos de agua receptores de control federal por uso del agua. Doméstico- Industrial- Múltiple- Público urbano– Servicios”, encontramos información particularmente de los años 2012 al 2016<sup>172</sup>; teniendo que durante los años 2012 al 2014 no hay cambios drásticos sobre dichos permisos, es en el 2015 que se muestra un decrecimiento de permisos, pues de 147 disminuye a 128; sin embargo, del 2015 al 2016 muestra un crecimiento notorio, ya que de tener 128

<sup>172</sup> Incluimos en particular dicho periodo de información debido al faltante de datos de años anteriores, que trataran información específica de la misma variable (ver ANEXO 2).

permisos en el 2015 para el siguiente año se consigue tener 196 permisos. Lo cual, a grandes rasgos muestra que en este periodo hubo mejoría respecto a dicho rubro.

Finalmente, otro de los rubros en el que se muestra una mejoría respecto al agua es en el de “Disponibilidad de agua entubada y acceso al agua” tomando como referencia los años censales del 2000 al 2015, recabando información sobre ocupantes de viviendas particulares habitadas por municipio y su distribución porcentual según disponibilidad de agua entubada y acceso al agua entubada, dentro o fuera de la vivienda, y por acarreo, de llave comunitaria o de otra vivienda, por pipa, de un pozo, de un río, arroyo o lago, de recolección de lluvia, no especificado.

En la gráfica 8, se puede observar que la disponibilidad de agua entubada y acceso al agua que tiene la población zacatecana va en aumento. Por otra parte, si observamos más detalladamente las cifras de viviendas que cuentan con dicho servicio (ver tabla 16), podemos notar que aparentemente el aumento de un lapso a otro de años no es relativamente grande. Sin embargo, tomando en cuenta otros factores respecto al desarrollo social de una población, y el factor de inflación, el simple hecho de que la diferencia de aumento sea mínima, esto ya significa que hay mejoría respecto a este rubro, pues el costo de materiales no es el mismo cinco, diez o quince años después. La Tabla 18 pretende mostrar la información relacionada con la disponibilidad del agua para eventualmente hacer un análisis de la pertinencia de gasto.

Tabla 19 Disponibilidad de agua entubada y acceso al agua. Viviendas particulares habitadas\*

<b>Año</b>	<b>Disponibilidad de agua entubada y acceso al agua</b>
<b>2000</b>	264,004
<b>2005</b>	295,913
<b>2010</b>	340,475
<b>2015</b>	418,756
* Excluye las siguientes clases de vivienda: locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios.	

Por tanto, respecto a la información anterior sobre el agua, se concluye que hay evidencia de que el presupuesto del ejercicio fiscal asignado al concepto de agua, de alguna u otra forma se ha empleado para la mejoría de algunos rubros.

Finalmente, ya analizado por separado cada uno de los rubros de interés: agua, medio ambiente, inflación y población, se realizó un comparativo general del comportamiento porcentual de estos rubros, de manera que se comparen en una misma sintonía el comportamiento de estas variables en el periodo 1997-2016. Obteniendo las siguientes gráficas, en las cuales podemos observar que el presupuesto de ejercicio fiscal destinado para agua, está por encima del resto de las variables. Además, la representación porcentual respecto a todas las variables guarda el mismo comportamiento ya analizado anteriormente, es decir, el presupuesto para medio ambiente sigue estando por debajo del presupuesto ejercido para agua, la población va en aumento, y la inflación se mantiene estable en los últimos años.

Por otro lado, tenemos la Tabla 19 y la Gráfica 12 que se refieren a la capacidad instalada en plantas de tratamiento en operación de agua residual municipal (las cifras están en litros por segundo); este indicador es relevante para esta tesis ya

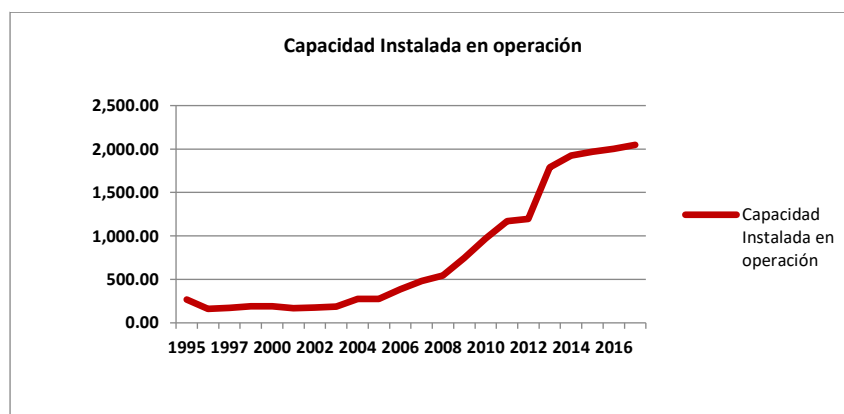


que da cuenta de los esfuerzos de inversión para que a lo largo y ancho del estado existan

Tabla 20 Capacidad instalada en plantas de tratamiento en operación de agua residual municipal (cifras en litros por segundo)<sup>173</sup>

Año	Capacidad Instalada en operación
1995	268.40
1996	161.00
1997	172.00
1999	190.75
2000	190.75
2001	167.80
2002	177.80
2003	186.00
2004	273.70
2005	273.70
2006	385.90
2007	480.60
2008	545.60
2009	747.50
2010	970.82
2011	1,170.80
2012	1,194.63
2013	1,787.68
2014	1,924.97
2015	1,970.12
2016	2,003.10
2017	2,047.57

Gráfica 13 Capacidad instalada en plantas de tratamiento en operación de agua residual municipal (cifras en litros por segundo)



- Al no haber desarrollo del medio ambiente (o en este caso poco apoyo financiero) y disminuir la capacidad del acceso al agua, empieza a manifestarse una brecha de marginación de determinados conjuntos poblacionales del estado.

<sup>173</sup> Fuente: SEMARNAT.

[http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi\\_apps/WFServlet?IBIF\\_ex=D3\\_AGUA07\\_01%26IBIC\\_user=dgeia\\_mce%26IBIC\\_pass=dgeia\\_mce&NOMBREANIO=\\*%26NOMBREENTIDAD=Zacatecas](http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D3_AGUA07_01%26IBIC_user=dgeia_mce%26IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREANIO=*%26NOMBREENTIDAD=Zacatecas) Consultado el 14 de julio de 2019

- Esta brecha empieza a generar otro tipo de problemas como rezago social y pobreza, fenómenos que se empiezan a asociar con otro tipo de carencias como falta de acceso a los servicios básicos, educación y atención médica.
- Mientras en una zona poblacional exista deficiencia en el medio ambiente y un acceso escaso a los servicios públicos básicos, el desarrollo económico de la población se pone en juego, situación que los limita a desenvolverse como trabajadores calificados o insertarse en una mejor economía al no tener los elementos estructurales necesarios.

## Conclusiones

1. La construcción de un marco teórico analítico considerando la vertiente desarrollista del estructuralismo, considerando la arquitectura de las formas actuales de la administración pública basadas en el institucionalismo sirve como mecanismo de análisis que aporta explicación al cómo y por qué funcionan las organizaciones públicas en la actualidad.
2. No son una construcción reciente, son el resultado de años de arreglos institucionales en los que una idea del desarrollo (la sustentable) encuentra en el gasto público y elemento claro de reflejo de intereses, prioridades, preocupaciones y visiones gubernamentales.
3. Para avanzar en la consolidación del desarrollo sustentable como paradigma de mejora de las condiciones económicas, sociales, pero sobre todo ambientales, es necesario que los gobiernos nacionales y subnacionales dimensionen las implicaciones que el modelo tiene y, a partir de ahí, construir su propia definición dentro de las tareas gubernamentales. Pero para dar ese salto, es necesario reconocer el estado de las cosas, el diagnóstico, y éste no pasa únicamente por variables cuantitativas sino cualitativas. Un ejemplo de esto puede considerarse en el Buen Vivir.
4. El gasto público es el combustible del vehículo de las políticas desarrollistas; el uso de los recursos públicos no solamente refleja las prioridades de un gobierno en un momento y circunstancia determinada, sino también refleja la forma en que éste se ha desarrollado (el gasto), algo que se interpreta como producto de una serie de circunstancias que a través del tiempo han logrado robustecer la institucionalidad formal e informal alrededor de la aplicación de recursos.
5. Este es un tema innacabado pues existe un sinnúmero de elementos comparativos entre países y gobiernos subnacionales cuya historia sobre el

gasto ayuda a entender a las estructuras de gobierno, su importancia, las relaciones entre poderes, los posibles contrapesos, los mecanismos de participación, las consideraciones para eficientar el mismo, entre muchas otras cosas. Estados Unidos, Costa Rica y México pueden ser entidades nacionales que sirvan de referencia para el estudio de la instrumentación de una visión del desarrollo sustentable, dadas las características institucionales y organizacionales de políticas ambientales y de gasto público que tienen estas naciones y sus características en la definición de su gasto público y su integración política, económica y social.

6. Zacatecas, Coahuila y Nuevo León son entidades federativas de la nación mexicana que, a pesar de compartir una zona geográfica del país, tienen diferentes consideraciones sobre las ideas de desarrollo sustentable tanto en planes y programas como en organización institucional de la administración pública y en definiciones de gasto. La ausencia de criterios similares en cuanto al desarrollo sustentable en la organización de la administración pública, y la importancia de la materia en la estructura de gobierno, llama la atención porque existe una tendencia notoria a privilegiar las cuestiones encaminadas al progreso económico e detrimento del medio ambiente.
7. El contexto en el cual una entidad federativa toma decisiones en relación con una visión de desarrollo y a partir de esta, de cuestiones ambientales y de gasto público, cuenta mucho. El contexto tiene varias aristas, pero en particular, la que determina el territorio, ofrece una serie de limitantes que no solamente tienen que ver con la capacidad “física” de este, sino con la conveniencia de la aplicación de medidas. En el papel, el gasto público está determinado por pesos y centavos cuyo valor puede ser similar en estados y municipios; sin embargo, la capacidad de acción o de incidencia puede ser mucho menor por las condiciones que impone el territorio. Para tomar decisiones en cuanto a sustentabilidad ambiental y gasto público (y la combinación de ambas) hay que considerar el territorio.

8. La sustentabilidad ambiental es un tema de enorme importancia actual y futura; su entendimiento pleno y su traslado al ámbito institucional conllevan la construcción de conceptos y la adaptación de los mismos a la realidad de los territorios donde, en primer lugar, los gobiernos necesitan cimentar su actuación con un marco jurídico acorde a la naturaleza del problema, de los acuerdos sociales y de la naturaleza de los espacios físicos.
9. Más a detalle, podemos afirmar que los intereses de los gobiernos en este tema y en otros, seguramente da cuenta de la perspectiva que tienen de la importancia, o no, de la sustentabilidad en sus territorios, y de cuál sea la idea que, a través de la planeación del desarrollo, puede existir sobre el tema, la temporalidad de los gobiernos, la evolución de los mismos, las capacidades financieras y las realidades que el medio ambiente y la explotación de los recursos naturales -principalmente el agua- trae consigo.
10. En este sentido, vale la pena señalar que el agua como recurso finito, es y debe seguir siendo el centro de las políticas de protección a los recursos naturales, pero quizás sea tiempo de cambiar su conceptualización: el agua define la calidad del medio ambiente, o las políticas medio ambientales definen el cuidado sobre el agua, ya sea en términos económicos (por el uso agrícola o ganadero, o por su uso industrial en minería, consumo, etc.), temas en los que, es preciso recalcar, los gobiernos subnacionales, en el caso de México, tienen poca ingenerancia normativa y limitadas capacidades institucionales.
11. La presupuestación y el modelo de desarrollo empleado en un gobierno (incluidos los subnacionales) se convierten en un binomio ineludible y que demanda claridad en cuanto a la definición de prioridades. En el caso de Zacatecas, el presupuesto para gasto destinado al medio ambiente es mínimo, y la gran mayoría de los recursos que ejerce la dependencia encargada de velar por equilibrio medio ambiental sólido están destinados al rubro de agua. Vale la pena señalar que esos recursos son transferidos de la

federación hacia el estado, por lo que se interpreta que la capacidad estatal de destinar recursos propios a la protección del medio ambiente es nula.

12. La Agenda 2030 ofrece una variedad de tópicos cuya instrumentación pasan en primer plano por los gobiernos subnacionales. En la medida en que dicha agenda sea conocida, comprendida y aprehendida por los gobiernos en primera instancia y posteriormente por la población, se conocerá con mayor claridad un modelo de desarrollo que en esencia, trata de conciliar los diferentes intereses de la sociedad y que pone en el centro de la discusión el tema ambiental.
13. Con eso en consideración, no sería nada descabellado pensar en la posibilidad de que en lo sucesivo, la presupuestación y la posterior ejecución del gasto público pasen del plano de la planeación a la ejecución, pero con perspectiva de sustentabilidad ambiental.
14. En el mismo tenor, es preciso abrir la discusión respecto de la urgente necesidad de construir capacidades institucionales y de corresponsabilizar a los gobiernos locales de la agenda ambiental y el financiamiento que conlleva. Desde revisar los mecanismos de coordinación fiscal y de gasto, hasta evaluar reformas respecto de responsabilidades de los municipios y los estados en materia ambiental.
15. El tránsito hacia el desarrollo sustentable en el país depende del fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional, particularmente en la disposición de suficiente personal calificado. Por lo tanto, la capacitación debe considerar como principales destinatarios a los cuadros técnicos y directivos del sector público, con sus instancias homólogas de los gobiernos estatales y municipales, a fin de contribuir al desarrollo de las competencias y habilidades requeridas desde sus espacios de gestión.
16. Desde esta perspectiva, la estrategia de sustentabilidad se construye sobre la base de un proceso gradual de integración de políticas y el establecimiento de indicadores de sustentabilidad que conlleva acciones de cambio

institucional en varios planos. Esta se da a través de la incorporación de enfoques ambientales y condicionantes de sustentabilidad en los procesos de planeación y en la misma formulación de políticas relevantes de todos los sectores de la administración pública federal, de la extensión de responsabilidades a lo largo de todos los organismos estatales, de la generación de espacios permanentes de efectiva interacción y coordinación institucional (gabinetes y consejos especializados), lo que presupone una nueva dimensión política, jurídica y ética, concientización y sensibilización entre los servidores públicos, teniendo como base los programas sectoriales, o de gabinete que preside el Ejecutivo Federal, así como los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

17. En el Informe Nuestro Futuro Común se establece una visión que es indispensable que sea adoptada por los gobiernos y cuyo primer elemento a considerar debe ser el gasto público, y es preciso considerar dos cosas: en primer término, este trabajo concluye que se advierte una ignorancia sobre los orígenes del concepto de sustentabilidad como modelo de desarrollo con equilibrios en los gobiernos subnacionales y, en segundo término, es preciso replantearse la posibilidad de limitar o detener inercias de gasto público ligadas a las consideraciones de sustentabilidad con los recursos naturales como base del desarrollo económico. Los gobiernos deben hacer un mayor esfuerzo porque entendamos del pasado para que aseguremos un futuro ambientalmente fuerte.

## Bibliografía

1. Aguilar Villanueva, Luis (2003): El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.
2. Aguilar Villanueva, Luis (2006). Gobernanza y gestión pública. México, Fondo de Cultura Económica.
3. Amsden, Alice H. (1989). Asia's next giant: South Korea and late industrialization, Oxford University Press, New York.
4. Arellano Gault, David (2004). Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. México. Fondo de Cultura Económica.
5. Arellano Gault, David (coord.) (2004). Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina. México. Cámara de Diputados. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
6. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1995). Ley No. 7554, "Ley Orgánica del Ambiente", [https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa\\_rica/costa\\_rica\\_7554.pdf](https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa_rica/costa_rica_7554.pdf) consultada el 13 de abril de 2014.
7. Astudillo Moya, Marcela (2005). La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. Vol. 36, No 141. Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía.
8. Ayala Espino, José (2002). Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México. Fondo de Cultura económica.
9. Azamar Romero, Alejandro. (2017). Efecto del gasto público subnacional en el crecimiento económico de las entidades federativas de México 1990-2014. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México, México. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/88908> consultado el 13 de marzo de 2017.



10. Badii, M.H. (2004). Desarrollo sustentable: fundamentos, perspectivas y limitaciones (*Sustainable development: fundamentals, perspectives & limitations*). <http://eprints.uanl.mx/12374/1/desarrollo%20sustentable.pdf>  
Consultado el 26 de marzo de 2014.
11. Badii, M.H. (2009). Desarrollo sustentable: Fundamentos y perspectivas. Pp. 1-33. En: M.H. Badii & J. Castillo (eds.). Desarrollo Sustentable: Bases Socioeconómicas y Ambientales. UANL, Monterrey.
12. Badii, M.H., E. Palacios, A. Guillen & K. Cortez (2009). El crecimiento versus desarrollo. *Calidad Ambiental*, XV (1): 17-24.
13. Balvanera, Patricia; Cotler, Helena (2007). Acercamientos al estudio de los servicios ecosistémicos *Gaceta Ecológica*, núm. 84-85, julio-diciembre, pp. 8-15 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Distrito Federal, México.
14. Bardach, Eugene (1998). La recopilación de la información para la investigación de las políticas públicas. En *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. CIDE.
15. Barnard, C. (1968). *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press. (pp. 40-61).
16. Barzelay, M. (1998). *Atravesando la democracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, FCE.
17. Barzelay, M. (2003). *La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita*. *Gestión y Política Pública*, XII (2)
18. Bastidas-Morales, J. M. (2015). Neo-Institucionalismo y Desarrollo Endógeno como Alternativa Regional. *Modernidad y Subjetividad, Vinculación y Desarrollo Local*. *Ra Ximhai*, 11, 145–157. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=101769351&site=ehost-live>
19. Bielschowsky, R. (comp.) (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.

20. Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.) (2018). Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del periodo 2008-2018, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
21. Bustelo, Pablo (1999): Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico, España, Editorial Síntesis.
22. Cabrero Mendoza, Enrique (2003). Políticas públicas municipales: una agenda en construcción. México, D.F. Miguel Ángel Porrúa. Centro de Investigación y Docencia Económica.
23. Cadaval Sampedro, María (2003). Consideraciones en torno al gasto público. Revista Galega de Economía, vol. 12, núm. 1 (2003), pp. 1-8 1 ISSN 1132-2799.
24. Camacho Valdez V, Ruiz Luna A. (2012). Marco conceptual y clasificación de los servicios ecosistémicos. Revista Bio Ciencias, enero, Vol.1 Núm. 4, Año 2, pp. 3- 15.
25. Carabias, Julia (1995). Manejo de recursos naturales y pobreza rural. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica.
26. Carmona Lara, María del Carmen, (2004): Análisis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, CODHEM, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/13/pr/pr21.pdf>
27. Carrillo Castro, Alejandro (1980): “La reforma administrativa en México”, Porrúa, vol. III, México.
28. Carrillo Viramontes, J.; Ponce Rodríguez, R. (2015). Análisis comparativo de las transferencias óptimas condicionadas en una federación fiscalmente centralizada / *Comparative analysis of optimal conditional transfers in a fiscally centralized federation*. Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 22(43-1), 84-103.  
doi:<http://dx.doi.org/10.20983/noesis.2013.1.3>

29. Carson, Rachel (2010). Primavera silenciosa. Barcelona. Grupo Planeta (GBS).
30. Casar, Ma. Amparo (2001). El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Programa de Presupuesto y Gasto Público.
31. Castañeda Delgado, Germaín A.; Pérez Escatel, Aldo A. (2015). La problemática del manejo de los residuos sólidos en seis municipios del sur de Zacatecas. *Región y sociedad*, 27(62), 97-115. Recuperado en 10 de julio de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252015000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252015000100004&lng=es&tlng=es) .
32. Cejudo, Guillermo (2011). Nueva Gestión Pública, México, Siglo XXI Editores.
33. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2012). Ley de Ingresos de la Federación 2013, CEFP/026/2012, diciembre de 2012, recuperado de [http://www.cefp.gob.mx/new/archivo\\_historico.php](http://www.cefp.gob.mx/new/archivo_historico.php) 18 de febrero de 2016.
34. Chíguil Figueroa, F. (2014). El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y sus efectos en el endeudamiento y el esfuerzo fiscal del Distrito Federal y de las entidades del país, 1995-2010. *Análisis Económico*, XXIX (71), 79-111.
35. Christensen, N. L., A. M. Bartuska, J. H. Brown, S. Carpenter, C. D'Antonio, R. Francis, J. F. Franklin, J. A. Macmahon, R. F. Noss, D. J. Parsons, C. H. Peterson, M. G. Turner and R. G. Woodmansee (1996). The report of the Ecological Society of America Committee on the scientific basis for ecosystem management. *Ecological Applications*, 6(3): 665-691.
36. Coase, Ronald (1991). La empresa, el mercado y la ley, Madrid, Alianza Editorial.
37. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002). La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2322/2/S2002002\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2322/2/S2002002_es.pdf)

38. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002a). Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5758/1/S0211879\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5758/1/S0211879_es.pdf)
39. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004). Los síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso de México. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6728-sindromes-sostenibilidad-desarrollo-caso-mexico>
40. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). El gasto en protección ambiental en América Latina y el Caribe. Bases conceptuales y experiencia regional. Colección Documentos de Proyecto.
41. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). Estimación del gasto público en protección ambiental en Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37909/S1500088\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37909/S1500088_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
42. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf) revisado el 5 de julio de 2019.
43. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2015) Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago de Chile.
44. CONAGUA, (2015). Manual de integración. <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/Manual%20de%20Integracion,EOyF.pdf>
45. Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado de Zacatecas. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas del año 2016.

46. Cypher, J.; J. Dietz (2009). *The process of economic development* (3rd ed.). London: Routledge.
47. Dernbach, J. C. (1998). "Sustainable Development as a Framework for National Governance" *Case Western Reserve Law Review* Vol. 49. Recuperado el 31 de agosto de 2016, de [http://works.bepress.com/john\\_dernbach/34/](http://works.bepress.com/john_dernbach/34/)
48. Dernbach, J. C.; Cheever, Federico (2015). "Sustainable Development and Its Discontents", en *Transnational Environmental Law*, 4:2, Cambridge University Press, pp. 247–287.
49. Dewan, Sabina; Michael Ettlinger (2009). *Comparing Public Spending and Priorities Across OECD Countries*. Center for American Progress, [https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2009/10/pdf/oecd\\_spending.pdf](https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2009/10/pdf/oecd_spending.pdf)
50. Diario Oficial de la Federación (2012). Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Diario Oficial de la Federación, 26 de noviembre de 2012. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)
51. Díaz Coutiño, Reynol (2011): *Desarrollo sustentable. Una oportunidad para la vida*, McGraw Hill, México.
52. Downs, Anthony (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy* 65: pp. 135–150., <http://www.hec.unil.ch/ocadot/ECOPOdocs/cadot2.pdf>
53. Drexhage, John; Deborah Murphy (2010), *Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012 (Background Paper)*, UN. International Institute for Sustainable Development (IISD).
54. Ehrlich, P. R. and A. H. Ehrlich (1972). *Population Resource Environment*. Freeman & Company, N. Y.
55. El Khanji, S. &. (2016). Water utilization and water quality in endogenous economic growth. *Environment and Development Economics*, 21(5), 626-648.
56. Enríquez, Isaac (2009). *La construcción social de las teorías del desarrollo: un estudio histórico/crítico para incidir en el diseño de las políticas públicas*.

Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, LXI Legislatura, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales.

57. Espinosa P. Salvador (2014). Mecanismos informales de negociación presupuestal y el impacto de las participaciones en el gasto de los estados: El caso de Baja California, México. *Gestión y política pública*, vol.23 no.1 México ene. 2014 [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792014000100002&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792014000100002&script=sci_arttext&tlng=en)
58. Fajnzylber, Fernando (1988). *International Competitiveness: agreed goal, hard task*. CEPAL Review, Santiago de Chile.
59. Fajnzylber, Fernando (1990). *El medio ambiente en la actual estrategia de crecimiento económico*. Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile
60. Flores Vega, M.; Espejel Mena, J. (2009). *La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo*. *Espacios Públicos*, 12 (24), 46-70.
61. Foladori, Guillermo; Naína Pierri (Coord.) (2005), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México. Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
62. Fondo Monetario Internacional (FMI) (2002). "Dimensiones fiscales del desarrollo sostenible". Preparado con ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible; Johannesburgo, 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional, Washington.
63. Frederickson, George H. (1983), *Nueva administración pública*, México, N. O. E. M. A. Editores.
64. Furtado, Celso (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*, Argentina, Editorial EUDEBA.
65. Furtado, Celso (1982). *El subdesarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
66. Furtado, Celso, (1983). *Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario*; México, Fondo de Cultura Económica.

67. García-Colín Scherer, Leopoldo y Mariano Bauer (coords.) (1996). Energía, ambiente y desarrollo sustentable: el caso de México. México. El Colegio Nacional. UNAM, Programa Universitario de Energía.
68. García-Zamora, R., Pérez-Veyna, Ó., Foladori, G., Delgado-Wise, R., Moctezuma-Longoria, M., Reyes-Rivas, E., Márquez-Covarrubias, H., Rivera-Castañeda, P. (2007). Paradojas de la migración internacional y el medio ambiente. Economía, Sociedad y Territorio, VI (24), 975-994.
69. Gil Antonio, M., & Reyes Hernández, H., & Márquez Mireles, L., & Cardona Benavides, A. (2014). Disponibilidad y uso eficiente de agua en zonas rurales. Investigación y Ciencia, 22 (63), 67-73.
70. Girón, Alicia. (2016). Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030: Frente a las Políticas Públicas y los Cambios de Gobierno en América Latina. Problemas del desarrollo, 47(186), 3-8. Recuperado en 10 de julio de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362016000300003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362016000300003&lng=es&tlng=es).
71. Gobierno de Costa Rica (2010). ¿Qué es MIDEPLAN? Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/q1Q3Cd4EQ7iPLYPUV9atLw> consultado el 28 de septiembre de 2014.
72. Gobierno de Costa Rica (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora, diciembre,2010 <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/cFm1AnffRG6AL-5L8lfgGg> consultado el 22 de septiembre de 2014.
73. Gobierno de Costa Rica (2014). El Presupuesto Nacional en Costa Rica”. Dirección General de Presupuesto Nacional.
74. Gobierno de Costa Rica (2014). Costa Rica verde y azul. Informe de Labores 2010 –2014. Ministerio de Ambiente y Energía [https://minae.go.cr/recursos/2014/INFORME\\_FINAL\\_MINAE\\_2010-2014.pdf](https://minae.go.cr/recursos/2014/INFORME_FINAL_MINAE_2010-2014.pdf) consultado el 18 de mayo de 2014.

75. Gobierno de Costa Rica (2014). Proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la república para el ejercicio económico del 2013. Expediente nº 18.554. [www.costarica.gob](http://www.costarica.gob)
76. Gobierno de Costa Rica (2015). Historia del MINAE. Ministerio de Ambiente y Energía. [https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa\\_rica/costa\\_rica\\_7554.pdf](https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa_rica/costa_rica_7554.pdf) consultado el 2 de octubre de 2014
77. Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica (2010). “Fiscal Year 2011–2015 EPA Strategic Plan, Achieving Our Vision”, U.S. Environmental Protection Agency, September, <http://nepis.epa.gov/Exe/ZyNET.exe> consultado el 23 de septiembre de 2015
78. Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica (2014). About EPA. Environmental Protection Agency. <https://www.epa.gov/aboutepa> consultado el 23 de septiembre de 2015.
79. Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica (2014). Branches of the U.S. Government. <https://www.usa.gov/branches-of-government> consultado el 4 de noviembre de 2014
80. Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica (2014). Budget of the U.S. Government. <https://www.usa.gov/budget> consultado el 4 de noviembre de 2014.
81. Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica (2014). Informe sobre el estado de la nación. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/discurso-sobre-el-estado-de-la-uni-n>
82. Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica (2014). Our Government. The Executive Branch. <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-executive-branch/> consultado el 5 de noviembre de 2014.
83. Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica (2015) <http://www2.epa.gov/laws-regulations/laws-and-executive-orders#majorlaws> se puede consultar el listado de normatividad dirigida a la seguridad



- humana y protección al ambiente de la EPA. Consultado el 24 de agosto de 2015.
84. Gobierno del Estado de Nuevo León (2009). Decreto Núm. 5 Publicado en Periódico Oficial de 2 de octubre de 2009.  
[http://www.tcanl.gob.mx/docs/ley\\_organica\\_de\\_la\\_administracion\\_publica\\_para\\_el\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon.pdf](http://www.tcanl.gob.mx/docs/ley_organica_de_la_administracion_publica_para_el_estado_de_nuevo_leon.pdf)
  85. Gobierno del Estado de Nuevo León (2011). Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015.
  86. Gobierno del Estado de Nuevo León (2016). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 del Estado de Nuevo León  
[http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/30jun\\_pednl2016-2021.pdf](http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/30jun_pednl2016-2021.pdf)
  87. Gobierno del Estado de Zacatecas (1994). Decreto #96. Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado. <http://jiapaz.gob.mx/Historia.php>
  88. Gobierno del Estado de Zacatecas (2013). Reglamento Interior de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente. Suplemento 9 al No. 25 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado correspondiente al día 27 de marzo del 2013. Tomo CXXIII Núm. 25 Zacatecas, Zac., miércoles 27 de marzo del 2013 <http://omg.zacatecas.gob.mx>
  89. Gobierno del Estado de Zacatecas (2015). Plan Hídrico Estatal. Visión 2030 Zacatecas.  
[http://www.finanzas.gob.mx/contenido/2015/Marco%20Prog2015/UPLA/2\)%20Programa%20H%C3%ADdrico%20Estatal%20visión%202030.pdf](http://www.finanzas.gob.mx/contenido/2015/Marco%20Prog2015/UPLA/2)%20Programa%20H%C3%ADdrico%20Estatal%20visión%202030.pdf)  
consultado el 22 de julio de 2018.
  90. Gobierno del Estado de Zacatecas (2017). Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2018. Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el 20 de diciembre del 2017.
  91. González García, Juan (2009). Teoría del Desarrollo Económico Neoinstitucional. Una alternativa a la pobreza en el Siglo XXI. México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa.
  92. González Gaudiano, Édgar Javier (coord.) (2008). Educación, medio ambiente y sustentabilidad. México. UANL/Siglo XXI

93. González Gaudiano, Édgar, & Arias Ortega, Miguel Ángel. (2009). La educación ambiental institucionalizada: actos fallidos y horizontes de posibilidad. *Perfiles educativos*, 31(124), 58-68. Recuperado en 01 de febrero de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982009000200005&lng=es&tlng=pt](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982009000200005&lng=es&tlng=pt)
94. Guerrero, Omar (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. *Revista Digital Universitaria*. 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3, <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html> recuperado el 19 de mayo de 2015.
95. Guerrero, Omar (2001). Organizaciones públicas y gobierno, Medellín, *Signos Públicos*, Año 2, Núm. 4, 2001, pp. 59-72.
96. Guerrero, Omar (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.
97. Guess, G.M.; Leloup, L.T. (2010). Comparative public budgeting: Global perspectives on taxing and spending. *Comparative Public Budgeting: Global Perspectives On Taxing And Spending*. 1-294.
98. Guillén, Arturo (2004). Revisitando la teoría del desarrollo bajo la globalización. *Revista Economía UNAM (México DF: UNAM)* No 1, enero-marzo.
99. Guimarães, Roberto Pereira (1994). El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal? <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/3634> consultado el 16 de febrero de 2014.
100. Gulick, Luther (1937). *Science, values and public administration*, *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, p. 191.
101. Gutiérrez Barba, Blanca Estela y Norma Ivonne Herrera Colmenero (s/a). *La Ingeniería Ambiental en México*, Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología del Instituto Politécnico Nacional, Visto en: [http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res111/txt4\\_2.htm](http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res111/txt4_2.htm) consultado el 3 de febrero de 2015.

102. Gutiérrez Garza, Esthela y Edgar González Gaudiano (2010), De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Una historia multidisciplinaria, México, Siglo XXI.
103. Gutiérrez Nájera, R. (1996). El desarrollo sustentable: un camino a seguir. *Espiral*, II (5), 197-227.
104. Guzmán López, F. (2016). Economía política del despojo territorial. Megaminería a cielo abierto en Zacatecas bajo el capital global 1982-2014. [ricaxcan.uaz.edu.mx](http://ricaxcan.uaz.edu.mx).  
<http://ricaxcan.uaz.edu.mx/xmlui/bitstream/handle/20.500.11845/79/Tesis%20UAED%20FGuzm%C3%A1n%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
105. Hardin, Garreth (1968). "The Tragedy of Commons" en *Science*, v. 162 pp. 1243-1248.  
Traducción de Horacio Bonfil Sánchez. *Gaceta Ecológica*, núm. 37, Instituto Nacional de Ecología, México, 1995. <http://www.ine.gob.mx/>
106. Harmon, M., y Mayer, R. (1999). Teoría de las organizaciones para la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica.
107. Henry, Nicholas L., "La Raíz y las Ramas: Peripecias de la Administración Pública Hacia el Futuro", en Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 45.
108. Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven. Conn: Yale University Press.
109. Holmes, G. (2013). Exploring the Relationship Between Local Support and the Success of Protected Areas. *Conservation and Society*, 11(1), 72-82.  
Retrieved from <http://0-www.jstor.org.millennium.itesm.mx/stable/26393100>
110. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, IISD (1994). Making budgets green. <http://www.iisd.org/pdf/greensumm.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2013.
111. Ivanova, A.; Rangel, E.; Celaya, R. y A. Gámez, (2012). APEC: más allá del comercio. Cómo el mecanismo de cooperación económica Asia-

Pacífico contribuye al desarrollo sustentable, la ciencia y la formación de recursos humanos, México, Senado de la República-UABCS-Universidad de Colima, México.

112. Jáuregui Nolen, Elena Catalina; Tello Medina, Diana Cristina y Rivas García, María del Pilar. (2012). Desigualdad y política ambiental en México. *Economía mexicana. Nueva época*, 21(2), 251-275. Recuperado en 10 de julio de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20452012000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20452012000200002&lng=es&tlng=es).
113. Jefatura de Oficina de la Presidencia de la República. Estrategia Nacional de Implementación de la Agenda 2030. Ver [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412433/Estrategia\\_Nacional\\_Implementacion\\_Agenda\\_2030.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412433/Estrategia_Nacional_Implementacion_Agenda_2030.pdf) , revisado el 27 de octubre de 2018.
114. Kay, Cristóbal (1999). Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. *Una perspectiva latinoamericana. Nueva Sociedad* Nro. 158 noviembre-diciembre 1998, pp. 100-119
115. Kay, Cristóbal. (2009). Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? *Revista mexicana de sociología*, 71(4), 607-645. Recuperado en 28 de junio de 2014, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032009000400001&lng=es&tlng=pt](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000400001&lng=es&tlng=pt)
116. Key, Jr. V. O. (2012). A Theory of Critical Elections. *Journal of Politics* 17(1): 3-18
117. Kinto, M. (2014). ¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
118. Leff, Enrique (2010). *Saber Ambiental*. México. Siglo XXI Editores.
119. Lewiss, W.A. (1954). "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor". *The Manchester School*. May

120. Lezama, José Luis y Domínguez, Judith. (2006). Medio ambiente y sustentabilidad urbana. Papeles de población, 12(49), 153-176.  
Recuperado el 02 de julio de 2015 de  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252006000300007&lng=pt&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252006000300007&lng=pt&tlng=es)
121. Lhérisson, Hugues Harry (1999). Estudio introductorio. En Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (comps.) Administración pública. El estado actual de la disciplina. México. FCE, CNCPAP.
122. Light, Andrew y Hale, Benjamin (2018) Year One of Donald Trump's Presidency on Climate and the Environment, Ethics, Policy & Environment, 21:1, 1-3, DOI: 10.1080/21550085.2018.1471797.
123. López-Vallejo Olvera, M. (2014). La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional. Revista de El Colegio de San Luis, IV (7), 102-130.
124. Lubchenco, J., A.M. Olson, L.B. Brubaker, S.R. Carpenter, M.M. Holland, S.P. Hubbell, S.A. Levin, J.A. Macmahon, P.A. Matson, J.M. Melillo, H.A. Mooney, C.H. Peterson, H.R. Pulliam, L.A. Real, P.J. Ragal & P.J. Risser. (1996). The Sustainable biosphere initiative: An ecological research agenda. Ecology, 72(2): 371-412. En Badii, M.H. 2009. Desarrollo sustentable: Fundamentos y perspectivas. Pp. 1-33
125. Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (comps.) (1999) Administración pública. El estado actual de la disciplina. México. FCE, CNCPAP.
126. Majone, Giandomenico (2005). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México. FCE, CNCPAP.
127. Maldonado Valera, Carlos; Palma, Andrea (2013). La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis. CEPAL. Serie Políticas Sociales No.179 en  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6196> consultado el 13 de junio de 2019

128. Mallorquín, Carlos (1998). "El joven Furtado y el pensamiento económico de su época" In *European Review of Latin American and Caribbean Studies*; junio, núm., 64; The Hague, Holanda, 1998.
129. Marquis, C. Y. (2017). *State-Mediated Globalization Processes and the Adoption of Corporate Social Responsibility Reporting in China*. . *Management and Organization Review*, , 13(1), 167-191.
130. Martínez González, J. G. (2015). Reforma al presupuesto federal, *Cotidiano, Revista de La Realidad Mexicana*, 30(192), 63–68.
131. Martínez Puón, R. (2008). Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VI (9), 127-143.
132. Martinussen, John Degnbol; Engberg-Pedersen, Poul (2003); *Aid: Understanding International Development Cooperation*, Zed Books.
133. Mathiasen, David (1998). "The New Public Management and its critics". *International Public Management Journal* Vol.1, No2. En Martínez Puón, R. (2008). Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VI (9), 127-143.
134. McNeely, Jeffrey A., Kenton R. Miller, Walter V. Reid, Russell A. Mittermeier and Timothy B. Werner (1990). *Conserving the world's biological diversity*. IUCN, Gland, Switzerland; WRI, CI, WWF-US, and the World Bank, Washington, D.C. en <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1990-017.pdf> Recuperado el 22 de mayo de 2015.
135. Meadows, D.H.; Meadows, D.L.; Randers, J; Behrens, W. (1972). *Limits to growth*. Report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind. New York, Unioverse Books.
136. Montes, José María y Leff, Enrique (2000). *Problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, México, Siglo XXI Editores*.

137. Moore, S. (s.f.). Legitimacy, Development and Sustainability: Understanding Water Policy and Politics in Contemporary China. . The China Quarterly, 1-21.
138. Moore, S. 2015. "The development of water markets in China: progress, peril, and prospects." Water Policy 17, 253–267
139. Morales, M J. y Moreno, R. (2011). Democracia y gestión pública: fundamentos para la reforma del estado en México. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
140. Moreno Espinosa, Roberto (2009): Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.
141. Munayer Sandoval, Laila Patricia; Sour, Laura (2006): Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México, Documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
142. Muñoz Amato, Pedro (1973). Introducción a la Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica.
143. Myrdal, G (1957). Economic Theory and Under-developed Regions. London: Duckworth
144. Naciones Unidas (1972). Conferencia Internacional sobre el Medio Humano, Estocolmo,  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3614/10.pdf>
145. Naciones Unidas (1987). Informe "Nuestro Futuro Común". Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
146. Naciones Unidas (1992). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.  
<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
147. Naciones Unidas (1996), Indicadores para el Desarrollo Sostenible: Marco de referencia y Metodologías. Nueva York, agosto.

148. Naciones Unidas (2002). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo.  
<https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>
149. Naciones Unidas (2014). Decenio Internacional para la Acción 'El agua, fuente de vida' 2005-2015, en  
[https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/water\\_and\\_sustainable\\_development.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/water_and_sustainable_development.shtml)
150. North, Douglas (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura. Económica. México.
151. Nurkse, Ragnar (1953). Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries. Pp. VII, 163. New York: Oxford University Press.
152. Obregón Díaz, Carlos (2008). Institucionalismo y desarrollo. Pensamiento Universitario Iberoamericano, México, Primera edición, recuperado de  
[https://www.researchgate.net/publication/277331771\\_Institucionalismo\\_y\\_Development](https://www.researchgate.net/publication/277331771_Institucionalismo_y_Development) 16 de junio de 2016
153. OECD (2011), Government at a Glance 2011, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en) consultado el 13 de octubre de 2014
154. OECD (2015), General government spending (indicator). doi: 10.1787/a31cbf4d-en (Accessed on 22 julio de 2015).
155. Olano Alor, A. (2014). El institucionalismo histórico comparado. Lecturas sobre América Latina. opera, 15, pp. 5-29.
156. Olvera García, José Luis (2001). En Morales y Gómez, Juan Miguel y Moreno Espinosa, Roberto (sordos.) Democracia y gestión pública. Fundamentos para la reforma del Estado en México. México. Universidad Autónoma del Estado de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
157. Ostrom, Elinor (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press.



158. Padilla-Bernal, Luz E.; Reyes-Rivas, Elivier; Lara-Herrera, Alfredo; Pérez-Veyna, Óscar. (2012). Competitividad, eficiencia e impacto ambiental de la producción de frijol (*Phaseolus vulgaris* L.) en Zacatecas, México. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 3(6), 1187-1201. Recuperado en 10 de julio de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-09342012000600010&lng=es&tlng=pt](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-09342012000600010&lng=es&tlng=pt)
159. Pardo, María del Carmen (2009). *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México.
160. Pérez Campuzano, Enrique y Valderrábano Almegua, María de la Luz (Comps.) (2011). *Medio ambiente, sociedad y políticas ambientales en el México contemporáneo: una revisión interdisciplinaria*. México: Universidad Autónoma de Guerrero: Instituto Politécnico Nacional: Miguel Ángel Porrúa.
161. Peters, Guy (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Primera edición. Editorial Gedisa S.A., Barcelona, España.
162. Petrei, Humberto; Trejos, Juan Diego; Thompson Chacón, Eric (2006). *El Gasto Público en Costa Rica*". <https://publications.iadb.org/es/el-gasto-publico-en-costa-rica>
163. Pierri, Naína (2005): *Historia del concepto de desarrollo sustentable*, en Foladori, Guillermo; Naína Pierri (Coord.) (2005), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México. Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
164. Prebisch, Raúl (1947). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Naciones Unidas. Cepal. Santiago de Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch\\_desarrollo\\_problemas.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch_desarrollo_problemas.pdf)

165. Preston, P. W. (1999). La experiencia del desarrollo de América Latina: teóricos del desarrollo institucionalista. Una introducción a la teoría del desarrollo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
166. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) (2013). Glosario de términos.  
[http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/766/1/mx/glosario.html?num\\_letra=3&num\\_letra\\_siguiente=4](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/766/1/mx/glosario.html?num_letra=3&num_letra_siguiente=4)
167. Quadri de la Torre, Gabriel (2006). Políticas Públicas: Sustentabilidad y Medio Ambiente. México, D. F.: Instituto Tecnológico de Monterrey.
168. Quintana Juárez, Graciela Diana (2011). Antecedentes y marco conceptual del desarrollo sustentable. En: Villavicencio Ortiz, Ma. de los Ángeles (Coord.) (2011). Desarrollo Sustentable en el contexto actual. Educar para la sustentabilidad: paradigma de cambio y conservación. En <https://vdocuments.mx/libro-desarrollo-sustentable-contexto-actual.html> recuperado el 12 de junio de 2015.
169. Quintana, Aderak. (2012). Federalismo fiscal en México: Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal. Problemas del desarrollo, 43(170), 204-205. Recuperado en 12 de enero de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S030170362012000300010&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S030170362012000300010&lng=es&tlng=es)
170. Ramírez García, A., & Cruz León, A., & Morales Carrillo, N., & Monterroso Rivas, A. (2016). El ordenamiento ecológico territorial instrumento de política ambiental para la planeación del desarrollo local. Estudios Sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional, 26 (48), 69-99.
171. Rivas Leone, J. A. (2015). Institucionalismo, neoinstitucionalismo y calidad de la democracia. Provincia, (33), 87–127. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=117822710&site=ehost-live> el 29 de octubre de 2017.
172. Rodríguez, Octavio (1993). La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, México, Siglo XXI Editores.

173. Rodríguez, Octavio (2006). El Estructuralismo Latinoamericano. México: Siglo XXI, 2006
174. Rojas Orozco, Cornelio (2003). El desarrollo sustentable, nuevo paradigma para la administración pública. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/14936.pdf> consultado el 26 de mayo de 2019.
175. Rosenstein Rodan, P. (1943). Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. Economic Journal. June-September
176. Ruiz Mejía, D., y López Ribera, I. (2003). Equidad de género, medio ambiente y políticas públicas: el caso de México y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Revista de Estudios de Género. La ventana, (17), 43-77.
177. Salcedo Guzmán, M. P. (2010.). El Desarrollo Sustentable. Modelo de conciliación entre el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente. Gestión y Estrategia,(37), 17-31-.
178. Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. The Review of Economics and Statistics, 36 (4): 387-389.
179. Sánchez González, J. (2001). La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdés.
180. Sánchez González, J. (2009). Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 16 (49), 37-72.
181. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2002). Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, segunda edición, SHCP; México.
182. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2017). Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, Estrategia Programática. [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/pef2017/docs/33/r33\\_ep.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/pef2017/docs/33/r33_ep.pdf)

183. Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (2015). Antecedentes del Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey. Ver <http://www.sadm.gob.mx/PortalSadm/jsp/seccion.jsp?id=143&opm=0&sadm=28> consultado el 25 de julio de 2015.
184. Shafritz, J. y Hyde, A. (Recopiladores) (1999). Clásicos de la Administración Pública, F. C. E., México.
185. Shapiro, Helen; Lance Taylor (1990). The state and industrial strategy. World Development 18 (6): 861-878.
186. Singer, Hans (1950). The distribution of gain Between Investing and Borrowing Countries. American Economic Review No. 40 1950 pp. 472-499
187. Smoke, Paul (2017). Fiscal decentralisation frameworks for Agenda 2030: understanding key issues and crafting strategic reforms. Commonwealth Journal of Local Governance 2017, <http://dx.doi.org/10.5130/cjlg.v0i20.6024>
188. Sour Vargas, Delia Laura 2017. "Esfuerzo fiscal de las entidades federativas mexicanas durante el periodo 2004 al 2012," Economía: teoría y práctica, Universidad Autónoma Metropolitana, México, vol. 47(2), p. 191-216, Julio-dic.
189. Stiglitz, Joseph (2000). La economía del sector público. España. Anthony Bosch.
190. Tamayo Castroparedes, Jorge (1999). Estudio introductorio. En Harmon, M., y Mayer, R. (1999). Teoría de las organizaciones para la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica.
191. Tapia Téllez, G. (2016). Incrementalismo presupuestal en México: Un análisis de los programas presupuestarios del PEF 2010-2015. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, (16)
192. Thorp, Rosemary (2000). El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta. En La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2000.

193. Toledo, Víctor M. ¿De qué hablamos cuando hablamos de sustentabilidad? Una propuesta ecológico política. *Interdisciplina* 3, no 7 (2015): 35-55.
194. Tomassino, Humberto, Guillermo Foladori y Javier Taks (2005). La crisis ambiental contemporánea, en Foladori, Guillermo y Naína Pierri (Coord.) (2005), ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México. Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
195. Transparencia Internacional, (2008). Informe Global de la Corrupción 2008. Resumen ejecutivo.  
[https://webantigua.transparencia.org.es/indices\\_global\\_de\\_la\\_corrupcion/informe\\_global\\_2008/resumen\\_ejecutivo\\_informe\\_global\\_2008.pdf](https://webantigua.transparencia.org.es/indices_global_de_la_corrupcion/informe_global_2008/resumen_ejecutivo_informe_global_2008.pdf)  
recuperado el 14 de agosto de 2016.
196. Trémolet, S., & Rama, M. (2012). Tracking national financial flows into sanitation, hygiene and drinking-water . UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water .
197. Trémolet, S.; Rama, M. (2012). Tracking national financial flows into sanitation, hygiene and drinking-water: working paper. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/75225>
198. Ugalde, Luis Carlos, (2018). La negociación política del presupuesto 1997 – 2018. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México. Integralia Consultores, Senado de la República, LXIII Legislatura.
199. Uvalle, Ricardo (1998). Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. México. UNAM-FCPyS/UAEM/IAPEM.
200. V. O. Key, Jr. (1999). La falta de una teoría presupuestaria, en Clásicos de la Administración Pública, Shafritz, J. y Hyde, A. (Recopiladores), F. C. E., México.

201. Valenzuela-Reynaga, Rodolfo, Adriana Verónica Hinojosa-Cruz, (2017). Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México. Vol. 14, No 42, Economía UNAM.
202. Velázquez Guadarrama, César. (2006). Determinantes del gasto estatal en México / C. Velázquez. Gestión y Política Pública. XV.
203. Vilchis, José Martínez (2005). Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México. Universidad Autónoma del Estado de México Convergencia vol.12 no.39 Toluca sep./dic. 2005.
204. Villarreal Martínez, María Teresa (2009). Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "La participación de los ciudadanos en la gestión pública", Caracas, <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/los-consejos-ciudadanos-y-la-gestion-publica-en-nuevo-leon>
205. Villavicencio Ortiz, Ma. de los Ángeles (Coord.) (2011). Desarrollo Sustentable en el contexto actual. Educar para la sustentabilidad: paradigma de cambio y conservación. En <https://vdocuments.mx/libro-desarrollo-sustentable-contexto-actual.html>, recuperado el 12 de junio de 2015.
206. Villavicencio Ortiz, Ma. de los Ángeles (Coord.) (2011). Desarrollo Sustentable en el contexto actual. Educar para la sustentabilidad: paradigma de cambio y conservación. En <https://vdocuments.mx/libro-desarrollo-sustentable-contexto-actual.html> , recuperado el 12 de junio de 2015.
207. Wade, Robert (1990), Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton University Press.
208. Wildavsky, A. (1989). La Política del Proceso Presupuestario, Ediciones Prisma, México.
209. Williamson, Oliver. 2000. Economic Institutions and Development: A View from the Bottom, Olson y Kåhköhnen, eds., A Not-So-Dismal Science:

Development and the Political Economy of Institutions, Oxford, Oxford University Press.

210. Willoughby, W. (1999) El movimiento en pro de la reforma presupuestaria en los Estados Unidos, en Shafritz, J. y Hyde, A. (Recopiladores). Clásicos de la Administración Pública, F. C. E., México.
211. Willoughby, W. (2012). The Movement for Budgetary Reform in the States, New York, D. Appleton and Co.
212. Wilson, Woodrow (1887). El estudio de la administración pública. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19897/17852> , 25 de febrero de 2014.
213. Wolfensberger Scherz, Lily (2005). Sustentabilidad y desarrollo: suficiente siempre. Cámara de Diputados, Estados Mexicanos, LIX Legislatura.
214. Wong-González, P. (2010). Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. Estudios Sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional, (1 Esp.), 10-39.
215. World Health Organization (WHO) (2017). UN-Water global analysis and assessment of sanitation and drinking-water report: financing universal water, sanitation and hygiene under the sustainable development goals. Geneva.
216. Yale University (2018). Environmental Performance Index. EPI, Yale. <http://epi.yale.edu/our-methods>

#### Otros recursos electrónicos

1. <http://ceascoahuila.gob.mx>
2. <http://coahuila.gob.mx/>
3. <http://www.census.gov/popclock/>
4. <http://www.diputados.gob.mx/>

5. <http://www.ianl.org.mx>
6. <http://www.inegi.org.mx>
7. <http://www.nl.gob.mx>
8. <http://www.segucoahuila.gob.mx>
9. <https://en.unesco.org>
10. <https://es.medicare.gov>
11. <https://presidencia.go.cr/>
12. <https://scholar.google.com.mx/>
13. <https://www.cepal.org/es>
14. <https://www.conagua.gob.mx>
15. <https://www.millenniumassessment.org>
16. <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
17. <https://www.pnud.org>
18. <https://www.pnuma.org>
19. <https://www.presidencia.gob.mx>
20. <https://www.redalyc.org/>
21. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es>
22. <https://www.unwater.org>
23. <https://www.whitehouse.gov>
24. <https://www.zacatecas.gob.mx>

## LEGISLACIÓN

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Ingresos para el Estado de Zacatecas 1998-2018.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal del Estado de Nuevo León.



- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2018.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas 1998-2018.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Nuevo León 1998-2018.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, 2018.
- Ley de Planeación.
- Ley de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas
- Plan Estatal de Desarrollo Zacatecas 2011-2016.
- Plan Estatal de Desarrollo Coahuila 2012-2017.
- Pan Estatal de Desarrollo Nuevo León 2010-2015.
- Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018