



Munich Personal RePEc Archive

Public Expenditures Based on Public Policies: How far we have come in Mexico?

Sour, Laura

2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/50453/>
MPRA Paper No. 50453, posted 11 Nov 2013 16:52 UTC



Abstract

Gasto público basado en políticas públicas ¿Hasta dónde hemos avanzado en México?

La autora explica la relevancia del presupuesto y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como su focalización en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, lo cual permite ubicar mejor para fines de la vida comunitaria, las acciones de gobierno con base en las erogaciones efectuadas en un año fiscal, mismas que tienen como finalidad, impulsar los objetivos del desarrollo social y económico que deben conocerse a través de las normas de transparencia, ya que éstas permiten comprender mejor el ejercicio de la contabilidad gubernamental, hecho que se relaciona de manera directa con la práctica de los valores democráticos que caracterizan a la actual vida política del país.

Laura Sour* *Palabras clave: Desarrollo, gobierno, plan, presupuesto y transparencia.*

The author explains the relevance of the budget and its relation with the National Plan of Development, as well as its focusing in the Account of the Federal Public Property, which allows to locate better for aims of the communitarian life, the actions of government with base in the investments carried out in a fiscal year, same which they have as an aim, to impel the objectives of social and economic development which they must know itself through the transparency norms, since these allow to include/understand better the exercise of the governmental accounting, fact that is related in a direct way to the practice of the democratic values that characterize the present political life of the country.

Key words: Development, government, plan, budget and transparency.

* Profesora e Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, adscrita a la División de Administración Pública.

Introducción

El presupuesto tiene como objetivo la planeación del país con miras a su desarrollo. Asimismo, es la base del funcionamiento gubernamental y contiene información contable y de política económica aplicable durante el ejercicio fiscal. De esta manera, el presupuesto revela la política económica, las prioridades y los objetivos del gobierno por medio de los montos destinados a sus gastos y, la forma como se redistribuyen los recursos de la sociedad.

El presupuesto tiene su base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es un proyecto sexenal que presenta el Ejecutivo a los seis meses de haber asumido su cargo. El PND contiene todos los compromisos de mediano y largo plazo que el gobierno deberá cumplir en términos generales. Dada la importancia del gobierno federal como cuerpo organizado con recursos, y el deseo de efectuar cambios sociales, resulta necesario verificar si el proyecto político del gobierno al asignar recursos es igual al que realiza cuando ejecuta el gasto. Mediante el análisis comparativo entre el PND y el presupuesto ejercido se puede determinar el tipo de relaciones que surgen entre grupos o sectores, los conflictos que aparecen, los sectores beneficiados, los sectores perjudicados, y la manera en que el ejercicio del presupuesto afecta los diversos indicadores macroeconómicos del país. Desde esta perspectiva, el presupuesto es el mapa que indica cuál es el proyecto de desarrollo nacional que el gobierno está realizando.

Anualmente el Ejecutivo presenta su proyecto presupuestal a la Cámara de Diputados para su revisión, discusión y aprobación. La propuesta aprobada por el Ejecutivo se publica en el Diario Oficial de la Federación. En el ejercicio de cada año se realizan auditorías a diversos organismos y entidades sobre el gasto asignado y, al final del año, la Auditoría

Superior de la Federación elabora un documento llamado la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) donde informa cual fue el gasto efectivamente realizado y lo confronta con el originalmente aprobado.

La CHPF se da a conocer anualmente. Estas cifras representan todos los compromisos contraídos por las entidades como consecuencia de la adquisición de bienes y servicios puestos a su disposición y órdenes de trabajo, ejecutadas y autorizadas durante el ejercicio anual que se presenta, independientemente de que su erogación se efectúe dentro del ejercicio o en ejercicios posteriores. A este tipo de gasto también se le conoce como gasto devengado. En resumen, la CHPF muestra las erogaciones ejercidas por el Gobierno Federal a lo largo del periodo fiscal (un año), dichos gastos están ligados a la asignación de recursos en el presupuesto y, por lo tanto, también se presenta en forma funcional, programática y económica. Es decir, la CHPF es el presupuesto federal, pero con las cifras efectivamente erogadas o ejercidas por el gobierno a lo largo del año fiscal. En este sentido, una vez que el presupuesto se convierte en contabilidad pública, muestra los actos de gobierno para facilitar el control y la evaluación externa de la gestión administrativa pública. Entonces, la transparencia en la contabilidad gubernamental es fundamental para el desarrollo de un sistema democrático. Esto es debido a la importancia que tiene el gasto público en la política gubernamental y en los objetivos de desarrollo del país. En consecuencia, la transparencia debe expresarse a través de la información ofrecida en los documentos presentados en la CHPF.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) publicada en marzo del 2006 presenta una serie de disposiciones que regulan a la contabilidad gubernamental y al presupuesto público en aras de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia. El artículo 24 y 25 de la LFPRH, indica que todas las dependencias y entidades

deben cumplir con las directrices estipuladas por el Ejecutivo en el PND. Por consiguiente, a la luz de este marco legal, debería existir la posibilidad de establecer equivalencias entre las prioridades del gasto establecidas en el PND y el gasto ejercido por la administración pública federal registrado en la CHPF.

En otras palabras, si la CHPF muestra las erogaciones incurridas por el Gobierno Federal a lo largo del año, naturalmente surge la pregunta ¿cuál es la posibilidad de observar el cumplimiento del PND utilizando las cifras de la CHPF? En la medida en la que existe una disociación entre el PND y el proceso presupuestario anual no se puede evaluar si se están realizando las políticas establecidas en el PND.

El objetivo de este trabajo es mostrar el alcance para dar seguimiento a la evaluación del cumplimiento de las diferentes metas que se plantean en el PND con base en las cifras de la CHPF. Para ello se analizarán los datos correspondientes al período de 1998 a 2006 tanto del PND como de la CHPF. El periodo de análisis estudiado nos permitirá establecer si las diferencias encontradas son las mismas cuando se analizan los datos de los últimos años correspondientes a la administración del presidente Zedillo y a la administración del presidente Fox. En el primer apartado se analiza la importancia del PND y su evolución a lo largo del periodo de análisis. En la segunda sección se especifica qué es la CHPF, sus implicaciones informativas, sí como evolución de acuerdo con las categorías que presenta la estructura programática y su comportamiento durante las administraciones ya mencionadas. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas de la comparación entre PND y CHPF.

Plan Nacional de Desarrollo

El PND se formula por el Poder Ejecutivo Federal en cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y por el Artículo 5º de la Ley de Planeación. De acuerdo con los propios documentos del PND éste se trata de un instrumento que norma obligatoriamente los programas institucionales y sectoriales (PND 1995-2007). Además, delinea las acciones y estrategias a seguir para lograr los objetivos planteados por el gobierno. Dicho Plan se elabora para períodos de seis años por lo que existe un PND para cada sexenio. El PND del presidente Ernesto Zedillo comprende el período de 1995 a 2000 y el PND para el sexenio del presidente Vicente Fox incluye el período de 2000 a 2006.

En conformidad con el Artículo 6º de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal presenta los Informes de Ejecución del PND ante el Congreso de la Unión. En el Tercer Informe de Gobierno (1997), se establece que dichos informes dan cuenta de las acciones y resultados alcanzados por el Gobierno de forma anual, en conformidad con la aplicación de las políticas, estrategias y programas derivados del mismo. Estas acciones deben quedar establecidas en las diferentes categorías que integran el PND, a saber: ejes de acción pública, prioridades, objetivos y sub-objetivos. Es precisamente el análisis de la evolución de estas categorías el que nos permite sentar las bases que posteriormente posibilitarán la vinculación entre los proyectos establecidos en el PND y el presupuesto ejercido en cada año a lo largo del periodo analizado.

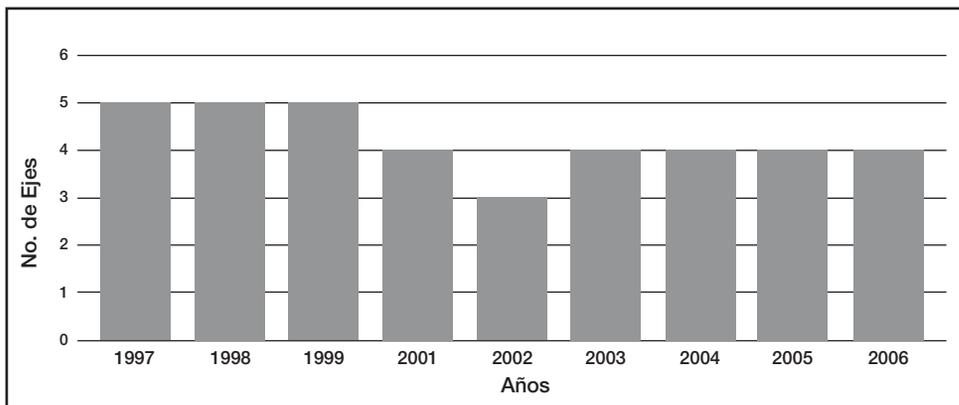
Análisis del PND¹

Para analizar el PND, primero se realiza la descripción de los ejes de acción pública, así como se describen las prioridades, objetivos y sub-objetivos del gobierno. Posteriormente se buscará si hay continuidad o no en la “narrativa”, o si esta va cambiando a lo largo de la jerarquía del PND.

Los ejes representan los grandes compromisos que establece el presidente al momento de asumir su cargo. En la Gráfica 1 se puede observar que el número máximo de ejes que el PND presenta varía entre cinco y tres a lo largo del periodo analizado. Asimismo, más de la mitad permaneció con la misma denominación. Esto en principio parece positivo ya que “los grandes rasgos” de la acción gubernamental presentan pocas variaciones, mismos que en general se clasifican, de forma general, como: gobierno democrático, seguridad nacional, desarrollo social y crecimiento económico. Así también, es posible notar que en el periodo analizado de la administración de Zedillo (1997 a 1999) el número de ejes que guían las acciones del gobierno permanecieron iguales a lo largo de estos tres años. En cambio, durante el periodo de 2001 a 2006 (el periodo de administración de Fox) el número de ejes cambió de tres (en los años 2001 y 2002) a cuatro (durante el periodo de 2003 a 2006).

¹ Esta sección se elaboró con base en los siguientes documentos: Tercer Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo, 1997; Cuarto Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo, 1998; Quinto Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo, 1999; Primer Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2001; Segundo Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2002; Tercer Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2003; Cuarto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2004; Quinto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2005; Sexto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2006; y Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 1998 al 2007.

Gráfica 1. Ejes del PND



Elaboración propia. Fuente: Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Quando se acerca la lupa y se busca conocer el contenido de estos ejes se encuentra que durante el periodo analizado, sólo el 52.78 por ciento de los ejes que guiaron al PND continúan siendo ejes. Tal es el caso de “Desarrollo Social” y “Crecimiento Económico”. Sin embargo, el 20.83 por ciento dejó de ser un eje para convertirse en una prioridad, y el 26.38 por ciento de éstos se crearon con posterioridad.

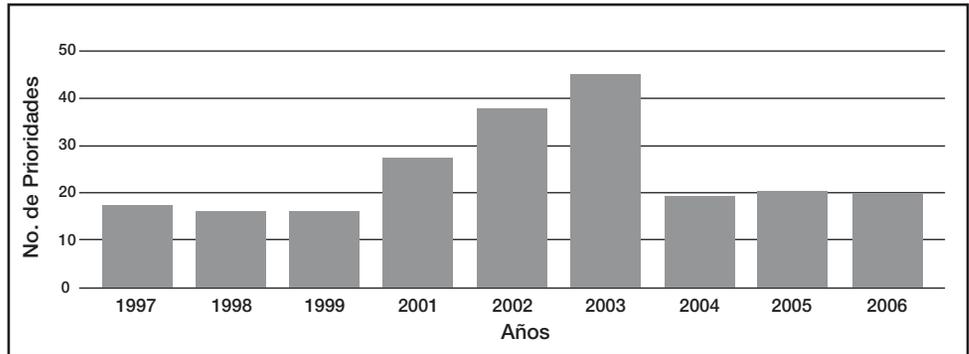
Tabla 1. Ejes contenidos en el PND de 1997-2006

Informe de Ejecución de Plan Nacional de Desarrollo								
1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social y Humano	Desarrollo Humano y Social	Desarrollo Humano y Social	Desarrollo Humano y Social	Desarrollo Humano y Social	Desarrollo Humano y Social
Crecimiento Económico	Crecimiento Económico	Crecimiento Económico	Crecimiento con calidad	Crecimiento con calidad	Crecimiento con calidad	Crecimiento con calidad	Crecimiento con calidad	Crecimiento con calidad
			Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto
Soberanía	Soberanía	Soberanía	Independencia Soberanía y Seguridad Nacional	Independencia Soberanía y Seguridad Nacional	Independencia Soberanía y Seguridad Nacional	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales
			Política Exterior			Política Exterior Proactiva	Política Exterior	Política Exterior
Desarrollo Democrático	Desarrollo Democrático	Desarrollo Democrático	Gobernabilidad Democrática	Gobernabilidad Democrática	Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática
Por un Estado de Derecho y un País de Leyes	Por un Estado de Derecho y un País de Leyes	Por un Estado de Derecho y un País de Leyes						
						Buen Gobierno	Buen Gobierno	Buen Gobierno

Elaboración propia. Fuente: Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

La categoría que sigue a los ejes son las prioridades. Éstas se refieren al conjunto de las principales acciones que se consideran necesarias para llevar a cabo cada uno de los diferentes compromisos contraídos por el Ejecutivo. Por ejemplo, para el presidente Zedillo una actividad promotora para alcanzar el “Crecimiento Económico” era “Coordinación de las Políticas Fiscal y Monetaria para la Estabilidad y el Crecimiento” o “Deuda Pública”. En la Gráfica 2 durante los primeros años del presidente Fox de 1999 al 2001, el número de prioridades que integran cada eje aumentó de 15 a 26, es decir varió en casi un 40.74 por ciento. Además, el 4.19 por ciento de las prioridades se convirtieron en objetivos, y el 7.91 por ciento se convirtieron en un sub-objetivo.

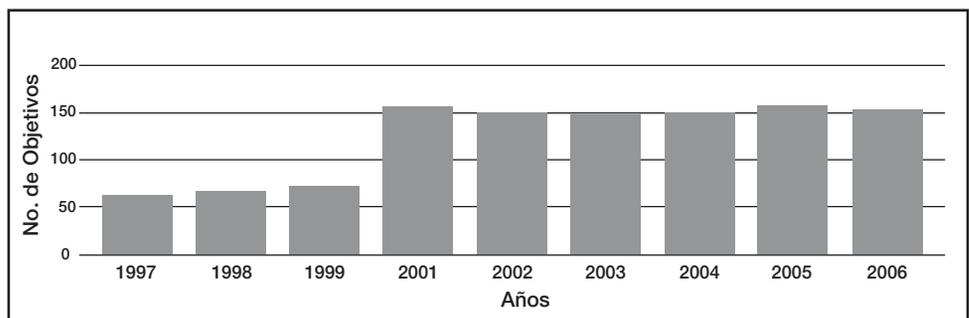
Gráfica 2. Prioridades del PND



Elaboración propia. Fuente: Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Cada una de las prioridades está compuesta tanto por objetivos como por sub-objetivos, mismos que presentan su propia dinámica. A manera de ilustración, como se observa en la Gráfica 3, los objetivos pasaron de ser 67 en 1999 a 159 en el 2001. De igual forma, el estudio indica que el 2.06 por ciento de los objetivos se constituyeron en una prioridad y el 5.81 por ciento de se convirtieron en un sub-objetivo.

Gráfica 3. Objetivos del PND

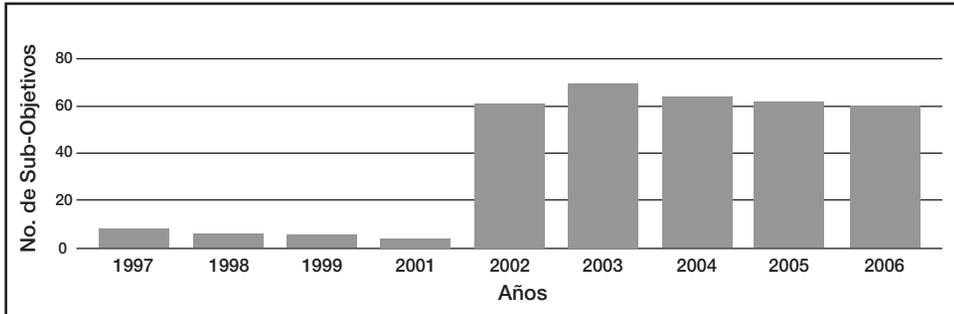


Elaboración propia. Fuente: Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Caso más dramático, como se puede ver en la Gráfica 4, es el de los sub-objetivos que crecieron casi en un 96.72 por ciento entre 2001 y

el 2002. Así también, al analizar el periodo de 1997 a 2006 el 1.78 por ciento de los sub-objetivos se elevaron al nivel de prioridad y el 13.61 por ciento se establecieron como objetivos.

Gráfica 4. Sub-Objetivos del PND



Elaboración propia. Fuente: Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Sólo el 0.21 por ciento de los diferentes conceptos que forman parte del PND permanecen en la misma categoría ya sea eje, prioridad, objetivo, sub-objetivo durante el periodo analizado. De igual forma, el 33.83 por ciento de los distintos conceptos fueron creados con posterioridad a 1997, el 1.82 por ciento aparecen y desaparecen a lo largo del periodo de análisis y el 14.25 por ciento desaparecieron a través de los años.

Los informes de ejecución del PND cambian de un año a otro en lo que se refiere a la aplicación de las políticas, estrategias y programas que se derivan del PND. Sin embargo, dicha variación es más marcada cuando el análisis se realiza a través de la agrupación de diferentes sexenios. Si bien existen coincidencias en la mayoría de sus denominaciones y finalidades, no es posible establecer paridades entre los ejes o las prioridades establecidas en el PND de un sexenio a otro. Ya que, cuando se realiza la comparación, no se encuentra la misma continuidad en las acciones y estrategias gubernamentales. Es decir, los sexenios no mantienen la misma lógica de clasificación y priorización de sus

actividades para dar paso al cumplimiento de sus diversas propuestas y promesas.

Si bien la continuidad no es deseable per se, este hecho dificulta analizar la dinámica del gobierno por parte de cualquier evaluador externo. Por otra parte, la falta de continuidad en los diversos conceptos no quiere decir que los problemas desaparezcan, ya que en varias ocasiones estos mismos conceptos continúan apareciendo en el PND, pero en diferentes niveles de prioridad. Por ejemplo, en la Tabla 2 se observa que del total de cambios que se realizaron -y que no significaron una desaparición o creación de algunos de las categorías del PND- el 1.19 por ciento de los ejes bajaron al nivel de prioridad, el 5.37 por ciento de las prioridades pasaron a ser considerados como un objetivo y el 10.12 por ciento se bajaron a un nivel de sub-objetivo.

Tabla 2

Sentido de los Cambios	Cambios	1997 a 2006	1997 a 1998	1998 a 1999	1999 a 2001	2001 a 2002	2002 a 2003	2003 a 2004	2004 a 2005	2005 a 2006	Promedio
Descendente	Eje a Prioridad	1.19	0.00	0.00	13.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.67
	Prioridad a Objetivo	5.36	0.00	0.00	20.00	1.96	0.00	5.00	0.00	0.00	3.37
	Prioridad a Sub-Objetivo	10.12	0.00	0.00	0.00	3.92	0.00	23.33	0.00	0.00	3.41
	Objetivo a Sub-Objetivo	38.69	0.00	0.00	6.67	64.71	70.00	16.67	20.00	50.00	28.51
Ascendente	Objetivo a Prioridad	13.69	0.00	0.00	40.00	29.41	0.00	0.00	0.00	0.00	8.68
	Sub-Objetivo a Prioridad	3.57	0.00	0.00	13.33	0.00	10.00	0.00	0.00	0.00	2.92
	Sub-Objetivo a Objetivo	27.38	0.00	0.00	6.67	0.00	20.00	55.00	80.00	50.00	26.46
	Total	100.00	0.00	0.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

La evidencia de la Tabla 2 permite señalar que la problemática nacional en la mayoría de las ocasiones permanece constante a lo largo de los años. Sin embargo, la forma en la que se prioriza es diferente año con año. Este hecho sugiere un comportamiento errático que se antoja poco efectivo para la resolución de los problemas nacionales.

A partir del análisis realizado al PND se puede concluir que tanto los ejes directores como las prioridades del PND difieren -ya sea de forma

conceptual o en su conformación- de un sexenio a otro a lo largo del tiempo. Así también, sólo se puede establecer una paridad de dos ejes, Desarrollo Social y Crecimiento Económico en todos los años, desde 1997 a 2006. De igual forma, siempre y cuando correspondan al mismo sexenio los ejes, en su mayoría, tienen paridad entre sí. No obstante, durante el sexenio de Vicente Fox no existe una paridad completa, ni en cuanto a los ejes, ni a las funciones. Por ejemplo, el eje denominado “Orden y Respeto” cambia su nominación a partir del 2002 a “Seguridad, Orden y Respeto”. En el 2001 “Política Exterior” se considera un eje, en el 2002 y 2003 desaparece, a partir del 2004 reaparece como una prioridad y no como un eje. En consecuencia, para establecer una paridad o equivalencia entre los dos sexenios habría que equiparar lo que se considera una prioridad de política pública en un año contra lo que se consideró como un eje o objetivo en otro año. En suma, como ya se había mencionado antes, en los Informes de Ejecución del PND, lo que en un año se considera un eje en otro es una prioridad que forma parte de algún otro eje y viceversa.²

Los Informes de Ejecución del PND de los años 1997, 1998 y 1999, correspondientes al sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, son los que contienen menos información y muy poco detalle. Se puede observar que los ejes, las prioridades, objetivos y sub-objetivos sólo se reportan en el Informe de Ejecución del PND para los años 2003 al 2006. Lo anterior es debido a que en el 2003 sólo se reportan prioridades sin mayor detalle a diferencia de otros años. Con esto se presenta otro ejemplo claro de contrastes en la información que se identifican al comparar un año con otro.

² Para mayor detalle véase el Anexo I.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF)

El diseño e introducción en la contabilidad gubernamental de la Nueva Estructura Programática (NEP) en 1998 respondía a la necesidad de dotar con mayor transparencia a la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos; así como, incentivar la eficacia y la eficiencia gubernamental (Chávez-Presa, 2000). De esta forma, el origen de la CHPF es la NEP, pues constituye el producto o resultado de la contabilidad y el presupuesto ya ejercido.

Existen actualmente tres tipos de clasificación en la CHPF: la económica, la administrativa y la funcional. Estas clasificaciones tienen un uso determinado para cada tipo de análisis o estudio que se necesite efectuar, por ello es importante identificar a qué se refiere cada una de estas clasificaciones:

a) La clasificación económica permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, lo cual hace posible indagar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía estatal o inclusive nacional. También posibilita tanto la evaluación de los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social, como la proyección de las transacciones del gobierno (Martner, 1995).

b) La clasificación administrativa muestra al ejecutor de los recursos con los que se adquiere insumos para producir bienes o servicios. De esta manera, es posible conocer, por ejemplo, cuánto gasta una dependencia y qué tan eficiente es para transformar los insumos en bienes y servicios públicos (Chávez-Presa, 2000).

c) La clasificación funcional agrupa los gastos de acuerdo a los propósitos de la acción gubernamental, como es el caso de los servicios proveídos directamente o financiados por organismos públicos. A través de esta clasificación es posible visualizar la influencia y el volumen de recursos que se asignan a la obtención de cada uno de los grandes cometidos del Estado (Martner, 1995). Esta clasificación cuenta con una serie de categorías, tales como funciones, sub-funciones, programas y programas especiales.

De estas tres clasificaciones, a continuación sólo se describe la clasificación funcional, ya que por su naturaleza ésta es la que se debe vincular con las políticas públicas nacionales.

Análisis de la categoría funcional

Las funciones reflejan las atribuciones y las responsabilidades que el marco jurídico le asigna al sector público, y por tanto, corresponden a las funciones de Estado que tiene cualquier orden de gobierno (Chávez-Presa, 2000). Para tener una idea de la continuidad en dichas funciones en la Tabla 3 se presenta 26 de las 207 diferentes funciones que han conformado a la CHPF durante el periodo de 1997 a 2006. Se observa que el 97.95 por ciento de las funciones se mantuvieron a lo largo del periodo de 1998 a 2000. En cambio, en el periodo del 2001 al 2006 sólo el 45.17 por ciento de las funciones permanecieron. Por lo anterior, se puede concluir que durante los años correspondientes al sexenio de Ernesto Zedillo (1998-2000), la permanencia de las funciones es mucho mayor que en el periodo de 2001 a 2006 correspondiente al sexenio de Vicente Fox.

Tabla 3. Permanencia de las Funciones de 1998 a 2007

Descripción de la Función	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Abasto y Asistencia Social										
Abatimiento de la Contaminación de los sistemas que sostienen la vida										
Acceso a la información Pública Gubernamental										
Acceso a la información Pública Gubernamental y protección a los datos personales										
Acuacultura y Pesca										
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores										
Administración de Recursos Humanos, Materiales y Financieros										
Administración del Agua										
Administración Pública										
Aeropuertos										
Agrícola y Pecuario										
Agricultura, Servicios Forestales y Pesca										
Agua potable										
Agua potable y alcantarillado										
Apoyar los programas de reestructura en Unidades de Inversión (UDIS)										
Apoyo a ahorradores y deudores de la Banca										
Apoyo en Servicios Educativos Concurrentes										
Apoyos a la Comercialización										
Apoyos a la Producción										
Apoyos IPAB										
Aseguradoras										
Asistencia Social										
Asuntos Agrarios										
Asuntos Económicos y Comerciales										
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales										
Asuntos Hacendarios										
Totales	2.05%				54.83%					

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

En la Tabla 4 es posible observar que las funciones aumentaron de 61 en 1998 a 115 para el año 2006. Sin embargo, al observar los cambios en el número de funciones del año 2002 al 2003 (de 66 a 86) o del 2003 al 2004 (de 86 a 114), de alguna forma se puede notar la determinación errática de las funciones consideradas como necesarias para llevar a cabo la producción de bienes y servicios públicos.

Tabla 4

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
61	65	65	63	66	86	114	117	115	115

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

Análisis de la categoría programática

Los programas informan cuánto del gasto se asigna a las políticas públicas (Chávez-Presa, 2000). En la Tabla 5, donde sólo se expone una muestra del total de los programas (31 de 183), se puede observar la diferencia en la continuidad de los programas entre la administración del presidente Zedillo y la del presidente Fox. En el periodo de 1998 a 2000 el 82.63 por ciento de los programas se mantuvieron a lo largo de estos tres años, en comparación con el periodo del 2001 al 2006 cuando sólo el 49.37 por ciento de los programas se conservaron a lo largo de este periodo. Así, el análisis indica que los programas correspondientes al sexenio del presidente Zedillo para los años 1998 a 2000 cambian menos

Tabla 5. Permanencia de los Programas de 1998 a 2007

Descripción Programas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Adultos en Plenitud										
Cobertura										
Cobertura Nacional										

(continúa)

En la Tabla 6 es posible apreciar los constantes cambios en el número de programas a lo largo de los años, donde en 1998 se cuenta con 58 programas y en el 2006 con 70.

Tabla 6. Cambio en el Número de Programas

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
58	57	61	40	74	70	71	69	70	63

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

Finalmente se analiza el periodo de 1998 a 2006 la correspondencia de los programas destinados a desempeñar las distintas funciones del gobierno, entendidos éstos como el conjunto de acciones que efectúan los ejecutores del gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND. En la Tabla 7 es posible notar que durante el periodo de 1998 a 2000 el 93.32 por ciento de los programas continuaron asignados a la misma función mientras éstas continuaron dentro de la CHPF. En cambio, durante el periodo de 2001 a 2006, sólo el 41.90 por ciento de los programas permanecieron asignados a la misma función en tanto siguieron figurando en la CHPF. En primer lugar se buscaron los programas y la función a la que estuvieron asignados. De esta forma, si el nombre de un programa fue encontrado en las cifras de la CHPF durante cinco años, se espera que el número máximo de veces que se encontraría una correspondencia entre una función y un programa fuera cinco. En el caso de que sólo se encontrara que el programa pertenece a la misma función cuatro de los cinco años, se considera que tuvo un 80 por ciento de permanencia con esa función.³

³ Este análisis no incluye el hecho de que en algunas ocasiones los programas cambian de nombre, pero no así sus objetivos. De igual manera, no existe un catálogo de conversiones que permita llevar un seguimiento de los cambios, lo cual crea confusión en la determinación del porcentaje de los cambios sustantivos en los programas.

Tabla 7. Relación entre la Correspondencia de Programas a Funciones

	De 1998 a 2000	De 2001 a 2006	De 1998 a 2006
Porcentaje de Correspondencia	0.9331614	0.4190349	0.6236085

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

En la Tabla 8 se presentan los dos únicos programas que mantienen una correspondencia con las funciones desde el sexenio de Zedillo hasta el de Fox, es decir, estos programas han servido para el cumplimiento de la misma función desde 1997 hasta el 2006.

Tabla 8

Descripción Programa	No. de Años	Administración de Recursos Humanos, Materiales y Financieros	Asuntos Agrarios	Asuntos Jurídicos	Control Interno	Función Pública	Normatividad	Otros Servicios Generales	Población	Política Interior	Procuración de Justicia	Seguros	Promedio de Correspondencia
Programa Nacional de Población	9								44%	56%			50%
Programa Sectorial Agrario	9	11%	100%	22%	11%	11%	11%	11%			100%	33%	35%

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

La Tabla 9 sólo incluye una muestra de la matriz completa que contiene la correspondencia entre programas y funciones, y resalta el comportamiento errático observado durante la administración foxista, ya que el mismo programa ha servido para cumplir una función distinta de un año a otro durante el periodo del 2000 al 2006. Cabe señalar que si se contara con un catálogo numérico de los programas y las funciones, el seguimiento y análisis de esta correspondencia sería más sencillo.

Descripción Programa	Desarrollo de la región Centro País	Desarrollo de la región Noreste	Desarrollo de la región Sur-Sureste	Programa de Comercio Exterior y Promoción de la Inversión	Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor	Programa de Desarrollo Empresarial	Programa de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
Número de Años	5	5	5	5	4	5	5
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores						20%	
Asuntos Agrarios				20%	25%		
Asuntos Hacendarios							40%
Capacitación Laboral	60%	60%	60%				
Carreteras	20%						
Ciencia y Tecnología					25%		
Comercio e Industria				20%			
Comercio Exterior						20%	
Competitividad	20%	20%	20%				
Comunicaciones	20%	20%	20%				
Control de la Contaminación del Aire							20%
Desarrollo Cultural	20%	20%					
Desarrollo Regional	20%	20%					
Educación Superior	20%						
Electricidad							
Ferrocarriles			20%	20%	25%	20%	
Fomento a la Industria y al Comercio			20%				
Forestal y Suelos			20%			60%	60%
Gasto			20%				
Gobernación							20%
Indígenas	40%	40%	40%				
Infraestructura Potuaria	20%	20%	20%				
Medio Ambiente y Recursos Naturales				60%	50%	60%	
Normalización, Fomento y Regulación						20%	20%
Normatividad							
Operación de Deuda Pública			20%				
Otras de Asistencia Social					25%	40%	20%
Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes						20%	20%
Patrimonio Nacional	20%						
Puertos	20%						
Rectoría del Sistema de Salud				20%			
Tesorería	40%	40%	40%				
Promedio de Correspondencia	27%	30%	26%	30%	30%	30%	29%

Tabla 9

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

De esta manera, resulta importante observar que el nivel de control y consistencia de la acción pública para cumplir con sus funciones ha sido errático pues la correspondencia de los programas para llevar a cabo distintas funciones del periodo foxista sirve como evidencia de la existencia de un problema. ¿De qué tipo de problema se trata? ¿Carencia o duplicidad de funciones? ¿De programas? ¿Hasta que punto es deseable mantener la correspondencia entre programas y funciones? Todas estas son preguntas que forman parte de otro trabajo que muy bien vale la pena discutir más a fondo.

Las deducciones derivadas del análisis realizado a la CHPF se determina que en cuanto a la clasificación funcional, sólo “Desarrollo Social” y “Desarrollo Económico” se consideran un eje en los años 2005 y 2006, así como, “Soberanía” en los años de 1998 a 2002. Todos los otros ejes del PND o no tienen un par para poder ser equiparados dentro de la clasificación funcional de la CHPF o sólo se pueden equiparar con alguna función o subfunción. Así también, lo que en un año se considera una función en otro año es una subfunción y viceversa. Por otro lado, en la CHPF se puede observar que en los años 1997, 1998 y 1999 se reportan menos funciones, ejes y subfunciones en comparación con los otros años. De igual manera, al comparar los Informes de Ejecución del PND contra la CHPF, se observa que en un año el informe considera como un eje lo que la CPHF considera como una subfunción, o viceversa; lo que la cuenta reporta como una función, para el PND es un objetivo. Existen años donde el Informe de Ejecución del PND reporta varios ejes o prioridades y la CHPF no los contiene. En general, hay una gran cantidad de ejes, funciones y subfunciones que sólo se reportan para algunos años. En consecuencia, se pierde el seguimiento de las mismas, lo cual dificulta la evaluación de las acciones y los objetivos que se han establecido como las metas que se persiguen en cada año o en cada sexenio.

Conclusión

Los cambios políticos y sociales que se han presentado en el mundo en los últimos años hacen incuestionable la necesidad de transparentar y hacer más eficiente la administración y el uso de los recursos públicos. Por ello, en muchos países los funcionarios públicos son calificados tanto por la honestidad con la que manejan los recursos de la hacienda pública, como por la calidad y oportunidad con la que proveen bienes y servicios. Los gobiernos de los países en donde la pluralidad del sistema político se acrecienta están cada vez más preocupados no sólo por la evaluación, sino por generar información que permita transparentar sus acciones en lo relacionado con el combate a la pobreza o la redistribución del ingreso, por ejemplo.

La herramienta propicia para controlar, transparentar y evaluar las actividades gubernamentales es la contabilidad gubernamental. Martí (2006) señala que la forma de clasificar el gasto y asignar los recursos públicos dependerá de la tradición cultural contable, de las necesidades de cada país y de la naturaleza del tipo de operación a registrar (gasto militar, pensiones, ingresos y gastos de las generaciones futuras, infraestructura, etc.). Estos resultados coinciden con los reportados por Pina y Torres (2003) quienes, después de haber revisado los sistemas contables y presupuestarios devengados de los países de la OCDE, concluyen que no existe un modelo contable único entre estos sectores públicos: cada uno de los diferentes países estudiados adecua su sistema contable a sus necesidades.

Desafortunadamente, después de analizar los diversos PNDs correspondientes al periodo de 1997 al 2006 se puede concluir que dar seguimiento a los compromisos del gobierno federal año con año no es tarea fácil en México. La posibilidad de establecer equivalencias entre

las prioridades del gasto establecidas en el PND, el gasto ejercido de la CHPF y los resultados obtenidos es baja. Es decir, no es posible encontrar algún tipo de armonización entre el plan sexenal que se implanta en el PND y el presupuesto que se ejerce anualmente. A lo largo del estudio se observó que no es posible llevar a cabo un análisis o seguimiento del cumplimiento de los objetivos planteados por el Ejecutivo en el PND pues no existe una paridad única entre el PND y el presupuesto de la federación publicado en la CHPF.

Tampoco es factible equiparar los ejes, funciones y subfunciones de un año a otro y menos aún de un sexenio a otro de forma transparente y fluida. A pesar que estos movimientos se pueden justificar por el cambio de necesidades de gestión gubernamental, la realidad es que los diferentes conceptos que se emplean para enunciar la acción pública presentan una variación que hace prácticamente imposible estudiar y evaluar el cumplimiento de los diferentes fines y metas que plantea el gobierno en el PND. En este sentido, resalta la importancia de la creación de un catálogo único de cuentas que permita identificar, sin importar el año, las funciones y programas de interés. Tal como lo señala el Artículo 27 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), las modificaciones que sufra la estructura programática deben tener el objetivo de fortalecer la sencillez y la facilidad de examen de los recursos públicos que se destinan para el cumplimiento del PND. Asimismo, en este mismo artículo se estipula la necesidad de establecer un vínculo y las condiciones necesarias para detectar los resultados del PND y facilitar el examen de la CHPF, ya que, lo que se busca es fomentar y cumplir con la rendición de cuentas y la transparencia.

El PND es un documento indicativo, que no contiene objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas. La falta de vinculación entre el presupuesto con el

PND se debe resolver, tal que se llenen los vacíos de planeación y programación que hoy existen. Un primer paso sería el establecimiento del reglamento para la Ley de Planeación, aprobada desde 1981. Este es el primer obstáculo para vincular el presupuesto con los proyectos de mediano y largo plazos establecidos en el PND. En este mismo sentido, es conveniente que el PND presente objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas específicas. La falta de estos elementos imposibilita la conexión directa de la planeación del PND con la programación presupuestaria. En la medida que continúe la opacidad contable de la acción pública, el seguimiento de la acción gubernamental se dificulta.

Las nuevas disposiciones legales establecidas en la LFPRH pretenden que las dependencias tomen como base las categorías de función, subfunción, actividad institucional y programas presupuestarios con la finalidad de integrar el enfoque de resultados en la definición y construcción de las categorías y los elementos programáticos. Es decir, se espera que una nueva sintaxis programática tenga la capacidad de reflejar directamente la gestión pública por resultados. Para ello, el “Programa Presupuestario” (el cual se refiere a la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos) sustituye a la denominación anterior “Actividad Prioritaria” (SHCP, 2007). De esta forma, la clave presupuestaria tendrá la siguiente composición:

Abreviatura y denominación de sus componentes	Estructura Programática (Categorías)							Estructura Económica		
	Clasificación Administrativa		Clasificación Funcional y Programática (Categorías)					Clasificación Económica		
	R/S	UR	Funciones			AI	PP	OG	TG	FF
			GF	FN	SF					
	Ramo y/o Sector	Unidad Responsable	Grupo Funcional	Función	Subfunción	Actividad Institucional	Programa Presupuestario	Objeto del Gasto	Tipo del Gasto	Fuente de Financiamiento
Dígitos: 22	2	3	1	1	2	3	4	4	1	1

Fuente: SHCP, 2007.

Entonces, con la finalidad de estar en condiciones para proveer información veraz, confiable y oportuna para el seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno se requiere que exista un vínculo entre la información contable, el presupuesto y el PND. Dicho vínculo debe estar presente en todas las agencias y dependencias del gobierno, además de cumplir con los siguientes requisitos: a) tener el mismo sistema contable, b) poseer el mismo catálogo de cuentas contables y c) presentar el mismo sistema de reportes financieros (Hoge y Martin, 2006).

La forma de contabilizar las operaciones del gobierno no debe ser vista como un fin en sí mismo. La manera de registrar las operaciones no corregirá, por sí misma, los problemas de control o en la administración gubernamental. Los registros contables son únicamente una herramienta útil para dar seguimiento a la actividad gubernamental -una vez que se fortalezcan los prerrequisitos de implementación y se ponga atención en factores como el control de los recursos y la existencia de auditorías externas adecuadas.

Bibliografía

Chávez Presa, Jorge A. (2000). Para Recobrar la Confianza en el Gobierno: Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Fondo de Cultura Económica.

Hoge, Jeff and Martin, Ed. (2006). Linking Accounting and Budget Data: a Discourse. Public Budgeting and Finance. 26, 2:121.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo 2006.

Martí, Caridad. (2006). “Accrual budgeting: Accounting Treatment of Key Public Sector Items and Implications for Fiscal Policy” Public Budgeting and Finance, 26, pp. 2- 45.

Martner, Gonzalo. (1995). Presupuesto por programas. Editorial Siglo XXI, México.

Ngoyi, Mwabilu L., Gerald J. Miller and Marc Holzer. (2004). **Outcome Budgeting: Assessment of its Goals and Objectives across Government Levels.**

Pina, Vicente y Lourdes Torres. (2003). **“Reshaping Public Sector Accounting: An International Comparative View”** Canadian Journal of Administrative Sciences, 20 (4), pp. 334-350.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2007). Marco Conceptual. **Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública.** México.

Informes de Gobierno

Tercer Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo. (1997).

Cuarto Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo. (1998).

Quinto Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo. (1999).

Primer Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox. (2001).

Segundo Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox. (2002).

Tercer Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox.
(2003).

Cuarto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox.
(2004).

Quinto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox.
(2005).

Sexto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox.
(2006).

Cuenta de la Hacienda Pública Federal. (1998 al 2007).

Anexo 1

Ejes de Política Pública en el PND								
1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social y Humano	Desarrollo Social y Humano	Desarrollo Social y Humano			
Crecimiento Económico	Crecimiento Económico	Crecimiento Económico	Crecimiento con Calidad	Crecimiento con Calidad	Crecimiento con Calidad	Crecimiento con Calidad	Crecimiento con Calidad	Crecimiento con Calidad
			Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto
Soberanía	Soberanía	Soberanía	Independencia, Soberanía y Seguridad Nacional	Independencia, Soberanía y Seguridad Nacional	Independencia, Soberanía y Seguridad Nacional	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales
			Política Exterior			Política Exterior Proactiva	Política Exterior	Política Exterior
Desarrollo Democrático	Desarrollo Democrático	Desarrollo Democrático	Gobernabilidad Democrática	Gobernabilidad Democrática	Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática
Por un Estado de Derecho y un País de Leyes	Por un Estado de Derecho y un País de Leyes	Por un Estado de Derecho y un País de Leyes						
					Buen Gobierno	Buen Gobierno	Buen Gobierno	Buen Gobierno

Clasificación Funcional en el SIPP								
2007	2006	2005	2004	2002	2001	2000	1999	1998
Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social						
Desarrollo Económico	Desarrollo Económico	Desarrollo Económico						
Orden, Seguridad, y Justicia	Orden, Seguridad, y Justicia	Orden, Seguridad, y Justicia						
Soberanía	Soberanía	Soberanía		Soberanía del Territorio Nacional				
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Política Exterior				

Elaboración propia. Fuente Informes de Ejecución del PND y Cuenta Hacienda Pública Federal (SIPP).