

NÚMERO 213

LAURA SOUR

Correspondencia entre las políticas públicas del  
PND y el gasto ejercido de la CHPF en México

NOVIEMBRE 2008



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2008. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Fax: 5727•9800 ext. 6314  
Correo electrónico: [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

## *Resumen*

---

*Los gobiernos de los países en donde la pluralidad del sistema político ha aumentado están cada vez más preocupados por la evaluación de la acción gubernamental. En la medida en la que exista una correspondencia entre las categorías programáticas empleadas en los informes de ejecución del Programa Nacional de Desarrollo (PND) y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) se podrá constatar si los objetivos y estrategias planteadas en el PND se reflejan en las prioridades de inversión y gasto público de la CHPF del país. Este trabajo busca establecer la presencia de estas correspondencias analizando el cuarto y quinto año de las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox respectivamente.*

## *Abstract*

---

*Countries where the plurality of the political system has recently grown are increasingly concerned about the evaluation of the government action. To the extent that there is a correspondence between the categories used in the performance reports of the Programa Nacional de Desarrollo (PND) and in Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) there is a possibility to determine whether the objectives and strategies stated in the PND are reflected in the investment priorities and spending levels of the CHPF in Mexico. This paper analyses whether this kind of relation exists during the fourth and fifth year of both, the Zedillo and Fox administration.*



## *Introducción*

---

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el proyecto sexenal que presenta el titular del Poder Ejecutivo a los seis meses de haber asumido el cargo. Contiene todos los compromisos de mediano y largo plazo que el gobierno asume como propios durante el ejercicio de sus funciones para promover el desarrollo del país. Dicho de otra forma, el PND es el programa de trabajo del Ejecutivo para el ejercicio de sus facultades durante su administración frente a la sociedad.

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en sus artículos 24 y 25 señala que la programación y presupuestación financiera del ejercicio de las funciones anuales de todas las dependencias y entidades debe cumplir con las directrices estipuladas por el Ejecutivo federal en el PND. Por consiguiente, a la luz de este marco legal, en principio sería factible establecer correspondencias entre las prioridades establecidas en el PND y el gasto ejercido por la administración pública federal, y registrando en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF).

El desarrollo económico en México es altamente dependiente del gasto público que realiza el gobierno federal. Por ello, también es importante constatar si los objetivos y estrategias planteadas en el PND se reflejan en las prioridades de inversión y gasto público del país. Desde esta perspectiva, en la medida que sea posible construir el sendero que va de las estrategias de desarrollo nacional que se plasmaron en el PND hacia el gasto que el gobierno está registrando en la CHPF será posible evaluar el avance obtenido por este último durante ese año. De lo contrario, se imposibilita la evaluación de desempeño del Ejecutivo de acuerdo con sus metas originales establecidas en el PND. Sin esta información no se puede saber cuáles son los sectores beneficiados, los perjudicados y la manera en que el ejercicio del gasto público afecta los diversos indicadores macroeconómicos del país, por ejemplo.

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis comparativo entre las prioridades, los objetivos y subobjetivos de los informes de ejecución del PND y las categorías, funciones y programas que integran la clasificación funcional de la CHPF correspondientes al cuarto y quinto año de las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox, respectivamente. Este periodo de análisis nos permitirá estudiar cada una de estas administraciones y posteriormente establecer comparaciones entre sí.

Los resultados de este trabajo muestran que en el cuarto y quinto año de gobierno de Ernesto Zedillo hay bastante estabilidad en las categorías que integran los informes de ejecución del PND, así como en las categorías funcionales que forman la CHPF. Esta continuidad en principio facilita el seguimiento de la dinámica gubernamental. Caso contrario es el de la

administración de Vicente Fox que —aunque en sus categorías del PND se puede decir que hay continuidad— muestra un comportamiento errático en sus registros de CHPF lo que sugiere actividades gubernamentales inconsistentes para la consecución de los objetivos planteados en el PND.

En la medida en la que existe una disociación entre las categorías programáticas empleadas año con año en la CHPF no se podrá empalmar el proceso presupuestario con la planeación establecida en el PND. Es decir, será difícil dar seguimiento a las erogaciones incurridas por el gobierno federal utilizando los registros de la CHPF porque éstas cambian año con año, tarea que complica reconstruir el cumplimiento del PND utilizando las cifras de la CHPF. La ausencia de elementos que permitan evaluar si se están realizando las políticas establecidas en el PND impide determinar el avance de las grandes acciones gubernamentales planteadas en el PND. Si los retos que enfrenta el país en un periodo corto de tiempo siguen siendo los mismos, no se entiende por qué el dinero público que da vida al aparato gubernamental para enfrentar estos desafíos se registra en diferentes categorías año con año. Sería de esperarse que si hay continuidad en las prioridades del gobierno, ésta se reflejase en la permanencia de las categorías con las que se asignan los recursos públicos.

La organización del documento es la siguiente. En el primer apartado se describen los ejes de acción pública, así como también las prioridades, los objetivos y subobjetivos del gobierno contenidos en el PND. Se analiza si hay continuidad en su evolución en cada una de las dos administraciones analizadas. A continuación se busca establecer si hay correspondencia en la denominación de cada una de las cuatro categorías que se manejan dentro de la jerarquía del PND entre las dos administraciones estudiadas. En la segunda sección se realiza este mismo ejercicio empleando los registros de la CHPF y sus categorías funcionales. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas de la comparación entre el PND y la CHPF durante los años observados.

### ***Análisis del 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 5° 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. Además, delinea las acciones y estrategias a seguir para lograr los objetivos planteados por el gobierno.

De conformidad con el artículo 6° de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal presenta los informes de ejecución del PND ante el Congreso de la Unión. Estos documentos dan testimonio 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 PND.<sup>1</sup> Estas acciones deben quedar establecidas en las cuatro categorías que integran el PND, a saber: ejes de acción pública, prioridades, objetivos y subobjetivos. El análisis de la evolución de estas cuatro categorías proporciona las bases para establecer las relaciones entre las prioridades señaladas en el PND y el gasto ejercido en cada año a lo largo del periodo analizado.<sup>2</sup>

Los ejes de acción pública representan los grandes compromisos que establece el presidente al momento de asumir su cargo. En los informes correspondientes al cuarto y quinto año de gobierno del presidente Zedillo (1998 y 1999) los ejes de las acciones del gobierno son: desarrollo social, crecimiento económico, soberanía, desarrollo democrático, y el denominado "por un estado de derecho y un país de leyes". Por su parte, durante los años 2004 y 2005 pertenecientes a la administración del presidente Fox, el número de ejes sólo fue de cuatro: desarrollo humano y social, crecimiento con calidad, seguridad, orden y respeto, y buen gobierno. En principio, estos datos son positivos ya que "los grandes rasgos" de la acción gubernamental de cada administración presenta pocas variaciones.

La categoría que sigue a los ejes de acción pública 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 dos de las actividades promotoras para alcanzar el "crecimiento económico" son la "coordinación de las políticas fiscal y monetaria para la estabilidad y el crecimiento" y la "deuda pública", por ejemplo.

Durante los dos años analizados de la administración de Zedillo el número de prioridades que contiene cada eje se mantuvo en 15, mientras que en el cuarto año de gobierno de Fox las prioridades eran 19 y en el siguiente año sumaron 20. Nuevamente se puede concluir, al igual que en el caso de los ejes de acción pública, que dentro de cada una de las administraciones se ve bastante estabilidad en lo que a la categoría de prioridad se refiere.

Cada una de las prioridades está compuesta tanto por objetivos como por subobjetivos, mismos que presentan su propia dinámica dentro de cada administración, como entre distintos sexenios. Por ejemplo, los objetivos en el cuarto año de gobierno de Zedillo fueron 64, mientras que en el quinto año fueron 67. Los objetivos de Vicente Fox pasaron de ser 155 durante el cuarto año de gobierno a 160 en el quinto. Por su parte, durante la administración del presidente Zedillo se registraron cinco subobjetivos en su cuarto y quinto

---

<sup>1</sup> Tercer Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo, 1997.

<sup>2</sup> Esta sección se elaboró con base en los siguientes documentos: Cuarto Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo, 1998; Quinto Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo, 1999; Cuarto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2004; Quinto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2005; y Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 1998-1999 y 2004-2005.

año de gobierno, mientras que durante la presidencia de Fox los subobjetivos se redujeron de 64 a 62 para esos mismos años.

Al analizar los dos años correspondientes a Zedillo se observa que el 97.63 por ciento de las categorías que integran sus informes de ejecución del PND se mantuvieron constantes, siendo ligeramente menor el porcentaje para la administración de Fox (95.51 por ciento). Estos números revelan que los informes de ejecución del PND cambian ligeramente de un año a otro en lo que se refiere a la aplicación de las políticas, las estrategias y los programas correspondientes a una misma administración.

Si bien la continuidad en las categorías que integran los informes del PND no es deseable *per se*, ésta facilita el análisis de la dinámica del gobierno por parte de cualquier evaluador externo. A su vez, la ausencia 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 niveles diferentes dentro de la jerarquía que mantiene las diferentes categorías. Por ejemplo, durante la administración de Vicente Fox es cuando se realizan más cambios de un año a otro. Así al pasar del 2004 al 2005 el 20 por ciento del total de las modificaciones consiste en que objetivos se convierten en subobjetivos, el 80 por ciento restante son subobjetivos que suben al nivel de objetivos.

La evidencia aquí reunida permite señalar que la percepción de la problemática nacional a nivel general permanece constante en ambas administraciones, aunque la forma en la que se priorizan los objetivos y subobjetivos de la acción pública durante la presidencia de Fox sugiere un comportamiento errático que se antoja poco efectivo para la resolución de los problemas nacionales.

La gran continuidad que se observa a lo largo de cada una de las administraciones desaparece cuando se presenta un cambio de administración: sólo el cinco por ciento de las cuatro categorías que configuran el PND se mantienen sin cambios. Si bien existen coincidencias en la mayoría de sus denominaciones y finalidades, no es posible establecer paridades entre los ejes de acción pública o las prioridades establecidas de un sexenio a otro pues se observa poca continuidad en las acciones y estrategias gubernamentales. Es decir, los sexenios no mantienen la misma lógica de clasificación y priorización de sus ejes de acción pública, ni de prioridades que permitan dar paso al cumplimiento de sus diversas propuestas y promesas. El hecho de que el alto grado de correspondencia que existe entre las categorías del PND a lo largo de cada sexenio se fracture con la llegada de un nuevo Ejecutivo representa un obstáculo para la evaluación de la acción gubernamental ya que se carece de herramientas que permitan el enlace de un sexenio a otro.

Por ejemplo, cuando se comparan ambas administraciones se observa que sólo los ejes de acción pública “desarrollo social” y “crecimiento económico”



aparecen tanto en el cuarto como en el quinto año de gobierno de ambos presidentes. Destaca el hecho de que durante la presidencia de Fox aparecen los ejes de seguridad, orden y respeto y buen Gobierno. Se puede deducir que los ejes de soberanía y desarrollo Democrático de la administración del presidente Zedillo se convirtieron en una "prioridad" en la presidencia de Fox, y el eje denominado "por un Estado de derecho y un país de leyes" dejó de existir en su sexenio. La implicación de estos cambios es que si bien a lo largo de cada una de las administraciones no hay tanta volatilidad, sí la hay cuando se comparan diferentes administraciones.

**TABLA 1**

<b>INFORMES DE EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO</b>			
<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL</b>	<b>DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL</b>
<b>CRECIMIENTO ECONÓMICO</b>	<b>CRECIMIENTO ECONÓMICO</b>	<b>CRECIMIENTO CON CALIDAD</b>	<b>CRECIMIENTO CON CALIDAD</b>
		<b>SEGURIDAD, ORDEN Y RESPETO</b>	<b>SEGURIDAD, ORDEN Y RESPETO</b>
		<b>BUEN GOBIERNO</b>	<b>BUEN GOBIERNO</b>
<b>SOBERANÍA</b>	<b>SOBERANÍA</b>	<b>FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD NACIONALES</b>	<b>FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD NACIONALES</b>
<b>DESARROLLO DEMOCRÁTICO</b>	<b>DESARROLLO DEMOCRÁTICO</b>	<b>CONSOLIDACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA</b>	<b>CONSOLIDACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA</b>
<b>POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES</b>	<b>POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES</b>		

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

Desafortunadamente el diagnóstico a realizar de los ejes de la acción pública entre los diferentes sexenios se repite cuando se analizan las prioridades, los objetivos y los subobjetivos entre cada administración. Las categorías difieren entre sí ya sea de forma conceptual o en su conformación. 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 u objetivo en otro año, por ejemplo. 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. Queda pendiente analizar en la siguiente sección si es posible encontrar una correspondencia de las categorías que integran el PND con las que forman la

CHPF para determinar si existe evidencia que permita evaluar el grado de avance del PND a la luz del gasto público que se ha ejercido para la consecución de los objetivos de la acción pública.

### ***La Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF)***

La herramienta propicia para controlar, transparentar y evaluar las actividades gubernamentales es la contabilidad gubernamental. Martí (2006) señala que la forma específica en la que un país clasifique contablemente su gasto dependerá de la tradición cultural contable, de las necesidades de cada país y de la naturaleza del tipo de operación a registrar. Esta postura coincide con los resultados 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.

En el caso de México, las cifras de la CHPF representan todos los compromisos contraídos por las entidades como consecuencia de la adquisición de bienes y servicios autorizados 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 incurridas por el gobierno federal a lo largo del año fiscal, que va del 1o de enero al 31 de diciembre.<sup>3</sup> Así, una vez que el presupuesto se convierte en contabilidad pública, la CHPF muestra el gasto destinado a las actividades sustantivas del gobierno para alcanzar sus objetivos. Por ello, en principio, estas cifras deberían permitir el seguimiento de los actos de gobierno para facilitar la evaluación externa de la gestión administrativa pública.

La gran importancia del gasto público para la política gubernamental y la consecución de los objetivos de desarrollo del país ocasionan que la transparencia en la contabilidad gubernamental sea fundamental para el desarrollo del sistema democrático mexicano. En consecuencia, la información ofrecida en los documentos presentados en la CHPF debe ser transparente. Es decir, si el gasto público es la base del funcionamiento gubernamental, los niveles y la distribución de los recursos públicos que señala la CHPF revelan las actividades prioritarias y los objetivos que el gobierno busca alcanzar. Y como ya se dijo, el ejercicio de la acción

---

<sup>3</sup> El proceso de creación de la CHPF En México es el siguiente. El Ejecutivo presenta anualmente su proyecto presupuestal a la Cámara de Diputados para su revisión, discusión y aprobación. La propuesta aprobada se publica por el Ejecutivo en el Diario Oficial de la Federación. En el ejercicio de cada año, la Secretaría de la Función Pública realiza auditorías a diversos organismos y entidades sobre el gasto asignado. Al final del año fiscal, la Auditoría Superior de la Federación emite un informe sobre el documento llamado CHPF, elaborado por la Secretaría de Hacienda, donde se publica cual fue el gasto efectivamente realizado y lo confronta con el originalmente aprobado.

gubernamental debe responder a lo establecido en el PND. Por tanto, la correspondencia entre el PND y las cifras de la CHPF son requisito indispensable para evaluar los avances de la gestión del gobierno.

El primer nivel que en el caso mexicano integra la CHPF es el presupuesto público aprobado. Los otros dos niveles son el presupuesto federal, pero con las cifras modificadas y efectivamente erogadas o ejercidas por el gobierno a lo largo del año fiscal. De acuerdo con Chávez-Presa (2000), y en aras de dotar de mayor transparencia a la asignación, la distribución y la aplicación de los recursos públicos, desde 1988 se introdujo en la contabilidad del presupuesto público la Nueva Estructura Programática (NEP). Por ello, las categorías que integran la CHPF se basan en la clasificación de la NEP. Así, la CHPF presenta los tres tipos de clasificación de la NEP: 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 ellas.

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).

La clasificación administrativa muestra al ejecutor de los recursos con los que se adquieren 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).

La clasificación funcional agrupa los gastos de acuerdo con 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, como serían los ejes de acción pública establecidos en el PND (Martner, 1995). Esta clasificación cuenta con categorías como funciones y programas. Para cubrir el propósito de este trabajo, sólo se utiliza la clasificación funcional debido a la correspondencia que presenta con la acción gubernamental y la implementación de las políticas públicas nacionales.

La categoría de función refleja 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). Las funciones del cuarto año de gobierno del presidente Zedillo fueron 61 y aumentaron a 65 en el siguiente año. Por su parte, la CHPF del cuarto año de gobierno de Vicente Fox presenta 114 funciones y para el quinto año este número se incrementó a 117.

Si se comparan las diferentes funciones de la CHPF de 1998 a 1999 con las del 2004 al 2005, se observa que el 96.92 por ciento de las funciones de los años correspondientes a la administración de Zedillo aparecieron en la CHPF en ambos años. En cambio, durante el periodo de Fox sólo el 64.53 por ciento de las funciones lo hicieron. Así se puede concluir que durante los años correspondientes al sexenio de Ernesto Zedillo la permanencia de las funciones es mucho mayor que en el periodo de Vicente Fox.

Los programas son la categoría de la CHPF que informan cuánto del gasto se asigna a las políticas públicas (Chávez-Presa, 2000). Al comparar el número de programas de la administración de Zedillo con los de Fox, se observa que en el primer caso el número fue menor: 58 en 1998 y 57 en el siguiente año, mientras que en el 2004 de 71 programas sólo aparecieron 69 en el siguiente año. Cabe mencionar que sólo el 88.46 por ciento de los programas de la administración de Zedillo se mantuvieron a lo largo de los dos años, en comparación con el periodo del 2004 al 2005 donde el 95.89 por ciento de los programas se conservaron durante este periodo.

En el análisis de la CHPF también es importante señalar si existe correspondencia entre los programas destinados a desempeñar las distintas funciones del gobierno y las actividades sustantivas establecidas en las políticas públicas definidas en el PND. Para mostrar esta correspondencia se calculó el porcentaje que refleja el número de años que el nombre del programa se encuentra contenido dentro una misma función en la CHPF.

Durante los años estudiados de la presidencia de Ernesto Zedillo el 95.91 por ciento de sus programas de gobierno continuaron asignados a la misma función. Es decir, casi la totalidad de las acciones de los ejecutores del gasto se mantuvieron registradas siempre de acuerdo con los mismos propósitos de la acción gubernamental. En cambio, en los años equivalentes de la administración de Vicente Fox sólo el 82.15 por ciento de los programas permanecieron asignados a una misma función.<sup>4</sup>

A manera de ilustración, se presenta la tabla 2 para ilustrar la correspondencia inestable entre los programas y las funciones de la CHPF durante la administración foxista. Como puede apreciarse, el Programa de la Secretaría de Gobernación aparece tanto en el cuarto como en el quinto año de gobierno dentro de la función denominada función pública. Por esta razón su porcentaje es del 100 por ciento. Caso contrario es el del Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo que pertenece a varias funciones, pero que no siempre aparece registrado dentro de las mismas funciones en los dos años estudiados. Es decir, no se entiende por qué los

---

<sup>4</sup> Este análisis no considera que en algunas ocasiones los programas cambian de nombre, pero no así sus objetivos, ya que esta situación generalmente se presenta cuando hay un cambio de sexenio. Dicho sea de paso este hecho resalta la importancia de generar un catálogo de conversiones que permita llevar un seguimiento de los cambios en las denominaciones de los programas para evitar confusiones en la determinación del porcentaje de los cambios sustantivos en los programas que implementa el gobierno.

recursos destinados a un programa durante un año contribuyen a cumplir con una función, y al siguiente ya no. Habría que analizar caso por caso si esta falta de correspondencia se debe a una duplicidad de funciones dentro de la administración pública —ya sea en cuanto a acciones específicas o a programas que buscan alcanzar los mismos objetivos. Si bien estas son preguntas que habría que contestar en un futuro, lo que es claro es que la evidencia aquí presentada —que sólo analiza el cambio de un año a otro—, que muestra la dificultad de reconstruir la clasificación funcional de la CHPF.

**TABLA 2**

Descripción Programa	Funciones																
	Adeudos De Ejercicios Fiscales Anteriores	Administración De Recursos Humanos, Materiales Y Financieros	Aeropuertos	Apoyar Los Programas De Reestructura En Unidades De Inversión (U)	Apoyo En Servicios Educativos Concurrentes	Apoyos A La Producción	Apoyos IPAB	Aseguradoras	Asuntos Económicos Y Comerciales	Asuntos Hacendarios	Asuntos Jurídicos	Banca De Desarrollo	Carreteras	Defensa Militar Marítima	Defensa Militar Terrestre Y Aérea	Función Pública	
Programa De La Secretaría De Gobernación																	100%
Programa Especial De Ciencia Y Tecnología																	50%
Programa Nacional De Combate A La Corrupción Y Fomento A La Transparencia Y Desarrollo Administrativo		50%				50%											100%
Programa Nacional De Educación					100%	50%											100%
Programa Nacional De Financiamiento Para El Desarrollo	100%			50%			50%	100%	50%	100%	100%	150%					50%
Programa Nacional De Salud														50%	50%		
Programa Sectorial De Comunicaciones Y Transportes		50%	100%										100%				50%

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

La baja consistencia con la que se ha registrado la acción pública en las categorías funcionales de la CHPF es esencial para mostrar la enorme dificultad que enfrenta toda persona interesada en evaluar el seguimiento del PND. Este problema podría resolverse si se contara con un catálogo numérico público de programas y funciones. Este catálogo numérico facilitaría el seguimiento y análisis de estas correspondencias.

Los únicos programas que se encontraron en los años analizados de Zedillo y de Fox son el Programa Nacional de Población y el Programa Sectorial Agrario. Conviene entonces analizar la consistencia en el registro de estos programas cuyas denominaciones sobrevivieron al cambio de sexenio. Desafortunadamente, en la tabla 3 se observa la pertenencia irregular de estos programas a lo largo de los cuatro años estudiados.

TABLA 3

Descripción Programa	Número de Años	Funciones								Promedio De Correspondencia
		Administración De Recursos Humanos, Materiales Y Financieros	Asuntos Agrarios	Asuntos Jurídicos	Función Pública	Población	Política Interior	Procuración De Justicia	Seguros	
Programa Nacional De Población	4					0.5	0.5			0.5
Programa Sectorial Agrario	4	0.25	1	0.5	0.25			1	0.5	0.58

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

Finalmente, con base en la denominación de los ejes del PND y las categorías funcionales de la CHPF, únicamente para tres ejes de los informes de ejecución del PND se pueden establecer asociaciones específicas con los registros con los de la CHPF. Concretamente, el eje de acción pública del PND llamado soberanía exclusivamente aparece como función en la CHPF durante los años 1998 y 1999. Los otros dos casos, los ejes desarrollo social y desarrollo económico, se encuentran únicamente como función para el año 2005.

Casi la totalidad de los ejes del PND no tienen una denominación similar dentro de la CHPF. En su mayoría, únicamente es factible establecer una correspondencia entre un eje de acción pública del PND y una subfunción de la CHPF. Por ejemplo, el eje denominado seguridad, orden y respeto, que aparece en el PND en el 2004 y en el 2005, sólo se puede relacionar con una subfunción que tiene este mismo nombre para el año 2005, ya que en el 2004 no se presenta en la CHPF registro alguno con el cual aparentemente se pueda relacionar.

Al comparar los registros de la CHPF con los del PND igualmente llama la atención que algunos de los registros que aparecen como funciones en la CHPF se reportan en el PND como objetivos. Este es el caso de la función de la CHPF denominada deuda pública, que es considerada como un objetivo del PND para 1998 y 1999, y como un subobjetivo en el 2004 y 2005. El caso contrario también está presente. Es decir, es posible encontrar años donde el informe de ejecución del PND reporta varios ejes o prioridades que en la CHPF no aparecen. Así, por ejemplo, los ejes del PND denominados desarrollo democrático, buen gobierno y por un Estado de derecho, así como el de por un país de leyes no aparecen en la CHPF. En general, hay una gran cantidad de ejes, funciones y subfunciones que sólo se reportan para algunos años y luego desaparecen sus registros. Esta evidencia muestra la imprecisión con la que se reportan las funciones del gobierno para llevar a cabo los compromisos de producción de bienes y servicios públicos tanto en el PND como en la CHPF. En consecuencia, se pierde la oportunidad para reconstruir el quehacer público y reconstruir el seguimiento del mismo. Esta carencia imposibilita la

evaluación de las acciones y los objetivos que se han establecido como metas a alcanzar en cada año o en cada sexenio.

## Conclusiones

---

Los cambios políticos y sociales que se han presentado en el mundo en los últimos años hacen incuestionable la necesidad de evaluar la administración y el uso de los recursos públicos. Por ello, en la actualidad los funcionarios de muchos países 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 públicos.

Por lo anterior, los gobiernos de los países en donde la pluralidad del sistema político se acrecienta cada vez son los 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.

Al analizar los informes de ejecución del PND del cuarto y quinto año de gobierno de los presidentes Zedillo y Fox —correspondientes al periodo de 1998-1999 y 2004-2005— se concluye que dar seguimiento a los compromisos del gobierno federal año con año es una tarea que parecería posible. El problema radica en que el PND es un documento indicativo, que no contiene objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas. Por ello la importancia de lograr establecer correspondencias entre las acciones sustantivas establecidas en el PND y el gasto ejercido de la CHPF.

Un hallazgo importante de este trabajo es que la poca o mucha correspondencia que existe entre las categorías del PND se fractura con la llegada de un nuevo Ejecutivo, lo que representa un obstáculo para la evaluación de la acción gubernamental a lo largo de diferentes sexenios. Esto no es malo *per se* ya que cada administración puede tener diferentes prioridades, máxime cuando se analiza la primera alternancia en el partido político que ocupa el Poder Ejecutivo en la historia reciente de México.

Sin embargo, es desalentador el bajo nivel de correspondencia que se encontró entre los informes de ejecución del PND y el gasto público ejercido anualmente y reportado en la CHPF en cada administración. A lo largo del estudio se observó que no existe una paridad única entre las categorías que integran el PND y las de la CHPF durante el mismo sexenio. Es decir, no es posible establecer una relación única entre los ejes, funciones y subfunciones de un año a otro en una forma transparente y fluida.

A pesar de 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.



Por lo anterior, resalta la importancia de la creación de un catálogo único numérico de cuentas que permita identificar, sin importar el año, las funciones y los programas que se están desarrollando. Tal como lo señala el artículo 27 de 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.

La falta de vinculación entre el PND y la CHPF también se puede resolver mediante la mejora entre la planeación y la programación que hoy existen en el país si se incluyeran en el PND 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.

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 de Gasto	Fuente de Financiamiento	
<b>DÍGITOS: 22</b>	2	3	1	1	2	3	4	4	1	1

Fuente: SHCP, 2007.

Si bien el cumplimiento de estas disposiciones puede representar un avance, para proveer información veraz, confiable y oportuna que permita la

evaluación de las acciones del gobierno se requiere que exista un vínculo entre las categorías con la que se publica la información de la CHPF y las categorías del PND. Dicho vínculo debe estar presente en todas las agencias y dependencias del gobierno. Esto se facilitará en la medida en la que además se cumpla con los siguientes requisitos en toda la administración pública federal: 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 para la evaluación de la administración gubernamental. Sin embargo, las categorías del PND y de la CHPF son una herramienta útil y necesaria para dar seguimiento externo a la actividad gubernamental.

## 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.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal (1998 al 2007).
- Fox, Vicente (2001), *Primer Informe de Ejecución del PND*.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Segundo Informe de Ejecución del PND*.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Tercer Informe de Ejecución del PND*.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Cuarto Informe de Ejecución del PND*.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Quinto Informe de Ejecución del PND*.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Sexto Informe de Ejecución del PND*.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo.
- Martner, Gonzalo (1995), *Presupuesto por programas*, Siglo XXI, México.
- 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.
- Hoge, Jeff and Martin, Ed. (2006), "Linking accounting and budget data: A discourse", *Public Budgeting and Finance*. 26, pp. 2-121.
- 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.
- Zedillo, Ernesto (1997), *Tercer Informe de Ejecución del PND*.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Cuarto Informe de Ejecución del PND*.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Quinto Informe de Ejecución del PND*.



## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195
- De Angoitia, Regina, *La evolución de los portales del gobierno federal: la experiencia de ocho dependencias*, DTAP-196
- Cabrero, Enrique, *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema*, DTAP-197
- Sour, Laura y Eunises Rosillo, *¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?*, DTAP-198
- Arellano, David y Walter Lepore, *Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la Administración Pública Federal en México...*, DTAP-199
- Sour, Laura y Fredy Girón, *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28...*, DTAP-200
- Mariscal, Judith, *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios*, DTAP-201
- Mariscal, Judith, *Market Structure in the Latin American Mobile Sector*, DTAP-202
- De Angoitia, Regina y Fernando Ramírez, *Estrategias utilizadas para minimizar costos por los usuarios de telefonía celular...*, DTAP-203
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, DTAP-204

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Hernández, Kólver, *State-Dependent Nominal Rigidities & Disinflation Programs in Small Open Economies*, DTE-418
- Hernández, Kólver and Asli Leblebicioglu, *A Regime Switching Analysis of the Exchange Rate Pass-through*, DTE-419
- Ramírez, José Carlos y David Juárez, *Viejas ideas económicas con nuevas tecnologías matemáticas*, DTE-420
- Delajara, Marcelo, *Household and Community Determinants of Infants' Nutritional Status in Argentina*, DTE-421
- Villagómez, Alejandro, Robert Duval y Lucía Cerilla, *Análisis de la evolución de la matrícula de la licenciatura en economía en México, 1974-2004*, DTE-422
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Quasi-Rents and Pricing Gas in Mexico*, DTE-423
- Rosellón, Juan and Hannes Weigt, *A Dynamic Incentive Mechanism for Transmission Expansion in Electricity Networks-Theory, Modeling and Application*, DTE-424
- Smith, Ricardo, *A Monte Carlo EM Algorithm for FIML Estimation of Multivariate Endogenous Switching Models with Censored and Discrete Responses*, DTE-425
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Lumpy Investment in Regulated Natural Gas Pipelines: An Application of the Theory of The Second Best*, DTE-426
- Di Giannatale, Sonia, Patricia López y María José Roa, *Una introducción conceptual al desarrollo financiero, capital social y anonimidad: el caso de México*, DTE-427

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- González, Guadalupe, *Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?*, DTEI-162
- Bernhard, William y David Leblang, *Standing Tall When the Wind Shifts: Financial Market Responses to Elections, Disasters and Terrorist Attacks*, DTEI-163
- Velázquez, Rafael, *La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox...*, DTEI-164
- Ruano, Lorena, *De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea...*, DTEI-165
- Martínez, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *Why new Parties? Changes in the number of Parties over time within Countries*, DTEI-166
- Sotomayor, Arturo, *México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional*, DTEI-167
- Velasco, Jesús, *Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza*, DTEI-168
- Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez, *Relaciones México-Unión Europea: una evaluación general en el sexenio del presidente Vicente Fox*, DTEI-169
- Martínez i Coma, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *¿Qué piensan los mexicanos de los Estados Unidos?*, DTEI-170
- Velasco, Jesús, *Lou Dobbs and the Rise of Modern Nativism*, DTEI-171

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23
- Magaloni, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales...*, DTEJ-24
- Magaloni, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, DTEJ-25
- Magaloni, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ibarra, Ana María, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Fierro, Ana Elena y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *Operationalizing and Reconstructing the Theory of Nationalism*, DTEP-198
- Langston, Joy y Allyson Benton, *"A ras de suelo": Candidate Appearances and Events in Mexico's Presidential Campaign*, DTEP-199
- Negretto, Gabriel, *The Durability of Constitutions in Changing Environments...*, DTEP-200
- Langston, Joy, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections*, DTEP-201
- Schedler, Andreas, *Protest Beats Manipulation. Exploring Sources of Interparty Competition under Competitive and Hegemonic Authoritarianism*, DTEP-202
- Villagómez, Alejandro y Jennifer Farias, *Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en CP, AP y RI en México, 1974-2004*, DTEP-203
- Ríos, Julio, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Barrón, Luis, *Revolucionarios sí, pero Revolución no*, DTH-44
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, DTH-45
- Barrón, Luis, *Venustiano Carranza: un político porfiriano en la Revolución*, DTH-46
- Tenorio, Mauricio y Laurencio Sanguino, *Orígenes de una ciudad mexicana: Chicago y la ciencia del Mexican Problem (1900-1930)*, DTH-47
- Rojas, Rafael, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
- Rojas, Rafael, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
- Sánchez, Mónica Judith, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
- Medina, Luis, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
- Sauter, Michael, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
- Sauter, Michael, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53

## Ventas

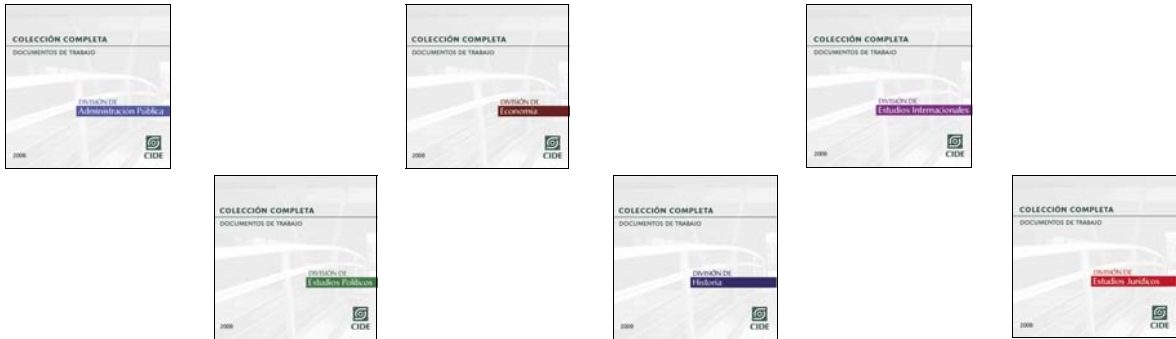
El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314  Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>  Dudas y comentarios: <a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

## ¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



## ¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual [www.e-cide.com](http://www.e-cide.com) y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.