

MONITOREO Y ANÁLISIS  
DEL GASTO PÚBLICO

**Serie TRANSPARENCIA**

Información, Transparencia y  
Rendición de Cuentas en el  
presupuesto de Egresos  
de la Federación

---

Propuestas de Transparencia en  
el Gasto para Convención  
Nacional Hacendaria

Alejandro Ortiz y Jorge Romero

fundar

INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Propuestas de Transparencia en el Gasto para la Convención Nacional Hacendaria

Alejandro Ortiz y Jorge Romero

MARZO 2004

Fundar es una organización participante del Consejo Social de Contribuyentes

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. es una institución independiente, plural e interdisciplinaria dedicada al análisis de problemas relacionados con la democracia de México. La principal línea de trabajo de la organización es el análisis de presupuestos públicos. El presente trabajo forma parte del proyecto "Presupuestos con Sentido Social" que se realiza gracias al apoyo de la Fundación Ford.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>CONTEXTO Y ANTECEDENTES</b>	7
1. Las condiciones de transparencia y acceso a la información del Presupuesto de Egresos de la Federación	7
2. Resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003	8
• Rendición de cuentas	9
• Participación Ciudadana	10
3. Reforma administrativa	11
4. Cambios en la Dinámica Política	14
<b>DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA</b>	16
1. Retrocesos en la calidad de la información	18
2. Información que se dejó de entregar	22
3. Adecuaciones Presupuestarias y Evaluación de los programas	24
4. Ajustes a la estructura programática	28
<b>IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN</b>	32
<b>ANEXO I.</b> Información de menor calidad	41
<b>ANEXO II.</b> Información que se dejó de entregar	43
<b>ANEXO III.</b> Información que se dejó de entregar	44
<b>ANEXO IV.</b> Evaluación de los programas	45
<b>OBSERVACIÓN FINAL</b>	51

## ■ INTRODUCCIÓN

La transparencia y la rendición de cuentas son principios fundamentales que toda administración debe promover, dado que ambos procesos son el resultado de exigencias ligadas a la posibilidad de que los ciudadanos puedan analizar y ejercer una opinión fundada sobre la calidad del ejercicio del poder. Por medio de la transparencia, se puede practicar una efectiva rendición de cuentas, que da sustento a la legitimidad de la gestión pública y va concediendo grados de gobernabilidad. La transparencia es ante todo un derecho que implica para las autoridades en distintos niveles la obligación de rendir cuentas.

El derecho de acceso a la información es un paso previo a la rendición de cuentas, y tiene que ver con el tipo de datos e información que la administración pública genera para dar a conocer sus acciones. La transparencia implica la práctica de colocar información de calidad en una “vitrina pública” para que cualquier ciudadano pueda revisarla y usarla como mecanismo de evaluación.

*¿Qué entendemos por transparencia?* En general, una definición funcional de transparencia implica “que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general”<sup>1</sup>. En este contexto, la transparencia presupuestaria es un aspecto central para entender y analizar las decisiones y acciones del gobierno. En el presupuesto, se enuncian las prioridades del país, que deben competir entre sí ante la insuficiencia y escasez de recursos

<sup>1</sup> Helena Hofbauer, Briseida Lavielle y Mariana Pérez, Índice latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003, Fundar Centro de Análisis e Investigación.

públicos. La asignación del presupuesto y su distribución entre las distintas prioridades debe ser lo más clara posible, con el objetivo de propiciar una cabal rendición de cuentas y generar incentivos para la responsabilidad gubernamental, garantizando así un manejo claro de los recursos que provienen de contribuciones ciudadanas.

Para que la transparencia se concrete, el acceso a la información es fundamental. Asimismo, sólo por medio del acceso a la información y a una información de calidad, se puede dar seguimiento y analizar las prioridades expresadas o implícitas en el presupuesto. Consecuentemente, el análisis explora y revela el grado de eficiencia y eficacia que tiene el gasto público y el conjunto de acciones de política pública en cuestión.

El presente documento explora algunas deficiencias del sistema mexicano en materia de transparencia y acceso a la información, en tres áreas del presupuesto público federal:

- I. En lo relativo a la información presupuestaria que entrega el Ejecutivo a los legisladores durante el proceso presupuestario, toda vez que para el año 2004 identificamos problemas y retrocesos en la información que genera y presenta el Ejecutivo.
- II. En lo relativo a la capacidad de realizar modificaciones y ajustes presupuestarios, y la información que se genera del proceso.
- III. En lo relativo al sistema de evaluación de metas y resultados propuesto por el Ejecutivo, toda vez que es poco claro, contraviene en buena medida lo establecido en el marco normativo y no implica un avance significativo hacia una efectiva presupuestación por resultados.

Antes de desarrollar cada uno de los puntos se presenta un análisis del contexto, que sitúa las condiciones de transparencia y acceso a la información presupuestaria en México, en relación con otros países y describe las distintas etapas de reforma que ha atravesado el proceso presupuestario en el país a la fecha. El objetivo del diagnóstico es evidenciar las deficiencias en materia de información y dar una idea del avance relativo que se ha logrado en los últimos años, a fin de enfatizar los problemas que subsecuentemente se describen.

## ■ CONTEXTO Y ANTECEDENTES

A pesar de las reformas en materia de acceso a la información y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), las condiciones de transparencia y las oportunidades de acceso a la información en materia presupuestaria son limitadas. Así lo muestra un análisis comparado que realizó Fundar en colaboración con otras organizaciones en México y en distintos países. En la presente sección se discuten estas condiciones y se repasan brevemente las etapas de la reforma y evolución del sistema presupuestario, destacando los avances y retos. El objetivo es ubicar la gravedad del retroceso que implicó la elaboración y presentación del Presupuesto 2004, así como facilitar la identificación de las áreas problemáticas que aquí se discuten.

### **LAS CONDICIONES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

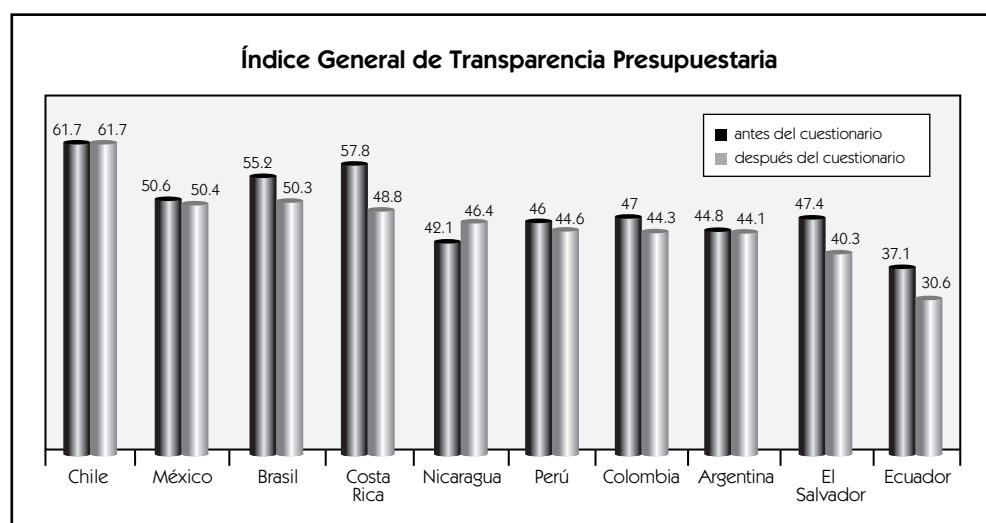
En un esfuerzo orientado a la evaluación de la transparencia presupuestaria el 12 de noviembre de 2003 se dio a conocer a nivel regional la segunda edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP), en la que participaron quince instituciones de diez países<sup>2</sup>. El análisis, único en su tipo en el mundo, combina tres elementos:

- a. Una encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa sus percepciones con respecto a la transparencia.
- b. Un análisis detallado de las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario, con base en un cuestionario contestado por expertos locales, y revisado por diversos lectores especializados.

- c. La vinculación de las percepciones y el análisis de las condiciones formales y prácticas, a fin de comparar si las percepciones reflejan la realidad, identificar las disposiciones legales relevantes y su nivel de aplicación, es decir las condiciones reales de acceso a la información y la transparencia de los procesos presupuestarios.

## RESULTADOS DEL ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA 2003

A diferencia del Índice 2001, México se colocó en segundo lugar, con una calificación que en la práctica implica que está reprobado en términos de transparencia presupuestaria: 50 puntos sobre 100. Este resultado indica que no hay avances significativos en materia de transparencia presupuestaria, y particularmente que, a pesar de que las disposiciones legales prevén algunos mecanismos de información, éstos son insuficientes o la información no se formaliza en la práctica.



FUENTE: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003

Con todo, la programación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, lejos de representar un avance implican retrocesos importantes. Por ello, es necesario destacar algunas de las áreas

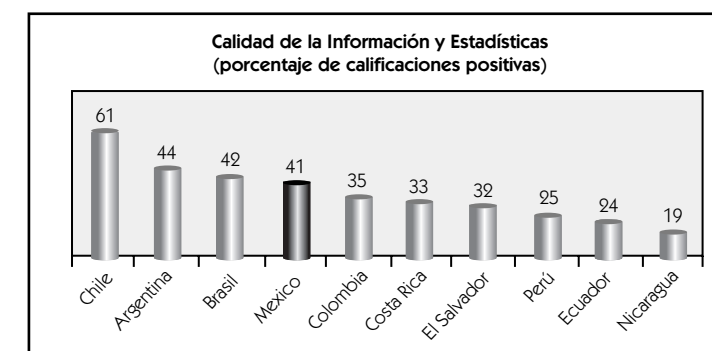
<sup>2</sup> Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. Las instituciones participantes fueron: Poder Ciudadano (Argentina), Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos, el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, la Corporación del Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas (Colombia), el Programa Estado de la Nación y la Fundación Arias (Costa Rica), el Centro de Derechos Económicos y Sociales (Ecuador), Probidad (El Salvador), Berumen y Asociados, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fundar, Centro de Análisis e Investigación (México), Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, Coordinadora Civil y Grupo Fundemos (Nicaragua) y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Perú).

problemáticas previamente identificadas en el índice, particularmente la variable de Calidad de la Información (relativamente bien evaluada) y el grado de participación ciudadana (muy mal evaluada, es decir con un muy bajo grado de participación).

## LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

De catorce variables analizadas, México ocupa el cuarto lugar con respecto a la calidad de la información y las estadísticas en general. A pesar de ello, es importante destacar que la evaluación es muy baja (41), lo cual implica que podría mejorar en buena medida la calidad de la información que se presenta.

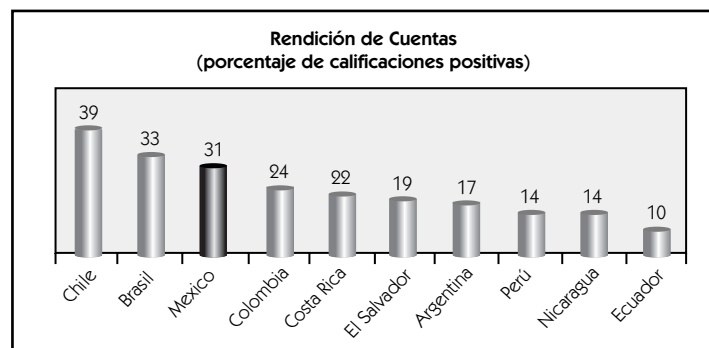
Los aspectos particularmente relevantes en este sentido son dos. Por un lado, es fundamental que la información presupuestaria se presente con niveles de desagregación que permitan hacer un análisis detallado. Por el otro lado, es igualmente necesario que esta información se resuma y agregue de manera tal que ofrezca una perspectiva general. Estos dos extremos opuestos son esenciales para saber cómo se ejerce el gasto y con qué objetivos.



FUENTE: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003

## RENDICIÓN DE CUENTAS

México ocupa el tercer lugar entre los diez países con respecto a la variable de rendición de cuentas, pero con un puntaje que es significativamente inferior a la variable de calidad de la información (31), que sugiere que el margen de rendición de cuentas posibilitado por el marco normativo y observado en la práctica es muy reducido.



FUENTE: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003

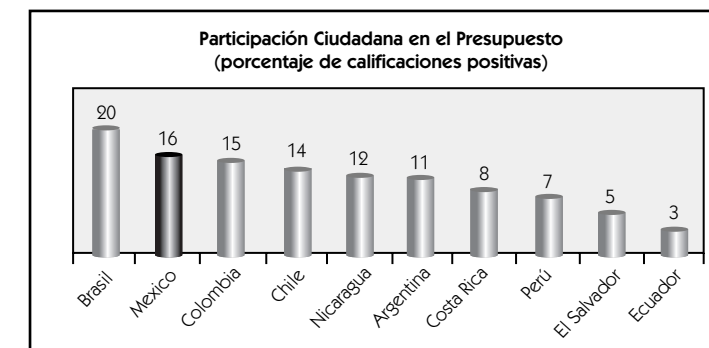
El porcentaje de respuestas positivas para cada uno de los atributos de la variable “rendición de cuentas” sugiere que diversos aspectos no han podido resolverse satisfactoriamente. Los puntos críticos son:

- La falta de indicadores que permitan evaluar el impacto del gasto;
- La dificultad para comparar la ejecución de los programas y sus metas físicas entre el presupuesto (formalizado en enero) y los reportes de avance de gestión (que se entregan a la mitad del año); y
- La ausencia de información para evaluar el cumplimiento de las metas de los programas.

Hasta la fecha, en México, no es posible realizar un seguimiento consistente y periódico de las metas y el impacto de programas debido a la frecuente modificación en la estructura programática que se usa para presentar el presupuesto. Un elemento adicional que dificulta el seguimiento del presupuesto es que de un año a otro los indicadores no están asociados a los mismos programas específicos, y éstos no necesariamente se agregan de la misma manera. Por último, en general los indicadores no distinguen entre el resultado de las acciones de política y su impacto en la sociedad, de manera que son engañosos.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

México ocupa el segundo lugar entre los diez países con respecto a la participación ciudadana, sin embargo ésta es la variable peor calificada de todo el Índice, esto significa para el país una diferencia de menos 48 puntos con respecto a la variable mejor calificada.



FUENTE: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003

El aspecto central que refleja la categoría tiene que ver con la escasa interacción que existe entre el Estado y la sociedad. La ausencia de normas que regulen e incentiven la participación de la ciudadanía en cualquier fase del presupuesto ha provocado un desfase entre las percepciones del Ejecutivo y las prioridades de la sociedad. De igual forma, en el país se carece de mecanismos que incorporen la opinión de la población durante las fases del proceso presupuestario.

## LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

El proceso presupuestario ha atravesado por un proceso de modificaciones y reformas, iniciando éste en 1995 con el Programa de Modernización de la Administración Pública, e impulsado en los últimos años, particularmente entre 2000 y 2003, por el poder Legislativo, que ha requerido cada vez mayor información al Ejecutivo para desempeñar su función de contrapeso. A continuación se describen a grandes rasgos estas etapas y se señalan los logros, retos y retrocesos observados hasta el 2004.

## REFORMA ADMINISTRATIVA

El Programa de Modernización de la Administración Pública adoptado en 1995 estableció las bases para la creación de una nueva estructura programática (NEP) conforme a la cual estructurar el presupuesto e integrar un sistema de evaluación de desempeño (SED), ambos formalmente incorporados al proceso presupuestario en 1996. Aunque en México se ha seguido un esquema de presupuesto por programas desde 1975, no es sino hasta 1996 que

estos programas se asociaron con indicadores para identificar las áreas responsables y evaluar, si bien de manera errática e inconsistente, el resultado de los programas.<sup>3</sup> La reforma de 1995-1996 también crea la Secretaría de la Contraloría, hoy Secretaría de la Función Pública, y establece los primeros procesos de evaluación de la gestión y mecanismos para la rendición de cuentas al interior del propio gobierno. A partir de 1996, se entregan informes trimestrales al Legislativo, que se utilizan para llamar a cuentas al Ejecutivo.

Antes de 1989, la actuación y desempeño de las dependencias de la administración pública se había evaluado sólo con base en los niveles de gasto autorizados, así como en función de su respectiva asignación a programas y rubros presupuestarios, por lo que no se medía o evaluaba la contribución del gasto público al logro de objetivos. En 1989 se introduce el primer cambio importante en la estructura programática a fin de medir el impacto socioeconómico de algunos programas, y se creó un catálogo de programas y metas para asignar recursos. Sin embargo, hasta 1997-1998 las metas no distinguían objetivos y metas, y no establecían indicadores para evaluar el desempeño de los programas. El planteamiento programático-presupuestal tenía como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad.

La reforma de 1996 crea un sistema de presupuestación completamente nuevo alrededor de dos ejes: claridad (se buscaba clarificar lo que se pretendía con las acciones de gobierno) y simplicidad (se buscaba simplificar los procesos y procedimientos).<sup>4</sup> Para promover mayor claridad, la reforma incorporó en la estructura programática los programas sectoriales, y buscaba vincularlos directamente con los resultados planteados. La reforma buscaba:

- Vincular el gasto con resultados específicos y cuantificables.
- Vincular las acciones y los recursos con los programas sectoriales.
- Facilitar el diseño y seguimiento de planes y programas a lo largo del tiempo, cuando fuesen multi-anales (casi siempre).
- Alinear el presupuesto con los objetivos de la planeación, los objetivos de los programas de mediano plazo y los objetivos de las acciones de gobierno.<sup>5</sup>

Es indispensable señalar que la reforma implicó un ajuste estructural hacia la presupuestación por resultados, toda vez que se reconocían responsables directos, se establecían metas y

objetivos elaborados por los responsables, y se establecía claramente el vínculo entre la presupuestación y los resultados obtenidos, sin deshacerse del vínculo entre los resultados y los programas. La lógica de la reforma proponía que la vinculación entre los distintos objetivos (del gobierno, de los planes y programas sectoriales, de la dependencia y de los programas específicos) era central para permitir el monitoreo y la evaluación consistente y sostenida de las acciones de gobierno. Se buscaba crear consistencia, si bien de manera imperfecta, para evaluar los resultados y la evolución de las políticas públicas en el tiempo. La NEP buscaba (y logró, en buena medida) promover una mayor transparencia del gasto público federal, y procuraba que la eficiencia del gasto se pudiera medir de manera consistente.

Adicionalmente, la NEP permitía crear nuevos instrumentos de información para poner al alcance de los legisladores, durante la discusión del presupuesto y después, al presentar la información con un alto nivel de detalle y permitía seguir la evolución de los programas y medir el cumplimiento de sus metas entre un presupuesto y otro.

Esta misma lógica prevaleció durante la primera etapa de la actual administración que en 2001 realizó nuevos ajustes a la estructura programática. Sin embargo, desde 2002 se observan problemas en la consistencia de la información, que impiden mantener un seguimiento consistente de los programas y sus objetivos. Se cambiaron y ajustaron los criterios programáticos cada año entre 2001 y 2004, sin mantener una base para evaluar cómo cambiaron los criterios y el impacto del cambio en programas específicos. En consecuencia, el seguimiento detallado de programas y la evaluación de sus resultados se ha dificultado.

Esta circunstancia ha llegado a una situación coyuntural en 2004, cuando se observan retrocesos importantes en todos los frentes. La nueva estructura propuesta y el sistema de evaluación incorporado al presupuesto limitan la información que se presenta con el PEF cada año, en algunos casos se deja de generar la información en las dependencias, lo cual es todavía más grave, y por último, impide empatar los distintos objetivos de la acción gubernamental, y los resultados, con los programas.

*¿Por qué implica un retroceso la nueva reforma?* En primer lugar, porque contraviene la norma y lo establecido en los propios lineamientos para la planeación, programación y presupuestación dado que se limita la transparencia presupuestaria.

De acuerdo con el documento que establece los lineamientos para la reforma, el eje del presupuesto por resultados son “las metas presupuestarias que los titulares de las dependencias

<sup>3</sup> Para una descripción detallada del proceso y las razones del cambio a un presupuesto por programas en 1975 ver Jorge A. Chávez Presa, *Para Recobrar La Confianza en el Gobierno: Hacia la Transparencia y Mejores Resultados en el Presupuesto Público* (México: Fondo de Cultura Económica 2000), particularmente anexos B y C, pp. 257 y ss.

<sup>4</sup> En ibid. P. 163.

<sup>5</sup> Con base en ibid, 165.

acuerden con el Presidente". Esto implica dos cosas:

- Se limita la información de cómo y por qué se llegó al establecimiento de determinadas metas, al circunscribir el proceso a un acuerdo presidencial--no participa nadie fuera del Ejecutivo, y aún más importante, los cambios en los indicadores y metas tendrían que darse solamente por medio de un nuevo acuerdo presidencial.
- Se impide la consistencia, toda vez que es posible cambiar los criterios y estructuras (como de hecho ha ocurrido) año con año, limitando la posibilidad de evaluar la eficiencia y efectividad del gasto en el tiempo.

Asimismo, la nueva estructura implica un retroceso porque no permite vincular la evaluación con los programas específicos. Esto representa un problema para legisladores, órdenes de gobierno y organizaciones involucradas en la evaluación de programas específicos cuya evaluación literalmente desapareció del mapa en 2004.

### **CAMBIOS EN LA DINÁMICA POLÍTICA**

Además de los cambios al sistema de presupuestación promovidos por distintas reformas administrativas, la dinámica política, producto de la pluralidad de fuerzas y el equilibrio de poderes, ha generado cambios importantes en las condiciones de transparencia.

Desde 1996, el Ejecutivo entrega un informe trimestral (que es uno de los instrumentos recomendados por diversos organismos internacionales, como la OCDE y el FMI para promover la transparencia presupuestaria) a los legisladores, en función del cual se puede evaluar cómo evolucionó el gasto durante el año, y conocer el detalle de los ajustes cuando se realizan. Si bien los informes trimestrales se crean a iniciativa del Ejecutivo (para dar sustento a las acciones previstas en el PND 1995-2000 y en el Programa de Modernización de la Administración Pública) los primeros informes eran muy limitados, y no fue sino hasta 1997, con la primera legislatura de oposición, que se empieza a requerir (y la SHCP se ve obligada a presentar) mayor información presupuestaria.

Desde 1997, los legisladores han requerido información en lo tocante a los programas de

apoyo a deudores y recursos del rescate bancario, los criterios de ajuste al gasto, el destino de los montos excedentes --cuando existan-- los criterios de los programas prioritarios del gobierno para la atención de grupos marginados, entre otras. Recientemente, en 2001, se añadió la obligación de incorporar una evaluación de los resultados de programas estratégicos que debería de informar la labor de evaluación del presupuesto, aunque esto no se ha logrado aún.

En suma, cada año han aumentado los requerimientos de información para la SHCP y el gobierno. El Legislativo ha exigido mayor claridad y detalle en la información, para informar su discusión del presupuesto en el mediano plazo, aunque no lo ha logrado plenamente. Con todo, hay límites importantes a lo que se ha conseguido. No se han incorporado, por ejemplo, datos relacionados con las condiciones de recaudación, sólo los montos recaudados por rubro, por lo que sigue siendo difícil informar la discusión y futuros procesos de formulación del PEF con estos datos. De la misma manera, documentos relevantes, como los acuerdos que regulan los ajustes al gasto (por lo general circulares o convenios que SHCP no está obligada a hacer públicos), no se dan a conocer ni se incorporan a los informes, solamente se mencionan.

Adicionalmente, los requerimientos de información se han incorporado, por tradición, en el PEF, lo cual es delicado porque la obligación no se establece en una Ley federal. No se crea la institución ni la obligación de informar, solamente la práctica. Como hemos visto en 2004, esta práctica es endeble.



## ■ DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

La presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 representó un retroceso significativo en las variables evaluadas por el ILTP pero sobre todo en las condiciones de transparencia y acceso a la información del país. Nos retrasa en comparación con la estructura programática anterior, porque aumenta el grado de discrecionalidad en la determinación de indicadores para la evaluación y porque se dificulta la compaginación entre los programas, los responsables y los resultados.

Esto deriva de las reformas que se incorporan en el Manual de Normas Presupuestarias 2002 y a la reciente concertación de Estructuras Programáticas, de conformidad con nuevos criterios que se concentran en las actividades institucionales y prioritarias realizadas por distintas dependencias. En ambos casos, las modificaciones repercuten en la integración y programación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Estas modificaciones no hacen más eficaz, ni transparente el uso de recursos públicos. En los hechos, hoy es más difícil acceder a la información presupuestal que en los años anteriores.

El retroceso se identifica en cuatro casos:

### 1) INFORMACIÓN DE MENOR CALIDAD.

- El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación dejó de entregar información en función de las reformas incorporadas por el Manual de Normas Presupuestarias. Estas reformas modifican el nivel de desagregación y establecen que sólo algunos capítulos de gasto presentan información detallada.
- De igual forma, producto de las reformas y la reasignación de criterios, el Proyecto

de Presupuesto de Egresos de la Federación no presenta información completa para el gasto etiquetado de las políticas de equidad de género.

### 2) INFORMACIÓN QUE SE DEJÓ DE ENTREGAR.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación dejó de presentar información que estaba contenida en la presentación por tomos, específicamente del tomo III analítico:

- La presentación de Asignación por Programas.
- La presentación del Analítico de Plazas.

### 3) ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS.

- El ejecutivo cuenta con un margen bastante amplio para realizar ajustes al gasto durante el ejercicio fiscal, mientras que las modificaciones impulsadas desde el legislativo son marginales.
- Los indicadores y evaluaciones que resultan del Presupuesto de Egresos de la Federación dejan mucho espacio para la discrecionalidad.

### 4) DESVINCULACIÓN ENTRE LA EVALUACIÓN POR RESULTADOS Y LA ASIGNACIÓN POR PROGRAMAS.

- La reciente concertación de estructuras programáticas enfatiza la programación por actividad institucional. Esta modificación contrasta con la norma, que requiere que la presupuestación se realice conforme a programas y dificulta el monitoreo del presupuesto.
- El nuevo esquema no es claro en cuanto a cómo se vincularán los resultados de la evaluación con los programas y cuál es el efecto de la evaluación en la asignación del gasto.

En todos los casos, la omisión de información es preocupante porque imposibilita el seguimiento ciudadano del presupuesto y el contrapeso legislativo que supone la norma constitucional. A continuación, se detallan los problemas identificados y en la siguiente sección se proponen alternativas de solución a los problemas.

## 1.1 RETROCESOS EN LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN.

### REFORMAS QUE INCORPORA EL MANUAL DE NORMAS PRESUPUESTARIAS

Las precisiones del Manual sugieren que para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004 ya no se integre el desglose de todos los bienes específicos, o lo que se conoce dentro del Clasificador por Objeto del Gasto como “*partida*”. De conformidad con el artículo 10 del Manual, sólo se integrará el Proyecto de Presupuesto de Egresos a nivel de ‘concepto’ de gasto, salvo algunas excepciones:

*La integración del proyecto de Presupuesto de Egresos se llevará a cabo a nivel de concepto de gasto, salvo el capítulo 1000 Servicios Personales y los conceptos 4100 Subsidios, 4200 Subsidios a las Entidades Federativas y Municipios, 4300 Transferencias para Apoyo de Programas, 8100 Fondo General de Participaciones, 8200 Fondo de Fomento Municipal, 8300 Otros Conceptos Participables y 8400 Aportaciones Federales a las Entidades Federativas y Municipios, los cuales se integrarán a nivel de partida [Manual de Normas Presupuestarias, Art. 10, Fracción I.]*

De igual forma, el artículo 10, párrafo cuarto indica que “el ejercicio del presupuesto modificado autorizado se deberá registrar a nivel de partida”.

De entrada surgen un par de preguntas, ¿por qué sí se integran algunas clasificaciones del gasto en partidas y otras no, por qué sólo el presupuesto modificado autorizado se registrará a nivel de partida?

A partir de este año, el gasto *ejercido* va a ser el único que se registre a nivel de partida, aunque no queda claro si esta presentación programática se va a generar desde el avance de gestión o hasta la integración de la Cuenta Pública. Suponemos que las partidas sólo se reportarán a medida en que se vayan ejerciendo, de forma que hoy, si queremos saber cuánto

se destinará a determinado programa en 2004, sólo podemos conocer el total, y en términos muy generales cuánto se ejercerá, por grandes rubros de gasto.

## ¿QUE SIGNIFICA PERDER LA INFORMACIÓN A NIVEL DE PARTIDAS?

El clasificador por objeto del gasto identifica el tipo de bien, servicio u obligación que adquiere o paga el gobierno y está organizado en tres niveles de agregación. El nivel de mayor agregación es el de los Capítulos, que a su vez se subdivide en Conceptos de gasto, mismos que se dividen en Partidas de gasto. Las partidas son el nivel de desagregación más específico y describen los bienes, servicios y pagos de una misma clase o concepto, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados. De esta forma, se especifica si el gasto es para el pago de sueldos, la compra de equipos y materiales de oficina o el pago de intereses de la deuda. Al final resultan bastante detallados pues contienen cerca de 500 posibles “objetos” en los que el gasto puede ejercerse.

De una forma general, el objeto del gasto revela cuatro tipos de transacciones con recursos públicos:

- El gasto que se convierte en un consumo final para el gobierno federal
- El gasto que se convierte en un pago derivado de una obligación legal
- El gasto que se convierte en una ayuda o subsidio directo
- El gasto que es simplemente una transferencia

Los cuatro tipos de gasto son relevantes para fines de análisis, aunque el último tipo de gasto no lo ejecuta directamente la federación y tiene que ver con la clara división de responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno.

## ¿QUÉ PASA CON LAS PARTIDAS QUE REVELAN LA COMPRA DE UN BIEN, LA CONTRATACIÓN DE UN SERVICIO O EL PAGO DE UN IMPUESTO?

Estas partidas se encuentran en los capítulos 2000 materiales y suministros, 3000 servicios generales, 5000 bienes muebles e inmuebles, 6000 obras públicas y 9000 deuda. Por desgracia y de acuerdo con las reformas promovidas, el nivel de desagregación de cada uno de estos capítulos no se integra en el proyecto de Presupuesto de Egresos ni en el Presupuesto mismo

a nivel de partida. Esto quiere decir que si bien se puede conocer cuánto cuesta un programa por el concepto de servicios personales, no se puede evaluar integralmente todo el programa, al obviarse información (por ejemplo de costo de materiales).

Adicionalmente, los poderes judicial y legislativo, los órganos autónomos y todos los organismos y empresas de control presupuestario directo e indirecto presentan un nivel de desagregación en su información presupuestal mucho menor que el resto del gobierno federal. Es decir que en este grupo en el que se encuentra el 45 por ciento del gasto neto total de la República, por que incluye a PEMEX, CFE, Universidades etc, presenta, en el mejor de los casos, esta información hasta nivel de "concepto".

El hecho de que el presupuesto no se entregue con el mayor detalle posible a los Legisladores es incongruente, porque les impide desempeñar su función de fiscalización y evaluación del gasto. El Congreso debe desempeñarse efectivamente como contrapeso del Ejecutivo, y para ello es necesario establecer previsiones de carácter legal que impidan retrocesos como el que hoy presenciamos.

## 1.2 GASTO ETIQUETADO PARA LA EQUITAD DE GÉNERO

Una de las maneras de medir las prioridades del gobierno en materia de equidad de género es el gasto etiquetado, que se compone de una serie de programas que destinan gasto específico para atender las necesidades de las mujeres, en especial de aquellas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social.

El Presupuesto de Egresos 2004 marca retrocesos sustantivos en términos de equidad de género y de transparencia presupuestaria. Hasta el 2003, era posible dar seguimiento puntual a estos programas ya que formaban parte del desglose de recursos contenidos en los ramos administrativos que ejecutan programas vinculados a la equidad de género. Así por ejemplo, en el ramo 12 (Salud) y el ramo 33 (gasto descentralizado) era posible saber cuántos recursos se destinaban para el Programa Arranque Parejo en la Vida, cuyo objetivo es el de reducir las tasas de mortalidad materna<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> En el caso de la mortalidad materna, las metas son "disminuir en un 35% la tasa en relación con la registrada en el 2000 y reducir 30% el número de defunciones maternas con relación a las registradas en el 2000". Esto significa que en el 2006 la tasa de mortalidad materna debe bajar a 5.1% y el número de fallecimientos a 1 090 (en el año 2000, la tasa de MM fue de 6.2%, y el número de mujeres muertas por causas asociadas al embarazo, parto y puerperio fue de 1 677). (Fuente: SSA, Salud: México 2002, p. 188, [www.ssa.gob.mx](http://www.ssa.gob.mx)).

Sin embargo, en el PEF 2004 este programa simplemente desapareció de la estructura programática con lo cual a través del documento presupuestal, no es posible saber qué cantidad de recursos se destinan a este programa tan importante.

Éste es el caso de varios programas denominados como gasto etiquetado (ver Anexo I). El Anexo muestra algunos de los programas de gasto etiquetado que FUNDAR ha venido monitoreando durante los últimos cuatro años. Los programas que aquí aparecen componen la mayor parte de gasto etiquetado para mujeres. Para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 dicha información no se presenta, por lo cual se tuvo que recurrir al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para solicitar la información a través del Sistema de solicitudes de información, SISI.

La desaparición, a nivel de estructura presupuestal, de la mayoría de estos programas conocidos como gasto etiquetado, obstruye el monitoreo de recursos esenciales para la salud reproductiva, el desarrollo y el combate a la pobreza. Por tanto, debe ser reconocido como un retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas.

El hecho de que existan recursos para estos programas, pero que no formen parte del Presupuesto de Egresos, que supuestamente es el documento que enarbola las prioridades del gobierno, implica que desde la perspectiva ciudadana no se pueda dar seguimiento a la efectividad y eficacia de estos programas. El hecho de que no aparezcan en el PEF 2004 implica también que no formarán parte de la Cuenta Pública, por lo cual no será posible saber cuantos de estos recursos serán ejercidos, subejercidos y/o simplemente no ejercidos. De este modo, la disposición de estos recursos se sujeta al libre arbitrio de las autoridades encargadas de ejercerlos.

Es importante mencionar que (tal y como se apunta en las respuestas obtenidas por medio del IFAI) los recursos destinados al programa Arranque Parejo en la Vida se canalizarán a través del Seguro Popular. Esto significa, a grandes rasgos, que irán en bolsas no etiquetadas, sin reglas de operación y que serán manejadas por los gobiernos estatales. Muchos de ellos no cuentan con sistemas desarrollados de rendición de cuentas, por lo cual no queda claro a través de qué mecanismos será posible la rendición de cuentas de estos recursos.

A lo largo de los últimos cinco años, la batalla por aumentar los magros recursos

que se etiquetan año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para reducir la inequidad y atender las necesidades específicas de las mujeres ha sido librada por organizaciones feministas y legisladoras por igual. La tendencia había apuntado a re-priorizar el gasto, aunque fuese en cantidades mínimas, subrayando aspectos que amplían el entendimiento y la provisión de servicios relacionados con la salud reproductiva, instaurando programas que promueven la no discriminación y tratando de contrarrestar la violencia a la que las mujeres se enfrentan.

2. INFORMACIÓN QUE SE DEJÓ DE ENTREGAR  
LA DESAPARICIÓN DEL TOMO ANALÍTICO

A diferencia de años anteriores, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 no incorpora información analítica del gasto, ni por ramo ni por programa. La información presentada aquí es de suma relevancia ya que esta forma de presentación constituye la principal fuente de información detallada con respecto al gasto.

El tomo III es el tomo analítico y es el único que desglosa al presupuesto por objeto del gasto, es decir ofrece una idea sobre el destino final del gasto. Por esa razón es el tomo más interesante desde la perspectiva ciudadana, ya que al momento de desglosar la información permite identificar con mayor precisión hacia dónde se dirige el gasto de los recursos públicos. Este tomo, al igual que el resto de las presentaciones presupuestarias ha ido cambiando año con año. Así, el tomo III ha llegado a contener desde dos capítulos en 2003 hasta cinco en el 2001, para desaparecer en 2004.

2.1 ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL POR PROGRAMAS

El tomo principal intitulado como “Asignación presupuestal por programa”, (ver Anexo II) describe, como su nombre lo indica, la asignación presupuestal por programa y presenta el mayor nivel de desagregación en cuanto a objeto de gasto de todo el Presupuesto de Egresos, pues se desglosa en conceptos y partidas, por lo que es el capítulo más valioso para el análisis de la asignación presupuestaria.

Para tener una mejor idea de lo que implica la información analítica veamos un ejemplo:

ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL POR PROGRAMA (pesos)													
Entidad: 12    Secretaría de Salud													
PROGRAMA: 8200    Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres													
Costo del Programa: 92,131,752    Hoja 144 de 152 1 de enero de 2003													
CLAVE											DESCRIPCIÓN	ASIGNACIÓN ANUAL POR:	
A	R	UR	F	SFA	SFE	PG	PP	OBJG	T	F		CLAVE	UNIDAD
2003	12	100	07	1	0	8200	11007	3600	1	1	Servicios de impresión, publicación, difusión e información	2,000,000	
2003	12	100	07	1	0	8200	11007	3700	1	1	Servicios de comunicación social	4,500,000	
2003	12	100	07	1	0	8200	11007	3800	1	1	Servicios oficiales	14,884,652	
2003	12	100	07	1	0	8200	11007	4105	1	1	Subsidios a la presentación de servicios públicos	34,000,000	
2003	12	100	07	1	0	8200	11007	4233	1	1	Subsidios a las entidades federativas y municipios	16,500,000	
2003	12	100	07	1	0	8200	11007	5300	2	1	Vehículos y equipo de transporte	150,000	

Información tomada del Tomo Analítico III, del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.

Con la información presentada en el PEF 2003 era posible conocer a detalle el gasto en salud.

Por ejemplo, se podía determinar que para el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres se destinaron 92 millones 131.7 mil pesos, de los cuales 41.63 millones se erogaron directamente y 50.5 millones se transfirieron a otras dependencias y entidades. De los 41.63 millones ejercidos directamente, se erogaron 7.36 millones en servicios de asesoría y 9 millones en gastos de impresión, difusión y comunicación social. Para alguien interesado en el programa, y en su operación, es importante saber cuánto se ejerce directamente, cuánto se transfiere y cuánto se gasta en servicios de asesoría o en gastos de difusión, y posteriormente determinar si se erogó una cantidad mayor o menor a la programada. Sin este detalle, la evaluación del gasto es necesariamente parcial. Para 2004, con la desaparición de esta presentación, contenida en el tomo III, ésta es la única información que podemos obtener.

Gasto en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades  
y no Discriminación Contra las Mujeres, 2004 (en pesos)

Gasto Total	Servicios personales	Suministros	Servicios generales	Inversión física
16,199,444	10,452,344	313,000	5,399,940	34,160

Fuente: Elaboración propia con base en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004.

La nueva distribución de la información hace imposible saber cuánto se ejerce directamente y cuánto se transfiere. Esta sola medida dificulta el seguimiento presupuestario y, por ende, dificulta la rendición de cuentas, ya que solamente se pueden conocer grandes rubros del gasto, por ejemplo, no podemos saber cuánto del total de servicios generales se utiliza para contratar asesores y cuánto para el pago de difusión.

2.2 ANALÍTICO DE PLAZAS

La eliminación del tomo analítico o tomo III significó la sensible disminución de información acerca de la remuneración a los servidores públicos. En el *Analítico de Plazas*, se publicaba información desglosada a nivel de partida para cada puesto, de manera que se podía saber el salario, las prestaciones sociales y económicas, etcétera. Para 2004, solamente se informa de la *Percepción Ordinaria Bruta*. Anteriormente el analítico de plazas presentaba información por cada unidad responsable desglosada a nivel de partida para cada puesto, de manera que se podía saber el salario, las prestaciones sociales y económicas, etcétera, lo que implicaba una información contenida en 208 páginas. Para 2004, solamente se informa de la *Percepción Ordinaria Bruta* que implica información desglosada en 8 páginas, (ver Anexo III).

3. ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS.

3.1. CAPACIDAD DE ADECUACIÓN DEL GASTO DEL EJECUTIVO

A pesar de los esfuerzos de negociación y reasignación del gasto por parte de los legisladores, sin detrimento del impacto social que generan algunas de las modificaciones del Ejecutivo, éste sigue siendo quien propone y dispone en materia presupuestal. La evidencia de

los últimos años sugiere que el gasto social no forma parte de las prioridades del Ejecutivo, ya que en las adecuaciones, reducciones, recortes o economías se suele afectar más estos rubros. Por lo que las adecuaciones realizadas por el ejecutivo se alejan de las prioridades reflejadas durante la discusión del presupuesto.

TABLA 1: Comparativo del Ahorro  
(millones de pesos)

Secretaría	Ahorro
Trabajo	4,001.11
Educación	2,384.99
Desarrollo Social	1,167.23
Agricultura	753.24
Salud	590.70
Economía	252.86
Relaciones Exteriores	187.30
Presidencia	96.53
Energía	44.11

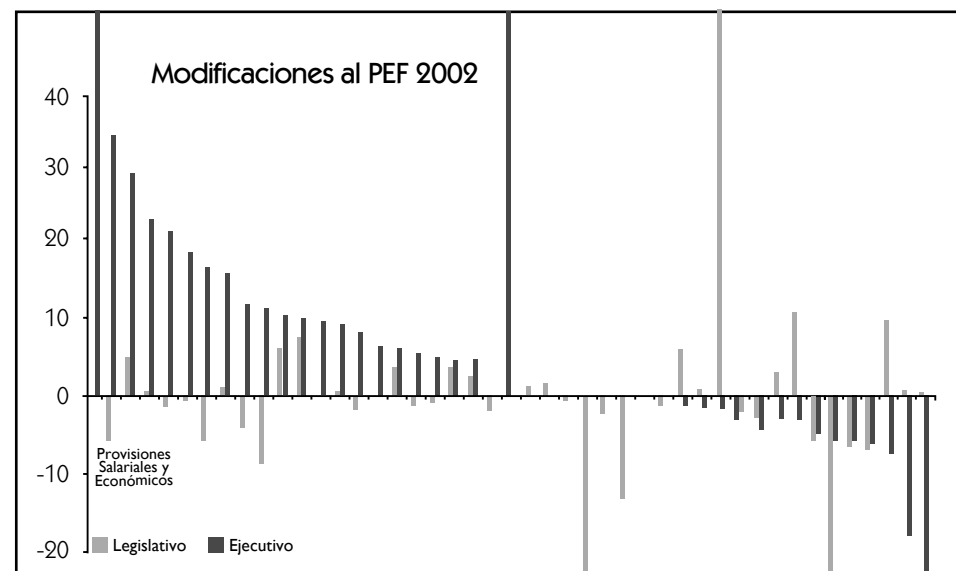
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002.

Las modificaciones impulsadas desde el Legislativo son marginales no sólo porque representan una proporción marginal dentro del presupuesto (las modificaciones más importantes para los legisladores en 2002 representaron 27,806 millones de pesos<sup>7</sup> equivalentes al 1.9% del gasto neto total) sino porque NO contrapesan al Ejecutivo, que sigue determinando casi libremente sus acciones de política de gasto y la asignación de recursos a sus prioridades.

Así el Ejecutivo establece sus propios términos para el ajuste del gasto, dentro de los márgenes previstos por los Decretos de Presupuesto. El Ejecutivo cuenta con un margen importante para realizar ajustes al gasto durante el ejercicio fiscal.

Aunque se han incorporado reglas a las asignaciones adicionales y candados para proteger a programas sociales, el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda sigue ejerciendo su facultad de reasignación de manera enérgica.

<sup>7</sup> Distribuidos de la siguiente manera: PAFEF 13, 894 mdp; combate a la pobreza y empleo 6 mil 59.3 mdp. Para Progres 2 mil 159.3 millones, recursos adicionales al campo 5 mil 693.4 mdp. Estas modificaciones no fueron promovidas exclusivamente por los legisladores, con la excepción del PAFEF había previsiones relativas en la exposición de motivos, sin embargo representan los rubros donde los legisladores han demostrado mayor interés.



Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y la Cuenta de la Hacienda Pública.

El Decreto de Presupuesto 2004 establece en el artículo 33 que la Secretaría de Hacienda “podrá determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas, procurando respetar el presupuesto destinado a los programas prioritarios y, en especial, los destinados al gasto social” reportando en los informes trimestrales cuando la variación sea mayor al 10 por ciento de los respectivos presupuestos.

De igual forma, el Decreto de Presupuesto 2004 establece en el artículo 16 los casos en los que se deberá reportar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a través de los informes trimestrales, “las adecuaciones, a las dependencias y entidades, que ocasionen en su conjunto una variación mayor al 10 por ciento del presupuesto total del ramo o de la entidad de que se trate, o representen individualmente un monto mayor al 1 por ciento del gasto programable”.

Esto significa la capacidad para hacer adecuaciones de hasta 16,647 millones de pesos, sin embargo anteriormente el articulado expresaba que el Ejecutivo debería “solicitar su opinión a la Cámara”. En este sentido, ninguno de los mecanismos obligaba al Ejecutivo a rendir cuentas sobre estas adecuaciones, simplemente eran mecanismos enunciativos.

### 3.1.2 ADECUACIONES POR REDUCCIÓN EN LOS INGRESOS

En los últimos años, durante el ejercicio fiscal en curso se han registrado ingresos menores a los estimados, debido a diversas causas que en algunos de los casos están fuera del control del propio gobierno. Para dichas contingencias, los Decretos de Presupuesto han elaborado una serie de mecanismos que deberían ser previamente modificados y elevados a rango de Ley.

## 3.2 EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS (VER ANEXO IV)

Para la evaluación del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, el artículo 69 del Decreto de Presupuesto establece que la Secretaría de Hacienda y de la Función Pública serán las encargadas de verificar “los resultados con base en indicadores de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades”. Es importante señalar que esta evaluación tiene por objeto identificar la eficiencia, los costos y la calidad del ejercicio del gasto y de la ejecución de programas de la Administración Pública Federal, además del impacto social que tuvo el gasto en la población objetivo.

Los resultados de las evaluaciones deberán ser enviados por todas las entidades que ejercen recursos federales a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para que sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del siguiente Presupuesto de Egresos de la Federación. Al respecto existen dos consideraciones:

- La fecha de entrega es a más tardar el 14 de noviembre, de acuerdo al artículo 70 del Decreto de Presupuesto 2004. Siendo que existe la intención expresa de ampliar el tiempo del debate y discusión de la propuesta presupuestal que envía el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, la fecha para entregar los resultados de las evaluaciones debería adelantarse. Estas evaluaciones deberían informar la toma de decisiones y la negociación presupuestal, por lo que representan un elemento fundamental para la discusión.
- La información a la que se está haciendo referencia no es de carácter público. Esto merma la posibilidad de evaluar, de manera particular los resultados del gasto, así como la pertinencia de incrementar o reducir los recursos de determinados programas.

## 4. AJUSTES A LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

### 4.1. RETROCESOS

La reciente concertación de estructuras programáticas pretende una asignación eficiente de recursos, para lo cual se modificó el marco programático dándole un mayor énfasis a las metas presupuestarias pero dejando de lado en primera instancia la normatividad presente y la vinculación que existía entre la evaluación de los programas y su posterior asignación presupuestal.

A partir de este año, no se evalúan las metas por programa, sino por actividad institucional y unidad responsable. En realidad se evalúa la aportación de la unidad responsable al cumplimiento de un objetivo, que está asociado a la actividad institucional.

Si bien las actividades prioritarias incorporan los programas sujetos a reglas de operación (programas estratégicos) y programas de inversión, la relación en la información presentada se pierde porque la información ya no se desagrega con detalle.

Estas reformas contravienen la norma. De acuerdo al capítulo segundo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 13

“El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución; [...]”

Y artículo 19

“El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa; [...]”

La presupuestación por resultados propuesta no enfatiza si se crearán objetivos e indicadores para cada uno de los programas o bien si se crearan nuevos indicadores, objetivos

y metas además de los que ya existen para cada programa. En cualquier caso, el problema resulta de la falta de claridad y del hecho de que es difícil asociar los nuevos indicadores con programas, y mantener coherencia y consistencia entre los distintos niveles de planeación y programación. En cualquier caso reina la confusión, y el proyecto de Presupuesto es una mezcla multiforme de documentos que no cumplen con los requisitos que marca el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Mientras algunos de los documentos de Estrategia Programática, que se entregan por Secretaría, incorporan algunas consideraciones y metas asociadas a programas, como el de Educación, lo hacen de manera *confusa* y no establecen el vínculo con unidades responsables. Por lo demás, otros documentos de Estrategia Programática, como el de la propia Secretaría de Salud, *no vinculan las metas con programas en absoluto*.

### ¿QUÉ SE PIERDE CON EL NUEVO ESQUEMA?

La presupuestación por resultados, que pretende el Ejecutivo, no es nueva. Inicia en Nueva Zelanda y Estados Unidos a principios de los ochenta y en México se avanza en buena medida desde 1996, como se puede observar en la descripción ya presentada.<sup>8</sup> La reforma de 2003-2004 no crea un esquema de evaluación por resultados en México, lo complica, toda vez que desvincula las metas de los programas y los sujeta a un mecanismo de aprobación completamente discrecional (el acuerdo presidencial).

Como ya se observó, la presupuestación por programas permitía evaluar el impacto de la política pública en particular, es decir, la presupuestación por programas permitía la observación y vigilancia, por un lado, de los indicadores que manejaba cada programa y en segundo lugar permitía, bajo la presentación de asignación por programas, identificar con puntualidad el ejercicio de su gasto.

El nuevo esquema lejos de facilitar esta coordinación la dificulta, en el mejor de los casos, o bien la imposibilita. El esquema no es claro en cuanto a cómo se vincularán los resultados de la evaluación con los programas y cuál es el efecto de la evaluación en la asignación del gasto que, de acuerdo con el marco normativo, se realiza por programa.

<sup>8</sup> Para mayores detalles de los procesos de evaluación por resultados ver ILPES – CEPAL, Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, XV Seminario Regional de Política Fiscal, Chile, 2003.

El problema de fondo está en que no hay claridad respecto de cómo combinar la evaluación de resultados con los programas, y que esto abre un margen de discrecionalidad. No queda claro cómo se asignarán los recursos en el futuro, si en función de la evaluación (que no incorpora ya todos los programas) o en función de resultados desvinculados de los programas (y en contravención de la ley).

En cualquier caso, el impacto inmediato de la reasignación de criterios es que no se puedan evaluar directamente los programas de gobierno, mientras que la nueva definición de actividades institucionales y prioritarias está sujeta a cambios importantes cada año (toda vez que no está contemplada en el Sistema Nacional de Planeación). Esto le permitiría al Ejecutivo, potencialmente, modificar los criterios, los indicadores y las acciones de política evaluables cada año, impidiendo así un monitoreo sistemático y consistente de la función pública a lo largo del tiempo.

#### 4.2. RETOS PENDIENTES

Independientemente de las deficiencias y la contravención legal que implican las reformas, es evidente que no avanzan lo suficiente. Uno de los parámetros de referencia para evaluar la eficiencia y eficacia del sistema presupuestario es que la evaluación de las políticas y programas sea consistente en el mediano plazo, que distinga entre los resultados y metas específicos de cada dependencia (los indicadores del servicio o bien que produce la dependencia en la aplicación de los recursos, por ejemplo, becas a estudiantes, o cantidad de desayunos escolares), y el impacto de las acciones de política pública (es decir, el resultado cuantificable o cualificable en la sociedad, preferentemente en una población objetivo o una situación identificable).

Para entender la diferencia de estos dos aspectos es importante tener en cuenta que la evaluación no solamente busca discernir si el gasto se realizó con apego a la norma, y de manera eficiente (ambos aspectos conciernen a la fiscalización, o auditoría del gasto) sino además si se cumplen las metas del programa, es decir, si el programa realmente satisface las necesidades que busca satisfacer; y si las metas y el gasto asociado al programa realmente representan un beneficio deseable, es decir, si se justifica el gasto asociado al programa en función de su beneficio social.

Esta diferencia entre metas e impacto es importante porque implica un seguimiento diferenciado de los recursos y permite medir la eficiencia y eficacia. Donde sea posible, es necesario que las acciones sustantivas de política incluyan ambas dimensiones, las distingan y las vinculen. Sin embargo, la nueva estructura no avanza en este sentido y permite que se sigan presentando indiferentemente cualquier tipo de indicadores, amen de los problemas de monitoreo ya señalados que se generan de esta manera.



## IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

### PROBLEMA 1. RETROCESOS EN LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN.

PROBLEMA 1.1 REFORMAS QUE INCORPORA EL MANUAL DE NORMAS PRESUPUESTARIAS PIERDEN INFORMACIÓN A NIVEL DE PARTIDAS.

PROBLEMA 1.2 GASTO ETIQUETADO PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO.

### PROBLEMA 2. INFORMACIÓN QUE SE DEJÓ DE ENTREGAR.

PROBLEMA 2. LA DESAPARICIÓN DEL VOLUMEN "ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL POR PROGRAMAS"

PROBLEMA 2.2 LA DESAPARICIÓN DEL VOLUMEN "ANALÍTICO DE PLAZAS"

Para evitar la imposibilidad de realizar un seguimiento consistente y periódico de las metas y el impacto de programas, debido a la frecuente modificación en cuanto a los documentos y el detalle del presupuesto, que contiene tanto el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación como el Presupuesto de egresos de la Federación se propone lo siguiente:

#### Propuesta 1.1

Propuesta	Procedimiento	Ventaja
Que se definan como partes integrantes del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la desagregación a nivel partidas de todos los capítulos de gasto sin excepción.	Modificación al párrafo I del Artículo 10 del Manual de Normas Presupuestarias.	Proporcionan información de calidad al análisis y permiten un puntual seguimiento del gasto.

#### DICE:

"Las dependencias y entidades, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su Reglamento y demás disposiciones aplicables, observarán durante el proceso presupuestario lo siguiente:

- I. La integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se llevará a cabo a nivel de concepto de gasto, salvo el capítulo 1000 Servicios Personales y los conceptos 4100 Subsidios, 4200 Subsidios a las Entidades Federativas y Municipios, 4300 Transferencias para Apoyo de Programas, 8100 Fondo General de Participaciones, 8200 Fondo de Fomento Municipal, 8300 Otros Conceptos Participables y 8400 Aportaciones Federales a las Entidades Federativas y Municipios, los cuales se integrarán a nivel de partida."

#### DEBE DECIR:

"Las dependencias y entidades, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su Reglamento y demás disposiciones aplicables, observarán durante el proceso presupuestario lo siguiente:

- I. La integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se llevará a cabo a nivel de partidas y conceptos sin excepción de ningún nivel de capítulo de gasto."

#### Propuesta 1.1 y Propuesta 2.1 y 2.2

Propuesta	Procedimiento	Ventaja
Definir como partes integrantes del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación los conceptos abajo mencionados:	Modificación del Artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	Simplificación de las disposiciones del mismo Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### DICE:

- I. "Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- III. Estimación de Ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se

propone, incluyendo el monto y clasificación correspondiente a las percepciones que se cubren a favor de los servidores públicos.”

**DEBE DECIR:**

“El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrara con los siguientes documentos

- Exposición de Motivos
- Proyecto de Decreto
- Detalle del Proyecto Presupuesto por Ramos y Sectores y Tomos, que incluya la presentación del Tomo III y su respectivo capítulo de asignación por programas conteniendo las Clasificaciones del Gasto, por Capítulo, Concepto y Partida y el Analítico de Plazas presentado por las mismas clasificaciones del gasto
- Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal
- Clasificadores por objeto del Gasto con las definiciones a nivel de Capítulo, Concepto y Partida
- La proyección de los Criterios Generales de Política Económica”

**Propuesta 1.1 y Propuesta 2.1 y 2.2**

Propuesta	Procedimiento	Ventaja
Definir como partes integrantes del Presupuesto de Egresos de la Federación los siguientes:	Adición al Artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	Simplificación de las disposiciones del mismo Presupuesto de Egresos de la Federación.

**DICE:**

“El presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del 1ro de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”

**DEBE DECIR:**

“El Presupuesto de Egresos de la Federación se integrara con los siguientes documentos:

- Exposición de Motivos Aprobada
- Proyecto de Decreto Aprobada

- Detalle del Proyecto Presupuesto Aprobado por Ramos y Sectores y Tomos, que incluya la presentación del Tomo III y su respectivo capítulo de asignación por programas conteniendo las Clasificaciones del Gasto, por Capítulo, Concepto y Partida y el Analítico de Plazas presentado por las mismas clasificaciones del gasto
- Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal Aprobado
- Clasificadores por objeto del Gasto con las definiciones a nivel de Capítulo, Concepto y Partida Aprobado
- Los Criterios Generales de Política Económica Aprobados”

La falta de claridad y de transparencia que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 presenta en el uso de estos recursos implica, como ya se señaló, un retroceso de estos esfuerzos y logros. Por lo tanto, y con el objeto de asegurar la provisión de servicios de calidad y de un presupuesto más transparente se propone:

**Propuesta 1.2 (Equidad de Género y recursos etiquetados)**

Propuesta	Procedimiento	Ventaja
Elevar a rango de Ley dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal el artículo 16 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.	Adición a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	Restringe la posibilidad de reducciones a programas sociales.

**DICE:**

“Los montos autorizados para los programas a que se refiere el Anexo 15 de este Presupuesto en materia de equidad de género, no serán objeto de adecuaciones presupuestarias.”

**DEBE DECIR:**

“Los montos autorizados para los programas a que se refieran por programas con reglas de operación en materia de equidad de género, desarrollo social, y desarrollo humano, no serán objeto de adecuaciones presupuestarias en términos de reducciones liquidas al mismo.”

Es relevante que esta norma sea incluida en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

**PROBLEMA 3. ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS.**

- PROBLEMA 3.1 CAPACIDAD DE ADECUACIÓN DEL GASTO DEL EJECUTIVO
  - PROBLEMA 3.1.2 ADECUACIONES POR REDUCCIÓN EN LOS INGRESOS
- PROBLEMA 3.2 EVALUACIÓN IMPERFECTA DE LOS PROGRAMAS

**Propuesta 3.1**

Propuesta	Procedimiento	Ventaja
Modificar la capacidad de adecuar el gasto al Ejecutivo.	Modificar el artículo 33 del Decreto de Presupuesto 2004 y elevarlo a rango de Ley dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	Fortalecimiento del sistema de contrapesos del Sistema Político Mexicano.

**DICE:**

“El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, podrá determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto...procurando respetar el presupuesto destinado a los programas prioritarios y, en especial, los destinados al gasto social [...]”

**DEBE DECIR:**

“El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, podrá determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto [...] salvo los programas prioritarios y, en especial, los destinados al gasto social [...], para lo cual deberá publicar una lista de aquellos programas que tengan el carácter de prioritario y/o social según sea el caso.”

**Propuesta 3.1**

Propuesta	Procedimiento	Ventaja
Modificar la capacidad de adecuar el gasto al Ejecutivo.	Modificar el artículo 16 del Decreto de Presupuesto 2004 y elevarlo a rango de Ley dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	Fortalecimiento del sistema de contrapesos del Sistema Político Mexicano.

**DICE:**

“El Ejecutivo Federal autorizará, en su caso, las adecuaciones presupuestarias de las dependencias y entidades, en los términos de las disposiciones aplicables [...]. Cuando las adecuaciones a los montos presupuestarios ocasionen en su conjunto una variación mayor al 10 por ciento del presupuesto total del ramo o de la entidad de que se trate, o representen individualmente un monto mayor al 1 por ciento del gasto programable [...]”

**DEBE DECIR:**

“El Ejecutivo Federal autorizará, en su caso, las adecuaciones presupuestarias de las dependencias y entidades, en los términos de las disposiciones aplicables [...]. Cuando las adecuaciones a los montos presupuestarios ocasionen en su conjunto una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo o de la entidad de que se trate, o representen individualmente un monto mayor al 1 por ciento del gasto programable [...] previa autorización de la Cámara de Diputados.”

**Propuesta 3.1.2 (Adecuaciones por reducción)**

Propuesta	Procedimiento	Ventaja
Modificar la capacidad de adecuar el gasto al Ejecutivo.	Modificar el artículo 25 del Decreto de Presupuesto 2004 y elevarlo a rango de Ley dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	Fortalecimiento del sistema de contrapesos del Sistema Político Mexicano.

DICE:

“En caso de que durante el ejercicio disminuyan los ingresos a que se refiere el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá aplicar las siguientes normas de disciplina presupuestaria:”

DEBE DECIR:

“En caso de que durante el ejercicio disminuyan los ingresos a que se refiere el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá aplicar las siguientes normas de disciplina presupuestaria, previa autorización de la Cámara de Diputados”.

Propuesta 3.2 (Evaluación)

Propuesta	Procedimiento	Ventaja
Modificar la fecha de presentación de los resultados de las evaluaciones generadas por la Secretaría de Hacienda y de la Fundación Pública.	Modificar el artículo 70 del Decreto de Presupuesto 2004 y elevarlo a rango, junto con el artículo 69 del mismo Decreto, dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	Fortalecer análisis independientes que permitan evaluar el impacto del gasto.
Exigir se publiquen tanto las evaluaciones como sus resultados y que sea información pública.		Fortalecer los diagnósticos del gasto para la confirmación del Presupuesto entrante.
Elevar a rango de Ley dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, estas modificaciones.		Simplificación de las disposiciones del mismo Presupuesto de Egresos de la Federación.

DICE

“Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y entidades, deberán enviar a la Cámara, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a más tardar el 14 de noviembre, los resultados de las evaluaciones a que se refiere el artículo anterior, para que sean considerados en el proceso de análisis y aprobación de las erogaciones correspondientes al Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal [...]”

DEBE DECIR:

“Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y entidades, deberán enviar a la Cámara por conducto de la Comisión de Presupuesto y

Cuenta Pública y publicar en sus respectivas páginas electrónicas, para que sea información de carácter público, las evaluaciones y los resultados a que se refiere el artículo anterior (69 del Decreto 2004), a más tardar el 14 de octubre del año en curso, para que sean considerados en el proceso de análisis y aprobación de las erogaciones correspondientes al Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal [...]”

PROBLEMA 4. AJUSTES A LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA.

PROBLEMA 4.1. RETROCESOS EN MATERIA DE CONCORDANCIA CON LAS NORMAS, AUMENTO DE LA DISCRECIONALIDAD Y FALTA DE CLARIDAD EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL.

PROBLEMA 4.2. RETOS PENDIENTES: COHERENCIA Y EVALUACIÓN COMPREHENSIVA

Propuesta 4.1 (Cambios a la Estructura Programática)

Propuesta
Requerir que el Ejecutivo aclare cómo se vincula la evaluación de las actividades del gobierno con los programas y requerir que se establezca claramente el proceso de asignación de recursos y su dependencia en programas y resultados, o en su defecto, que se modifique la Ley de Presupuesto para eliminar los programas como base de la presupuestación.

Propuesta 4.1.2

Propuesta
Requerir y establecer en el nivel de Ley, en la Ley de Presupuesto y Cuenta Pública, que los cambios a la estructura programática deben estar debidamente motivados, y que se incorporen formalmente a los legisladores en el proceso de modificación cuando afecte sustancialmente la estructura del presupuesto imposibilitando así el monitoreo y seguimiento de programas específicos.

#### Propuesta 4.2 (Evaluación comprehensiva)

Propuesta
Requerir y establecer en el nivel de Ley que todo programa y actividades institucionales y prioritarias asociadas a programas deben incorporar resultados concretos de la asignación de recursos, además de indicadores para evaluar el impacto de la política en la población o sector afectado; o justificar, en su defecto, la imposibilidad de diferenciar estos dos tipos de indicador.

#### ANEXO 1: Información de menor calidad

Programas etiquetados para fortalecer la equidad de género que ya no aparecen como tales en el PEF 2004

Programa/ Dirección	2001 pesos corrientes	2002 pesos corrientes	2003 pesos corrientes	Respuesta a la solicitud de información inquiriendo sobre la asignación de recursos para el programa o dirección en 2004:
Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la promoción de la Mujer (INSTRAW) / Atención y seguimiento de asuntos y temas relacionados con a aplicación de la perspectiva del género y la igualdad de oportunidad para los pueblos indígenas	111,900 (Relaciones Exteriores)	226,931 (Relaciones Exteriores)	1,7098,656 (Relaciones Exteriores)	"Debido a que este año se sustituyeron los procesos por actividades dentro de la clave presupuestal, la dirección de temas globales no cuenta con elementos para identificar dentro del presupuesto autorizado, lo correspondiente a programas con equidad de género"
Diseñar, coordinar, dar seguimiento y evaluar los mecanismos que generen condiciones de equidad de género y etnia (SEMARNAT)		528,593 <sup>9</sup> 564,535 <sup>10</sup>	20,716,541	"Para 2004 la estructura programática autorizada a la Unidad Coordinadora de Participación Social solamente contempla un proceso: 003 'establecer políticas, normas y lineamientos para la protección ambiental y recursos naturales y su aplicación', A001 otras actividades. La asignación interna del presupuesto para los programas de equidad y género de pueblos indígenas asciende a 15,200,000"
Programa de Salud Reproductiva (SSA)	(no aparece desagregado)	63,511,436	87,792,914	No aparece este programa
Cáncer Cérvico-Uterino	16,358,246	60,195,681	123,050,411	No aparece en PEF 2004. Total asignado: 221.7 millones, de los cuales 24.6 millones se van al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y 197.1 millones de pesos al Seguro Popular
Programa de Arranque Parejo en la Vida (SSA)	No existía el programa	67,194,151	64,453,769	No aparece en PEF 2004 Total asignado: 385.3 millones de pesos, que se distribuyen de la siguiente manera:

<sup>9</sup> "Conformar un comité técnico al interior de la Secretaría para la planeación y seguimiento de la incorporación de la perspectiva de género"

<sup>10</sup> Proyectos de desarrollo sustentable con iniciativa de equidad de género en áreas naturales protegidas"

Programa/ Dirección	2001 pesos corrientes	2002 pesos corrientes	2003 pesos corrientes	Respuesta a la solicitud de información inquiriendo sobre la asignación de recursos para el programa o dirección en 2004:
				25.6 millones a través del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y 359.7 millones a través del Seguro Popular
Arranque Parejo (Ramo 33) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	No existía el programa	No se le otorgan recursos a través del Ramo 33	602,902,757	No aparece y no hay respuestas al respecto
Administración y atención médica en el Hospital de la Mujer (SSA)		245,479,649	227,237,587	Total asignado: 41.2 millones
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres: Fortalecer el Programa Mujer y Salud (PrOMSA)		80,747,100 (Estaba en la tabla en el renglón de dir. Salud reprod.)	15,747,100	Programa Mujer y Salud a cargo del Centro Nacional de Género y Salud Reproductiva Total: 8.7 millones
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres: Instrumentar Proyecto de No Violencia contra las Mujeres			76,384,652	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres: Total: 40,053,553 Instrumentar Proyecto de No Violencia contra las Mujeres: 31.7 millones de pesos a través del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
Otros: Apoyo nutricional Niños de 6 a 24 meses, mujeres embarazadas y en período de lactancia indígenas que reciben complemento multivitamínicos en 22 estados			1,257,713,399	No aparece y no hay respuesta al respecto

**ANEXO 2: Información que se dejó de entregar**

**Comparativo Tomo III Volumen "Asignación presupuestal por programa"**

Ramo 12	2002/ <sup>1</sup>	2003/ <sup>2</sup>	2004/ <sup>3</sup>
<b>2000 Materiales y Suministros</b>	✓	✓	X
2100 Materiales y útiles de administración y de enseñanza	✓	✓	X
2200 Productos alimenticios	✓	✓	X
2300 Herramientas, refacciones y accesorios	✓	✓	X
2400 Materiales y artículos de construcción	✓	✓	X
2500 Materias primas de producción, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	✓	✓	X
2600 Combustibles, lubricantes y aditivos	✓	✓	X
2700 Vestuario, blancos, prendas de protección personal y artículos deportivos	✓	✓	X
<b>3000 Servicios generales</b>			X
3100 Servicios básicos	✓	✓	X
3200 Servicios de arrendamiento	✓	✓	X
3300 Servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones	✓	✓	X
3400 Servicio comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes	✓	✓	X
3500 Servicios de mantenimiento y conservación	✓	✓	X
3700 Servicios de comunicación social	✓	✓	X
3800 Servicios oficiales	✓	✓	X
<b>5000 Bienes muebles e inmuebles</b>	✓		X
5100 Mobiliario y equipo de administración	✓	✓	X
5200 Maquinaria y equipo agropecuario, industrial, de comunicaciones y de uso informático	✓	✓	X
5300 Vehículos y equipo de transporte	✓	✓	X
5400 Equipo e instrumental médico y de laboratorio	✓	✓	X
5500 Herramientas y refacciones	✓	✓	X
5600 Animales de trabajo y reproducción	✓	✓	X
<b>6000 Obras públicas</b>	✓	✓	X
6100 Obras públicas por contrato	✓	✓	X
<b>7000 Inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, otras erogaciones, y pensiones, jubilaciones y otras</b>			
7500 Erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria	✓	✓	X

<sup>1</sup>/ 2002 Asignación presupuestal por programa, la información se detalla por: UR-F-SF-PS-PR-PE-AI-PP-OBJG-TG-GE-FF

<sup>2</sup>/ 2003 Asignación presupuestal por programa, la información se detalla por: UR-F-SFA-SFE-PG-PP-OBJG-TG-FF

<sup>3</sup>/ 2004 Desaparece este volumen del Tomo III.

**ANEXO 3: Información que se dejó de entregar**

Información presentada en el Análítico de Plazas 2002, 2003 y 2004

	Presidente de la República			Secretario de Gobernación		
	2002	2003*/	2004	2002	2003*/	2004
Zona Económica	1	1	1	1	1	1
Unidad Responsable	112 Oficinas de la Presidencia	112 Secretaría Particular		100 Secretaría	100 Secretaría	
Actividad Institucional **/	101	1		101	1	
Puesto	Presidente de la República	Presidente de la República	Presidente de la República	Secretario de Estado	Secretario de Estado	Secretario de Estado
Nivel			00	SE1	GA1	GA1
Plazas	1	1	1	1	1	1
Horas	--	--	--	--	--	--
Percepción Ordinaria Bruta (Unitaria)			232,431			228,599
1103 Sueldos base:						
Importe Unitario	38,477	40,766	ND	30,408	32,232	ND
Importe Anualizado	461,728	489,192	ND	364,901	386,795	ND
1041 (no aparece en catálogo)		489,192	ND		386,795	ND
1300 Remuneraciones adicionales y especiales:						
1305 Primas de vacaciones y dominical	153,909	489,192	ND	121,633	386,795	ND
1306 Gratificación de fin de año	800,328	489,192	ND	632,495	386,795	ND
1400 Erogaciones del Gobierno Federal por concepto de seguridad social y seguros:						
1401 Cuotas al ISSSTE	208,753		ND	208,753	386,795	ND
1403 Cuotas para la vivienda	81,864	489,192	ND	81,864	386,795	ND
1404 Cuotas para el seguro de vida del personal civil	94,192	489,192	ND	74,439	386,795	ND
1408 Cuotas para el seguro colectivo de retiro	1,942	489,192	ND	1,942	386,795	ND
1500 Pagos por otras prestaciones sociales y económicas:						
1507 Otras prestaciones	11,088	489,192	ND	11,088		ND
1507 Otras prestaciones	11,520	489,192	ND	11,520		ND
1507 Otras prestaciones	13,824		ND	13,824		ND
1507 Otras prestaciones	28,800		ND	28,800		ND
1508 Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro	81,864	489,192	ND	81,864		ND
1509 Compensación garantizada		489,192	ND			ND
1511 Asignaciones adicionales al sueldo		489,192	ND			ND
1511 Asignaciones adicionales al sueldo		489,192	ND			ND
Suma	1,949,814			1,633,127		ND

\*/ En este año la información por partida, simplemente repite el monto del sueldo anualizado.

\*\*/ Actividad Institucional 101: Diseñar políticas públicas y las estrategias para su implantación

## ANEXO IV. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS

### COMPARATIVO DE INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DEL COMPONENTE ALIMENTARIO DEL PROGRAMA DESARROLLO HUMANO 2001-2004

Para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, el indicador para el programa Progres, ahora Oportunidades, dentro de su componente alimentario que maneja el ramo 20, o sea la Secretaría de Desarrollo Social, nos presenta la información del indicador dentro de la categoría programática **Programa Especial** identificando la **Actividad Institucional** y, dentro de esta el objetivo. La fórmula del indicador consiste en:

#### FAMILIAS ATENDIDAS / FAMILIAS BENEFICIADAS

Siendo este el mismo número a atender, presentando una cobertura del 100 por ciento.

**ANEXO 4: Evaluación de los programas  
Comparativo de Indicadores para la evaluación del componente alimentario del Programa Desarrollo Humano 2001-2004**

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001. Análisis Programático Ramo 20														
Categorías Programáticas							Elementos Programáticos				Asignación			
F	SF	PS	PE	AI	PY	UR	Denominación	Nombre del Indicador	Fórmula del Indicador	Universo de Cobertura	Meta	Total	Gasto Directo	Subsidios y Transferencias
					N000		Actividad Institucional no Asociada a Proyectos					479,311.467		479,311.467
						V3L	Instituto Nacional Indigenista					420,844.447		420,844.447
						VQS	Comisión Nacional de Zonas Aridas					49,457.920		49,457.920
						VST	Liconsa, S.A. de C.V.					1,762.200		1,762.200
						VZG	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías					246,900		246,900
		005					Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)					5,317,691.900		5,317,691.900
				210			Promover el desarrollo en localidades y grupos marginados					4,919,352.450		4,919,352.450
							Promover el desarrollo en localidades y grupos marginados							
							OBJETIVO: Apoyar a la alimentación de familias en pobreza extrema							
					1001		Apoyos a la Alimentación	Atención de familias	Miles de familias atendidas/Miles de familias beneficiadas ((3,240/3,240)*100)	3,240	100.00	4,526,779.600		4,526,779.600
												4,526,779.600		4,526,779.600
					G00		Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación					4,526,779.600		4,526,779.600
						N000	Actividad Institucional no Asociada a Proyectos					392,572.850		392,572.850

Para el Presupuesto de Egresos 2002 el indicador para el componente alimentario del programa Progresá, que se encuentra dentro del ramo 20, nos presenta la siguiente información:

Como podemos observar para 2002 los indicadores se encuentran agregados a un nivel muy general dentro de la categoría programática creada ese año: **Estrategia**, a este nivel se encuentran varios indicadores. Es importante destacar que no se presenta información precisa para identificar el indicador relacionado con el programa y, si uno no lleva un seguimiento de los indicadores sería difícil saber cuál es el indicador correspondiente al componente alimentario del Progreso. De la información presentada se infiere que el indicador para el Progreso sería el siguiente:

3,240,000 FAMILIAS ATENDIDAS / 4,000,000 FAMILIAS BENEFICIARIAS

Se infiere que éste es su indicador ya que para el año anterior la fórmula fue la misma. Sin embargo, esta información no contribuye a una clara rendición de cuentas ya que no nos aporta información cualitativa en cuanto al costo, ejercicio, eficacia y eficiencia de los recursos asignados al programa.



Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002. Análisis Programático Ramo 20									
Elementos Programáticos					Asignación				
Categorías Programáticas	Denominación	Nombre del Indicador	Fórmula del Indicador	Universe de Cobertura	Meta	Total	Gasto Directo	Subsidios y Transferencias	
AR OR E F SF PS PR PE UR AI PP		Aportación del sector social	Recursos aportados por ciudadanos/ organizados/ Recursos totales (150,000,000/ 600,000,000)*100	600,000,000	25.00	150,000,000		150,000,000	
		Índice de respuesta ante la demanda de financiamiento para proyectos	Proyectos/ Apoyados/ Proyectos viables (2,000/2,250)*100	2,250	68.90	300,000,000		300,000,000	
		Número de proyectos detonadores instrumentados	Proyectos/ Ejecutados/ Proyectos instrumentados (1,200/1,800)*100	1,800	66.66	300,000,000		300,000,000	
		Atención de familias	Familias atendidas/ Familias programadas (4,240,000/4,240,000)*100	4,240,000	100.00	7,066,873,145		7,066,873,145	
	Abasto y Asistencia Social								
	Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006								
	Cobertura Nacional								
	Sin Programa Especial								
	Coordinación Nacional del Programa								
	Proveer el desarrollo en localidades y grupos de población marginados o en situación de pobreza, desigualdad y exclusión								
	Selecciónar las localidades y hogares beneficiarios								
	Realizar y coordinar la evaluación operativa del impacto y resultados								
P001									
P002									
210									
G00									
00									
90									
1900									
11									

Para el Presupuesto 2003, la información presentada continuó siendo muy general. Al igual que en 2002 los indicadores se encuentran agregados en la categoría programática, creada en 2003, Subfunción Específica que agrupa varios programas.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. Análisis Programático Ramo 20									
Categorías Programáticas		Denominación	METAS				Asignación		
F	SFA		Indicador	Fórmula	Universe de Cobertura	Unidad de Medida	Cuantificación de la Meta	Total	Gasto Directo
	2	0	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "TU CASA"					1,130,000,000	
			Abasto y Asistencia Social					70,763,502,701	64,182,005
			Abasto y Asistencia Social					70,763,502,701	64,182,005
			META: Disminuir los índices de pobreza						
			Atención de familias	Número de familias incluidas en el Padrón activo de beneficiarios / Números de familias beneficiarias programadas	4,240,000	Familia	100.00	7,423,192,720	
			Contactos proporcionados	Población usuaria/ Población afiliada ((4,360,000/ 4,864,000)*100)	4,854,000 Adultos Mayores	Porcentual	89.20	104,580,000	
			Atender a grupos en desventaja (indígenas, adultos en plenitud, niños, mujeres, etc.)	Índice de eficiencia terminal de niños y niñas indígenas en albergues escolares ((60,750/60,750)*100)	60,750	Porcentaje	100.00	291,851,849	

QUÉ NOS PRESENTA EL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2004?

El proyecto de Presupuesto 2004 nos entrega una estructura completamente diferente a los años anteriores. La información que nos presenta no nos deja ver lo que las anteriores presentaciones nos indicaban, es decir las categorías programáticas. El indicador de resultados está asociado a la categoría programática **Actividad Institucional**. La información del indicador cambia para mostrarnos en lugar de las familias programadas a las familias empadronadas:

FAMILIAS INCLUIDAS EN EL PADRÓN / FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA

Cabe recordar el esfuerzo que realizó la misma Secretaría de Desarrollo Social, por impulsar un análisis que permitiera conocer de acuerdo a cierta metodología aceptada oficialmente, el número de pobres y pobres extremos que existen en el país. De este dato podría salir el número que encontramos dentro del concepto de Meta Específica.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004. Análisis Programático Ramo 20

Actividad Institucional	008 Elevar las capacidades básicas (capital humano) de la población marginada			
Objetivo	Atender a la población en pobreza extrema con paquete integral de salud, educación y alimentación			
Meta	Disminuir los índices de pobreza			
Indicador de resultados	Proporcionar a la población en pobreza extrema, apoyos económicos para la adquisición de bienes alimenticios			
Dimensión	Fórmula	Universo de Cobertura	Unidad de Medida	Meta Específica
Cantidad	Número de familias incluidas en el padrón activo entre número de familias en pobreza extrema por cien	5,630,000 familias en pobreza extrema	Porcentaje	5,000,000 familias en pobreza extrema

Unidad Responsable: G00 Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

OBSERVACIÓN FINAL

De acuerdo a la ley, la presupuestación en México es por programas y, por ende, la evaluación del ejercicio presupuestario debería ser también por programas. Ello implicaría que los **indicares deberían estar claramente vinculados con los programas que operan las dependencias**. Sin embargo a lo largo de la presente administración no se han presentado indicadores que permitan evaluar el desempeño de los programas los cuales NO SON VISIBLES fácilmente en el PEF, y presumiblemente tampoco lo van a ser en la Cuenta Publica. Adicionalmente, se debe considerar que el Sistema Nacional de Planeación también tiene como ejes a los programas, por ello son los que debieran reflejar la planeación de largo plazo, sin embargo la evaluación de los programas a través del PEF es reemplazada por elementos que, independientemente de sus virtudes, NO SE ASOCIAN A LOS PROGRAMAS DIRECTAMENTE.

En el PEF 2004, los objetivos están asociados directamente a una serie de actividades institucionales, lo cual representa un problema porque, en la medida en que el nuestro es un proceso programático, dichas actividades institucionales y las unidades responsables no van a dar una 'evaluación programática'. Antes bien, se pierde la perspectiva específica y la 'sensibilidad' de las acciones de política.

Antes de 1992, el presupuesto se contemplaba como uno por resultados. Eso no lo hacía ni más transparente ni más responsivo.

Finalmente, cabe señalar que los indicadores dejan mucho que desear, ya que se refieren básicamente a la cobertura por atender, pero no a la eficacia en los costos por cubrir a una mayor o menor población en extrema pobreza, es decir no se maneja información integral con respecto al gasto del gobierno en extrema pobreza. Por ello, estos indicadores únicamente permiten conocer la cobertura.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Guerrero, Juan Pablo y Rodolfo Madrid, La transparencia en el proyecto de presupuesto 2002, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2002.
2. Hofbauer, Helena, Briseida Lavielle y Mariana Pérez, Índice latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003, Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., México, 2003.
3. Romero, Jorge y Briseida Lavielle, Retrocesos en Materia de Información, Transparencia y Rendición de Cuentas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A.C., México, 2003.
4. SHCP, Manual de Normas Presupuestarias, México, 2003.
5. SHCP, Concertación de Estructuras Programáticas, Lineamientos Operativos, México, 2004.
6. SHCP, Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, México, 2004.
7. SHCP, Cuarto Informe de Labores, México, 2004.

## OTRAS FUENTES

### DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

