



Cámara de Diputados

H. Congreso de la Unión

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP/047/2009

Subejercicios en la Aplicación del Gasto Federal 2007 y 2008

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO, JULIO DE 2009

CONTENIDO

Introducción	5
1. Marco jurídico-conceptual de los subejercicios.	6
2. Subejercicios al tercer trimestre 2007-2008, recursos no subsanados	8
3. Subejercicios y economías en la cuenta pública, 2007 - 2008	11
Conclusiones	14

INTRODUCCIÓN

La actividad parlamentaria, en materia presupuestaria, se ha significado cada vez más por el interés que los legisladores manifiestan para observar el cumplimiento, durante el ejercicio fiscal, de las ampliaciones aprobadas por la cámara baja, y en general por el seguimiento de la aplicación del total de los recursos públicos y las modificaciones aprobadas al presupuesto.

En esta vigilancia al gasto público, uno de los principales puntos donde se focaliza la atención de los legisladores es en la existencia de subejercicios. La preocupación por la aplicación oportuna de los recursos públicos ha ido en aumento, en correspondencia con la exigencia de lograr un mejor aprovechamiento de los mismos y cumplir con los calendarios de gasto y las decisiones de distribución.

Sin embargo, la legislación y el reglamento en vigor dificultan, en alguna medida, observar los subejercicios efectivos y determinar el saldo neto de los mismos al final del periodo fiscal.

En esta medida, el presente reporte se ha elaborado con el propósito de concluir si durante los ejercicios fiscales de los años 2007 y 2008 se han verificado subejercicios.

El documento consta de tres partes: el marco jurídico conceptual de los subejercicios; el registro de subejercicios al tercer trimestre de los años analizados, y finalmente el cálculo de los subejercicios a partir de las Cuentas Públicas respectivas.

Los resultados observados no son concluyentes, pues no es posible distinguir entre los saldos obtenidos por las economías y los derivados de los subejercicios. No obstante, la información que aquí se presenta podría resultar de utilidad a los legisladores, al ofrecer un parámetro de los recursos no aplicados.

1. MARCO JURÍDICO-CONCEPTUAL DE LOS SUBJERCICIOS.

Conviene empezar el análisis de los subejercicios de gasto a partir de la propia definición de lo que éstos son. Técnicamente un subejercicio se define como el saldo negativo entre el monto de recursos ejercido y el originalmente programado para un período determinado. Es decir, que el resultado señala la aplicación de un gasto menor al autorizado o modificado para el ramo presupuestario.

Esta definición se aproxima al concepto de *economías* en el gasto, pues éste se refiere a la posibilidad de aplicar un gasto menor al autorizado. Sin embargo, a diferencia de la anterior, las *economías* implican una reducción efectiva de gastos de operación, logrando a pesar de ello el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales vinculados a tales gastos.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹ (LFPRH) en su Artículo 2, fracciones X y LII, define ambos conceptos respectivamente en el siguiente tenor:

X. Economías: los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado, y

LII. Subejercicio de gasto: las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución.

Según lo anterior, las diferencias específicas entre *Economías* y *Subejercicios* son dos. La primera se refiere al logro de las metas y objetivos, con las *economías* hay cumplimiento de estos, a pesar del menor gasto; mientras que con los *subejercicios* no sucede así. La segunda diferencia tiene que ver con la reducción efectiva del gasto de operación que ocurre en las *economías* como resultado de una mayor eficiencia o mejor administración, mientras que en los *subejercicios* es la incapacidad o la imposibilidad de devengar la totalidad del gasto autorizado y programado en el plazo establecido para ello.

En este sentido, la determinación de la existencia de subejercicios se encuentra relacionada con el **Calendario del gasto programado**, el cual se constituye como el parámetro de referencia. Pues, atendiendo a la misma LFPRH, en su Artículo 23² se comprende que: *las dependencias y entidades del gobierno federal deberán sujetarse estrictamente a sus calendarios de presupuesto autorizados, con el propósito de evitar acumulación de saldos o subejercicios presupuestarios*. En la misma disposición, se establece que la SHCP reportará a la Cámara de Diputados, en los informes trimestrales, el avance del ejercicio del presupuesto conforme a tales calendarios.

Las propias dependencias y entidades fijarán los calendarios de gasto para el ejercicio fiscal, conforme a lo establecido en el mismo Artículo 23 de la LFPRH y el Artículo 22³, de su Reglamento, donde se señala la obligatoriedad de las dependencias y entidades para formular y remitir sus calendarios de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dentro de los diez días hábiles posteriores a la fecha de publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos. En caso de no recibir dichos

¹ Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006, y última reforma 31 de diciembre de 2008.

² *Ibid.*

³ Fracción VIII, inciso *a*, numeral *i*,

calendarios la SHCP está facultada para elaborar los correspondientes a las dependencias y entidades que no los presenten. Así, una vez que la SHCP ha conocido los calendarios y notifica a las dependencias y entidades su aprobación tanto como el presupuesto autorizado para el ejercicio, las dependencias cuentan con cinco días hábiles para su publicación en el Diario Oficial de la Federación⁴.

Los calendarios de gasto programado son importantes para la determinación de subejercicios porque, de acuerdo a lo señalado en el Artículo 61 del Reglamento de la LFPRH, estos constituyen la base para el control y seguimiento en el ejercicio de los programas presupuestarios. Además, porque la fracción II del mismo artículo estatuye que los *calendarios (anuales con base mensual) deberán compatibilizar las estimaciones de avance de las metas con los requerimientos periódicos de recursos necesarios para alcanzarlas [sic]*.

Así, se puede reafirmar que el registro de algún subejercicio de gasto parte del cumplimiento del calendario de gasto autorizado. Mismo que, en arreglo al Artículo 23 de la LFPRH, la SHCP *deberá cumplir estrictamente, en términos de las disposiciones aplicables e informará al respecto en los informes trimestrales, por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa*. Además en el párrafo siguiente estipula que la propia SHCP [...] *reportará en los mismos informes trimestrales a la Cámara de Diputados los saldos en líneas globales por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa, para evitar acumulación de saldos o subejercicios presupuestarios*⁵.

Sin embargo, el mismo Artículo 23 en su último párrafo contiene una reserva que permite a las dependencias y entidades saldar los subejercicios que se presenten trimestralmente, contando para ello con un plazo máximo de 90 días naturales para subsanarlos, es decir para devengar el gasto correspondiente no ejercido, dentro del siguiente trimestre. En caso de no hacerlo, el monto no subsanado de los recursos será reasignado *a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos*.

Esta reserva entraña de suyo una complicación para el cómputo final de los subejercicios anuales registrados, toda vez que al contar con 90 días naturales las dependencias y entidades para subsanar los recursos no ejercidos, en el caso de los ocurridos entre los meses de octubre y diciembre, no es posible conocer el saldo final, toda vez que el Informe de la SHCP correspondiente al cuarto trimestre reporta los subejercicios verificados y subsanados hasta el tercer trimestre del año, es decir hasta el mes de septiembre. Y los eventualmente registrados en los últimos tres meses del año su saldo final es desconocido, pues para ellos no se proporciona información, toda vez que se entiende que en caso de existir los mismos ya habrían sido reasignados por la SHCP, razón por la que no es posible saber con precisión cuáles fueron los montos efectivamente subejercidos.

En adición, como se expondrá más adelante, los eventuales subejercidos anuales aparecen en la cuenta pública consolidados con las economías y ahorros observados durante el ejercicio fiscal; y sólo es posible conocer parcialmente el monto de los subejercicios contabilizados, hasta el tercer trimestre, en tanto que los ocurridos en el último cuarto del año habrían sido saldados, bien por la propia dependencia al subsanarlos o bien por la SHCP al reasignarlos.

⁴ Artículo 22, fracción IX, inciso **b**, del Reglamento de la LFPRH.

⁵ Párrafos séptimo y octavo.

2. SUBJERCICIOS AL TERCER TRIMESTRE 2007-2008, RECURSOS NO SUBSANADOS

Para computar los subejercicios de gasto, la SHCP parte del monto del gasto modificado, acumulado a lo largo del ejercicio por cada uno de los ramos presupuestarios, conforme a los calendarios de gasto autorizado. Así, para calcular los subejercicios resultantes de cada entidad o dependencia, al tercer trimestre del año, considera el gasto modificado acumulado en los meses de enero-septiembre, para deducir de él los recursos ya comprometidos mediante los acuerdos de ministración y los ya ejercidos; estos últimos comprenden la suma de los recursos reservados para su pago, en razón de su devengo durante el período, más el total de Cuentas Certificadas entregadas para su Liquidación (CLC) a la Tesorería de la Federación [ver Cuadros 1 y 2].

Cuadro 1
SUBJERCICIOS[§] REGISTRADOS AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2007
PRINCIPALES RAMOS CON SUBJERCICIOS
(Millones de Pesos)

Ramo	Modificado Enero- Septiembre (a)	Reservado (b)	CLC Entregadas (c)	Acuerdos de Ministración (d)	Ejercido (e=b+c)	Subejercicio			Participación en el Total de Enero- Septiembre
						Enero- Septiembre (f=a-d-e)	No Subsanado Abril-Junio ¹ (g)	Julio- Septiembre (h=f-g)	
Principales Ramos con Subejercicios	415,045.7	20,660.4	382,577.8	617.4	403,238.2	11,190.2	7,754.7	3,435.4	100.0
Presidencia de la República	1,155.5	1.6	1,153.9	0.0	1,155.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Gobernación	3,654.9	83.9	3,307.9	0.0	3,391.8	263.1	0.0	263.1	2.4
Relaciones Exteriores	4,188.0	1.5	4,137.1	0.0	4,138.6	49.4	0.0	49.4	0.4
Hacienda y Crédito Público	21,351.8	1,635.7	19,212.9	0.0	20,848.6	503.3	238.0	265.2	4.5
Defensa Nacional	23,719.9	0.0	23,719.9	0.0	23,719.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	48,588.0	3,433.7	45,253.1	0.0	48,686.8	-98.8	0.0	-98.8	-0.9
Comunicaciones y Transportes	33,533.6	2,949.5	23,973.3	0.0	26,922.8	6,610.8	5,512.9	1,098.0	59.1
Economía	6,427.1	248.6	6,166.3	0.0	6,414.9	12.2	0.0	12.2	0.1
Educación Pública	113,575.1	453.5	109,520.6	569.4	109,974.0	3,031.5	1,900.4	1,131.1	27.1
Salud	40,237.8	6,134.5	33,593.4	0.0	39,727.8	510.0	0.0	510.0	4.6
Marina	8,564.7	556.8	8,007.9	0.0	8,564.7	0.0	0.0	0.0	0.0
Trabajo y Previsión Social	2,390.4	295.3	2,080.3	0.0	2,375.6	14.7	2.8	11.9	0.1
Reforma Agraria	3,084.0	270.7	2,813.3	0.0	3,084.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	25,020.7	1,005.7	24,012.9	48.0	25,018.6	-45.9	0.0	-45.9	-0.4
Procuraduría General de la República	5,803.2	515.0	5,270.6	0.0	5,785.6	17.6	0.0	17.6	0.2
Energía	25,042.7	73.3	24,958.4	0.0	25,031.7	11.0	0.0	11.0	0.1
Desarrollo Social	27,411.4	2,552.2	24,850.8	0.0	27,403.0	8.4	0.0	8.4	0.1
Turismo	2,033.8	26.7	1,714.2	0.0	1,740.9	292.9	82.5	210.4	2.6
Función Pública	987.2	67.7	880.4	0.0	948.1	39.1	18.0	21.1	0.3
Tribunales Agrarios	505.1	83.7	450.8	0.0	534.5	-29.3	0.0	-29.3	-0.3
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	825.2	59.1	766.1	0.0	825.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Seguridad Pública	9,197.2	191.5	9,005.7	0.0	9,197.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	59.7	0.0	59.7	0.0	59.7	0.0	0.0	0.0	0.0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	7,688.7	20.3	7,668.4	0.0	7,688.7	0.0	0.0	0.0	0.0

NOTA: los totales pueden no sumar lo exacto, debido al redondeo de cifras.

¹ Considera cifras revisadas del trimestre anterior.

[§] De acuerdo con el artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las dependencias y entidades dispondrán de un plazo máximo de 90 días naturales para subsanar los subejercicios resultantes en cada trimestre. En caso contrario, dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos correspondiente. Por tal motivo los subejercicios registrados en el periodo abril-junio podrán subsanarse en el plazo establecido.

FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Tercer Trimestre de 2007*.

El resultado de tales operaciones puede considerarse como el Subejercicio bruto del período, puesto que el mismo incluye tanto los recursos que no pudieron ser subsanados en el plazo establecido por la Ley, y que por tanto son susceptibles de reasignación; como aquellos montos no ejercidos, en el trimestre, pero que aún

disponen de la reserva de Ley para poder ser subsanados en los términos establecidos.

En el caso del período enero-septiembre, para los años 2007 y 2008, los subejercicios totalizaron 11 mil 190.2 millones de pesos y 6 mil 103.4 millones de pesos, respectivamente. En el primer caso, al tercer trimestre de 2007, 7 mil 754.7 millones de pesos correspondieron al monto no subsanado de los subejercicios registrados en el segundo trimestre, así como 3 mil 435.4 millones al subejercicio ocurrido en el trimestre de julio-septiembre; para los cuales en ese momento se contaba con el plazo de los 90 días para subsanar dicho subejercicio antes de poder ser reasignado por la SHCP (Cuadro 1).

Cuadro 2
SUBJERCICIOS[§] REGISTRADOS AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2008
PRINCIPALES RAMOS CON SUBJERCICIOS
(Millones de Pesos)

Ramo	Modificado Enero-Septiembre (a)	Reservado (b)	CLC Entregadas (c)	Acuerdos de Ministración (d)	Ejercido (e=b+c)	Subejercicio			Participación en el Total de Enero-Septiembre
						Enero-Septiembre (f=a-d-e)	No Subsanado Abril-Junio ¹ (g)	Julio-Septiembre (h=f-g)	
Principales Ramos con Subejercicios	503,008.0	29,732.7	452,365.4	14,806.5	482,098.1	6,103.4	2,854.0	3,249.4	100.0
Presidencia de la República	1,592.1	117.3	1,474.8	0.0	1,592.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Gobernación	4,864.0	254.1	4,217.8	0.0	4,471.9	392.1	17.4	374.7	6.4
Relaciones Exteriores	4,656.0	325.3	4,148.1	0.0	4,473.4	182.6	0.0	182.6	3.0
Hacienda y Crédito Público	28,662.2	1,025.7	26,785.3	763.2	27,811.0	88.0	46.1	41.9	1.4
Defensa Nacional	24,911.9	0.0	24,900.1	0.0	24,900.1	11.7	0.0	11.7	0.2
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	54,115.6	1,115.1	48,161.1	1,644.7	49,276.2	3,194.7	399.3	2,795.4	52.3
Comunicaciones y Transportes	43,806.2	9,409.6	30,376.3	3,000.0	39,786.0	1,020.3	1,020.3	0.0	16.7
Economía	9,394.1	0.0	8,633.5	1,974.7	8,633.5	-1,214.0	0.0	-1,214.1	-19.9
Educación Pública	133,885.8	1,646.0	128,444.6	780.0	130,090.7	3,015.1	250.0	2,765.1	49.4
Salud	49,624.2	8,555.5	40,856.8	0.0	49,412.2	212.0	356.8	-144.8	3.5
Marina	10,745.2	295.8	10,297.7	0.0	10,593.5	151.7	0.0	151.7	2.5
Trabajo y Previsión Social	2,634.3	12.3	2,272.1	350.0	2,284.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Reforma Agraria	3,086.8	333.5	2,751.7	1.2	3,085.2	0.5	36.1	-35.6	0.0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	28,108.7	4,927.0	21,387.0	107.5	26,314.0	1,687.3	681.7	1,005.6	27.6
Procuraduría General de la República	6,188.4	457.9	5,671.9	0.0	6,129.8	58.6	0.0	58.6	1.0
Energía	30,494.9	0.0	30,422.7	2,408.9	30,422.7	-2,336.6	0.0	-2,336.6	-38.3
Desarrollo Social	37,541.4	0.0	35,576.2	2,736.4	35,576.2	-771.2	0.0	-771.2	-12.6
Turismo	3,847.7	17.7	3,404.7	240.0	3,422.3	185.4	0.0	185.4	3.0
Función Pública	1,061.9	93.0	844.8	0.0	937.8	124.1	28.3	95.8	2.0
Tribunales Agrarios	684.3	228.2	456.0	0.0	684.1	0.2	18.0	-17.8	0.0
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	995.9	51.8	850.4	0.0	902.2	93.7	0.0	93.7	1.5
Seguridad Pública	12,679.4	778.6	11,100.9	800.0	11,879.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	234.1	0.0	228.3	0.0	228.3	5.8	0.0	5.8	0.1
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	9,192.8	88.5	9,102.8	0.0	9,191.3	1.5	0.0	1.5	0.0

NOTA: los totales pueden no sumar lo exacto, debido al redondeo de cifras.

¹ Considera cifras revisadas del trimestre anterior.

[§] De acuerdo con el artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las dependencias y entidades dispondrán de un plazo máximo de 90 días naturales para subsanar los subejercicios resultantes en cada trimestre. En caso contrario, dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos correspondiente. Por tal motivo los subejercicios registrados en el periodo abril-junio podrán subsanarse en el plazo establecido.

FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Tercer Trimestre de 2008*.

Para el caso de 2008, se puede advertir que el monto no subsanado, susceptible de reasignación fue mucho menor que el de 2007, pues computó 2 mil 854.0 millones de pesos; en tanto que el subejercicio registrado en julio-septiembre fue similar al del mismo período del año previo, con 3 mil 249.4 millones, es decir 186 millones menos que en 2007. Luego, del total de 6 mil 103.4 millones de pesos en subejercicios

acumulados a septiembre (Cuadro 2), los verificados durante el tercer trimestre aún podían ser subsanados según lo dispuesto por la LFPRH.

Por otro lado, si bien en ambos años los principales ramos presupuestarios que presentaron subejercicios coinciden, los más destacados presentan alguna variación. Así en el 2007 los ramos con los mayores subejercicios fueron: Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud y Hacienda y Crédito Público. Mientras que en 2008 sobresalen: Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales, además de las mismas Comunicaciones y Transportes y Educación Pública.

El cuarto informe trimestral de esos años reporta, correspondientemente, que el subejercicio del trimestre julio-septiembre de 2007 no pudo ser subsanado, por lo que se mantuvo en 3 mil 435.4 millones de pesos⁶. Lo que indica que ninguna de las dependencias y entidades pudo devengar el gasto no ejercido en el trimestre anterior, es decir subsanarlo; por lo que fue reasignado al ISSSTE, según informó la SHCP, para la adquisición de medicamentos⁷.

Cuadro 3
SUBJERCICIOS JULIO-SEPTIEMBRE DE 2008
RAMOS CON SUBJERCICIOS NO SUBSANADOS
(Millones de Pesos)

Ramo	Julio-septiembre		
	Subejercicio	Monto Subsanoado	Subejercicio No Subsanoado
Total	7,137.2	5,565.5	2,900.6
Gobernación	374.7	0.0	374.7
Hacienda y Crédito Público	41.9	0.0	41.9
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2,795.4	2,452.5	342.9
Comunicaciones y Transportes	0.0	0.0	1,329.0
Educación Pública	2,765.1	2,481.0	284.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	1,005.6	582.0	423.6
Procuraduría General de la República	58.6	0.0	58.6
Función Pública	95.8	50.0	45.8

NOTA: los totales pueden no sumar lo exacto, debido al redondeo de cifras.

FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2008*.

En cambio para 2008, de los 3 mil 249.4 millones de pesos subejercidos y registrados en el trimestre de julio-septiembre (Cuadro 2), fueron subsanados parcialmente 348.8 millones, quedando en consecuencia sin ejercer un total de 2 mil 900.6 millones de pesos⁸, susceptibles de reasignación (Cuadro 3). La SHCP informa que este monto fue

⁶ SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2007*. Anexos, página A 51.

⁷ *Ibidem*.

⁸ SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2008*. Anexos, página 78.

reasignado para servicios de salud pública (37.5 por ciento), seguridad pública (41.4 por ciento) y para programas de desarrollo social y productivo (21.1 por ciento)⁹.

Resulta interesante observar en el Cuadro 2 las cantidades negativas que aparecen en la columna [h] de subejercicios, julio-septiembre de 2008. El signo negativo indica que en tales casos ocurrió lo contrario, es decir se aplicaron montos superiores a los autorizados, lo que puede ser considerado como sobreejercicio. Los ramos más notables que se encontraron en esta situación fueron las Secretarías de: Energía, Economía y Desarrollo Social. Las sumatorias parciales indican que el total de sobreejercicios ascendía a 4 mil 520.1 millones de pesos en el tercer trimestre, en tanto que la suma de los subejercicios era de 7 mil 769.6 millones (y el saldo neto entre ambos fue de 3 mil 249.4 millones de pesos).

El 91.9 por ciento -es decir 7 mil 137.2 millones de pesos- del total por subejercicios del período analizado se concentró en ocho ramos, y este es el mismo monto que se reporta como saldo en el cuarto trimestre (Cuadro 3), de los cuales 5 mil 565.5 millones, fueron subsanados en términos de la Ley.

Llama la atención el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que no habiendo registrado subejercicios en julio-septiembre, aparece con un monto de subejercicio por un mil 329.0 millones de pesos, lo que sugiere que, al ser esta información del cuarto trimestre de 2008, esta cantidad se obtuvo al saldar los registros respectivos, es decir los subejercicios no subsanados, un mil 20.3 millones del trimestre abril-junio más 308.7 millones de subejercicio adicional, que se asume ocurrió posterior al tercer trimestre.

De forma general, esta información es insuficiente porque, como se comentó al inicio, no se informa respecto a los subejercicios del cuarto trimestre, siendo entonces la información anual de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años analizados la que puede brindar una información adicional, misma que se presenta en la siguiente sección.

3. SUBEJERCICIOS Y ECONOMÍAS EN LA CUENTA PÚBLICA, 2007 - 2008

El marco normativo y la contabilidad agregada de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (llamada brevemente Cuenta Pública) dificultan conocer el monto efectivo de los subejercicios registrados anualmente. De hecho, en la Cuenta Pública la diferencia negativa entre los montos de los presupuestos ejercido y el autorizado se definen como economías, lo que implica la inexistencia de subejercicios.

En la Cuenta Pública no se reportan saldos por subejercicios, la información relacionada y más próxima se refiere a las dependencias y ramos que ejercieron recursos menores a lo programado. Al respecto en el año 2007, los recursos ejercidos menores a los programados sumaron -4 mil 179.3 millones de pesos, en tanto que para 2008 ascendieron a -10 mil 904.9 millones (Cuadro 4). Para 2007, estos menores recursos se concentraron principalmente en la Secretaría de Salud y en SAGARPA, mientras que en 2008 se presentaron en Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría General de la República y en la misma SAGARPA, en ese orden¹⁰.

⁹ Íbid. Página 79.

¹⁰ SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007 (pp.79-80) y 2008 (pág. 87)

Cuadro 4
RAMOS QUE EJERCIERON RECURSOS MENORES A LO PROGRAMADO, 2007-2008
(Millones de Pesos y Porcentajes)

Ramos	2007		2008	
	Monto	Estructura	Monto	Estructura
Total	-4,179.3	100.0	-10,904.9	100.0
SAGARPA	-1,266.9	30.3	-335.8	3.1
Comunicaciones y Transportes	-	-	-9,711.1	89.1
Secretaría de Salud	-2,439.2	58.4	-	-
Trabajo y Previsión Social	-83.3	2.0	-	-
Reforma Agraria	-70.9	1.7	-220.5	2.0
SEMARNAT	-	-	-95.0	0.9
Procuraduría General de la República	-	-	-357.6	3.3
Tribunales Agrarios	-84.5	2.0	-81.3	0.7
CONACYT	-234.5	5.6	-103.6	1.0

FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007 y 2008.

La explicación que da la Cuenta Pública de este menor ejercicio de recursos, en ambos años, se refiere de manera general a la restitución del costo de las plazas que se incorporaron al proceso de la Conclusión de la Relación Laboral (CRL), a la cancelación de diversos proyectos de infraestructura, transferencias a distintos programas sociales y de desarrollo productivo; así como a la aplicación de medidas de austeridad y disciplina presupuestaria¹¹.

Los montos dados bajo el concepto de *Dependencias y Ramos que Ejercieron Recursos Menores a lo Programado* contrasta con la información que se presenta en los Estados Presupuestarios Básicos de la misma Cuenta Pública¹². los cuales se presentan en el Cuadro 5. Como ya fue señalado, allí **no se reportan Subejercicios**, sólo *Economías*. De tal suerte, que la información que se muestra en el Cuadro 5, en la columna de *Economías* y *Subejercicios* para la SHCP, son únicamente *economías*.

Aquí se ha optado por agregar la denominación alternativa de *subejercicios*, pues no resulta claro qué sucedió con los subejercicios no subsanados del tercer trimestre de 2007 por 3 mil 435.4 millones de pesos, así como con los 2 mil 99.9 millones de 2008. Además de los menores recursos ejercidos, mencionados y expuestos en el Cuadro 4.

Porque no es posible saber si alguna parte del monto corresponde a Subejercicios o si todo es *economías*. Pero aún cuando esto sucediera a nivel consolidado, de conformidad con la propia definición de los subejercicios, los recursos no devengados que no permitieron el cumplimiento de las metas respectivas, en los ramos individuales correspondientes deberían ser considerados subejercicios. La Cuenta Pública no proporciona tal información.

¹¹ Íbidem.

¹² Ver SHCP, Idem. Pp. 433-455, para 2007, y pp. 481-503 para 2008.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Cuadro 5
EJERCICIO DEL PRESUPUESTO PROGRAMÁTICO DEVENGADO¹ 2007-2008

Ramo	(Millones de Pesos y Porcentajes)									
	2007					2008				
	Original	Modificado	Ejercido	Proporción Ejer/Modif (%)	Economías y Subejercicios	Original	Modificado	Ejercido	Proporción Ejer/Modif (%)	Economías y Subejercicios
Total	2,469,514.7	2,775,697.8	2,762,890.0	99.5	12,807.8	2,788,298.9	3,520,292.3	3,505,111.8	99.6	15,180.5
Ramos Autónomos	40,988.6	41,442.7	41,006.3	98.9	436.4	47,774.9	48,924.0	48,773.3	99.7	150.8
01 Poder Legislativo	7,523.7	7,711.2	7,711.2	100.0	0.0	8,978.6	9,365.1	9,318.5	99.5	46.6
03 Poder Judicial	25,229.5	25,427.7	25,115.2	98.8	312.4	29,963.2	30,031.4	29,977.8	99.8	53.6
22 Instituto Federal Electoral	7,434.4	7,491.5	7,367.5	98.3	124.0	7,967.0	8,648.0	8,603.4	99.5	44.7
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	801.0	812.4	812.4	100.0	0.0	866.0	879.5	873.6	99.3	5.9
Ramos Admisnitrativos	544,550.8	642,515.7	641,606.5	99.9	909.2	656,514.2	744,122.6	743,520.4	99.9	602.2
02 Presidencia de la República	1,608.5	1,816.9	1,809.6	99.6	7.4	1,689.9	2,172.7	2,171.7	100.0	0.9
04 Gobernación	5,083.3	5,886.8	5,885.5	100.0	1.3	6,736.9	7,252.6	7,249.1	100.0	3.5
05 Relaciones Exteriores	4,836.0	7,097.0	7,097.0	100.0	0.0	5,348.2	7,491.4	7,483.6	99.9	7.8
06 Hacienda y Crédito Público	34,358.5	37,033.1	36,880.1	99.6	153.0	36,139.0	48,886.6	48,843.7	99.9	43.0
07 Defensa Nacional	32,200.9	34,157.4	34,157.4	100.0	0.0	34,861.0	37,122.4	37,122.4	100.0	0.0
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	58,384.7	57,206.4	57,117.8	99.8	88.6	64,447.3	64,244.4	64,111.5	99.8	132.9
09 Comunicaciones y Transportes	39,168.2	74,389.1	74,353.9	99.9	35.2	58,279.3	48,697.3	48,568.2	99.7	129.1
10 Economía	8,233.1	10,230.2	10,228.2	100.0	1.9	10,806.9	17,385.1	17,384.9	100.0	0.1
11 Educación Pública	151,963.4	170,127.3	169,854.2	99.8	273.1	173,497.8	188,420.8	188,378.7	100.0	42.1
12 Salud	55,583.2	53,144.9	53,144.0	100.0	0.9	69,426.1	69,744.2	69,743.5	100.0	0.8
13 Marina	10,951.3	12,168.2	12,166.4	100.0	1.8	13,382.7	15,155.3	15,155.2	100.0	0.0
14 Trabajo y Previsión Social	3,234.7	3,168.8	3,151.4	99.4	17.4	3,419.5	3,968.6	3,959.4	99.8	9.2
15 Reforma Agraria	4,772.3	4,703.4	4,701.4	100.0	2.0	5,272.8	5,053.3	5,052.3	100.0	1.0
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	29,006.3	41,169.7	41,096.3	99.8	73.3	39,064.6	39,006.7	38,969.6	99.9	37.1
17 Procuraduría General de la República	9,216.5	9,479.9	9,439.5	99.6	40.4	9,307.8	8,981.0	8,950.2	99.7	30.8
18 Energía	32,793.3	47,137.0	47,137.0	100.0	0.0	35,981.4	81,119.2	81,117.8	100.0	1.5
20 Desarrollo Social	35,108.5	39,585.8	39,543.7	99.9	42.1	50,088.7	54,240.7	54,126.5	99.8	114.2
21 Turismo	1,822.7	3,195.8	3,095.8	96.9	100.0	3,382.4	4,877.8	4,865.0	99.7	12.8
27 Función Pública	1,318.2	2,012.7	2,012.1	100.0	0.6	1,520.9	2,489.2	2,484.2	99.8	5.0
31 Tribunales Agrarios	794.0	757.9	709.2	93.6	48.7	924.9	869.8	843.6	97.0	26.2
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,031.8	1,216.3	1,210.5	99.5	5.8	1,250.8	1,360.4	1,359.8	100.0	0.6
36 Seguridad Pública	13,664.7	17,629.6	17,626.9	100.0	2.7	19,711.6	21,142.9	21,140.3	100.0	2.6
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	86.1	92.5	92.5	100.0	0.0	97.5	444.2	444.2	100.0	0.0
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	9,330.6	9,108.9	9,096.1	99.9	12.8	11,876.0	11,773.3	11,772.4	100.0	0.8
40 (Instituto) Información Nacional Estadística y Geográfica	0.0	0.0	0.0	n. a.	0.0	0.0	2,222.5	2,222.5	100.0	0.0
Ramos Generales	1,164,403.4	1,281,423.5	1,281,155.1	100.0	268.4	1,288,067.2	1,790,385.1	1,784,398.1	99.7	5,987.0
19 Aportaciones a Seguridad Social	191,994.4	211,111.5	211,087.9	100.0	23.6	190,178.7	453,884.4	453,884.4	100.0	0.0
23 Provisiones Salariales y Económicas	51,547.3	136,693.9	136,449.6	99.8	244.2	51,737.0	257,042.5	251,058.1	97.7	5,984.5
24 Deuda Pública ³	185,185.6	178,291.9	178,291.9	100.0	0.0	199,970.7	190,732.3	190,732.3	100.0	0.0
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	39,922.6	21,850.8	21,850.2	100.0	0.5	42,183.4	23,464.6	23,462.1	100.0	2.5
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	324,281.1	332,757.7	332,757.7	100.0	0.0	400,160.6	423,454.9	423,454.9	100.0	0.0
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	12,000.0	15,943.3	15,943.3	100.0	0.0	4,278.0	15,084.5	15,084.5	100.0	0.0
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	332,298.1	356,761.3	356,761.3	100.0	0.0	369,569.1	396,679.3	396,679.3	100.0	0.0
34 Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	27,174.3	28,013.0	28,013.0	100.0	0.0	29,989.7	30,042.6	30,042.6	100.0	0.0
Entidades de Control Presupuestario Directo²	719,571.9	810,315.9	799,122.1	98.6	11,193.8	795,942.6	936,860.6	928,420.0	99.1	8,440.6
47 Petróleos Mexicanos	182,298.4	218,473.2	216,410.0	99.1	2,063.2	209,237.2	252,327.4	253,186.8	100.3	-859.4
48 Comisión Federal de Electricidad	191,236.4	210,011.6	210,011.6	100.0	0.0	205,027.7	259,728.4	259,728.4	100.0	0.0
49 Luz y Fuerza del Centro	27,315.3	28,395.2	28,677.7	101.0	-282.5	30,370.2	34,065.9	32,960.4	96.8	1,105.5
50 Instituto Mexicano del Seguro Social	237,801.9	259,600.9	252,110.9	97.1	7,490.0	272,088.7	279,025.0	270,632.7	97.0	8,392.3
51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	80,919.9	93,835.0	91,911.9	98.0	1,923.1	79,218.8	111,713.9	111,911.7	100.2	-197.8

NOTA: los totales pueden no sumar lo exacto debido al redondeo.

n. a. No aplica

¹ Incluyen subsidios y transferencias y cuotas para la seguridad social.

² Presentación en Flujo de Efectivo

³ En el Ejercicio se incluyen recursos por concepto de intereses compensados: 17 mil 633.6 millones de pesos para 2007; y 20 mil 653.1 millones en 2008.

FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007 y 2008.

El Cuadro 5 consolida, conforme a la convención aquí adoptada, las Economías y Subejercicios del gobierno federal y de las entidades de control presupuestario directo, para los años 2007 y 2008, correspondiente a la información de la Cuenta Pública. Para el primer año, los saldos para ese concepto sumaron 12 mil 807.8 millones de pesos; de ellos un mil 614.0 millones correspondieron a los ramos y dependencias del Gobierno Federal y 11 mil 193.8 millones a las entidades de control presupuestario.

De estas últimas llama la atención el monto registrado en el IMSS por 7 mil 490.0 millones de pesos. Sin embargo, esta entidad no figura entre los ramos que ejercieron menores recursos a los programados. Esto induce a comentar que aún cuando la mayoría de los ramos presentan Economías y/o subejercicios no aparecen en ese cuadro, aún cuando la mayoría de los Ramos exhibe economías (28 de 41). También destaca el hecho de que ninguno de los montos del Cuadro 5, de los ramos respectivos, coincide con los contenidos en el Cuadro 4.

Las mismas consideraciones pueden ser admitidas para el año 2008, cuando las economías y subejercicios computaron 15 mil 180.5 millones de pesos. De los cuales 6 mil 739.9 correspondieron a los ramos del gobierno federal y 8 mil 440.6 a las entidades de control presupuestario directo. En este grupo se destaca de nueva cuenta por el monto de sus *Economías y subejercicios* se destaca el IMSS.

Merece comentario aparte, asimismo, el caso de Comunicaciones y Transportes, que siendo el ramo más destacado entre los que menores recursos ejercieron en 2008, respecto a su presupuesto modificado y autorizado, con un monto de 9 mil 711.1 millones de pesos; en las *Economías* de la Cuenta Pública únicamente reporta 129.1 millones de pesos.

Por último, debe también señalarse el crecimiento que en 2008 tuvieron las *economías y subejercicios* de los ramos generales, los cuales ascendieron a 5 mil 987.0 millones de pesos, respecto de los observados en 2007, por 268.4 millones.

CONCLUSIONES

La legislación y normatividad vigente dificultan conocer con precisión el monto de los subejercicios observados al final de cada ejercicio fiscal. Aunado a ello, la SHCP sólo reporta un cuadro con los ramos que ejercieron menores recursos a los programados, consolidando en un solo monto los menores recursos derivados de economías y los que podrían comprenderse como subejercicios. Además, la información de la Cuenta Pública no hace alusión en ningún caso a montos subejercidos. De hecho, el concepto que la información correspondiente asume es el de *Economías*.

Para acentuar la ausencia de información sobre el tema, el Informe trimestral de la Hacienda Pública del último período del ejercicio fiscal sólo informa de los subejercicios subsanados correspondientes al tercer trimestre, sin informar acerca de los que posiblemente ocurrieron en los meses de octubre-diciembre.

No existe concordancia entre la información de la Cuenta Pública sobre las economías y la proporcionada acerca de los ramos que ejercieron menores recursos en el año.

No obstante, se ha destacado aquí que ante las dificultades para computar los subejercicios anuales, se decidió asumir las cuantías reportadas en la Cuenta Pública como *Economías*, en calidad de estas

y de Subejercicios. En tal circunstancia, durante el año 2007 el monto de las Economías y Subejercicios representó el 0.5 por ciento de los 2 billones 775 mil 697.8 millones de pesos de presupuesto modificado y autorizado; mientras que para 2008, a pesar de que el monto de Economías y Subejercicios fue superior, la proporción respecto al total por 3 billones 520 mil 392.3 millones fue ligeramente inferior, para representar 0.4 por ciento de este gasto autorizado.

En suma, se requiere una información más precisa sobre las cantidades efectivamente subejercidas, en especial durante el último trimestre del año, para tener una idea más clara de la eficiencia de las entidades y dependencias de la administración pública federal en la aplicación del gasto.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006, y última reforma 31 de diciembre de 2008.
- **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 2006, y última reforma 5 de septiembre de 2007.
- **SHCP**, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para los años 2007 y 2008.
 - Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Tercer Trimestre de los años 2007 y 2008.
 - Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de los años 2007 y 2008



H. Cámara de Diputados
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
LX Legislatura
Julio de 2009
www.cefp.gob.mx

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Mario Alberto Salazar Madera

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlo Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Héctor Juan Villarreal Páez

Director: Mtra. Roberto Ramírez Archer

Elaboró: Rosalío Luis Rangel Granados