

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Resumen del Paquete Económico para 2011

CEFP / 014 / 2010

CEFP

Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre de 2010

Índice

Presentación	3
I. Resumen de los Criterios Generales de Política Económica 2011	4
I.1 Introducción	4
I.2 Entorno Externo en 2010	5
I.2.1 Economías Industrializadas	5
I.2.2 Precio del Petróleo en 2010	7
I.2.3 Mercado Financieros y Disponibilidad de Financiamiento para las Economías Emergentes	8
I.3 Evolución de la Economía Mexicana en 2010	9
I.3.1 Actividad Económica	9
I.3.2 Oferta y Demanda Agregada, Primer Semestre de 2010	9
I.3.3 Comportamiento Sectorial de la Producción, Primer Semestre de 2010	10
I.3.4 Empleo	10
I.3.5 Evolución de la Inflación durante 2010	12
I.3.6 Los Mercados Financieros en México en 2010	12
I.3.7 Banca de Desarrollo	13
I.3.8 Sistema de Pensiones	14
I.3.9 Crecimiento Esperado para 2010	14
I.4 Perspectivas Económicas para 2011	15
I.4.1 Fuentes del Crecimiento	15
I.4.2 Precio del Petróleo para 2011	17
I.5 Conclusiones	18
II. Paquete Económico en Materia de Ingresos	19
II.1 Resumen Ejecutivo	19
II.2 Descripción del Paquete Económico en Materia de Ingresos	21
II.2.1 Ley de Ingresos de la Federación	21
II.2.1.1 Balance público	21
II.2.1.2 Ingresos presupuestarios	22
II.2.1.3 Deuda Pública 2011	25
II.2.1.4 Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo	26
II.2.2 Informe sobre el Uso de Facultades en Materia Arancelaria	27
II.2.3 Modificaciones a la Ley Federal de Derechos	27
II.2.4 Modificaciones a la Ley Federal de Derechos relativas al Régimen Fiscal de PEMEX	28
III. Proyecto de Egresos de la Federación para 2011	29
III.1 Política de gasto	29
III.1.1 El gasto neto	33

III.1.1.1 La política de gasto de los Poderes Legislativo y Judicial y de los Entes Autónomos.....	33
III.1.1.2. Clasificación administrativa.....	35
III.1.1.3 Entidades de control presupuestario directo.....	40
III.1.1.4 Gasto federalizado.....	40
III.2 Gasto Programable en Clasificación Económica	44
III.3 Gasto programable en clasificación funcional	47
III.3.1 Desarrollo Social	48
III.3.2 Desarrollo Económico.....	49
III.3.3 Gobierno.....	49
III.4 Ramos Administrativos Identificados en Materia de seguridad Pública	49
III.5 Recursos identificados en materia de educación.....	51
Fuentes de Información	54

Presentación

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 8 de septiembre de 2010 el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión el paquete económico correspondiente al ejercicio fiscal 2011. Éste se encuentra integrado por seis documentos: 1) Criterios Generales de Política Económica; 2) Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación; 3) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; 4) Informe sobre el uso de facultades en materia arancelaria; 5) Iniciativa que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos; y 6) Iniciativa que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos relativa al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos.

Con la finalidad de contribuir al trabajo legislativo, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas elaboró el presente documento que tiene por objetivo describir de forma clara y oportuna el contenido del paquete económico para 2011.

I. Resumen de los Criterios Generales de Política Económica 2011

I.1 Introducción

Desde finales de 2009 y durante la primera mitad de 2010, diversos países europeos vieron cuestionada la sostenibilidad de sus finanzas públicas, lo cual los llevó a implementar programas de ajuste fiscal de una magnitud inusitada. Estados Unidos, después de observar un crecimiento mayor al esperado durante el segundo semestre de 2009 y el primer trimestre de 2010, presentó una desaceleración mayor a la prevista en el segundo trimestre de este año, y aunque se estima un crecimiento positivo para el resto de 2010 y para 2011, las expectativas de crecimiento se han ajustado a la baja en los últimos meses.

A raíz de la recuperación observada de la economía mexicana, la estimación de crecimiento para 2010 se revisó a 4.5 por ciento, previéndose además que para 2011 la recuperación continúe para arrojar un crecimiento de 3.8 por ciento. Respecto a la inflación, se espera que ésta sea de 5 por ciento en 2010, para pasar a 3 por ciento en 2011. Se prevé una declinación en la plataforma de producción de crudo para quedar en 2010 en 2,577 miles de barriles diarios (mbd) y en 2,550 mbd en 2011. Se estima un precio de la mezcla mexicana de petróleo de 63 dólares por barril para 2011, precio que se obtuvo a partir de la fórmula establecida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Marco Macroeconómico, 2010-2011		
(Estimado)		
	2010	2011
Producto Interno Bruto		
Crecimiento % real	4.5	3.8
Nominal (miles de millones de pesos)	13,094.3	14,140.6
Deflactor del PIB	6.0	4.0
Inflación		
Dic. / dic.	5.0	3.0
Tipo de cambio nominal		
Promedio	12.6	12.9
Tasa de interés (Cetes 28 días)		
Nominal fin de periodo, %	4.5	5.5
Nominal promedio, %	4.5	5.0
Real acumulada, %	-0.7	1.8
Cuenta Corriente		
Millones de dólares	10,298.1	13,216.5
% del PIB	-1.0	-1.2
Variables de apoyo:		
Balance fiscal		
Con inversión de Pemex (% del PIB)	-2.7	-2.3
Sin inversión de Pemex (% del PIB)	-0.7	-0.3
Estados Unidos		
PIB (Var. anual)		
Crecimiento % real	2.9	2.8
Producción Industrial		
Crecimiento % real	5.4	4.4
Inflación		
Promedio	1.5	1.6
Tasa de interés internacional		
Libor 3 meses (promedio)	0.7	1.2
Petróleo (canasta mexicana)		
Precio promedio (dls. / barril)	65.0	63.0
Plataforma de exportación promedio (mbd)	1,289.0	1,149.0
Plataforma de producción crudo (mbd)	2,576.9	2,550.0

Fuente: SHCP.

I.2 Entorno Externo en 2010

I.2.1 Economías Industrializadas

Durante el primer semestre de 2010 continuó la recuperación de la economía global, impulsada por un crecimiento moderado en la mayoría de las economías industrializadas y a una expansión mucho más fuerte en algunos países emergentes. En línea con dicho desempeño, se espera que la recuperación continúe en la segunda mitad de 2010 y en 2011, principalmente sustentada en una expansión de la demanda interna privada en los Estados Unidos y en una continuidad en la expansión de los países emergentes. Por ejemplo, el FMI estima que la economía mundial registre un crecimiento de 4.6 por ciento en 2010 y de 4.3 por ciento en 2011.

En relación a la economía de los Estados Unidos, ésta entró en un proceso de recuperación económica a partir del segundo semestre de 2009, registrando un crecimiento trimestral positivo desde el tercer trimestre de ese año hasta el segundo trimestre de 2010; sin embargo, las tasas trimestrales han presentado una disminución gradual a lo largo del último año. Así, para la segunda mitad de 2010 se anticipa que continúe el crecimiento aunque con un ritmo menor al observado durante el primer

semestre del año. De acuerdo con las estimaciones realizadas por el FMI, el PIB estadounidense crecerá 3.3 por ciento en 2010.

La recuperación en las condiciones económicas de los Estados Unidos se reflejó en un crecimiento elevado de la producción industrial de ese país en el segundo semestre de 2009 y el primer semestre de 2010 y se prevé que durante el segundo semestre del año continúe su desempeño. Asimismo, se expresó en una cierta recuperación del mercado laboral, pues se generaron 654 mil puestos de trabajo en los primeros siete meses del año y la tasa de desempleo se ubicó en 9.5 por ciento en julio de 2010. No obstante, el sector de la vivienda aún no se ha recuperado, pues se han registrado disminuciones en las ventas de casas, tanto nuevas como existentes.

Por otro lado, la economía de la zona euro también entró en un proceso de recuperación económica a partir del segundo semestre de 2009. Las tasas trimestrales mostraron una aceleración gradual al pasar de un crecimiento observado de 0.4 por ciento en el tercer trimestre de 2009 a 1.0 por ciento en el segundo trimestre de 2010, particularmente impulsadas por el crecimiento económico de Alemania.

A pesar de su desempeño económico, la zona euro observó una volatilidad elevada en sus mercados financieros en el primer semestre de 2010, resultado de la incertidumbre sobre la sostenibilidad fiscal de algunas de las economías de la zona que llevó a incrementos en el riesgo soberano y caídas en los índices accionarios.

En respuesta a dicha incertidumbre, se implementaron medidas de ajuste para restablecer la confianza y la sostenibilidad fiscal, dentro de las cuales destacan los programas de ajuste fiscal que llevarán a reducciones en el déficit público de cada una de las siguientes economías: Grecia, España, Italia, Irlanda, Portugal y el Reino Unido. De forma complementaria, se estableció un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera con 500 mil millones de euros de aportaciones de los miembros en la zona del euro y un préstamo del FMI por 250 mil millones de euros. Asimismo, se llevaron a cabo pruebas de estrés a los principales bancos europeos encontrando que la gran mayoría de las instituciones examinadas cuentan con niveles de capital adecuados.

En sus previsiones de julio, el FMI estimó que la actividad económica de la zona del euro se expanda 1.0 y 1.3 por ciento en 2010 y 2011 respectivamente.

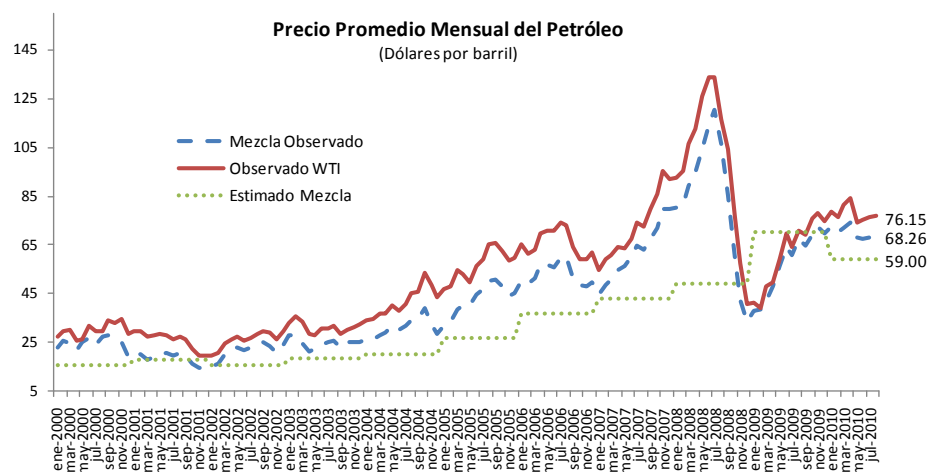
Finalmente, la SHCP destaca que en las principales economías industrializadas la postura de la política monetaria se ha mantenido sin cambio debido a que las presiones inflacionarias están contenidas, sin embargo, sobresale que los bancos centrales de algunas economías emergentes e, incluso, industrializadas han comenzado a incrementar sus tasas de interés debido a la presencia de presiones inflacionarias asociadas a una recuperación acelerada en su actividad económica.

I.2.2 Precio del Petróleo en 2010

Entre enero y agosto de 2010, los precios internacionales del petróleo registraron una alta volatilidad en un contexto en el que, desde la recuperación observada a mediados de 2009, no se ha registrado un incremento significativo en las cotizaciones, por lo que en este periodo, el precio promedio del crudo de referencia West Texas Intermediate (WTI) fue de 77.87 dólares por barril (dpb), lo que significó que fuera mayor en apenas 5.79 dpb al precio observado en el segundo semestre de 2009. La volatilidad observada es resultado de la elevada sensibilidad del precio del hidrocarburo a la evolución económica global, la cual se encuentra sujeta a riesgos significativos.

En cuanto a la mezcla mexicana de exportación, ésta ha presentado un comportamiento similar, debido a que el precio de 70.23 dpb, observado en el periodo enero-agosto de 2010, fue superior en apenas 3.15 dpb al precio registrado en el segundo semestre de 2009. Con ello, el diferencial entre el WTI y la mezcla mexicana promedió 7.58 dpb para el periodo referido y la brecha entre el precio observado de la mezcla y el estimado en la Ley de Ingresos de 2010 fue de 11.27 dpb. Cabe destacar que al igual que el precio del WTI, el de la mezcla mexicana, también se encuentra sujeto a un riesgo elevado.

Por otro lado la Administración de Información de Energía de los Estados Unidos (EIA) estima que la demanda global de crudo en 2010 aumente en 1.6 millones de barriles diarios (mmbd) con respecto al nivel observado en 2009, y que la oferta global de crudo aumente 1.7 mmbd, por lo que prevé un aumento en los inventarios de crudo, pero limita la posibilidad de un incremento extraordinario en su precio. En contraste, para 2011, la EIA estima que la demanda global de crudo se incremente a 87.4 mmbd, mientras que se espera que la oferta se incremente a 87.1 mmbd, lo que ocasionaría una disminución moderada de inventarios y un débil crecimiento en la pendiente de la curva de futuros.



Fuente: Elaborado por el CEFPP, con datos de PEMEX, Reuters y el Financiero.

I.2.3 Mercado Financiero y Disponibilidad de Financiamiento para las Economías Emergentes

En lo que se refiere a los mercados financieros y disponibilidad de financiamiento para las economías emergentes, la SHCP reconoce que como consecuencia de los problemas de sostenibilidad fiscal de algunas economías europeas, así como por la mayor incertidumbre en la recuperación económica global, a partir del mes de abril se observó un incremento en la volatilidad en los mercados financieros. Lo anterior propició una elevación del riesgo país de México al situarlo en 171 puntos base (pb), 7 pb por encima del que registró en diciembre de 2009.

Por otro lado, el FMI espera que el monto de Inversión Extranjera Directa (IED) para la economía mexicana represente el 5.7 por ciento de la IED total hacia las economías emergentes.

Si bien en los CGPE se acepta que las condiciones económico financieras en el primer semestre de 2010 fueron más favorables a las de 2008 y 2009, se reconoce también la existencia de riesgos importantes asociados a la debilidad de la recuperación de la economía global, así como a la situación fiscal de los países industrializados. De acuerdo con la SHCP, el menor ritmo de crecimiento esperado hace patente la necesidad de fortalecer los márgenes fiscales y financieros de la economía mexicana, así como de implementar reformas que aceleren el crecimiento en el mediano plazo.

I.3 Evolución de la Economía Mexicana en 2010

I.3.1 Actividad Económica

A partir del segundo trimestre de 2010 el entorno externo fue más favorable que el registrado en el año anterior. Sin embargo, se observó una elevada volatilidad en los mercados financieros internacionales debido a la incertidumbre sobre la sostenibilidad fiscal en algunos países europeos y a la dinámica de la expansión económica de los Estados Unidos, que registró un crecimiento cada vez menor desde el cuarto trimestre de 2009.

Durante el primer semestre de 2010, la economía mexicana se vio favorecida, particularmente, por la evolución económica de los Estados Unidos dada la dinámica de su producción industrial que se tradujo en un incremento de las exportaciones mexicanas, primordialmente las del sector automotriz, aparatos eléctricos y electrónicos y minerometalurgia.

Por su parte, la demanda interna ha registrado un repunte moderado en relación al de las exportaciones; tanto el consumo como la inversión tuvieron un mayor incremento secuencial en el segundo trimestre respecto del primero de 2010; explicado, principalmente, por la recuperación del empleo, las ventas de las empresas, la estabilización del crédito bancario y la mayor confianza de los agentes económicos sobre la evolución del país.

Para el segundo semestre de 2010 se estima un menor crecimiento de la economía mexicana como resultado, en parte, de una mayor base de comparación con el año pasado y a la desaceleración esperada para la economía de Estados Unidos; sin embargo, la dinámica económica nacional se verá compensada, parcialmente, por el impulso de la demanda interna, la cual ha venido creciendo de manera moderada.

I.3.2 Oferta y Demanda Agregada, Primer Semestre de 2010

Se espera que durante el primer semestre de 2010 el valor real de la oferta agregada haya tenido un crecimiento de 9.3 por ciento como resultado de un incremento anual de 7.6 por ciento en el primer trimestre y de 11.0 por ciento en el segundo trimestre de 2010.

Durante el primer semestre de 2010 el consumo total aumentó a una tasa anual de 3.1 por ciento y la formación bruta de capital fijo en 0.4 por ciento. Estos resultados se basan en que:

- En el primer semestre del año, las ventas de las tiendas afiliadas a la ANTAD tuvieron un incremento real anual de 4.4 por ciento, las ventas internas de automóviles crecieron 4.1 por ciento y las importaciones de bienes de consumo aumentaron 35.0 por ciento en términos nominales. Por su parte, durante el periodo enero-junio las ventas al menudeo tuvieron un crecimiento real anual de 1.5 por ciento.
- La formación bruta de capital fijo aumentó 0.9 por ciento durante los primeros cinco meses de 2010.

Para el primer semestre de 2010 el valor real de las exportaciones de bienes y servicios tuvo un crecimiento real anual de 23.4 por ciento.

I.3.3 Comportamiento Sectorial de la Producción, Primer Semestre de 2010

Al primer semestre de 2010, el PIB creció 5.9 por ciento a tasa anual, debido a:

- Un aumento en la producción agropecuaria de 1.8 por ciento como resultado de una mayor producción de cultivos como chile verde, papa, tomate rojo, uva, avena y sorgo forrajeros, entre otros.
- Un incremento en la producción industrial de 6.6 por ciento, que a su interior se vio impulsada por la industria manufacturera que se incrementó en 11.6 por ciento a tasa anual, seguida por la minería con una tasa de 4.1 por ciento y la generación de electricidad, gas y agua con un avance de 2.2 por ciento; en tanto que la industria de la construcción tuvo una disminución de 2.7 por ciento respecto al primer semestre de 2009.
- Un crecimiento en el sector servicios de 5.6 por ciento, destacando a su interior el comercio con un aumento de 16.1 por ciento; los servicios de transporte, de información y financieros con avances de 8.3, 5.0 y 3.2 por ciento, respectivamente.

I.3.4 Empleo

Al 31 de agosto de 2010 el número de trabajadores permanentes y eventuales urbanos afiliados al IMSS se ubicó en 14 millones 515 mil 358 personas, lo cual implicó un crecimiento anual de 676 mil 428 plazas (4.9

por ciento), y un avance de 634 mil 77 personas (4.6 por ciento) respecto a diciembre de 2009. Entre 2004 y 2010 el número de cotizantes al IMSS creció a un ritmo anual promedio de 2.6 por ciento.

Trabajadores Asegurados Totales en el IMSS, 2004-2010

(Variación respecto a diciembre previo)

	Variación Relativa							Variación Absoluta (Miles de personas)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^{*/}	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^{*/}
Total	2.8	3.4	4.7	3.9	-0.3	-1.3	4.6	345	424	603	525	-38	-181	634
Agropecuario	2.5	-0.7	-1.8	0.7	-1.1	-1.1	0.9	9	-2	-6	3	-4	-4	3
Industrial	1.8	2.3	3.3	1.5	-5.3	-4.1	8.8	88	115	165	76	-281	-203	421
Comercio	2.2	3.5	4.5	4.9	2.5	-0.7	2.2	54	89	118	133	70	-19	65
Servicios	4.2	4.7	6.6	5.9	3.1	0.8	2.5	194	223	327	313	177	45	145

*/ Corresponde a agosto.

Fuente: SHCP.

Por tipo de afiliación, entre enero y agosto de 2010 el empleo permanente avanzó en 392 mil 56 personas alcanzando un nivel de 12 millones 705 mil 851 empleados, en tanto que el número de trabajadores eventuales urbanos se incrementó en 242 mil 21 personas, ascendiendo a 1 millón 809 mil 507 plazas.

La planta laboral en las actividades secundarias aumentó en 420 mil 516 plazas, en tanto que el número de trabajadores en el sector servicios (incluyendo el comercio) se incrementó en 210 mil 399 personas; por su parte, los asalariados en las actividades agropecuarias registraron una expansión de 3 mil 162 plazas.

Durante el primer semestre de 2010 la tasa de desocupación nacional se ubicó en 5.39 por ciento de la PEA en términos desestacionalizados; cabe destacar que esta tasa es mayor que la de 5.26 por ciento observada en el mismo periodo de 2009, aunque también es menor que la de 5.67 por ciento registrada en el segundo semestre de 2009. Por su parte, el desempleo urbano fue de 6.56 por ciento de la PEA ajustado por estacionalidad, superior al de 6.52 por ciento de un año antes, pero menor que el de 6.86 por ciento que tuvo en el segundo semestre de 2009.

En el primer semestre de 2010 la Tasa Neta de Participación Económica (TNPE), que contabiliza a las personas económicamente activas respecto a la población total mayor de 14 años, fue de 59.1 por ciento según cifras ajustadas por estacionalidad, mayor que la de 58.4 por ciento de un año antes e igual a la del semestre anterior.

En los primeros seis meses de 2010 los sueldos y salarios reales pagados en las manufacturas presentaron una expansión anual de 0.6 y 2.4 por ciento, respectivamente. Las prestaciones tuvieron una caída anual de 1.7 por

ciento, por lo que las remuneraciones totales se redujeron 0.3 por ciento. Por su parte, las remuneraciones reales pagadas en la industria de la construcción tuvieron una contracción anual de 0.9 por ciento en el primer semestre.

I.3.5 Evolución de la Inflación durante 2010

La tasa de inflación ha mostrado una tendencia descendente en los últimos meses como resultado de una reducción significativa en el ritmo de crecimiento de los precios de los productos agropecuarios, lo que revirtió el efecto del incremento de algunos impuestos al inicio del año. Así, la inflación general anual fue de 3.64 por ciento en julio de 2010, cifra por arriba del 3.57 por ciento observado al cierre de 2009.

La evolución favorable de la inflación general se explicó, principalmente, por su componente no subyacente, es decir, por los bienes cuyo precio tienen un comportamiento caracterizado por volatilidad o por influencias estacionales, que en julio de 2010 fue de 3.20 por ciento; ya que su parte subyacente se ubicó en 3.79 por ciento en julio como resultado del efecto temporal que tuvo la depreciación del tipo de cambio.

Por su parte, en la encuesta a agosto sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado realizada por el Banco de México, se espera que la inflación general anual sea de 4.43 por ciento al cierre de 2010, nivel inferior a lo anticipado por el Gobierno Federal y al promedio del intervalo pronosticado por el Banco de México de 5.0 por ciento.

I.3.6 Los Mercados Financieros en México en 2010

En cuanto a la evolución de los mercados financieros en 2010, la SHCP informó que durante los primeros cuatro meses del año se observó un crecimiento de la demanda por activos financieros en México, lo que se tradujo en una elevación del valor de los mismos; sin embargo, derivado del incremento en la incertidumbre y la aversión al riesgo en los mercados financieros internacionales, a finales del mes de abril se presentó una mayor volatilidad en los mercados cambiario y accionario.

Se destaca también, que las tasas de interés de los bonos gubernamentales a corto plazo se mantuvieron estables, mientras que las de largo plazo registraron una disminución significativa. La SHCP señala además, que de

diciembre de 2009 al cierre de agosto de 2010 el peso se depreció 1.16 por ciento frente al dólar, al situarse en 13.23 pesos.

Por otra parte, como resultado de la mayor incertidumbre, volatilidad y aversión al riesgo en los mercados financieros, el Índice de Precios y Cotizaciones (IPC) de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) mantenía al cierre de agosto una pérdida de 1.37 por ciento con respecto a diciembre de 2009.

El ahorro financiero como proporción del PIB al mes de junio de 2010 fue de 58.6 por ciento, es decir, 7.0 por ciento más que en mismo mes de 2009. Mientras que en lo referente al crédito total vigente de la banca comercial y de desarrollo, éste aumentó a una tasa de 5.9 por ciento real anual.

Asimismo, la SHCP informó que el financiamiento al sector privado como proporción del PIB fue de 25.5 por ciento en junio del presente año, 0.5 puntos porcentuales más que en mismo mes de 2009. Sin embargo, destaca la reducción real anual de 1.5 por ciento en el financiamiento otorgado por la banca comercial debido a la menor cartera de crédito al consumo.

Cabe señalar que la banca comercial continúa mostrando indicadores sólidos, pues en junio del presente año, el índice de capitalización fue de 17.8 por ciento y las estimaciones preventivas para riesgos crediticios se encontraban en 185.3 por ciento; además, el índice de morosidad se ubicó en 2.7 por ciento, 1.1 puntos porcentuales menor al del mismo mes de 2009.

I.3.7 Banca de Desarrollo

En lo que se refiere a la banca de desarrollo, la SHCP indicó que de diciembre de 2006 a junio de 2010, la cartera de crédito directo e impulsado a través de garantías se había incrementado 66.0 por ciento en términos reales, con lo que como proporción del PIB pasó de 3.1 a 5.0 por ciento, ubicándose en 644 mil millones de pesos. Asimismo, los CGPE2011 señalan que el índice de capitalización de la banca de desarrollo fue de 17.3 por ciento y su índice de morosidad de 3.2 por ciento.

La cartera de crédito directo e impulsada con garantías por Nafin y Bancomext a junio de 2010 ascendió a 184 mil millones de pesos, lo que representa un crecimiento del 17.0 por ciento con respecto al mismo

período de 2009. Por otra parte, la cartera de crédito al sector rural fue de 78 mil millones de pesos, lo que significa una reducción anual real de 4.0 por ciento.

Otro destino importante del financiamiento de la banca de desarrollo fue el sector de la vivienda, por medio del cual SHF canalizó a través de créditos directos e inducidos 243 mil millones de pesos a junio de 2010, es decir, 5.0 por ciento menos en términos reales anuales comparado con el primer semestre de 2009. Finalmente destaca que, de acuerdo con la SHCP, la cartera de Banobras creció 13.0 por ciento real anual en el primer semestre de 2010, para situarse en 127 mil millones de pesos.

En cuanto a las reservas internacionales, la SHCP establece que el pasado episodio de crisis financiera mostró que los niveles con que contaba el país resultaban insuficientes para hacer frente a los choques de liquidez globales, por lo que a partir de febrero de 2010 se adoptó un mecanismo de acumulación que permitiría a México contar con un mayor margen de acción frente a posibles choques negativos.

I.3.8 Sistema de Pensiones

Al cierre de junio de 2010, el saldo de los activos administrados por las Afores alcanzó 9.9 por ciento del PIB, equivalente a 2 billones 30 mil 924 millones de pesos. De enero a junio del 2010 la plusvalía fue de 6.2 por ciento.

Las inversiones de las Siefores, al primer semestre de 2010, ascendieron a 1,281.6 miles de millones de pesos en términos de activos netos. De ese total, dentro del régimen de inversión vigente, se han destinado 217,874 millones de pesos (1.7 % del PIB) para el financiamiento de proyectos productivos públicos y privados a través del mercado de deuda, destacando el financiamiento a paraestatales (0.3 % del PIB), al sector vivienda (0.3 % del PIB) y al sector telecomunicaciones (0.2 % del PIB), con lo que las Siefores se mantienen como los inversionistas institucionales más importantes del país.

I.3.9 Crecimiento Esperado para 2010

Debido a que la economía mexicana en el primer semestre de 2010 tuvo un mejor desempeño a lo anticipado, se revisó al alza el crecimiento para 2010 para dejarlo en 4.5 por ciento anual; cifra por debajo del 4.62 por ciento esperado por el sector privado.

La SHCP prevé que, al cierre del año, la inflación general se ubique alrededor de 5.0 por ciento; y que la cuenta corriente de la balanza de pagos acumule un déficit de 10 mil 298.1 millones de dólares (1.0 % del PIB), cuyo saldo sería financiado totalmente a través de la Inversión Extranjera Directa, que se calcula en 17 mil millones de dólares.

Oferta y Demanda Agregadas, 2010

(CGPE2010 vs. cierre esperado)

Concepto	Variación real anual		Contribución al crecimiento	
	CGPE2010	Cierre	CGPE2010	Cierre
Oferta	4.0	6.9	5.1	9.0
PIB	3.0	4.5	3.1	4.5
Importaciones	6.5	15.2	2.0	4.5
Demanda	4.0	6.9	5.1	9.0
Consumo	3.2	3.7	2.6	3.1
Formación de capital ^{1/}	4.0	3.5	0.9	0.8
Exportaciones	5.8	18.7	1.6	5.2

1/ No incluye la variación en existencias.

Fuente: SHCP.

I.4 Perspectivas Económicas para 2011

I.4.1 Fuentes del Crecimiento

Se espera que durante la segunda mitad de 2010 y en 2011 continúe el proceso de recuperación en la economía de los Estados Unidos, si bien la tasa de expansión se reducirá respecto a la del segundo semestre de 2009 y primero de 2010 como resultado de que una menor contribución de los estímulos fiscales y de la acumulación de inventarios no será plenamente sustituida en el corto plazo por el repunte de la demanda privada. Asimismo, se estima que durante 2011 la producción industrial norteamericana crezca a una tasa anual de 4.4 por ciento, comparado con el aumento previsto de 5.4 por ciento para 2010.

Proyecciones para Estados Unidos, 2010-2011

(Variación trimestral anualizada)

		I	II	III	IV	Anual
2010	Producción	7.1*	6.7*	4.6	4.2	5.4
	Industrial					
	PIB	3.7*	1.6*	2.4	2.7	2.9
2011	Producción	4.3	4.2	4.2	4.1	4.4
	Industrial					
	PIB	2.8	2.9	3.1	3.2	2.8

* Observado

Fuente: SHCP.

De forma consistente con lo anterior se estima que en 2011 la demanda externa de nuestro país registrará un incremento elevado, aunque más moderado que el de 2010, lo cual llevará a una continuación de la expansión en la producción manufacturera y en los servicios relacionados con el comercio exterior. Por otro lado, se anticipa que la demanda interna se fortalezca toda vez que la expansión del empleo, del crédito y la inversión en infraestructura se reflejen en un mayor dinamismo del consumo y la inversión, lo cual se traduciría en un mayor crecimiento de la construcción y los servicios menos relacionados con el sector externo. Se proyecta que durante 2011 el valor real del PIB de México registre un crecimiento anual de 3.8 por ciento.

Se calcula que el valor real de las exportaciones de bienes y servicios se incremente a un ritmo anual de 13.8 por ciento, en tanto que para la demanda interna se prevé que su crecimiento sea mayor al observado en 2010. En concreto, se prevé que la inversión y el consumo crezcan a tasas anuales de 6.3 y 3.9 por ciento, respectivamente. Asimismo, se espera que las importaciones de bienes y servicios registren un aumento anual de 15.0 por ciento.

Oferta y Demanda Agregadas, 2010-2011^{e/}

	Variación real anual		Contribución al crecimiento	
	2010	2011	2010	2011
Oferta	6.9	6.6	9.0	8.8
PIB	4.5	3.8	4.5	3.8
Importaciones	15.2	15.0	4.5	5.0
Demanda	6.9	6.6	9.0	8.8
Consumo	3.7	3.9	3.1	3.1
Formación de capital ^{1/}	3.5	6.3	0.8	1.4
Exportaciones	18.7	13.8	5.1	4.3

e/ Cifras estimadas.

1/ No incluye variación en existencias.

Fuente: SHCP.

El escenario económico que se anticipa para 2011 contempla que la inflación se ubicará alrededor de 3 por ciento, nivel consistente con el objetivo del Banco de México; el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos ascienda a 13 mil 216 millones de dólares, el cual sería equivalente a 1.2 por ciento del PIB; y que el flujo de Inversión Extranjera Directa alcance los 19 mil millones de dólares.

El entorno macroeconómico previsto para 2011 no está exento de riesgos que podrían alterar las trayectorias previstas. Dentro de ellos se encuentran los siguientes:

- Menor dinamismo de la actividad de Estados Unidos y la economía mundial. En particular, en la estadounidense la recuperación de los mercados de vivienda y de crédito podrían retrasarse, y el crecimiento del empleo podría ser más lento de lo esperado.
- Volatilidad persistente en los mercados financieros internacionales, lo que podría repercutir en la confianza y en la disponibilidad de financiamiento para las empresas y los consumidores.

También existen factores positivos que pueden detonar un crecimiento de la economía mayor que el previsto, derivados de las acciones y las reformas estructurales en materia económica que se han llevado a cabo en el país y que se tradujeron en mayores niveles de capital físico y humano o bien tendieron a incrementar la competitividad de la economía y el dinamismo de la demanda interna.

I.4.2 Precio del Petróleo para 2011

El procedimiento establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría (LFPRH), para la estimación del precio del petróleo determina con claridad los elementos que deben considerarse para su cálculo, lo que dota de claridad y transparencia al método de estimación.

La fórmula incorpora toda la información disponible en los mercados y permite que se presupueste con una perspectiva de mediano plazo, por lo que se minimiza el impacto sobre el presupuesto de las variaciones de corto plazo del precio del crudo, las cuales tienen una alta probabilidad de ocurrencia en el futuro cercano debido a la situación económica internacional.

El cálculo de la fórmula se realiza a través del promedio de dos componentes, los cuales se precisan en la siguiente tabla:

Estimación del Precio Fiscal de la Mezcla de Petróleo Mexicano 2011 (Dólares por barril)	
Precio internacional de la mezcla de petróleo mexicano (Promedio aritmético de los Componentes I y II):	\$ 63.00
Componente I	
Promedio aritmético de Componente Ia y Componente Ib:	\$ 62.98
Componente Ia	
Promedio del precio de la mezcla mexicana de los últimos 10 años ^{1/} :	\$ 45.06
Componente Ib	
Precio promedio de futuros a partir del mes de diciembre del tercer año posterior al que se está presupuestando y con fechas de entrega de meses coincidentes ^{2/} :	\$ 89.93
Diferencial promedio mínimo [(WTI-Mezcla Mex)/WTI], %:	10.06
Precio ajustado por diferencial:	\$ 80.89
Componente II	
Multipliación de los dos componentes (IIa*IIb):	\$ 63.02
Componente IIa	
Promedio del precio de futuros del año presupuestado ^{2/} :	\$ 83.41
Diferencial promedio [(WTI-Mezcla Mex)/WTI], %:	10.06
Precio ajustado por diferencial:	\$ 75.02
Componente IIb	
Factor de ajuste 84%:	0.84

1/ Periodo: septiembre de 2000 - agosto de 2010.

2/ Periodo: 7 de abril - 6 de agosto de 2010.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

De esta manera el resultado del Componente I arrojó un precio de 62.98 dpb y el Componente II dio un resultado de 63.02 dpb, por lo que el precio de referencia para la mezcla mexicana del crudo de exportación para 2011 fue de 63.00 dólares, lo que resultó de promediar los Componentes I y II.

I.5 Conclusiones

La SHCP en los CGPE2011 resalta que se ha observado una recuperación de nuestra economía a partir del segundo semestre de 2009, la cual se espera que continúe durante la segunda mitad de 2010 y en 2011. Sin embargo, se prevén riesgos en el panorama internacional asociados a la sostenibilidad fiscal de varios países europeos, a la recuperación más lenta de lo esperado en los Estados Unidos y a la volatilidad de los mercados financieros internacionales.

II. Paquete Económico en Materia de Ingresos

II.1 Resumen Ejecutivo

- Se establece un **déficit público** para 2011 de 328 mil 514 millones de pesos (2.3% del PIB), cifra inferior en 24 mil 855.9 millones de pesos respecto a lo aprobado en 2010.
- Los **ingresos presupuestarios** del sector público para 2011 ascienden a 3 billones 022 mil 791.3 mdp, lo que representa un crecimiento real de 3.9 por ciento con relación a la Ley de ingresos de la Federación 2010 (LIF 2010) y de 3.0 por ciento respecto al cierre previsto para 2010 en los Criterios Generales de Política Económica para 2011 (CGPE 2011).
- Para 2011, se prevé un precio del barril de petróleo de 63 dólares por barril y una producción de 2 millones 550 mil barriles diarios. Con estas premisas se espera una recaudación de **ingresos petroleros** por 993 mil 253.6 mdp, lo que implica un crecimiento real de 4.5 y 2.0 por ciento respecto a la LIF 2010 y al cierre estimado de 2010, en ese orden.
- Se prevé que los **ingresos tributarios** crezcan 3.6 y 3.5 por ciento con respecto a la LIF 2010 y al cierre esperado para 2010, al ubicarse en 1 billón 461 mil 442.5 mdp. Cabe señalar que no se presentaron modificaciones a las leyes tributarias, con excepción de la propuesta para postergar la entrada en vigor de los cambios al régimen fiscal de intereses hasta el primero de enero de 2012.
- Los **ingresos no tributarios** ascienden a 78 mil 543.7 mdp, disminuyendo 37.2 por ciento tanto respecto a los aprobados en la LIF 2010 y como al cierre esperado para 2010.
- Los **ingresos provenientes de organismos y empresas**, se ubican en 489 mil 551.5 mdp, lo que representa aumentos de 6.4 por ciento respecto al cierre 2010 y de 3.2 por ciento respecto a la LIF de dicho año.
- Se estima que el monto de **endeudamiento neto interno** para 2011 ascenderá a un monto máximo de 340 mil millones de pesos, cifra inferior en 40 mil millones a lo aprobado en 2010.

- El **endeudamiento externo neto** del sector público se sería de hasta 5 mil millones de dólares (64 mil 500 millones de pesos)¹, cifra inferior en 3 mil millones dólares a lo aprobado en 2010.
- En materia de la Ley Federal de Derechos, en lo que respecta al régimen fiscal de PEMEX, se propone gravar la producción de campos marginales aplicando a éstas los mismos beneficios fiscales que se aprobaron para Chicontepec y aguas profundas.
- En materia de **estímulos fiscales**, se condonan, de manera parcial o total, los recargos y multas por adeudos fiscales generados con el IMSS al 30 de junio de 2010, siempre y cuando dicha condonación sea solicitada por escrito y el adeudo sea pagado en una sola exhibición a más tardar el 11 de marzo de 2011.
- Tratándose de los cambios en la Ley Federal de Derechos, éstos contemplan modificaciones en materia de simplificación y mejora administrativa, de servicios migratorios, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de servicios aduaneros, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de salud y agua, entre otras.

¹ Se consideró el tipo de cambio para 2011 que aparece en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), de \$12.90 pesos por dólar.

II.2 Descripción del Paquete Económico en Materia de Ingresos

En materia de ingresos, el paquete económico correspondiente al ejercicio fiscal 2011 está integrado por cuatro documentos: 1.) Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación; 2.) Informe sobre el uso de facultades en materia arancelaria; 3.) Iniciativa que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos; y 4) Iniciativa que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos relativa al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos. A continuación se describen los contenidos de las propuestas en materia de ingresos.

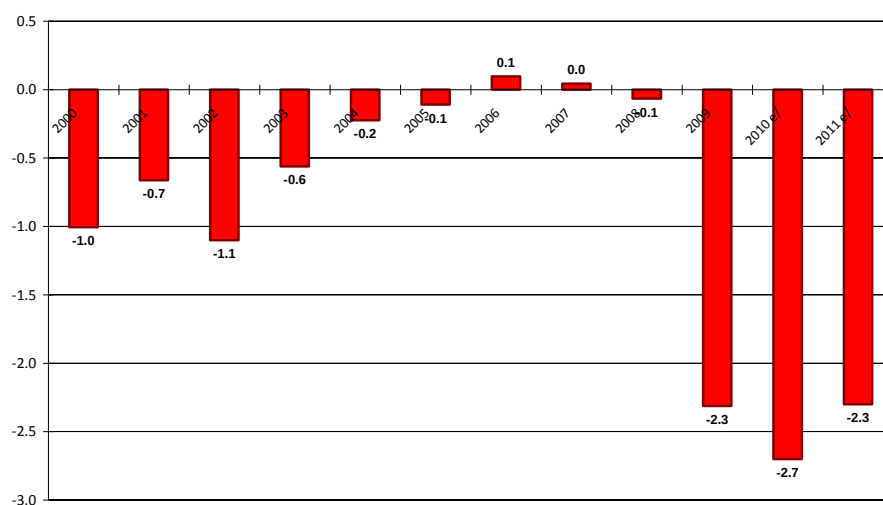
II.2.1 Ley de Ingresos de la Federación

II.2.1.1 Balance público

La evaluación del Paquete Económico 2011 en materia de ingresos y egresos deriva en que el déficit público -sin incluir la inversión de PEMEX- se reducirá de forma consistente con lo propuesto en los CGPE 2010, pasando de un déficit de 0.7 por ciento del PIB en 2010, a un déficit de 0.3 por ciento del Producto en 2011 y, finalmente, restableciendo el equilibrio presupuestario a partir de 2012. Cabe señalar, sin embargo, que el dato relevante para evaluar el estado que guarda el balance público es el que incluye la inversión de PEMEX. Bajo esta última premisa, la SHCP estima que los déficit públicos para 2010 y 2011 sean de 2.7 y 2.3 por ciento del PIB, respectivamente.

En la Iniciativa de Ley de Ingresos para 2011 se establece que el déficit público se integrará por el déficit del Gobierno Federal, que se estima en 311 mil 792.6 millones de pesos para dicho año, y por un superávit de los Organismos y Empresas del Sector Público por 16 mil 721 millones de pesos. Por tanto, la SHCP estima que en 2011 el déficit del sector público ascenderá a 328 mil 514 millones de pesos (2.3% del PIB), cifra inferior en 24 mil 855.9 millones de pesos respecto a lo aprobado en 2010.

Evolución del Balance Público en México 2000-2011 (Cifras como porcentaje del PIB)



Nota: Con relación al Balance Público el signo (+) equivale a un superávit y el (-) a un déficit.

e/ Cifras estimadas por la SHCP.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de las estadísticas oportunas de la SHCP y Criterios Generales de Política Económica 2011.

II.2.1.2 Ingresos presupuestarios

Los ingresos presupuestarios para 2011 ascienden a 3 billones 022 mil 791.3 millones de pesos –sin incluir ingresos derivados de financiamiento por 355 mil 554.0 mdp– lo que representa un incremento de 3.9 por ciento real con relación al monto aprobado en la LIF 2010 y de 3.0 por ciento real respecto al cierre esperado para 2010.

Con relación al cierre esperado para 2010, la SHCP prevé que en 2011 los ingresos presupuestarios sean superiores en 25 mil 588.3 mdp debido a la favorable captación de los ingresos petroleros y de los provenientes de organismos y empresas, que en conjunto ascienden a 36 mil 365.6 mdp, que compensan la caída esperada en los ingresos tributarios por 10 mil 777.3 mdp.

Resumen del Paquete Económico para 2011

Ingresos Presupuestarios 2010 y 2011

(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	LIF 2010	Estimado de cierre 2010	Diferencia Cierre 2010 / LIF 2010	ILIF 2011	Variaciones	
					ILIF 2010 / LIF 2010	ILIF 2010 / Cierre 2010
Ingresos presupuestarios	2,796,962.1	2,822,550.4	25,588.3	3,022,791.3	3.9	3.0
Petroleros	913,566.0	936,564.2	22,998.2	993,253.6	4.5	2.0
Gobierno Federal	553,673.7	575,918.1	22,244.4	614,088.2	6.6	2.5
Petróleos Mexicanos.	359,892.3	360,646.1	753.8	379,165.4	1.3	1.1
No Petroleros	1,883,396.1	1,885,986.2	2,590.1	2,029,537.7	3.6	3.5
Gobierno Federal	1,440,822.1	1,430,044.8	-10,777.3	1,539,986.2	2.7	3.5
Tributarios	1,320,506.9	1,309,729.6	-10,777.3	1,461,442.5	6.4	7.3
No tributarios	120,315.2	120,315.2	0.0	78,543.7	-37.2	-37.2
Organismos y empresas	442,574.0	455,941.4	13,367.4	489,551.5	6.4	3.2

No incluye ingresos derivados de financiamiento.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2010, Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2011 y Criterios Generales de Política Económica 2011.

Los ingresos petroleros para 2011 se ubican en 993 mil 253.6 mdp lo que representa un incremento real de 4.5 y 2.0 por ciento con relación a la LIF 2010 y al cierre esperado para 2010, respectivamente. Dichos aumentos están asociados a las perspectivas del precio del barril de petróleo que se ha previsto en 63 dólares por barril y a una plataforma de producción de crudo de 2 millones 550 mil barriles diarios.

La iniciativa pretende, por segundo año consecutivo, utilizar los recursos del derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización para financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el PEF, así como compensar faltantes de ingresos del Gobierno Federal. Esto contrasta con el objeto del mismo derecho, de asignar los recursos al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, para afrontar posibles caídas en los ingresos petroleros y tributarios del Gobierno Federal.

Asimismo, se mantiene la posibilidad de cubrir las obligaciones derivadas de los esquemas de potenciación o financiamiento para mayores asignaciones en 2009 para mitigar la disminución en participaciones federales, con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

Se conserva la disposición a través de la cual no son aplicables los límites a la acumulación de reservas en los fondos de estabilización señalados en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Se mantiene la facultad del Ejecutivo Federal para fijar precios máximos tanto al usuario final como para las ventas de primera mano del gas licuado

de petróleo, con el fin de evitar aumentos desproporcionados en el precio al usuario final de dicho producto.

Tratándose de los ingresos tributarios para 2011, éstos se estiman en 1 billón 461 mil 442.5 mdp, lo que representa un incremento real de 6.4 y 7.3 por ciento respecto a la LIF 2010 y al cierre estimado para 2010, respectivamente.

Ingresos Presupuestarios 2010 y 2011
(Miles de millones de pesos y porcentajes)

Concepto	LIF 2010	Estimado de cierre 2010	Diferencia Cierre 2010 / LIF 2010	ILIF 2011	Variaciones	
					ILIF 2010 / LIF 2010	ILIF 2010 / Cierre 2010
Total	1,320.5	1,309.7	-10.8	1,461.4	6.4	7.3
ISR ^{1/}	707.1	682.6	-24.6	773.5	5.2	9.0
IVA	485.6	496.3	10.8	553.2	9.5	7.2
IEPS	62.3	60.5	-1.8	67.3	4.0	7.1
Comercio exterior	27.9	26.3	-1.6	22.8	-21.5	-16.8
Automóviles nuevos	4.0	4.4	0.4	4.8	14.2	3.8
Tenencia	21.1	18.6	-2.5	17.2	-21.7	-10.9
Accesorios	12.5	21.0	8.5	22.6	74.5	3.8
Otros	0.1	0.1	0.0	0.1	3.8	9.4

1/ Incluye IETU e IDE.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2010, Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2011 y Criterios Generales de Política Económica 2011.

En materia de estímulos fiscales se propone la condonación de recargos y multas por adeudos fiscales con el IMSS que los contribuyentes tengan al 30 de junio del 2010. El porcentaje de condonación dependerá de la fecha de pago de dichos adeudos.

Se propone que los cambios aprobados por el Congreso de la unión en noviembre de 2009 aplicables al régimen fiscal de intereses para entrar en vigor en 2011, se postergue hasta el año 2012. lo anterior en virtud de que la SHCP considera que el plazo que se tenía programado para la entrada en vigor de estos cambios resulta insuficiente para que las instituciones que integran el sistema financiero logren implementar de forma adecuada el nuevo mecanismo de cálculo de intereses reales dentro de sus sistemas informáticos.

Se propone eliminar la facultad que tiene la SHCP para otorgar estímulos fiscales y subsidios relacionados con el comercio exterior, con la importación de artículos de consumo a las regiones fronterizas y con la importación de equipos y maquinarias a las regiones fronterizas; además de los relativos a cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo.

En el apartado correspondiente a los Gastos Fiscales, la información presentada es muy escasa; más aun en la medida en que el mandato derivado de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que el proyecto de Ley de Ingresos debe contener la explicación sobre los gastos fiscales para el año que se presupuesta. Sin embargo, la información presentada corresponde, de manera somera y parcial, a los montos presentados en el documento de Presupuesto de Gastos Fiscales publicados el 30 de junio de 2010.

II.2.1.3 Deuda Pública 2011

De acuerdo con la SHCP, para 2011 la estrategia de endeudamiento estará dirigida a financiar la mayor parte del déficit del Gobierno Federal en el mercado local de deuda, mediante instrumentos de largo plazo y con ello estar en capacidad de asegurar condiciones favorables de financiamiento.

Además, la Secretaría pretende recurrir al endeudamiento externo haciendo uso del financiamiento de los Organismos Financieros Internacionales (OFIs), así como de las Agencias de Crédito a la Exportación (ECAs) y, al mismo tiempo, buscará mantener un acceso regular a los mercados internacionales de capital.

En la iniciativa de Ley de Ingresos para 2011 la SHCP propone un monto de endeudamiento neto interno de hasta 340 mil millones de pesos, cifra inferior en 40 mil millones de pesos a lo aprobado en 2010.

El endeudamiento externo neto del sector público propone por un monto de hasta 5 mil millones de dólares (64 mil 500 millones de pesos)², Cifra inferior en 3 mil millones dólares al aprobado en 2010.

Se propone un endeudamiento neto para el Distrito Federal de 4 mil millones de pesos para el financiamiento de obras contempladas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011, cifra menor en 1 mil millones de pesos a lo aprobado por el Congreso el año pasado.

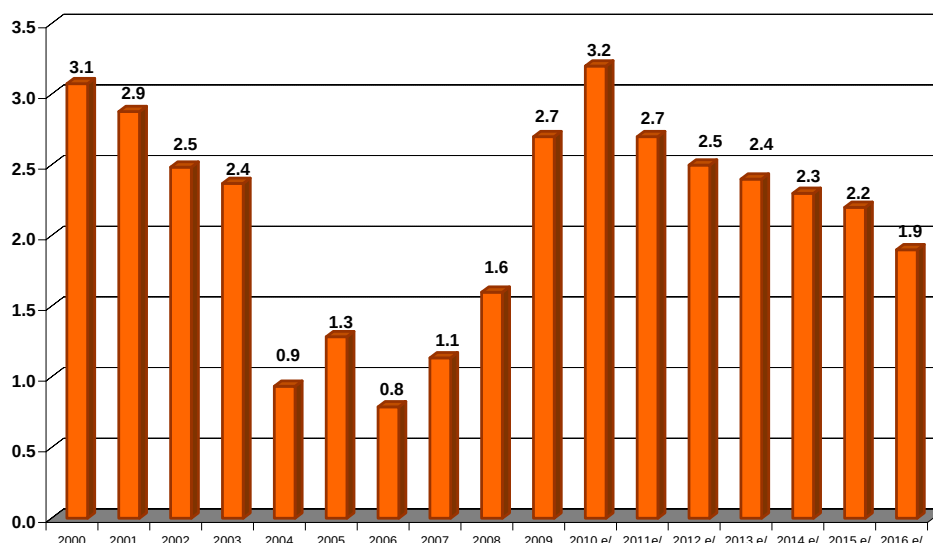
² Se consideró el tipo de cambio para 2011 que aparece en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE).

II.2.1.4 Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo

La SHCP prevé disminuir gradualmente los requerimientos financieros del sector público (RFSP) para ubicarlos en un monto equivalente a 1.9 por ciento del PIB hacia 2016. Es importante recordar que estos requerimientos, constituyen un indicador más amplio que el balance público tradicional en lo relativo a las necesidades de financiamiento que enfrenta el sector público para alcanzar sus objetivos de política.

Para 2011 la SHCP estima que los RFSP se ubiquen en un nivel equivalente a 2.7 por ciento del PIB (382 miles de millones de pesos), cifra inferior en 0.5 puntos porcentuales del producto al monto previsto para 2010. Ello debido a la reducción prevista para el déficit público del orden de 0.4 puntos porcentuales del PIB.

Requerimientos Financieros del Sector Público Presupuestario 2000-2013 (Cifras respecto al PIB)



Nota: El signo positivo de los porcentajes se refiere a un déficit.

e/ Cifras estimadas por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica 2011.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De esta forma, la SHCP estima que para el cierre de 2011 el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) se ubique en un monto equivalente a 36.6 por ciento del PIB, 0.2 puntos por debajo de lo estimado para el cierre de 2010. Al igual que los requerimientos financieros, se pretende reducir el SHRFSP a 33.9 por ciento del PIB hacia 2016.

II.2.2 Informe sobre el Uso de Facultades en Materia Arancelaria

Las modificaciones arancelarias que se realizaron entre septiembre de 2009 y agosto de 2010 tuvieron como objetivo fomentar la competitividad del aparato productivo nacional, coadyuvar al desarrollo industrial equilibrado y dar mayor transparencia a las operaciones de comercio exterior. Específicamente, entre los fines de dichas modificaciones, destacan:

- Permitir que la industria nacional se abasteciera de insumos en condiciones competitivas.
- Contribuir a reducir las diferencias en las condiciones de comercialización existentes entre la franja fronteriza norte del país, y las zonas transfronterizas aledañas.
- Equilibrar las condiciones de acceso de ciertos productos importados al mercado mexicano, así como eliminar incongruencias arancelarias.
- Homologar el tratamiento arancelario de los diferentes segmentos de las cadenas productivas.
- Combate a la inseguridad en la franja fronteriza.
- Suspensión de beneficios de efecto equivalente (reciprocidad en el trato comercial) ante el incumplimiento de las obligaciones adquiridas en el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) por parte de Estados Unidos de América, derivadas de la apertura de los servicios de transporte transfronterizo.

II.2.3 Modificaciones a la Ley Federal de Derechos

En materia de la Ley Federal de Derechos se propone eliminar y modificar diversos derechos, lo cual, según el Ejecutivo Federal, no implica modificaciones que erosionen la capacidad recaudatoria del Gobierno ni impacta en la operación y facultades de las dependencias a cargo de actividades de control y de regulación sectorial prioritaria. Dichas modificaciones están relacionadas con la simplificación y mejora administrativa y otras propuestas.

En lo relativo a la simplificación y mejora administrativa se propone la eliminación de cargas administrativas y tributarias que consisten en la derogación de 41 derechos, de los cuales 26 son de manera individual y 15 tienen asociado igual número de trámites, mismos que serían eliminados. Lo anterior representa una reducción en la carga fiscal de 24 por ciento del

total de los rubros contables, lo que equivale a la eliminación de 34 de los 144 rubros contables en los que se agrupan los derechos.

Las demás propuestas incluyen modificaciones en materia de servicios migratorios, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, servicios aduaneros, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, salud, agua, entre otras.

II.2.4 Modificaciones a la Ley Federal de Derechos relativas al Régimen Fiscal de PEMEX

La propuesta de modificación al régimen fiscal de PEMEX contempla para los campos marginales, el mismo beneficio, que se otorgó a Chicontepec y aguas profundas con los derechos sobre extracción de hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos y adicional sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural, que cuentan con menores tasas que las aplicables para el resto de los campos. Para ello se establece que PEMEX deberá integrar un primer inventario de campos marginales, que deberá incluir los campos abandonados y en proceso de abandono, además de 32 campos adicionales definidos en la iniciativa.

III. Proyecto de Egresos de la Federación para 2011

III.1 Política de gasto

En sus criterios de política económica para el año 2011, el Ejecutivo Federal señala que su política de gasto mantendrá como prioridades tres aspectos que, en su opinión, son sustantivos: fortalecer la seguridad pública, promover el desarrollo social y consolidar el crecimiento económico.

Dirigir la política de gasto hacia este objetivo supone generar empleos y aplicar un gasto importante en infraestructura, sobre todo en carreteras. Además de que la política buscará seguir apoyando a las pequeñas y medianas empresas como factor detonante del crecimiento económico.

No obstante, afirma que toda vez que la economía ha entrado en un proceso de franca y sólida recuperación económica, reducirá el énfasis en su política contracíclica, es decir aquella que requirió de un mayor gasto público y, por tanto, supuso un mayor déficit en las finanzas públicas que el que debe admitirse para dar sostenibilidad a ellas. En consecuencia, la política de gasto alinea sus montos en la medida necesaria para reducir el déficit público y, en consonancia con el plan trazado desde 2009, reducir gradualmente dicho déficit entre 2010 y 2011 para recuperar el equilibrio fiscal en el año 2012.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 Indicadores Macroeconómicos y Cifras Globales (Millones de pesos y porcentajes)							
Concepto	2010a	2010c	2011p	Var Real 2010a-2011p	Var Real 2010c-2011p	Estructura 2010	Estructura 2011
Producto Interno Bruto	12,898,287	13,094,300.0	14,140,600.0				
Crecimiento PIB (%)	3.9	4.5	3.8				
Como proporción del PIB							
Gasto público	24.6	24.3	23.7				
Déficit del sector público (con inversión de Pemex)	-2.5	-2.7	-2.3				
Déficit del sector público (sin inversión de Pemex)	-0.5	-0.7	-0.3				
Gasto Público Total	3,176,332.0	3,175,920.4	3,351,305.3	1.5	1.5	100.0	100.0
Gasto Primario	2,880,455.4	2,889,863.2	3,036,286.8	1.4	1.0	90.7	90.6
Costo Financiero	295,876.6	286,057.2	315,018.5	2.4	5.9	9.3	9.4
Gasto Programable (devengado)	2,425,552.7	2,459,517.2	2,551,311.7	1.1	-0.3	76.4	76.1
Gasto No Programable	750,779.3	742,403.2	827,033.6	5.9	7.1	23.6	24.7
Gasto Programable (devengado)	2,425,552.7	2,459,517.2	2,551,311.7	1.1	-0.3	100.0	100.0
Gasto Corriente ^e	1,840,953.7	1,875,378.2	1,954,340.0	2.1	0.2	75.9	76.6
Gasto de inversión ^e	584,598.9	584,139.0	596,971.7	-1.8	-1.7	24.1	23.4
Aportaciones al ISSSTE de Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal	263,624.8	274,200.0	283,565.9	3.4	-0.6	-8.5	-8.3

a Aprobado; p Proyecto

FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2010; Criterios Generales de Política Económica 2011, y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

Con esta decisión, la política de gasto reafirma la prioridad de lograr el equilibrio fiscal como meta, incluso sobre la verdadera recuperación económica, a pesar de que en la definición de su política de gasto para

2011 insiste en que se promoverá y fortalecerá el crecimiento económico y la recuperación del empleo.

Las cifras del gasto público hacen relativas las intenciones de la política económica, toda vez que para 2011 se propone una menor participación del sector público en la economía ya que el gasto público como proporción del PIB será menor al de 2010 en casi un punto porcentual, al pasar de 24.3 a 23.7, si se compara contra el gasto estimado para el cierre de 2010.

Resultado de lo anterior, el gasto público apenas crecerá 1.5³ por ciento en términos reales respecto del gasto aprobado en 2010. La SHCP acepta que se trata de un Proyecto de Presupuesto de Egresos austero, pero que privilegia el uso eficiente de los recursos públicos. Por lo que puede concebirse como una política de gasto inercial cuyo principal objetivo es la recuperación del equilibrio fiscal.

Puede advertirse que no existe diferencia entre la política de gasto de los años analizados, 2010 y 2011. Lo que se confirma en la estructura del gasto de estos años, la cual es similar, tanto si se observa su composición entre gasto programable y no programable, como si se considera el peso del costo financiero dentro del gasto total. Lo mismo sucede al ver la estructura del gasto programable y su división entre gasto corriente y de inversión.

Al respecto vale comentar que la política de gasto de 2011 se significará por el incremento del gasto corriente como parte del gasto programable, en detrimento del gasto de inversión. Este último tendrá una reducción real de 1.8 por ciento, respecto del aprobado en 2010, en tanto que el gasto corriente será superior en 2.1 por ciento real para el mismo periodo.

Con este comportamiento la política de gasto tendrá un efecto muy limitado en el impulso a la recuperación de la economía, al contrario de lo que se pretende.

Por lo que se refiere al fortalecimiento de la política de desarrollo social, la política de gasto, a decir de la Secretaría de Hacienda, hará especial énfasis en la educación, la salud y el combate a la pobreza. Así el gasto en desarrollo social se mantendrá como el componente más importante del gasto programable con una participación de 57 por ciento.

³ Es oportuno mencionar que en el cuerpo del documento la SHCP señala un crecimiento real de 2.1 por ciento para este periodo y en el cuadro del Anexo B.2 Estimación de las Finanzas Públicas para 2010-2011, presenta un crecimiento del gasto público de 1.5 por ciento, el que por cierto es el correcto, según las propias cifras dadas por la SHCP.

En la política de gasto anunciada para 2011 sobresale la importancia que se concede en el discurso a los gastos etiquetados, tales como gasto para la población indígena, adultos mayores, grupos vulnerables y la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

Sin embargo, el propósito de la política de gasto encaminada a disminuir la desigualdad, la marginación social y la pobreza, como el resto de las prioridades del gobierno federal encontrarán un límite en la austeridad del presupuesto.

El otro eje prioritario para la política de gasto es el fortalecimiento de la seguridad pública y el estado de derecho, en este Proyecto de PEF 2011 se anuncia el otorgamiento de importantes recursos para el apuntalamiento de las fuerzas armadas, toda vez que la magnitud del crimen organizado y los niveles de violencia alcanzados por causa de éste, requieren de continuar con el esfuerzo emprendido en materia de gasto por parte del Gobierno Federal. En este sentido la política de gasto, en congruencia con las últimas disposiciones en materia de la institucionalización de un Mando Único de Policías propone una partida de gasto para ello.

De igual forma la política de gasto busca contribuir a la prevención del delito, mediante la continuidad al apoyo de programas de carácter social, como los de Escuela Segura y Rescate de Espacios Públicos, lo mismo que el apoyo al Deporte.

Empero, la consecución de estos objetivos, de nueva cuenta, se verá limitada por la austeridad del presupuesto, tanto como por la falta de un crecimiento económico sostenido y la creación de empleos suficiente para atender la demanda, especialmente de los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo.

La política de gasto también se distinguirá en 2011 por la continuidad que se dará a la aplicación de medidas de racionalidad y eficiencia del gasto, donde jugará un papel destacado los sistemas de Presupuesto Basado en Resultados y de Evaluación del Desempeño (PBR-SED), mediante los cuales se continuarán identificando y eliminando duplicidades entre las unidades responsables del gobierno federal; así como generar ahorros para incrementar la eficiencia y la transparencia del gasto público, a través de la rendición de cuentas.

En este punto vale acotar que el margen con que cuenta ya la administración federal es estrecho, toda vez que los niveles de gasto comprometido establecido por la propia SHCP son elevados, alrededor de

92 centavos de cada peso ya se encuentran comprometidos, y resulta difícil constreñir aún más el gasto.

A lo anterior debe agregarse la presión creciente que el pago de pensiones ejerce sobre el presupuesto, tanto como la creciente demanda de servicios de salud de una población que tiende a envejecer, según lo consigna la Exposición de Motivos de la Política de Gasto⁴; aunado a los efectos que el cambio climático está teniendo en el incremento de los fenómenos meteorológicos en frecuencia e intensidad, los cuales provocan situaciones de desastre, para los que es necesario presupuestar cada vez mayores recursos.

En esta materia, la política de gasto se significará por la mayor transferencia de recursos que por vía de las participaciones se harán llegar a las entidades federativas y municipios.

Asimismo, en el Proyecto de Decreto de Presupuesto para 2011 se contemplan diversas disposiciones que buscan ejercer un mejor control del gasto en lo referente a los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios por concepto de Aportaciones. Entre las que destacan las disposiciones de transparencia, relacionadas con los fondos del Ramo 33 Aportaciones Federal para Entidades Federativas y Municipios.

En suma, la política de gasto se maneja en un espacio reducido por la astringencia que genera la baja dinámica económica, que a su vez provoca una igual generación de ingresos públicos.

Por último, es conveniente llamar la atención sobre los términos en que se plantean las variaciones de los diferentes rubros del gasto público en la exposición de la política de gasto, es decir en términos absolutos, los cuales en un primer momento, dadas las magnitudes de las cifras, se reflejan como cambios importantes, sin embargo, al observar los crecimientos relativos, se confirma lo declarado por la propia Secretaría, en el sentido de que se trata de un presupuesto austero, cuyas variaciones respecto al presupuesto de 2010, tanto si se compara con respecto a las cifras del monto aprobado, como respecto a las cifras estimadas para el cierre del mismo 2010, son modestas cuando no se trata de disminuciones. La propuesta de presupuesto para 2011 se ciñe al aforismo de que para aumentar el gasto en ciertos rubros se debe reducir en otros.

⁴ Cf. SHCP, *Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2011, Política de Gasto del Poder Ejecutivo*.

III.1.1 El gasto neto

Para 2011 se propone un gasto neto devengado de 3 billones 378 mil 345.3 millones de pesos, lo que significa un crecimiento real de 2.3 por ciento respecto al monto aprobado para 2010, y equivalente al 23.9 por ciento del PIB. El 90.7 por ciento de este monto es gasto primario y 9.3 por ciento se destinará a cubrir el costo financiero de la deuda pública.

El gasto programable devengado propuesto asciende a 2 billones 551 mil 311.7 millones de pesos, esto es, el 75.5 por ciento del gasto neto devengado y equivale a 18.0 por ciento del PIB, que resulta 1.1 por ciento superior, en términos reales, al aprobado para 2010.

El gasto no programable, representa 24.5 por ciento del gasto neto total con un monto de 827 mil 033.6 millones de pesos, esto es, 5.9 por ciento mayor al monto aprobado para 2010. En este conjunto se prevé para 2011 un costo financiero de 315 mil 018.6 millones de pesos, que corresponden a 2.2 por ciento del PIB, con un incremento real anual de 2.4 por ciento.

III.1.1.1 La política de gasto de los Poderes Legislativo y Judicial y de los Entes Autónomos

Los Ramos Autónomos se integran por los Poderes Legislativo (Cámara de Senadores y Diputados); Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y los entes autónomos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), e Instituto Federal Electoral (IFE). Lo que distingue a todos estos ramos es que cuentan con la atribución constitucional para establecer por sí mismos su presupuesto, es decir, cada uno de los Ramos Autónomos envía al Ejecutivo Federal su correspondiente proyecto de presupuesto para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En conjunto, las necesidades presupuestarias de los ramos autónomos van en aumento y por ello solicitan un monto de 63 mil 361.3 millones de pesos; con ello el crecimiento en términos reales es de 14.7 por ciento, respecto al presupuesto aprobado en 2010.

El Poder Legislativo presenta un presupuesto de 10 mil 237.9 millones de pesos, esto es, 3.1 por ciento superior al monto aprobado para 2010. El incremento se observa en los presupuestos de la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La primera solicita mayores

recursos para cubrir las necesidades de inversión para el mantenimiento preventivo y correctivo del patrimonio, así como llevar a cabo un proceso de transformación y modernización integral de los sistemas electrónicos y de información. En el caso de la ASF el incremento de 10.4 por ciento real anual, obedece a la creación de la Auditoría Especial a los Recursos Federales en Estados y Municipios, la generación de nuevas plazas en la Auditoría Especial de Desempeño, la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de Auditoría Forense, para atender los proyectos establecidos en el plan estratégico 2010-2018, y para dar cumplimiento al Programa de Servicio Fiscalizador de Carrera.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011

Ramos Autónomos

(Millones de pesos)

Concepto	2010 Aprobado	2011 Proyecto	Variación (%)	
			Nominal	Real
Ramos Autónomos	53,094.8	63,361.3	10,266.5	14.7
Poder Legislativo	9,550.0	10,237.9	687.9	3.1
Cámara de Senadores	3,569.9	3,385.0	-184.9	-8.8
Cámara de Diputados	4,753.5	5,444.1	690.6	10.1
Auditoría Superior de la Federación	1,226.5	1,408.7	182.2	10.4
Poder Judicial	34,023.5	41,522.8	7,499.2	17.3
Suprema Corte de Justicia de la Nación	4,476.2	4,653.9	177.7	0.0
Consejo de la Judicatura Federal	27,637.5	34,870.0	7,232.6	21.3
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,909.9	1,998.9	88.9	0.6
Instituto Federal Electoral	8,631.8	10,499.0	1,867.2	17.0
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	889.6	1,101.7	212.1	19.1
Información Nacional Estadística y Geográfica	8,765.7	4,824.6	-3,941.1	-47.1

Nota: La suma de los totales puede no coincidir debido al redondeo de las cifras.

n.a. No aplica A: Aprobado P: Proyecto

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de los Criterios Generales de Política Económica para 2011, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, SHCP.

El Poder Judicial requiere un aumento real de 17.3 por ciento. A su interior destaca la mayor previsión de recursos para el Consejo de la Judicatura Federal que muestra un rezago importante en asuntos pendientes de resolución, enfrenta la demanda creciente de impartición de justicia federal, junto a las nuevas obligaciones derivadas de las reformas constitucionales y los compromisos en materia de seguridad, justicia y legalidad que requieren el establecimiento de nuevos órganos y el fortalecimiento institucional. Por ello solicita un incremento presupuestario del 21.3 por ciento, con relación al presupuesto aprobado para 2010. Por otra parte, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación

como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación requirieron recursos semejantes a los aprobados para el ejercicio fiscal 2010.

El Instituto Federal Electoral solicita un incremento de 17.0 por ciento, lo que arroja un presupuesto de 10 mil 499.0 millones de pesos que se utilizarán para actualizar la plataforma tecnológica para la organización del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como la operación del Sistema de Administración de los tiempos del Estado, actualizar el padrón electoral y expedir la credencial para votar, sustituyendo las credenciales 03 y 09, así como administrar las prerrogativas electorales de los partidos políticos.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita un incremento de 19.1 por ciento, en términos reales, con ello llevará a cabo acciones en materia de protección de los Derechos Humanos de los migrantes mexicanos y extranjeros en su intento por llegar a estados Unidos; de las víctimas de trata de personas y de las víctimas del delito; de los indígenas en sus pueblos y comunidades y privados de su libertad; de las personas reportadas como desaparecidas y de las que se encuentran en centros de detención; así como la promoción de los Derechos Humanos de las mujeres, las niñas, los niños y las personas de edad avanzada; los enfermos que viven con VIH y/o SIDA y la igualdad entre mujeres y hombres.

El Ramo 40 Información Nacional Estadística y Geografía, es un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, pero sin la atribución constitucional de establecer su presupuesto. Para el ejercicio fiscal 2011 se propone un presupuesto de 4 mil 824.6 millones de pesos, es decir una reducción real de 47.1 por ciento, con relación al monto aprobado para 2010, ya que en este año se llevo a cabo el levantamiento del Censo General de Población y Vivienda 2010.

III.1.1.2. Clasificación administrativa

Ramos Administrativos

El gasto programable para 2011, propuesto para las dependencias del Ejecutivo Federal tiene un monto de 792 mil 127.8 millones de pesos, esto representa un decremento real de 3.3 por ciento, con respecto a lo aprobado en el 2010.

Dentro del conjunto, las dependencias con los mayores incrementos, en términos reales, son: la Secretaría de Gobernación, que recibe el traspaso desde el ramo 36 Secretaría de Seguridad Pública, del *Secretariado*

*Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*⁵, en cumplimiento de lo contenido en el artículo vigésimo sexto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, lo que explica el incremento del 78.1 por ciento, en términos reales de su presupuesto. La Secretaría de la Defensa Nacional recibe un incremento de 10.3 por ciento real, así como para la Secretaría de Marina se proponen recursos superiores en 9.9 por ciento a los aprobados para 2010.

En la Secretaría de Economía se afirma que habrá un incremento en los apoyos para el Fondo PyME por lo que el presupuesto de la dependencia se incrementa en 6.8 por ciento real anual. Para atender la resolución de asuntos relativos a conflictos y controversias por la posesión y usufructo de la tierra, así como la resolución de juicios agrarios dotatorios de tierras y los recursos de revisión los Tribunales Agrarios solicitan recursos 5.9 por ciento superiores a los del año anterior.

La Secretaría de Seguridad Pública tiene un incremento real anual de 5.9 por ciento para fortalecer Plataforma México⁶, y considerando el traspaso de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública a la Secretaría de Gobernación, se trata de un aumento sustancial de recursos. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología al que se le posiciona como un elemento vital para incrementar la competitividad, la actividad económica y el empleo, tiene un incremento de 4.2 por ciento real en sus recursos presupuestarios. La Presidencia de la República aumenta su presupuesto en 4.1 por ciento real y para la Secretaría de Salud se solicitan recursos 3.6 por ciento superiores a los aprobados en 2010.

Por su parte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa requiere un aumento de 3.4 por ciento real. Finalmente, con objeto de posicionar a México como un destino atractivo, para la Secretaría de Turismo se plantean recursos adicionales en 1.8 por ciento, en términos reales, a los aprobados en 2010.

Las mayores disminuciones, en términos reales, con respecto al presupuesto de 2010 se encuentran en: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), 22 por ciento; Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 19.6 por ciento;

⁵ Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y a partir de 2010, de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica y operativa en el desarrollo de las atribuciones y funciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁶ Elemento fundamental de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia; consiste en la interconexión de redes de dependencias e instituciones vinculadas al ámbito de la seguridad pública, con objeto de intercambiar la información de sus diferentes bases de datos para optimizar la eficacia de estrategias y operativos para enfrentar a la criminalidad.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 11.1 por ciento; Secretaría de la Reforma Agraria, 11.1 por ciento; Secretaría de Energía, 9.0 por ciento; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 6.9 por ciento; Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 4.7 por ciento; Secretaría de Relaciones Exteriores, 4.6 por ciento; Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2.1 por ciento y Procuraduría General de la República, 1.5 por ciento.

En relación con las dependencias a que se refiere el párrafo anterior, llama la atención la propuesta de disminuir significativamente los presupuestos de SAGARPA, SEMARNAT, SEDESOL y SCT, pues ello resulta inconsistente con lo que se plantea en los Criterios Generales de Política Económica para 2011 en el apartado de *Lineamientos de Política Económica para 2011*, específicamente en lo referente a “La política de gasto”, en el sentido de que dicha política se orientará preponderantemente, entre otros objetivos a apoyar el desarrollo social y el crecimiento económico.

Por otra parte, el monto requerido para los ramos generales asciende a 858 mil 130.6 millones de pesos, esta cantidad representa un decremento de 0.1 por ciento en términos reales con respecto a lo aprobado en el 2010. El Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social aumenta, en términos reales, 6.9 por ciento y el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, programa 3.3. por ciento más recursos que los autorizados en el 2010.

Por el contrario el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas presenta una disminución en términos reales de 51.1 por ciento y el Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, requiere menores recursos en términos reales de 3.5 por ciento en relación a lo aprobado en el 2010. Dentro del ramo 23 disminuyen los recursos para el Fondo regional de 5 mil 500 millones de pesos a 3 mil 250 millones de pesos, se proponen 3 mil millones de pesos para los Fondos metropolitanos, a los que se les aprobó en 2010 7 mil 455 millones de pesos y no se incluye el Fondo de Inversión para Entidades Federativas, que en 2010 tuvo un monto aprobado de 13 mil 500 millones de pesos.

Dentro del Conjunto de ramos del gasto no programable destaca el incremento en el ramo 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) cuyo incremento real, con respecto a lo aprobado en el 2010, es de 56.1 por ciento. Al respecto debe subrayarse que el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece como techo para este ramo el 80 por ciento del monto de endeudamiento

autorizado como diferimiento de pago en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal inmediato anterior; para 2010 el monto de diferimiento de pagos autorizado ascendieron a 26 mil millones de dólares, de donde se sigue que el techo para 2011 son 20 mil 800 millones de pesos, de suerte que los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos para 2011, por 21 mil 632 millones de pesos, sobrepasan en 832 millones de pesos el monto establecido para este rubro. Adicionalmente se aprecia una diferencia de 2 mil 902.4 millones de pesos en los recursos destinados a las erogaciones para los programas de apoyo a deudores y ahorradores de la banca. Como consecuencia de la mejora en la Recaudación Federal Participable, la estimación para el ramo 28 Participaciones Federales a Entidades federativas y Municipios aumenta 6.8 por ciento en términos reales, con relación a lo previsto en 2010.

Resumen del Paquete Económico para 2011

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011

Clasificación Administrativa

(Millones de pesos)

Concepto	2010	2011	Variación (%)	
	Aprobado	Proyecto	Nominal	Real
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario	3,176,332.0	3,378,345.3	202,013.3	2.3
Gasto Programable del Sector Público Presupuestario	2,425,552.7	2,551,311.7	125,759.0	1.1
Gasto Programable del Gobierno Federal	1,411,714.1	1,434,878.4	23,164.4	-2.3
Ramos Autónomos	53,094.8	63,361.3	10,266.5	14.7
Poder Legislativo	9,550.0	10,237.9	687.9	3.1
Poder Judicial	34,023.5	41,522.8	7,499.2	17.3
Instituto Federal Electoral	8,631.8	10,499.0	1,867.2	17.0
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	889.6	1,101.7	212.1	19.1
Ramos Administrativos	787,505.8	792,127.8	4,622.0	-3.3
Presidencia de la República	1,677.8	1,816.3	138.5	4.1
Gobernación	8,370.6	15,503.4	7,132.8	78.1
Relaciones Exteriores	5,945.4	5,899.9	-45.4	-4.6
Hacienda y Crédito Público	36,456.3	35,307.9	-1,148.4	-6.9
Defensa Nacional	43,632.4	50,039.5	6,407.0	10.3
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	73,368.5	59,529.1	-13,839.4	-22.0
Comunicaciones y Transportes	80,262.8	67,092.2	-13,170.6	-19.6
Economía	14,354.7	15,939.9	1,585.2	6.8
Educación Pública	211,186.2	218,825.9	7,639.7	-0.4
Salud	89,892.9	96,808.7	6,915.8	3.6
Marina	15,991.9	18,270.2	2,278.3	9.9
Trabajo y Previsión Social	3,677.9	3,744.7	66.8	-2.1
Reforma Agraria	5,195.1	4,822.7	-372.4	-10.7
Medio Ambiente y Recursos Naturales	46,236.2	42,727.9	-3,508.3	-11.1
Procuraduría General de la República	11,781.5	12,070.1	288.6	-1.5
Energía	3,163.6	2,993.2	-170.4	-9.0
Desarrollo Social	80,176.9	79,489.3	-687.6	-4.7
Turismo	3,935.8	4,165.8	230.1	1.8
Función Pública	1,248.8	1,291.1	42.3	-0.6
Tribunales Agrarios	750.7	826.9	76.2	5.9
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,719.4	1,849.6	130.1	3.4
Seguridad Pública	32,437.8	35,732.6	3,294.8	5.9
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	96.1	101.4	5.3	1.5
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	15,946.6	17,279.6	1,333.0	4.2
Menos				
<i>Cuotas al ISSSTE, Subsidios y Transferencias a Entidades de Control Presupuestario Directo</i>	<i>263,624.8</i>	<i>283,565.9</i>	<i>19,941.1</i>	<i>3.4</i>
Información Nacional Estadística y Geográfica	8,765.7	4,824.6	-3,941.1	-47.1
Ramos Generales	825,972.5	858,130.6	32,158.1	-0.1
Aportaciones a Seguridad Social	296,997.7	330,164.7	33,167.0	6.9
Provisiones Salariales y Económicas	65,822.7	33,496.3	-32,326.5	-51.1
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de	43,844.1	43,983.7	139.7	-3.5
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	419,308.0	450,485.9	31,177.8	3.3
Gasto Programable de las Entidades de Control	1,013,838.6	1,116,433.3	102,594.6	5.9
Gasto No programable	750,779.3	827,033.6	76,254.3	5.9
Deuda Pública	232,911.0	245,782.7	12,871.7	1.5
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	13,762.4	16,664.8	2,902.4	16.4
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	441,579.2	490,383.0	48,803.9	6.8
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	13,323.6	21,632.0	8,308.4	56.1
Gasto no Programable de las Entidades de Control Presupuestario Directo	49,203.1	52,571.0	3,367.9	2.7

Nota: La suma de los totales puede no coincidir debido al redondeo de las cifras.

n.a. No aplica A: Aprobado P: Proyecto

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de los Criterios Generales de Política Económica para 2011, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, SHCP.

III.1.1.3 Entidades de control presupuestario directo

Para el conjunto de las entidades de control presupuestario directo el presupuesto estimado para 2011 asciende a un billón 169 mil 004.3 millones de pesos, esto es, una diferencia de 105 mil 962.5 millones de pesos, con relación al monto aprobado en 2010, y un incremento real de 5.7 por ciento. De este monto el 95.5 por ciento corresponde a gasto programable y el 4.5 por ciento a gasto no programable.

Para la CFE se solicita un gasto programable por 243 mil 316 millones de pesos, esto es, 11.2 por ciento real, superior al aprobado en 2010. Para PEMEX el monto propuesto asciende a 420 mil 328.9 millones de pesos, es decir 7.5 por ciento real superior al de 2010. Por su parte, el ISSSTE requiere un presupuesto de 114 mil 548.4 millones de pesos, 2.9 por ciento real superior al aprobado en 2010 y el IMSS ejercería 338 mil 240 millones de pesos en 2011, 1.5 por ciento superior al aprobado en 2010.

En cuanto al gasto no programable, en conjunto aumenta 2.7 por ciento, el mayor crecimiento real corresponde a CFE, aunque PEMEX representa el 81 por ciento del costo financiero de las entidades de control directo.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011

Entidades de Control Directo

(Millones de pesos)

Concepto	2010	2011	Variación (%)	
	Aprobado	Proyecto	Nominal	Real
Gasto Neto Devengado de las Entidades de Control Directo	1,063,041.8	1,169,004.3	105,962.5	5.7
Gasto Programable de las Entidades de Control Directo	1,013,838.6	1,116,433.3	102,594.6	5.9
PEMEX	375,934.0	420,328.9	44,394.9	7.5
CFE	210,459.4	243,316.0	32,856.6	11.2
IMSS	320,379.6	338,240.0	17,860.4	1.5
ISSSTE	107,065.6	114,548.4	7,482.8	2.9
Gasto No Programable	49,203.1	52,571.0	3,367.9	2.7
PEMEX	40,298.4	42,495.0	2,196.6	1.4
CFE	8,904.7	10,076.0	1,171.3	8.8

Nota: La suma de los totales puede no coincidir debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de los Criterios Generales de Política Económica para 2011, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, SHCP.

III.1.1.4 Gasto federalizado

Por concepto de gasto federalizado, el PPEF 2011 contempla recursos que ascienden a 996 mil 435.9 millones de pesos (Cuadro 1), divididos en:

participaciones de ingresos federales (Ramo 28) por 490 mil 383.0 millones de pesos; aportaciones federales (Ramo 33 incluyendo Ramo 25) por 494 mil 469.7 millones de pesos; y recursos para programas orientados a impulsar el desarrollo regional, modernización de los municipios y para fortalecer la seguridad pública municipal, entre otros, por 11 mil 583.3 millones de pesos.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011
Gasto Federalizado
(Millones de pesos corrientes)

Conceptos	2010a	2011p	Var. real % 2011p/2010a
TOTAL ¹	938,889.2	996,435.9	2.0
Ramo 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	441,579.2	490,383.0	6.8
Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	463,152.1	494,469.7	2.7
Aportaciones para la Educación Básica y Normal FAEB (incluye Ramo 25) ²	278,201.8	292,555.5	1.1
Aportaciones para los Servicios de Salud FASSA	53,100.1	55,698.7	0.9
Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS	41,386.5	46,225.9	7.4
Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal FASP	6,916.8	7,124.3	-1.0
Aportaciones Múltiples FAM	13,475.5	15,051.2	7.4
Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal FORTAMUNDF	42,417.9	47,377.9	7.4
Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos FAETA	4,477.1	4,549.7	-2.3
Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas FAFEF	23,176.5	25,886.5	7.4
Otros conceptos ³	34,157.9	11,583.3	-67.4

a = aprobado p=proyecto.

¹ Incluye aportaciones al ISSSTE-FOVISSSTE.

² Incluye Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Ramo 25).

³ Se refiere a recursos correspondientes a Programas Regionales, Fondos Metropolitanos, Fondo Regional, Fondo para Modernización de los Municipios y otros subsidios que se entregan a las Entidades Federativas para impulsar el desarrollo regional, las labores de fiscalización y para fortalecer la seguridad pública.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, de la SHCP.

En el PPEF para el ejercicio 2011, el gasto federalizado muestra una tasa de crecimiento del 2.0 por ciento en términos reales con relación al aprobado para el año 2010. Como proporción del PIB, dichos recursos representan el 7.0 por ciento, ligeramente menor al 7.2 por ciento al aprobado en el 2010. Es importante señalar que no se consideran los recursos relativos a convenios de coordinación en materia de descentralización y de reasignación, en virtud de que están sujetos a los acuerdos que se establezcan con los gobiernos de las Entidades Federativas durante el ejercicio fiscal 2011.

La tasa de crecimiento esperado en el gasto federalizado se explica porque en el Ramo 28 la variación real esperada es del 6.8 por ciento, en el Ramo

33 se estima que sea del 2.7 por ciento, en tanto que el rubro de Otros conceptos muestra una disminución del 67.4 por ciento en términos reales.

El incremento esperado en los Ramos 28 y 33 se encuentra asociado a las expectativas de que en el 2011 se registre una mayor recaudación tributaria y mayores ingresos por Derechos de Petróleo (específicamente por Derechos Ordinarios sobre Hidrocarburos), toda vez que los recursos que se canalizan a través de dichos ramos se determinan con base a la Recaudación Federal Participable (RFP)⁷.

Mientras que la disminución en “Otros conceptos” no tiene una explicación clara, más que la relacionada con la disponibilidad de recursos. Generalmente, durante las deliberaciones de la Cámara de Diputados, se realizan ampliaciones a dicho rubro que se encuentra constituido por una diversidad de programas, entre los que se encuentran los Programas Regionales, el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, los Fondos Metropolitanos, el Fondo para Modernización de los Municipios y otros subsidios que se entregan a las Entidades Federativas para impulsar el desarrollo regional, y para fortalecer la seguridad pública, entre otros.

Al interior del Ramo 33, destaca el hecho de que los cuatro fondos cuyos montos de recursos se determinan con base en la RFP muestran tasas reales de crecimiento del 7.4 por ciento, siendo ellos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Es de advertirse la importancia de estos fondos para atender las necesidades sociales de la población, tomando en consideración lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal en cuanto a que los recursos del Ramo 33, se destinan a cubrir las erogaciones que buscan el mejoramiento de la calidad de vida, la salud y el bienestar de la población en las Entidades Federativas.

El FAIS tiene como destino, en el ámbito estatal, obras y acciones de

⁷ Este concepto está definido en el artículo 2º. de la Ley de Coordinación Fiscal como el monto que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos, no incluyendo tampoco los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo, entre otros.

alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal; en el municipal al pago de obras para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

Por medio FAM se atienden tres áreas: asistencia social, infraestructura educativa básica e infraestructura educativa en nivel superior en la modalidad de universitaria; por medio del FORTAMUNDF se las obligaciones financieras de los municipios, a la seguridad pública municipal, así como al pago por el suministro de agua potable.

A través del FAFEF se cubren muy diversas necesidades como las de infraestructura física, saneamiento financiero, reservas actuariales, modernización y adquisición de equipo para incrementar la recaudación, a ciencia y desarrollo tecnológico y a protección civil de la Entidad, entre otros.

En tanto que los otros cuatro fondos del Ramo 33 cuyos montos de recursos se estiman tomando como referencia la evolución histórica, muestran un comportamiento mixto. Así para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) se espera un crecimiento real del 1.1 por ciento, para el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) el 0.9 por ciento real, para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) una disminución real del 1.0 por ciento y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) una caída del 2.3 por ciento en términos reales.

Los recursos que se ejercen en el FAEB tienen como destino cubrir la nómina magisterial en todos los planteles educativos del país, desde preescolar hasta educación normalista; a través del FASSA, se cubre el pago de servicios personales, los sueldos de médicos y enfermeras que laboran en los centros de salud en las Entidades Federativas del país.

A través del FASP se cubre las obligaciones requeridas para el reclutamiento, selección y depuración de personal, así como a la adquisición de equipo de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas.

Mientras que por medio del FAETA se realizan los pagos requeridos para servicios personales, es decir, para cubrir la plantilla laboral en planteles de educación tecnológica y de educación para adultos, acorde a lo que establece la normatividad antes mencionada.

III.2 Gasto Programable en Clasificación Económica

El análisis del gasto público se puede llevar a cabo a partir de tres clasificaciones, la económica, la funcional y la administrativa. En el presente documento se analiza la evolución del gasto programable entre 2010 y 2011 utilizando la clasificación económica, la cual pone énfasis en el tipo de bienes y servicios que el gobierno adquiere para llevar a cabo sus funciones.

En términos agregados, el gasto programable neto que el Ejecutivo Federal propone en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011 asciende a 2 billones 522 mil 577.5 pesos, monto superior en términos absolutos al aprobado 2010 en 125 mil 759 millones de pesos, lo cual representa un crecimiento en términos reales de 1.1 por ciento. De los dos componentes del gasto programable, el gasto corriente es el que contribuye a su crecimiento, pues el gasto de capital, al decrecer, tiene un efecto negativo. A continuación se expone la dinámica específica del gasto corriente y de capital, así como de sus principales componentes.

a) Gasto Corriente

Dentro del conjunto del gasto programable, el gasto corriente se incrementaría en 1.2 por ciento en términos reales al pasar de un monto asignado en 2010 de 1 billón 840 mil 953.8 pesos a 1 billón 954 mil 340 pesos en 2011. Asimismo, la participación del gasto corriente en el gasto programable pasaría de 75.9 por ciento a 76.6 por ciento, esto a pesar de ser el componente de más peso en el gasto programable. La dinámica del gasto corriente viene influida principalmente por el gasto en servicios personales y por el gasto de operación y, en menor medida, por el gasto en pensiones y jubilaciones y en subsidios, como se expone en seguida.

Dentro de los rubros del gasto corriente destaca el caso de los servicios personales, pues aunque no es el componente con el mayor crecimiento - 1.2 por ciento en el periodo- sí es el de mayor peso en gasto corriente (43 por ciento) y el segundo más importante en el conjunto del gasto programable (33 por ciento).

Otros elementos que impulsan de manera importante la dinámica del gasto corriente son las Entidades de Control Directo (Comisión Federal de Electricidad, Pemex, IMSS e ISSSTE), y las asignaciones a los Poderes y Entes Autónomos (Poder Legislativo, Poder Judicial, Comisión Nacional de Derechos Humanos e IFE).

La asignación presupuestaria a las Entidades de Control Directo presenta un crecimiento en términos reales de 7.1 por ciento, además de un crecimiento importante en su participación en el gasto programable al pasar de 9.6 por ciento en 2010 a 10.2 por ciento en 2011. Por su parte, los Poderes y Entes Autónomos presentan el mayor crecimiento dentro del gasto corriente (10.3 por ciento), no obstante que su participación en el gasto programable no es muy alta (programada en 1.7 por ciento para 2011).

Dentro de los componentes afectados negativamente en su gasto corriente se encuentran los Ramos Generales para los cuales se propone una disminución de 1.2 por ciento en términos reales; cifra que es significativa si se considera que la participación del conjunto de dichos ramos en el gasto programable es elevada (12.4 por ciento en 2010).

El caso de las dependencias de la Administración Pública Federal es similar al anterior, pues se propone una disminución real en sus recursos para gasto corriente (2.0 por ciento) que se refleja en una disminución de 9.1 a 8.8 en su participación en el gasto programable. El caso del INEGI es importante dada la magnitud de la disminución que se está proponiendo en su gasto corriente (46.2 por ciento), pero dicha medida tendría poco impacto en el gasto programable debido a que su participación en el mismo es pequeña.

El tercer componente en importancia del gasto programable son los gastos de operación (sólo superado por el gasto en servicios personales y el gasto de inversión), para los cuales se plantea un incremento de 5.5 por ciento en términos reales, medida que conllevaría a que su participación en el gasto programable se incrementara de 17.2 por ciento a 17.9 por ciento. El dinamismo de los Gastos de Operación es impulsado de manera importante por las asignaciones a las Entidades de Control Presupuestario Directo, para las cuales se propone una participación del 10.5 por ciento en el total del gasto programable.

Para el caso del Gasto Corriente en los rubros de pensiones y jubilaciones se propone un incremento en la asignación real de 4.2 por ciento, con lo cual el monto para 2011 alcanzaría 331 mil 578.7 millones de pesos y la

participación dentro del gasto programable se incrementaría de 12.6 en 2010 a 13 por ciento en 2011.

El único de los componentes principales del gasto corriente para el cual se propone una disminución real en su monto asignado es el de Subsidios (-2.2 por ciento), lo cual contribuiría a que su participación en el gasto programable disminuyera de 12.9 en 2010 a 12.5 en 2011.

b) Gasto de Inversión

El gasto de inversión representa el segundo componente más importante dentro del gasto programable (sólo después del gasto en servicios personales). Sin embargo, dado que la propuesta de asignación presupuestal implica una disminución en términos reales de 1.8 por ciento, su participación relativa en el gasto programable podría disminuir de 24.1 por ciento en 2010 (584 mil 598.9 millones de pesos) a 23.4 por ciento en 2011 (596 mil 971.7 millones de pesos). Como se expone en lo subsiguiente, la dinámica del gasto de inversión es influida de manera importante por la fuerte disminución en los subsidios y la inversión financiera.

Dentro de los componentes del gasto de inversión, la inversión física suele considerarse el más importante debido a su relación directa con la infraestructura y la productividad. De acuerdo a la propuesta del Poder Ejecutivo, el gasto en inversión física crecería en 4.8 por ciento en términos reales de 2010 (502 mil 177.5 millones de pesos) a 2011 (547 mil 538.8 millones de pesos). Los otros dos componentes de la inversión, los subsidios y la inversión financiera, presentan un decrecimiento real de 46.7 y 19.2 por ciento, respectivamente.

Finalmente, en relación a la información sobre Gasto Programable presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como parte del Programa Económico 2011, se aprecian algunos errores u omisiones en la misma, como la etiquetación del cuadro respectivo con la leyenda “pesos de 2011”, cuando la unidades monetarias en que se presenta la información son corrientes.

Resumen del Paquete Económico para 2011

Gasto Programable en Clasificación Económica, 2010-2011
(Millones de Pesos)

	2010	2011	Variación		Estructura	
	Aprobado	Proyecto	Absoluta	Relativa (%)	2010	2011
Total Gasto Programable	2,425,552.7	2,551,311.7	125,759.0	1.1	100.0	100.0
Gasto Corriente	1,840,953.8	1,954,340.0	113,386.2	2.1	75.9	76.6
Servicios Personales ¹	805,934.4	847,927.8	41,993.4	1.2	33.2	33.2
Poderes y Entes Autónomos	38,341.5	43,965.3	5,623.8	10.3	1.6	1.7
INEGI	6,174.5	3,452.9	-2,721.6	-46.2	0.3	0.1
Dependencias	221,007.8	225,143.1	4,135.3	-2.0	9.1	8.8
Ramos Generales ²	307,513.7	315,967.0	8,453.3	-1.2	12.7	12.4
Entidades de Control Directo	232,896.9	259,399.5	26,502.6	7.1	9.6	10.2
Pensiones y Jubilaciones	305,871.7	331,578.7	25,707.0	4.2	12.6	13.0
Subsidios	312,593.2	317,985.0	5,391.8	-2.2	12.9	12.5
Gastos de Operación	416,554.5	456,848.5	40,294.0	5.5	17.2	17.9
Poderes y Entes Autónomos	11,850.1	14,593.9	2,743.8	18.4	0.5	0.6
INEGI	2,008.2	1,040.5	-967.7	-50.2	0.1	0.0
Dependencias	114,174.6	116,758.6	2,584.0	-1.7	4.7	4.6
Ramos Generales ²	54,181.6	56,223.2	2,041.6	-0.2	2.2	2.2
Entidades de Control Directo	234,340.0	268,232.3	33,892.3	10.1	9.7	10.5
Gasto de Inversión	584,598.9	596,971.7	12,372.8	-1.8	24.1	23.4
Inversión Física	502,177.5	547,538.8	45,361.3	4.8	20.7	21.5
Poderes y Entes Autónomos	1,767.2	3,578.4	1,811.2	94.7	0.1	0.1
INEGI	47.4	89.5	42.1	81.6	0.0	0.0
Administración Pública Federal ³	401,953.2	434,411.7	32,458.5	3.9	16.6	17.0
Aportaciones Federales	98,409.7	109,459.2	11,049.5	6.9	4.1	4.3
Subsidios	69,413.3	38,507.1	-30,906.2	-46.7	2.9	1.5
Inversión Financiera	13,008.1	10,925.8	-2,082.3	-19.2	0.5	0.4

¹ Incluye los importes aprobados y publicados en el anexo denominado "Previsiones Salariales y Económicas" que se presenta en forma anual en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

² Se refiere a las transferencias que realiza el Gobierno Federal a las entidades federativas para cubrir los servicios educativos y de salud que se realizan a través de los ramos 25 y 33, incluye al ramo de provisiones salariales y económicas.

³ Comprende a las dependencias y entidades de control directo.

III.3 Gasto programable en clasificación funcional

A través de este tipo de presentación se advierte que la estructura del gasto programable en 2011 es semejante a la de 2010. Es decir, el gasto social continúa representando la parte más importante del gasto programable con 57.0 por ciento, si bien redujo su participación en casi un punto porcentual respecto de 2010, cuando significaba 57.7 por ciento. En tanto que el gasto en Desarrollo Económico y sus funciones son el 33.8 por ciento del gasto programable. El gasto en las funciones de Gobierno participa con 6.5 por ciento del total. Ambos incrementarán marginalmente su participación en la estructura del gasto programable en 2011; y lo mismo ocurre con los Poderes Autónomos. Sin embargo, tal disminución, en el caso del Desarrollo Social, y tales aumentos en los otros grupos funcionales no representan un cambio en la política de gasto.

Proyecto de Presupuesto de la Federación 2011 Gasto Programable en Clasificación Funcional (Millones de Pesos y Porcentajes)						
Concepto	2010 ^a	2011 ^p	Var Absoluta (%)	Var Real (%)	Estructura (%)	
					2010 ^a	2011 ^p
Gasto programable	2,522,576.0	2,551,311.6	29,565.6	1.1	100.0	100.0
Poderes y entes autónomos	54,037.1	62,137.6	8,100.5	15.0	2.1	2.4
Ramo 40 INEGI	8,559.3	4,582.9	-3,976.4	-46.5	0.3	0.2
Poder Ejecutivo	2,459,979.6	2,484,591.1	25,441.5	1.0	97.5	97.4
Gobierno	159,284.2	166,261.3	6,977.1	4.4	6.3	6.5
Seguridad Nacional	57,897.5	62,809.9	4,912.4	8.5	2.3	2.5
Relaciones Exteriores	6,133.7	5,809.0	-324.7	-5.3	0.2	0.2
Hacienda	21,547.4	17,653.1	-3,894.3	-18.1	0.9	0.7
Gobernación	6,675.5	5,862.6	-812.9	-12.2	0.3	0.2
Orden, Seguridad y Justicia	57,824.4	65,264.7	7,440.3	12.9	2.3	2.6
Administración pública	7,486.6	6,979.4	-507.2	-6.8	0.3	0.3
Otros bienes y servicios públicos	1,719.1	1,882.6	163.5	9.5	0.1	0.1
Desarrollo Social	1,455,924.6	1,454,639.4	-1,285.2	-0.1	57.7	57.0
Educación	505,075.1	499,166.3	-5,908.8	-1.2	20.0	19.6
Salud	366,924.6	376,844.1	9,919.5	2.7	14.5	14.8
Seguridad social	316,752.3	327,511.9	10,759.6	3.4	12.6	12.8
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	162,060.8	151,442.4	-10,618.4	-6.6	6.4	5.9
Agua Potable y Alcantarillado	22,935.8	19,381.9	-3,553.9	-15.5	0.9	0.8
Asistencia Social	82,176.0	80,292.8	-1,883.2	-2.3	3.3	3.1
Desarrollo Económico	841,589.6	861,339.2	19,749.6	2.3	33.4	33.8
Energía	595,617.0	649,658.0	54,041.0	9.1	23.6	25.5
Comunicaciones y Transportes	83,120.5	66,939.7	-16,180.8	-19.5	3.3	2.6
Desarrollo Agropecuario y Forestal	86,032.4	68,266.1	-17,766.3	-20.7	3.4	2.7
Temas Laborales	2,971.2	2,824.7	-146.5	-4.9	0.1	0.1
Temas Empresariales	14,803.4	15,695.9	892.5	6.0	0.6	0.6
Servicios Financieros	3,578.1	2,035.6	-1,542.5	-43.1	0.1	0.1
Turismo	4,073.6	4,121.3	47.7	1.2	0.2	0.2
Ciencia y Tecnología	31,084.2	32,568.2	1,484.0	4.8	1.2	1.3
Temas Agrarios	4,882.0	4,290.3	-591.7	-12.1	0.2	0.2
Desarrollo Sustentable	15,427.2	14,939.4	-487.8	-3.2	0.6	0.6
Fondos de Estabilización	3,181.2	2,351.2	-26.1	0.0	0.0	0.1

a Aprobado; p Proyecto

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2010; Criterios Generales de Política Económica 2011, y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

III.3.1 Desarrollo Social

Llama la atención el hecho de que uno de los ejes marcados como prioritarios en la política de gasto es el de promover el desarrollo social y fortalecer el combate a la pobreza. Sin embargo, el gasto en Desarrollo Social se mantiene prácticamente constante, incluso mostrando una disminución marginal del 0.1 por ciento. Y a su interior cuatro de sus seis funciones exhiben decrecimientos, siendo particularmente relevantes las observadas en Educación y Asistencia Social, con -1.2 y -1.3 por ciento respectivamente. El gasto en Salud crecería en 2.7 por ciento, lo que se puede considerar como un pobre incremento, dadas las necesidades del sector.

En total el gasto en Desarrollo Social disminuiría un mil 285.2 millones de pesos en términos absolutos, para ubicarse en un monto de un billón 454 mil 639.4 millones de pesos.

III.3.2 Desarrollo Económico

El grupo funcional de Desarrollo Económico tendría un ligero aumento en su gasto asignado, de apenas 2.3 por ciento, para alcanzar la suma de 861 mil 339.2 millones de pesos. Aumento a todas luces insuficiente considerando que el crecimiento económico de 2011 será de sólo 3.8 por ciento.

Por su importancia dentro del grupo funcional y su efecto multiplicador, el gasto en infraestructura de comunicaciones y transportes sería un factor que tendría poca contribución a la recuperación económica, toda vez que se propone una disminución en él de 19.5 por ciento, respecto del gasto aprobado para 2010. En el mismo caso se encuentra el gasto agropecuario.

III.3.3 Gobierno

El gasto en las funciones de Gobierno tendría el aumento más importante en esta clasificación, pues se propone un incremento de 4.4 por ciento. Las principales funciones que explican este incremento son las funciones relacionadas con la seguridad pública y nacional. Esto es coherente con lo declarado en la política de gasto, a diferencia de lo que se percibe en los dos grupos funcionales anteriores.

El resto de las funciones del Grupo de Gobierno muestran decrecimientos reales, destacando los casos de Hacienda y Gobernación con 18.1 y 12.2 por ciento respectivamente. El gasto total de este grupo funcional llegaría a 166 mil 261.3 millones de pesos en 2011 de aceptarse la propuesta de la SHCP.

III.4 Ramos Administrativos Identificados en Materia de seguridad Pública

Los Ramos Administrativos asociados con la Seguridad pública integran el Consejo Nacional de Seguridad Pública y se identifican con el Eje 1 “Estado de Derecho y Seguridad” establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, son: Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D.F., perteneciente al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. En términos generales se puede observar que la estrategia de combate al

delito presentada en el Proyecto de Presupuesto 2011, está siendo apoyada con mayores recursos.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011
Recursos Identificados en Materia de Seguridad
(Millones de pesos)

Concepto	2010	2011	Variación	
	Aprobado	Proyecto	Nominal	Real
Recursos en Materia de Seguridad	119,131.0	138,740.1	19,609.1	12.0
04 Gobernación	8,370.6	15,503.4	7,132.8	78.1
07 Defensa Nacional	43,632.4	50,039.5	6,407.1	10.3
13 Marina	15,991.9	18,270.2	2,278.3	9.9
17 Procuraduría General de la República	11,781.5	12,070.1	288.6	-1.5
36 Seguridad Pública	32,437.8	35,732.6	3,294.8	5.9
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	6,916.8	7,124.3	207.5	-1.0
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D.F. (FASP)	6,916.8	7,124.3	0.0	-1.0

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, SHCP.

Para los Ramos Administrativos en materia de seguridad se propone una asignación de 138 mil 740.1 millones de pesos, monto superior en 19 mil 609.1 millones de pesos, 12.0 por ciento real, respecto al Presupuesto autorizado en 2010 presentado por el Ejecutivo.

Los ramos administrativos cuyo presupuesto se pretende incrementar de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 son: Defensa Nacional Marina, Seguridad Pública y en forma sobresaliente la Secretaría de Gobernación, con el 10.3, 9.9, 5.9 y 78.1 por ciento, respectivamente. Dos ramos presentan reducciones en su presupuesto: la Procuraduría General de la República (1.5 por ciento) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D.F. (1.0 por ciento).

El crecimiento extraordinario en el proyecto de presupuesto que se propone para la Secretaría de Gobernación se debe al traspaso del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁸ desde la

⁸ El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, cuyo propósito consiste en

Secretaría de Seguridad Pública, proceso que se inició en el presente año. El monto previsto en el Proyecto de Presupuesto 2011 para el Secretariado Ejecutivo es de 7 mil 318.7 millones de pesos; de los cuales 4 mil 303.3 millones de pesos serán para el fondo de subsidios a los municipios y las demarcaciones territoriales del Gobierno del Distrito Federal (SUBSEMUN) y 2 mil 400.0 millones de pesos para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial para la seguridad pública.

Para la Secretaría de Seguridad Pública se propone asignar mayores recursos para el desarrollo de proyectos de infraestructura y tecnología, para consolidar las bases de una policía investigadora, científica y profesional. En materia de inversión se estiman 10 mil 621.1 millones de pesos y el gasto de operación se fortalece para apoyar la *Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito* con 8 mil 001.5 millones de pesos.

Para las Secretarías de Marina y Defensa Nacional se pretende incrementar la asignación presupuestal en 9.9 y 10.3 por ciento real, en relación con 2010. Dicho incremento tendrá por objeto garantizar la seguridad interior del país y defender la integridad y la soberanía de la nación y su activa participación en apoyo de la población en los desastres naturales.

Finalmente, el Gasto Federalizado para la seguridad pública será de 7 mil 124.3 millones de pesos, lo que implica que por segundo año consecutivo presente un crecimiento real negativo. Esta tendencia contrasta con lo que establece el Artículo 9, Facción VII del Proyecto de presupuesto 2011 se sugiere que se *“promoverá que por lo menos el 20 por ciento de los recursos previstos en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, (FORTAMUN) se destinen a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública”*.

III.5 Recursos identificados en materia de educación

El capítulo V “Perspectivas Económicas para el 2011” del los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) señala que *“entre 2006 y 2010, las erogaciones en materia educativa se habrán incrementado en 20.1 por ciento en términos reales”*. Sin embargo, los cálculos realizados por este

Centro de Estudios con base en la información reportada en el Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno de la Presidencia de la República, muestran que el crecimiento real del gasto federal en educación no superó el 8 por ciento. El incremento en el gasto de la educación básica fue apenas de 2.1 por ciento, en contraste con los relativos a la educación media superior y superior que fueron mayores al 24 por ciento.

Evolución del Gasto Federal en Educación por Tipo Educativo, 2006-2010e
(millones de pesos a precios de 2011)

Año	Total	Básica	Media superior	Superior ¹	Otros ²
2006	509,229.7	324,260.7	47,930.9	93,815.6	43,222.6
2007	527,316.7	327,220.8	54,284.9	104,606.0	41,205.0
2008	543,272.3	339,416.5	57,246.3	111,131.9	35,477.5
2009	558,958.9	330,342.0	57,563.7	119,175.0	51,878.2
2010e	549,075.5	330,970.7	60,994.7	116,376.3	40,733.8
Var. Real ¹ (%) 2006/2010	7.82	2.07	27.26	24.05	-5.76

e: Estimado

¹Comprende el gasto en investigación de instituciones de educación superior.

²Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos, al fomento de la cultura y el deporte, así como los gastos de la administración central.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno de la Presidencia de la República (2010) y el Índice de Precio Implícito del PIB 2006-2010, INEGI.

El capítulo IV inciso 3 “Política de Gasto” de los CGPE refieren en el párrafo primero, que el Ejecutivo Federal propone una política de gasto orientada a fortalecer tres aspectos fundamentales, entre ellos el apoyo al desarrollo social, con particular énfasis en educación. No obstante, al realizar un análisis del gasto programable en su clasificación funcional por ramo administrativo se observa que el monto propuesto para la función educación para 2011 es inferior 2.1 por ciento al correspondiente a 2010.

El ramo 11 y 25 que corresponden a la Secretaría de Educación Pública y a las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación, Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos presentan una reducción de 0.5 y 3.5 por ciento respectivamente. En contraste, el componente educativo del ramo 33 formado por el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos, así como por el Fondo de Aportaciones Múltiples para la Infraestructura Educativa presenta un incremento real de 2.1 por ciento. Destaca también, que el ramo 23 no reporta recursos para la función educación.

Resumen del Paquete Económico para 2011

Recursos identificados en la función Educación por Ramo Administrativo

(Millones de pesos a precios de 2011)

Concepto	2010	2011	Variación	
	Aprobado	Proyecto	Absoluta	Relativa real
Recursos en materia de Educación	532,002.9	520,603.0	-11,399.9	-2.1
7 Defensa Nacional	1,456.0	1,487.3	31.3	2.2
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2,546.7	2,213.3	-333.4	-13.1
11 Educación Pública	211,268.6	210,285.6	-983.0	-0.5
13 Marina	1,024.8	1,338.2	313.4	30.6
23 Provisiones Salariales y Económicas	14,112.8		-14,112.8	-100.0
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	45,583.0	43,970.8	-1,612.2	-3.5
33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	256,010.9	261,307.7	5,296.9	2.1

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, SHCP.

En el mismo capítulo IV.3 señala que *“En la propuesta de gasto para 2011 se destinan 145,178.1 millones de pesos a los programas concernientes a la expansión de la oferta educativa en Educación Media Superior y Superior, y a inversión en la infraestructura necesaria para estos niveles debido a una mayor demanda de estos servicios por la misma dinámica poblacional”*.

En 2010, el gasto neto presupuestado de las subfunciones media superior, superior y posgrado a precios de 2011 era de 145,139.4 millones de pesos, en tanto que el Proyecto de Presupuesto de Egresos (PPEF) para el 2011 señala que ese mismo rubro será de 145,502.2 millones de pesos, es decir el crecimiento real es de tan sólo 0.3 por ciento.

Con base en lo expuesto, es posible señalar que la política de fortalecimiento y expansión de la oferta de los niveles de educación posbásicos expresada dentro de los CGPE no es compatible con las cifras presentadas en el PPEF de 2011.

Fuentes de Información

Paquete económico 2011

<http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/pe2011/index.html>

Criterios Generales de Política Económica 2010

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe_2010.pdf

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2010

http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2010/iniciativa_lif_2010.pdf

Ley de Ingresos de la Federación 2010

http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2010/lif_2010.pdf

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011

<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2011/index2.html>



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
H. Cámara de Diputados
www.cefp.gob.mx

Director General: Mtro. Luis Antonio Ramírez Pineda