



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Análisis del Presupuesto Aprobado y Ejercido Ramo 09 Comunicaciones y Transportes (2007-2009)

CEFP / 127 / 2009

CEFP

Palacio Legislativo de San Lázaro, diciembre de 2009

Análisis del Presupuesto Aprobado y Ejercido en el Ramo Comunicaciones y Transportes (2007-2009) ¹

Presentación

El presente documento sobre la evolución presupuestal del Ramo 9, Comunicaciones y Transportes, se dirige a los legisladores, en especial a los integrantes de las comisiones legislativas relacionadas y a aquellos con un interés particular en la política de desarrollo relativa al Sector Comunicaciones y Transportes.

El documento también va dirigido al resto de los servidores públicos, pertenecientes a los tres órdenes de gobierno, interesados en la evolución y perspectivas presupuestales del Sector, así como a la sociedad en general.

Con la publicación del presente documento, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas contribuye al análisis y discusión de los aspectos más relevantes de las finanzas públicas en México.

¹ JEL: H54

Palabras clave: desarrollo económico, inversión pública, infraestructura, sector comunicaciones y transportes.

Índice

Introducción	3
1. Evolución de la Participación del Ramo Comunicaciones y Transportes en el Gasto Programable	4
2. Análisis del Presupuesto Aprobado 2007-2009	6
2.1. Clasificación Económica	6
2.1.1. Caracterización de la Estructura del Gasto.....	6
2.1.2. Análisis de la Evaluación del Gasto Corriente y de Capital.....	7
2.2. Clasificación por Subfunción	9
2.2.1. Caracterización de la Estructura del Gasto.....	9
2.2.2. Análisis del Presupuesto Asignado por Subfunción	10
3. Presupuesto Asignado y Programa Nacional de Infraestructura	13
4. Análisis del Ejercicio del Gasto Público	15
5. Conclusiones	20
Fuentes de Información	22

Introducción

El objetivo principal de este documento es exponer los aspectos más importantes de la evolución presupuestal del Ramo Comunicaciones y Transportes para los años 2007, 2008 y 2009.

La perspectiva del documento es presupuestal, lo cual significa que el análisis del Ramo se centra, en su asignación, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y, en el correspondiente ejercicio de esos recursos, conforme a la información disponible en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La perspectiva presupuestal también presupone que los ordenamientos referidos constituyen las fuentes de información más importantes en la elaboración del documento.

La estructura del documento, grosso modo, es la siguiente. El primer apartado expone sobre la evolución reciente de la participación del gasto del Ramo en el gasto programable total y sobre la posición relativa, que con respecto a dicha participación, ostenta el Ramo en relación al resto de los ramos administrativos. En el segundo apartado se lleva a cabo el análisis del presupuesto aprobado para el Ramo, considerando la clasificación económica y la clasificación funcional.

El tercer apartado compara el monto de recursos presupuestales asignados al Ramo en el periodo 2007-2009 con el monto promedio que se desprende de los recursos totales planteados en el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2007-2012. En el apartado número cuatro, se expone un análisis comparativo entre el presupuesto asignado (PEF) y el presupuesto ejercido (Cuenta Pública). En el apartado número cinco se presentan las conclusiones del estudio.

1. Evolución de la Participación del Ramo Comunicaciones y Transportes en el Gasto Programable

La participación del gasto del Ramo Comunicaciones y Transportes en el gasto programable² indica, grosso modo, cual es la importancia presupuestal del Ramo en relación al gasto público total asignado para la producción de bienes, la prestación de servicios y la inversión.

El cuadro 1 muestra la evolución de la participación del gasto asignado a los ramos administrativos en el gasto programable para 2007, 2008 y 2009. Como puede apreciarse, en el año 2007 la participación del Ramo Comunicaciones y Transportes fue de 2.4 por ciento, incrementándose a 3.1 por ciento para 2008 y 2009.

Aunque el incremento de la importancia del Ramo en el gasto público es claro (su participación se incrementa en casi uno por ciento), ello se aprecia con mayor contundencia si se consideran los montos de recursos adicionales que tal incremento en la participación conllevó. Por ejemplo, si la participación del Ramo se hubiera mantenido fija al nivel de 2007, en 2008 se habrían asignado solamente 44 mil 801.7 millones de pesos (13 mil 478 millones menos a los efectivamente asignados), mientras que en 2009 se habrían asignado solamente 55 mil 774.7 millones de pesos (16 mil 710 millones menos a los asignados).

Si se compara la participación del Ramo Comunicaciones y Transportes en el gasto programable con las proporciones del resto de los ramos administrativos, se observa que aquel se situó en cuarto lugar en cuanto a participación en 2007 y 2008, siendo superado sólo por los ramos Educación, Salud y Agricultura. En 2009, el Ramo mejora su posición relativa, situándose como el tercero más importante del presupuesto entre un total de 24 ramos, relegando al Ramo Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, al cuarto lugar.

² El gasto total del Sector Público Presupuestario puede dividirse entre gasto programable y no programable. El primero comprende las erogaciones que realizan el Gobierno Federal y las Entidades de Control Directo en la producción de bienes y servicios y en inversión pública, mientras que el segundo engloba las erogaciones que no es factible identificar con un programa específico, como los intereses y gastos de la deuda, las participaciones y estímulos fiscales, y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas).

La posición relativa del Ramo Comunicaciones y Transportes se considera relevante en términos económicos en general, debido a la función que tiene el sector de coadyuvar en la comercialización de los bienes y servicios que se producen en el país mediante la construcción, modernización y mantenimiento de las vías generales de comunicación y el apoyo a la modernización y eficiencia de los distintos medios de transporte.

Cuadro 1. Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009
Ramos Administrativos y Gasto Programable
(Millones de pesos)

Ramo	2007	2008	2009	Estructura (%)		
				2007	2008	2009
Total Gasto Programable	1,661,021.4	1,899,925.0	2,365,263.5	100.0	100.0	100.0
Educación Pública	151,963.4	173,497.8	200,930.6	9.1	9.1	8.5
Salud	55,583.2	69,426.1	85,036.5	3.3	3.7	3.6
Comunicaciones y Transportes	39,168.2	58,279.3	72,484.9	2.4	3.1	3.1
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	58,384.7	64,447.3	70,705.4	3.5	3.4	3.0
Desarrollo Social	35,108.5	50,088.7	68,146.6	2.1	2.6	2.9
Medio Ambiente y Recursos Naturales	29,006.3	39,064.6	45,059.8	1.7	2.1	1.9
Energía	32,793.3	35,981.4	43,816.0	2.0	1.9	1.9
Defensa Nacional	32,200.9	34,861.0	43,623.3	1.9	1.8	1.8
Hacienda y Crédito Público	34,358.5	36,139.0	36,683.3	2.1	1.9	1.6
Seguridad Pública	13,664.7	19,711.6	32,916.8	0.8	1.0	1.4
Marina	10,951.3	13,382.7	16,059.3	0.7	0.7	0.7
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	9,330.6	11,876.0	15,474.7	0.6	0.6	0.7
Economía	8,233.1	10,806.9	14,153.4	0.5	0.6	0.6
Procuraduría General de la República	9,216.5	9,307.8	12,309.9	0.6	0.5	0.5
Gobernación	5,083.3	6,736.9	9,594.0	0.3	0.4	0.4
Reforma Agraria	4,772.3	5,272.8	5,804.3	0.3	0.3	0.2
Relaciones Exteriores	4,836.0	5,348.2	5,347.7	0.3	0.3	0.2
Trabajo y Previsión Social	3,234.7	3,419.5	4,090.7	0.2	0.2	0.2
Turismo	1,822.7	3,382.4	4,001.3	0.1	0.2	0.2
Presidencia de la República	1,608.5	1,689.9	1,798.1	0.1	0.1	0.1
Función Pública	1,318.2	1,520.9	1,568.1	0.1	0.1	0.1
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,031.8	1,250.8	1,505.7	0.1	0.1	0.1
Tribunales Agrarios	794.0	924.9	926.0	0.05	0.05	0.04
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	86.1	97.5	500.1	0.01	0.01	0.02

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2007, 2008 y 2009.

2. Análisis del Presupuesto Aprobado 2007-2009

2.1. Clasificación Económica

2.1.1. Caracterización de la Estructura del Gasto

El gasto público asignado a algún sector o ramo puede caracterizarse en función de la proporción que se destina a gasto corriente o gasto de capital. La caracterización del gasto público en este sentido es importante debido a que, aunque todos los ramos presupuestarios de la Administración Pública Federal tienen necesidades tanto de gasto corriente como de capital, se considera que algunos son más intensivos en gasto corriente mientras otros son más intensivos en capital.

Por ejemplo, el Ramo 09, Comunicaciones y Transportes, responsable de la administración del Sector Comunicaciones y Transportes, es por la propia naturaleza de dicho sector, intensivo en gasto de capital. Ello debido a la responsabilidad de mantener en buen estado y funcionamiento la infraestructura de comunicaciones y transportes de todo el país, por lo que se considera deseable que una alta proporción de los recursos destinados al Ramo se asigne al gasto en infraestructura y sólo una pequeña proporción al gasto corriente.

Del año 2007 al 2009 el Ramo Comunicaciones y Transportes se caracteriza por presentar una asignación presupuestaria en la cual la participación del gasto de capital es preponderante y va creciendo en importancia año tras año (ver cuadro 2). Por ejemplo, en la asignación presupuestal 2007, la participación del gasto de capital en el total del gasto fue de 79.3 por ciento, incrementándose a 83.1 por ciento en 2008 y a 84.3 por ciento en 2009. Además, para estos tres años la participación de la inversión física es preponderante en relación a los otros dos componentes de la inversión (inversión financiera, otros de capital).

En función de lo anterior, se puede argumentar que, para el caso del Ramo Comunicaciones y Transportes, la estructura de la asignación del gasto para los años 2007, 2008 y 2009 es apropiada y acorde a la naturaleza intensiva en capital del Sector. Asimismo, dado el efecto dinamizador que sobre la economía tiene la inversión en infraestructura física (pública y privada), se puede argumentar que el Ramo

Comunicaciones y Transportes está dentro de los ramos que más contribuyen a la política contracíclica del gobierno.

2.1.2. Análisis de la Evolución del Gasto Corriente y de Capital

El análisis de la presente sección se centra en la revisión de las variaciones reales de las asignaciones a los componentes de la clasificación económica para los años 2007-2009, así como en los cambios de participación de cada uno de estos componentes en el gasto total del Ramo.

Cómo puede apreciarse en el cuadro 2, el monto asignado al Ramo en 2008 implica un incremento de la asignación en términos reales, con respecto a 2007, de 40.5 por ciento, el cual, en términos agregados, se debe principalmente a un crecimiento de 47 por ciento en el gasto de capital (que participa con 83.1 por ciento del gasto total en 2008) y secundariamente a un incremento de 15.3 por ciento en el gasto corriente.

Cuadro 2. Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009
Ramo 9 en Clasificación Económica

	Monto (Millones de pesos)			Estructura (%)			Var. Real (%)	
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007-2008	2008-2009
Gasto Total	39,168.2	58,279.3	72,484.9	100.0	100.0	100.0	40.5	18.7
Gasto Corriente	8,089.0	9,875.0	11,379.8	20.7	16.9	15.7	15.3	10.0
Servicios Personales	4,908.5	5,529.7	5,795.8	12.5	9.5	8.0	6.4	0.01
Materiales y Suministros	411.7	572.0	709.8	1.1	1.0	1.0	31.2	18.4
Servicios Generales	2,741.1	3,527.6	4,624.5	7.0	6.1	6.4	21.5	25.1
Otros Corrientes	27.6	245.8	249.7	0.1	0.4	0.3	740.0	-3.1
Gasto de Capital	31,079.2	48,404.3	61,105.2	79.3	83.1	84.3	47.0	20.5
Inversión Física	31,079.2	47,222.8	61,005.2	79.3	81.0	84.2	43.4	23.3
Inversión Financiera	0.0	1,181.5	100.0	0.0	2.0	0.1	n.a.	-91.9
Otros de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2007, 2008 y 2009.

En relación al crecimiento que presenta el gasto corriente, este se explica por el crecimiento de todos y cada uno de sus componentes, sobresaliendo el de servicios generales, con un crecimiento en términos reales de 21.5 por ciento y una participación en el gasto total en 2008 de 6.1 por ciento. También sobresale el componente de servicios personales, con un crecimiento de 6.4 por ciento y una participación en el gasto total de 9.5 por ciento. Aunque los componentes de materiales y suministros, así como los de Otros corrientes, presentan tasas de crecimiento elevadas, su influencia en el crecimiento del gasto corriente es limitada debido a su participación en el mismo (1.0 y 0.4 por ciento en 2008, respectivamente).

Para el año 2009, los componentes del gasto corriente y su influencia en el gasto total observan una dinámica y estructura similar a la descrita para el caso de los años 2007 y 2008.

La dinámica del gasto de capital se explica casi enteramente por la inversión física, que conforma casi el 100 por ciento del primero. El gasto de capital se incrementa 47.0 por ciento en términos reales de 2007 a 2008, mientras que la inversión física se incrementa 43.4 por ciento. La diferencia se debe a la asignación en 2008 de un mil 181.5 millones de pesos al rubro de inversión financiera.

En 2009 –al igual que en 2007 y 2008- mantiene su importancia el componente de la inversión física, pues el mismo representa el 99.8 por ciento del gasto de capital y el 84.2 por ciento del gasto total. En relación a su dinámica, la inversión física presenta un crecimiento del 23.3 por ciento de 2008 a 2009. El crecimiento negativo que presenta la inversión financiera para este periodo tiene una influencia limitada sobre el gasto de capital debido a que aquella participa sólo con el 0.2 por ciento del último.

La dinámica del gasto total entre los años 2008 y 2009 presenta una variación real del orden de 18.7 por ciento, crecimiento importante, aunque inferior al verificado en el periodo anterior. Este resultado es producto, primeramente, de un crecimiento de 20.5 por ciento en el gasto de capital (el cual participa con 84.3 por ciento del gasto total en 2009) y de 10 por ciento en el gasto corriente.

2.2. Clasificación por Subfunción

2.2.1. Caracterización de la Estructura del Gasto

El objetivo del presente ejercicio es, mediante una desagregación del gasto entre los elementos de la estructura programática, determinar la proporción del mismo que se asigna a la función sustantiva de Comunicaciones y Transportes, a diferencia de las funciones de apoyo, complementarias o relativas a la administración del sector.³

El diagrama siguiente presenta la desagregación de los primeros tres componentes de la estructura programática del PEF (Ramo, Grupo Funcional, Función) en los elementos correspondientes al Ramo Comunicaciones y Transportes.

Diagrama 1
Ramo Comunicaciones y Transportes. Distribución del PEF Asignado
(Millones de Pesos)

<u>RAMO</u>	<u>GRUPO FUNCIONAL</u>			<u>FUNCIÓN</u>		
Comunicaciones y Transportes	Desarrollo Económico			Comunicaciones y Transportes		
2009 \$72,489.9 (100%)	2008 \$58,279.3 (100%)	2007 \$39,168.2 (100%)	2009 \$72,365.5 (99.8%)	2008 \$58,183.2 (99.8%)	2007 \$39,080.0 (99.8%)	2009 \$72,215.3 (99.8%)
						2008 \$58,072.9 (99.8%)
						2007 \$39,000.0 (99.8%)
						Ciencia y Tecnología
						2009 \$141.2 (0.2%)
						2008 \$110.4 (0.2%)
						2007 \$79.4 (0.2%)
						Gobierno
			2009 \$128.5 (0.2%)	2008 \$96.1 (0.2%)	2007 \$88 (0.2%)	Administración Pública
						2009 \$128.5 (0.2%)
						2008 \$96.1 (0.2%)
						2007 \$88 (0.2%)

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2007, 2008, 2009.

³ A lo largo del documento, se considera a la función Comunicaciones y Transportes como sustantiva debido a que sus componentes (las subfunciones) contemplan las asignaciones de gasto para cada uno de los modos de transporte: Aeropuertos, Carreteras, Comunicaciones, Ferrocarriles y Puertos. El resto de las funciones (Ciencia y Tecnología y Administración Pública), se consideran complementarias y de apoyo a la función sustantiva de Comunicaciones y Transportes.

Como puede apreciarse en el diagrama, del total del gasto asignado al Ramo en 2007, 2008 y 2009, el 99.8 por ciento tuvo como destino el grupo funcional “Desarrollo Económico”, mientras que sólo el 0.2 por ciento se asignó al grupo funcional “Gobierno”.

Considerando la desagregación del grupo funcional “Desarrollo Económico” en funciones y la distribución del gasto en las mismas, se tiene que tanto para 2007, 2008 y 2009, la función “Comunicaciones y Transportes” absorbe el 99.8 por ciento del gasto, mientras el restante 0.2 por ciento se asigna a la función “Ciencia y Tecnología”.

De acuerdo al ejercicio de desagregación anterior, puede sostenerse que, en una gran proporción, el gasto público asignado al Ramo en los presupuestos 2007, 2008 y 2009 tiene como destino la función sustantiva de Comunicaciones y Transportes y que sólo una pequeña proporción del mismo se asigna a funciones de administración del sector o de apoyo.

2.2.2. Análisis del Presupuesto Asignado por Subfunción

En el caso del Ramo Comunicaciones y Transportes, el análisis del presupuesto por subfunciones reviste una importancia práctica significativa debido a que los distintos modos de transporte en que puede dividirse el sector (aeropuertos, carreteras, comunicaciones, ferrocarriles, puertos) se encuentran representados por las subfunciones en la estructura programática del Ramo. Esto permite que el análisis del presupuesto por subfunción pueda plantearse, en términos generales, también como un análisis del presupuesto asignado a cada modo de transporte.

El cuadro 3 presenta las asignaciones presupuestales por subfunción para los años 2007, 2008 y 2009, así como información sobre la participación de cada una de las subfunciones en el total del gasto asignado y las variaciones reales sobre la asignación anual.

Cuadro 3. Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009
Ramo Comunicaciones y Transportes por Subfunción

	Monto (Millones de pesos)			Estructura (%)			Var. Real (%)	
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007-2008	2008-2009
Total	39,168.2	58,279.3	72,484.9	100.0	100.0	100.0	40.5	18.7
Aeropuertos	1,677.0	4,693.8	2,803.3	4.3	8.1	3.9	164.2	-43.0
Carreteras	31,347.7	41,499.3	52,142.5	80.0	71.2	71.9	25.0	19.9
Comunicaciones	1,437.0	1,296.2	1,673.5	3.7	2.2	2.3	-14.8	23.2
Ferrocarriles	339.3	1,878.9	6,300.5	0.9	3.2	8.7	422.8	220.0
Puertos	940.1	3,903.8	3,828.0	2.4	6.7	5.3	292.0	-6.4
Otros	3,259.3	4,800.8	5,467.4	8.3	8.2	7.5	39.1	8.7
Desarrollo Tecnológico	79.4	110.4	141.2	0.2	0.2	0.2	31.2	22.0
Función Pública	88.3	96.1	128.5	0.2	0.2	0.2	2.7	27.6

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2007, 2008 y 2009.

En lo que respecta a la participación de las distintas subfunciones en el gasto del Ramo, la subfunción carreteras presenta las participaciones más altas en el periodo, siendo las mismas de 80.0, 71.2 y 71.9 por ciento para 2007, 2008 y 2009, respectivamente. La pérdida de participación de 8.8 por ciento entre 2007 y 2008 es relevante si se considera que la participación del resto de las subfunciones en el total del gasto está entre 0.2 y 8.7 por ciento.

En relación a la dinámica en el tiempo de las asignaciones presupuestales en términos reales, la subfunción carreteras presenta un crecimiento de 25 por ciento de 2007 a 2008 y de 19.9 por ciento de 2008 a 2009. No obstante la disminución en la tasa de crecimiento, la misma se mantiene en un nivel alto.

De manera similar a la subfunción carreteras, las funciones de aeropuertos y comunicaciones presentan una disminución en su participación en el gasto del Ramo entre 2007 y 2009, pues la primera pasa de una participación de 4.3 a 3.9 por ciento y la segunda de 3.7 a 2.3 por ciento. En cuanto a la dinámica de sus montos asignados, la subfunción aeropuertos presenta un crecimiento muy importante de 164.2 por ciento de 2007 a 2008 y un decrecimiento de 43 por ciento de 2008 a 2009. De manera contraria, la subfunción comunicaciones presenta un decrecimiento de 14.8 por ciento para el primer periodo y un crecimiento de 23.2 por ciento para el segundo periodo.

La subfunción ferrocarriles se fortalece tanto en términos de su participación en la estructura del gasto como en términos del crecimiento real de sus asignaciones presupuestales en el tiempo. La subfunción comienza con una participación muy baja en el gasto en 2007 (0.9 por ciento), incrementándose a 3.2 y 8.7 por ciento en 2008 y 2009, respectivamente. En relación a la dinámica de la asignación presupuestal en el tiempo, la misma crece en términos reales en 422.8 por ciento de 2007 a 2008 y en 220 por ciento de 2008 a 2009.

Al igual que la subfunción ferrocarriles, la subfunción puertos incrementa su participación en el gasto en 2009 (5.3 por ciento) en relación a 2007 (2.4 por ciento). En lo concerniente a la dinámica de la asignación presupuestal real, la misma presenta un crecimiento muy importante de 2007 a 2008 (292 por ciento), seguido de un pequeño decrecimiento de 2008 a 2009 (-6.4 por ciento).

Las subfunciones de desarrollo tecnológico y función pública presentan una participación muy estable en el gasto del sector (0.2 por ciento para los tres años). En relación a su dinámica, la subfunción desarrollo tecnológico presenta un crecimiento de 31.2 por ciento de 2007 a 2008 y de 22 por ciento de 2008 a 2009. La subfunción función pública crece en 2.7 y 27.6, respectivamente.

Como se ha podido apreciar, la exposición anterior versa sobre los cambios en el tiempo tanto de la participación de las subfunciones en el total del gasto como del crecimiento/decrecimiento en términos reales del monto asignado a cada subfunción. Aunque una exposición de este tipo es útil, la misma puede enriquecerse de manera importante mediante la inclusión de las razones de política pública que llevaron al incremento o decremento en la asignación presupuestal.

No obstante lo anterior, se considera que la información al respecto, disponible en el Presupuesto, no es completa o explícita, por lo que no posibilita la realización de un análisis de este tipo. Por ejemplo, aunque en el documento del PEF denominado *Estrategia Programática* se incluye una exposición del presupuesto desde la perspectiva de los objetivos y las metas estratégicas, no se aborda el aspecto de los incrementos o decrementos en el presupuesto asociado a dichas metas. De manera similar, en la Exposición de Motivos del Proyecto del PEF se expone sobre los montos propuestos para ciertos rubros, pero no se plantean las razones por las cuales las asignaciones propuestas resultan inferiores o superiores respecto al ejercicio anterior.

3. Presupuesto Aprobado y Programa Nacional de Infraestructura (PNI)

El Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 plantea los escenarios de inversión que se consideran necesarios para satisfacer las necesidades de desarrollo del país en dicho periodo. En la presente sección se comparan los montos presupuestarios propuestos en el escenario base del Programa⁴ contra los montos autorizados para inversión física en el Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2007, 2008 y 2009, con el objetivo de determinar si los recursos presupuestales asignados durante esos tres años alcanzan al menos el promedio planteado por el Programa.⁵

La primera columna del cuadro 4 muestra el monto presupuestal para inversión física, asignado por subfunción, para el periodo 2007-2009; la segunda columna muestra el promedio de los recursos para infraestructura por modalidad de transporte que, de acuerdo al PNI, corresponderían a tres años de vigencia del Programa.⁶

Como puede apreciarse al comparar ambas columnas, el monto global de recursos presupuestarios asignados para inversión física de 2007-2009 es superior en 2 mil 912.8 millones de pesos al promedio planteado por el Programa. No obstante lo anterior, la asignación de los recursos presupuestarios al interior del sector no se llevó a cabo de manera que cada uno de los subsectores recibiera al menos el monto de inversión promedio. Por ejemplo, el subsector carreteras recibió recursos adicionales al promedio previsto por 36 mil 955.9 millones de pesos, mientras que el subsector aeropuertos habría requerido 15 mil 445.4 millones de pesos adicionales para alcanzar al menos el promedio previsto en el Programa (17 mil 761.8 millones de pesos).

Al igual que el subsector aeropuertos, el resto de los subsectores han recibido asignaciones menores a las previstas en el PNI. No obstante, en términos relativos, el subsector más afectado es el de Telecomunicaciones, pues su asignación (188.3 millones de pesos) representa tan sólo el 1.8 por ciento del monto planteado por el Programa (10 mil 546.1 millones de pesos). El subsector Ferrocarriles es el tercero

⁴ El Ejecutivo Federal construyó el escenario base del Programa bajo el supuesto de que la aprobación de la reforma hacendaria, propuesta al Poder Legislativo, permitiría al país contar con los recursos adicionales para incrementar la inversión en infraestructura en por lo menos un punto del Producto Interno Bruto.

⁵ El ejercicio se lleva a cabo en función del PEF aprobado y no de la Cuenta Pública debido a que para el primer caso se cuenta con información hasta 2009, lo cual permite llevar a cabo comparaciones considerando los primeros tres años del PNI.

⁶ El promedio para los primeros tres años se calculó dividiendo entre dos el monto total propuesto para el Programa en el escenario base.

más afectado en términos relativos (después del de aeropuertos) pues su asignación (8 mil 203.8 millones de pesos) es apenas superior al 50 por ciento del total previsto en el Programa (14 mil 986.6 millones). El subsector menos afectado (aunque no por ello, poco afectado) es el de Puertos, con una asignación de 7 mil 423.8 millones de pesos, lo cual representa un 83.6 por ciento del total propuesto (8 mil 880.9 millones).

No obstante lo anterior, debido a que el Programa aún cuenta con tres años de vigencia, no se puede sostener en este momento que los subsectores de comunicaciones y transportes no recibirán el monto de recursos presupuestales previsto; pero, sí se puede argumentar que, en relación al monto promedio de recursos para los primeros tres años, los recursos asignados se consideran insuficientes.⁷

**Cuadro 4. Presupuesto de Egresos de la Federación y Programa Nacional de Infraestructura
Sector Comunicaciones y Transportes 2007-2009**
(Millones de pesos de 2009)

	PEF ¹	PNI ²	Diferencia
Total	143,342.4	140,429.6	2,912.8
Aeropuertos	2,316.4	17,761.8	-15,445.4
Carreteras	125,210.1	88,254.2	36,955.9
Telecomunicaciones	188.3	10,546.1	-10,357.8
Ferrocarriles	8,203.8	14,986.6	-6,782.8
Puertos	7,423.8	8,880.9	-1,457.1

¹ Contempla la suma de los recursos autorizados para Inversión Física en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007, 2008 y 2009.

² Promedio de las necesidades de inversión para los primeros tres años del Programa, de acuerdo al escenario base, considerando sólo recursos públicos.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2007-2009) y del Programa Nacional de Infraestructura.

⁷ El problema de rezagarse sistemáticamente del promedio, en relación a una meta de inversión que considera erogaciones anuales, radica en que el monto de las erogaciones tiende a incrementarse conforme se acerca el final del periodo de inversión, dificultando su cumplimiento.

4. Análisis del Ejercicio del Gasto Público

Una vez habiendo expuesto lo concerniente a la estructura y la dinámica de las asignaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en la presente sección se lleva a cabo una comparación entre el presupuesto asignado (PEF) y ejercido (Cuenta Pública) para los años 2007 y 2008.

En el ejercicio de los recursos públicos pueden incidir una multiplicidad de factores, algunos de los cuales pueden provocar que se ejerza una mayor cantidad a la presupuestada (sobre ejercicio), mientras otros pueden provocar que la cantidad ejercida sea menor a la originalmente programada y autorizada (sub ejercicio).

El nivel de control de los entes públicos con respecto a las múltiples situaciones o condiciones que se pueden presentar es variable, debido a que algunas situaciones o condiciones dependen del ente público en mayor grado que otras.

Por ello, no es sencillo determinar si los sub ejercicios o los sobre ejercicios que puedan presentarse se deben a una falla en el proceso de programación-presupuestación, por parte del ente público, o a la presencia de condiciones que hubiera resultado difícil preveer, fortuitas, o de fuerza mayor.

No obstante, en general se considera como deseable que los entes públicos cumplan a cabalidad con el ejercicio de los recursos que les son asignados, pues ello brinda la imagen de un buen control y organización por parte del ente público, lo cual suele estar asociado con el logro de objetivos y metas.

A continuación se lleva a cabo un análisis comparativo de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación al Ramo Comunicaciones y Transportes, versus los recursos que efectivamente se ejercieron de acuerdo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años 2007 y 2008.

Como puede apreciarse en el cuadro 5, en relación a 2007, considerando la asignación total del Ramo, el ejercicio resultó casi 90 por ciento superior a lo presupuestado, es decir, se ejercieron casi el doble de los recursos presupuestados (recursos adicionales ejercidos por 35 mil 186 millones de pesos), siendo ello

producto de un sobre ejercicio de 243 por ciento en el gasto corriente y de 50 por ciento en el gasto de capital.

Cuadro 5. Presupuesto Asignado y Ejercido (2007-2008)

(Millones de pesos)

	2007		2008		Ejercido 2007	Ejercido 2008
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	(%)	(%)
Total	39,168	74,354	58,279	48,568	190	83
Gasto Corriente	8,089	27,781	9,875	9,544	343	97
Servicios Personales	4,909	4,825	5,530	5,071	98	92
Materiales y Suministros	412	474	572	769	115	135
Servicios Generales	2,741	22,373	3,528	3,360	816	95
Otros Corrientes	28	108	246	344	392	140
Gasto de Capital	31,079	46,573	48,404	39,024	150	81
Inversión Física	31,079	46,573	47,223	38,282	150	81
Inversión Financiera	0	0	1,182	742	n.a.	63
Otros de Capital	0	0	0	0	n.a.	n.a.

n.a.: no aplica

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años 2007 y 2008.

En relación al gasto corriente, el resultado se explica por los sobre ejercicios, de distinto grado, en la mayoría de sus componentes. Por ejemplo, en cuanto a servicios generales, se ejerció un monto de recursos siete veces mayor a lo presupuestado; en el rubro otros corrientes se ejerció un monto casi tres veces mayor a lo presupuestado; mientras que en materiales y suministros se ejerció un 15 por ciento por encima de lo presupuestado. El componente de servicios personales presenta un sub ejercicio, pero el mismo es muy pequeño (2 por ciento). De acuerdo al documento de la Cuenta Pública denominado *Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado*, algunas de las causas de las divergencias, por componente del gasto corriente, son las siguientes.

Servicios Generales:

- Ampliación líquida por 19 mil 297.1 millones de pesos de ingresos excedentes de carácter excepcional, derivado del convenio de terminación anticipada de la concesión otorgada de las autopistas Maravatio–Zapotlanejo; Guadalajara–Zapotlanejo; Zapotlanejo–Lagos de Moreno y León–Lagos de Moreno–Aguascalientes.
- Ampliación de recursos por 253.2 millones de pesos, por concepto de honorarios, derivados de la prestación de servicios profesionales.

Otros Corrientes:

- Ampliación líquida para atender el pago a los trabajadores jubilados antes de 1982 de Ferrocarriles Nacionales de México.

Materiales y Suministros:

- Adquisición de placas, engomados y calcomanías de verificación físico-mecánicas para el servicio público en sus diferentes modalidades de autotransporte federal y licencias federales, para dar continuidad al Programa de Canje de Placas a nivel nacional.
- Adquisición de refacciones, combustibles, lubricantes y prendas de protección.
- Adquisición de material de oficina, consumibles para equipo de cómputo, productos químicos y reactivos.

Servicios Personales:

- La incorporación del personal al programa de conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva.
- A la vacancia temporal registrada en las Unidades Centrales y Centros SCT, destacando los siguientes rubros: a) plazas que se encuentran en litigio, b) abandono de empleo, c) licencias sin goce de sueldo por promociones diversas.
- La transferencia de recursos a los Órganos Administrativos, correspondiente al paquete salarial.
- Al 31 de diciembre de 2007, la plantilla ocupada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ascendió a 19 mil 880 personas, lo que representa una disminución de 8 por ciento en relación a 2006.

En lo que respecta al sobre ejercicio presente en el gasto de capital, este proviene del único componente que recibió recursos presupuestales, la inversión física, y es del orden de 50 por ciento. De acuerdo a la Cuenta Pública, el sobre ejercicio obedeció a los recursos provenientes del Ramo 23 para destinarlos al Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA). También incidió en dicha variación, la ampliación de recursos destinados al Fideicomiso Nuevo Aeropuerto (FINA).

En lo concerniente a los recursos ejercidos del presupuesto 2008, el panorama es muy distinto, pues en general es de sub ejercicios. Por ejemplo, el presupuesto total del ramo muestra un sub ejercicio de 17 por

ciento, producto de sendos sub ejercicios en el gasto de capital y el gasto corriente, considerable para el primer caso (19 por ciento) y modesto para el segundo caso (3 por ciento).

En relación al gasto corriente, los principales determinantes del sub ejercicio son, por su magnitud absoluta, los componentes de servicios personales, con un sub ejercicio del 8 por ciento, y servicios generales, con un sub ejercicio de 5 por ciento. Aunque los rubros de materiales y suministros y otros corrientes presentan un sobre ejercicio, el mismo tiene poca influencia en el resultado total del ejercicio del gasto corriente, debido a que la participación de estos rubros en el mismo es pequeña. En virtud de que el sub ejercicio del gasto corriente es pequeño, se omite incluir aquí una relación de sus causas.

En relación al sub ejercicio que presenta el gasto de capital (19 por ciento), este se determina casi exclusivamente por la inversión física, pues la misma representa el 98 por ciento de aquel. De acuerdo a la Cuenta Pública, algunas de las causas son:

- En bienes muebles e inmuebles, el presupuesto ejercido fue menor en 38.3 por ciento como resultado, principalmente, de la aplicación del esquema de arrendamiento de bienes considerados como Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), en el marco de las medidas de austeridad y disciplina del gasto en la Administración Pública Federal.
- En obra pública, se observó un menor ejercicio presupuestario de 19.3 por ciento respecto al presupuesto aprobado, debido principalmente al diferimiento de obras programadas, las cuales, en un número importante, no contaron con los elementos suficientes para su inicio como son: registro en cartera de programas y proyectos de inversión, derecho de vía, estudios y permisos.
- El mayor ejercicio presupuestario de 240.9 por ciento en el rubro otros de inversión física, obedece principalmente a la ampliación de recursos para su aportación al Fideicomiso Nuevo Aeropuerto (FINA), con el propósito de cubrir pagos de finiquitos de contratos de obra de la Terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

El análisis anterior sobre el ejercicio del gasto en el Ramo Comunicaciones y Transportes muestra la presencia de grandes divergencias entre el presupuesto aprobado y ejercido, resultando en importantes sobre ejercicios (2007) y sub ejercicios (2008). Aunque ambos resultados indican la necesidad de un mayor control y organización por parte de los ejecutores del gasto del Ramo, el sub ejercicio del año 2008 es especialmente preocupante considerando que tiene lugar en el año de lanzamiento del Programa Nacional

de Infraestructura, siendo contrario al espíritu del mismo. Adicionalmente, el sub ejercicio se presenta en un año de inicio de recesión económica, resultando contrario a la noción de una política de Estado contracíclica.

5. Conclusiones

La importancia presupuestal del Ramo Comunicaciones y Transportes, medida en función de su participación porcentual en el gasto programable total, se incrementó de manera importante de 2007 a 2008 (de 2.4 a 3.1 por ciento), manteniéndose constante en 2009. Dada la magnitud del PEF, los recursos adicionales asignados al Ramo, producto del incremento en la participación, han sido considerables. En segundo lugar, si se compara la participación del Ramo 09 Comunicaciones y Transportes en el gasto programable con las participaciones del resto de los ramos administrativos, se observa una mejora en la posición relativa del Ramo, que pasó del cuarto lugar que ocupó en los años 2007 y 2008, al tercer lugar en 2009.

La estructura de la distribución del gasto presupuestario del Ramo presenta, al menos para el periodo 2007-2009, características que se consideran adecuadas para un sector económico cuyo desempeño está estrechamente vinculado con la suficiencia y calidad de su infraestructura física. Así, considerando los primeros tres elementos de la estructura programática, el gasto del Ramo se encuentra altamente concentrado en la función sustantiva de Comunicaciones y Transportes (99.8 por ciento del total asignado para desarrollo económico), con una proporción muy pequeña asignada a funciones complementarias, de apoyo o para la administración del sector. Adicionalmente, si se considera la clasificación económica del gasto, se encuentra que el mismo está asignado en una gran proporción (84.3 por ciento en 2009) para gasto de capital.

Los montos presupuestales asignados al Ramo en el periodo de análisis presentan un fortalecimiento importante en función de la evolución de su magnitud en términos reales. Considerando la clasificación económica del gasto, el Ramo presenta un crecimiento de 40.5 por ciento en 2008 y de 18.7 por ciento en 2009 (ambos en relación al año previo). En ambos casos, el crecimiento se encuentra altamente determinado por el gasto de capital, el cual se incrementó en 47 por ciento en 2008 y en 20.5 por ciento en 2009.

A pesar del incremento en el gasto total y en sus principales componentes --el gasto corriente y el gasto de capital-- si el análisis se lleva a cabo por subfunciones se encuentra que no todas ellas presentan un crecimiento sostenido en su asignación presupuestal, lo cual significa que el incremento del gasto se concentró más en algunas subfunciones que en otras. Por ejemplo, se encuentra que sólo las asignaciones presupuestales a las subfunciones de carreteras y ferrocarriles presentan una variación real positiva tanto

en 2008 (25 y 422.8 por ciento, respectivamente) como en 2009 (19.9 y 220 por ciento, respectivamente). El resto de las subfunciones sustantivas sólo presentan crecimiento en alguno de los dos años.

Si se compara el gasto presupuestario total asignado de 2007 a 2009 con el promedio de los recursos para esos tres años calculado a partir del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, se encuentra que el monto asignado es mayor en 2 mil 912.8 millones de pesos al promedio del PNI. No obstante, si se consideran las asignaciones para cada una de las subfunciones por separado, se observa que, salvo carreteras, el resto de las subfunciones han recibido recursos inferiores a los requeridos de acuerdo al PNI.

Finalmente, en relación al ejercicio de los recursos presupuestales y su comparación con los asignados, en 2007 el ejercicio resultó casi 90 por ciento superior a lo presupuestado, siendo ello producto de un sobre ejercicio de 243 por ciento en el gasto corriente y de 50 por ciento en el gasto de capital. En relación a 2008 el panorama es muy distinto, pues sólo se ejerció el 83 por ciento del gasto asignado, producto en gran parte del bajo ejercicio del gasto de capital (81 por ciento).

Fuentes de Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Presupuesto de Egresos de la Federación 2007. Página de internet:
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/index.html>

_____: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. Página de internet:
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/index.html>

_____: Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. Página de Internet:
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/index.html>

_____: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007. Página de Internet:
http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/cuenta2007/index.html

_____: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008. Página de Internet:
http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/cuenta2008/index.html

Presidencia de la República: Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012. Página de Internet:
<http://www.infraestructura.gob.mx/>



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

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Área: Mtro. Roberto Ramírez Archer

Elaboró: Mtro. Ignacio Palos Rosales