



NOTA INFORMATIVA

notacefp/056/2009
Septiembre 25, 2009

Clasificación Administrativa del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010: Ramos con mayor y menor crecimiento*

I. Generalidades

El marco general que determina la dirección de las políticas públicas mexicanas es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tiene jerarquía superior en el orden normativo del país y es de carácter general. De sus lineamientos derivan estructuras jurídicas específicas y con cobertura temporal acotada. Por ejemplo, en el ámbito de las finanzas públicas se identifica el Plan Nacional de Desarrollo (PND), documento que recoge la perspectiva Constitucional a la vez que articula las acciones para enfrentar los aspectos coyunturales. A su vez, las directrices del PND se especifican y vinculan con el presupuesto público que es el instrumento jurídico y económico que contiene el cálculo anticipado y aproximado de las erogaciones que realizará el gobierno durante un año fiscal.

El presupuesto se convierte en un instrumento de política económica flexible pero que se estructura desde el ordenamiento constitucional sin perder de vista los factores restrictivos contemporáneos que delimitan la actividad económica y social. En su carácter temporal, requiere de un conjunto de supuestos para sostener la propuesta de erogaciones, siempre partiendo de un marco de referencia objetivo. Empero, el presupuesto no es un instrumento de una sola pieza. En su composición se configuran las prioridades del gobierno y estas se reflejan en el nivel de asignación de concepto mas agregado en el arreglo presupuestal que es el

ramo presupuestal. Este concepto esta regularmente asociado a una secretaria de estado ó entidad y recoge las asignaciones de poderes y entes autónomos. También se encuentran los ramos generales que puede entenderse como erogaciones del sector público sin correspondencia directa a alguna entidad pero que consideran las necesidades operativas genéricas del gobierno (véase cuadro 1).

En resumen, los objetivos nacionales se asocian con la constitución pero se derivan en niveles subsecuentes de ordenamientos jurídicos hasta llegar a ramos específicos en donde se articulan los programas económicos que coadyuvan al alcance de los objetivos establecidos en la administración pública.

Por ejemplo, en el caso de la presente administración se tiene la premisa básica de la política económica como la mejora del desarrollo humano sustentable, a través de cinco ejes rectores:

- I. Estado de derecho y seguridad
- II. Economía competitiva y generadora de empleos
- III. Igualdad de oportunidades
- IV. Sustentabilidad ambiental
- V. Democracia efectiva y política exterior responsable

Aunque los objetivos nacionales sean factibles, la situación económica ha impuesto un ambiente restrictivo que obliga a tomar acciones inmediatas en la propuesta económica sin modificar las premisas y objetivos centrales de la política económica. Ante esta situación, el Proyecto de Presupuesto

de Egresos de la Federación 2010 se presenta como una propuesta inmersa en una crisis internacional que afecta a las finanzas públicas nacionales por una merma en los ingresos públicos regulares lo que impulsa a modificar el nivel y composición presupuestal.

Por tanto, esta nota tiene como objetivo mostrar información relevante de los principales cambios operados en la asignación presupuestal por ramo, comparando el Proyecto de Presupuesto 2010 contra los montos aprobados para el ejercicio fiscal 2009.

II. Gasto programable y no programable

El gobierno instrumenta su política económica sustentada financieramente en un presupuesto de egresos por 3 billones 172 mil 359.9 millones de pesos, del cual el 75.6 por ciento corresponde al gasto programable, esto es, 2 billones 397 mil 871.2 millones de pesos y el restante 24.4 por ciento se destina al gasto no programable 774 mil 488.7 millones de pesos

Por ramos administrativos, el gasto programable se conforma de la siguiente manera ¹:

Poderes y ramos autónomos: Son cinco. Poder Legislativo, poder Judicial; Instituto Federal Electoral; Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (aunque no es formalmente un ramo autónomo).

Ramos administrativos: Comprende 24 ramos. Presidencia de la República, Gobernación; Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comunicaciones y Transportes, Economía, Educación Pública, Salud, Marina; Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría General de la República, Energía, Desarrollo Rural, Turismo, Función Pública, Tribunales Agrarios, Tribunal Federal de Justicia Fiscal

Cuadro 1
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010
Clasificación Administrativa
(Millones de pesos de 2010)

Conceptos	2009	2010	Variación (%)	
	Aprobado a	Proyecto c	Nominal d= c-a	Real e= c/a
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario	3,191,889.7	3,172,359.9	-19,529.8	-0.6
Gasto Programable del Sector Público Presupuestario	2,431,903.1	2,397,871.2	-34,031.9	-1.4
Gasto Programable del Gobierno Federal	1,415,794.2	1,330,232.0	-85,562.2	-6.0
Ramos Autónomos	57,579.2	60,530.0	2,950.8	5.1
Ramos Administrativos	830,637.6	767,692.6	-62,945.0	-7.6
Información Nacional Estadística y Geográfica	8,016.3	8,765.7	749.4	9.3
Ramos Generales	790,643.1	797,153.7	6,510.6	0.8
Menos Cuotas al ISSSTE, Subsidios y Transferencias a Entidades de Control Presupuestario Directo	271,082.0	303,910.0	32,828.0	12.1
Gasto Programable de las Entidades de Control Directo	1,016,108.9	1,067,639.3	51,530.4	5.1
Gasto No programable	759,986.6	774,488.7	14,502.1	1.9
Costo Financiero	303,883.1	300,876.5	-3,006.6	-1.0
Intereses, comisiones y gastos de la deuda del Gobierno Federal	224,330.4	237,911.0	13,580.6	6.1
Intereses, comisiones y gastos de la deuda de las entidades de control directo	47,070.3	49,203.1	2,132.8	4.5
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	32,482.5	13,762.4	-18,720.1	-57.6
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	450,863.1	453,612.2	2,749.1	0.6
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	5,240.4	20,000.0	14,759.6	281.7

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, SHCP.

¹ Ramos no programables: Deuda Pública, Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

y Administrativa, Seguridad Pública, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

En la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010 se contemplan cambios estructurales en tres secretarías lo que no necesariamente implicaría la eliminación del ramo correspondiente, en razón de que el proceso es gradual: fusionando las áreas sustantivas a otras secretarías de gobierno y eliminando los aparatos administrativos.

Ramos generales. Este conjunto comprende el ramos de aportaciones a seguridad social, provisiones salariales y económicas, provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos; aportaciones federales para entidades federativas y municipios.

Entidades de control directo. Se consideran a entidades como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisiones Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LyFC), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), e ISSSTE

III. Ramos con mayor crecimiento

En el cuadro anexo se presenta la clasificación administrativa de los ramos autónomos, administrativos y generales - ordenados de acuerdo a su variación real- se comparan los recursos aprobados en 2009 contra la propuesta del Ejecutivo 2010.

Se observa la variación mas elevada en el ramo de Aportaciones a Seguridad Social con 21.3 por ciento pasando de 237 mil 014. 6 millones de pesos en 2009 a 287 mil 591.5 millones de pesos en la propuesta de 2010. Seguidamente, se encuentra el ramo de Desarrollo Social con un incremento de 18.0 por ciento lo que implica una diferencia entre un año y otro de 12 mil 820.5 millones de pesos; el Poder Judicial tiene un incremento de 17.6 por ciento que es producto de los 6 mil 4.4 millones de pesos adicionales en este año. El

ramo de Información Nacional Estadística y Geográfica presenta una variación real de 9.3 por ciento, explicado por la asignación de 8 mil 765.7 millones de pesos en 2010. El poder Legislativo tiene una variación real de 4.6 por ciento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 3.3 por ciento; Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con 1.9 por ciento. Finalmente, el ramo Salud, tiene un incremento marginal de 0.3 por ciento.

En el caso de las Aportaciones a Seguridad Social, el incremento destacado se explica por la reconducción de la política social en México ante la situación restrictiva que enfrenta la economía mexicana y como consecuencia de las reforma al sistema de seguridad social. La propia SHCP menciona que “en 2009, el pago de pensiones del IMSS y del ISSSTE será mayor al monto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y ha tenido que cubrirse vía ingresos no recurrentes. Para 2010, el Presupuesto incorpora este efecto e incluye el crecimiento natural de las pensiones, lo que hace que el crecimiento de este concepto sea significativo”².

El aumento en el ramo desarrollo social es producto de la política de gasto para el ejercicio fiscal 2010 que se sintetiza como orientada a continuar el desarrollo y las potencialidades básicas de la población. “Busca proteger a las mexicanas y a los mexicanos – en especial quienes forman parte del grupo mas vulnerable de la población- de los efectos negativos del ciclo económico mundial experimentado durante 2009, y mejorar de manera permanente sus condiciones de vida”³.

El tercer incremento en importancia es el del poder Judicial. En los últimos cinco años, el gasto del poder judicial ha tenido incrementos reales significativos. Por ejemplo, en 2005 la variación real fue de 5.6 por ciento, en 2006 de 3.7 por ciento, 2007 de 1 por ciento, 2008, de 11.9 por ciento y 2009 de 3.6 por ciento. Esto evidencia que el poder Judicial

² SHCP. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010. Pág. 2

³ Ibídem. Pág. 1

ha venido fortaleciéndose en sus asignaciones presupuestales aun por encima del propio poder Legislativo.

IV. Ramos con menor crecimiento

En el cuadro siguiente se presentan los ramos de menor incremento considerando la variación real respectiva. Destaca la reducción en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal con una disminución del 80.6 por ciento lo que implica una disfunción de su presupuesto de 422.5 millones de pesos, pasando de 524.2 millones de pesos en 2009 a 101.1 millones de pesos en la propuesta 2010.

El ramo de Provisiones Salariales y Económicas disminuye en 50.3 por ciento. Esto es 43 mil 683.0 millones de pesos. El impacto de esta disminución tendrá efecto en fondos metropolitanos y en otras asignaciones presupuestales que fomentan el desarrollo regional en las entidades federativas.

Las disminuciones en el ramo Turismo, Reforma Agraria y Función Pública obedecen a la estrategia de política de gasto para el próximo año fiscal. En este sentido la exposición de motivos del proyecto de presupuesto 2010 menciona “resulta necesario reducir aún mas el gasto administrativo, de operación y de servicios personales, a través de un esfuerzo sin precedentes que se ha impuesto el Ejecutivo Federal con un programa de austeridad a partir de 2009 que busca adelgazar y hacer mas eficiente la estructura gubernamental bajo el principio de no solo hacer mas con menos, sino de hacerlo mejor. Se propone desaparecer tres secretarías de Estados, cuyas funciones sustantivas serán absorbidas dentro del propio aparato gubernamental internalizando los ahorros resultantes de la eliminación de las áreas administrativas”.⁴

Para el caso del Instituto Federal Electoral (IFE) debe mencionarse que la disminución sustantiva es explicada por el hecho de que en 2009 se llevaron a cabo elecciones, lo que ocasiona un incremento previsto en las erogaciones del

Instituto. En 2010, el gasto del IFE observa esta reducción en razón de que se mantiene el gasto administrativo y el gasto electoral disminuye.

V. Comentarios finales

Cabe aclarar que la simple observación de las variaciones reales es un dato indicativo que debe siempre complementarse a la luz de la base de la asignación presupuestal de la que se parte.

De la misma manera, las disminuciones deben de tomarse con cautela, ya que al interior del ramo pueden llegar a darse composiciones más eficientes de un año a otro. Si se quiere ver desde otra perspectiva, las disminuciones pueden concentrarse en programas ineficientes o no prioritarios privilegiando otros rubros sustantivos.

⁴ idem

Anexo

Ramos con mayor crecimiento (2009-2010)

(millones de pesos 2010)

Concepto	2009 a	2010 p	Diferencia	Variación real
Aportaciones a Seguridad Social	237,014.6	287,591.5	50,576.9	21.3
Desarrollo Social	71,422.8	84,243.3	12,820.5	18.0
Poder Judicial	34,104.2	40,108.6	6,004.4	17.6
Información Nacional Estadística y Geográfica	8,016.3	8,765.7	749.4	9.3
Relaciones Exteriores	5,604.8	6,094.5	489.7	8.7
Poder Legislativo	9,752.3	10,200.0	447.7	4.6
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	956.4	989.6	33.2	3.5
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,578.0	1,608.5	30.5	1.9
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	415,313.2	423,221.7	7,908.5	1.9
Salud	89,124.7	89,363.7	239.0	0.3

Nota: a= aprobado; p= proyecto

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de SHCP: Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2010.

Ramos con menor crecimiento (2009-2010)

(millones de pesos 2010)

Concepto	2009 a	2010 p	Diferencia	Variación real
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	524.2	101.7 -	422.5 -	80.6
Provisiones Salariales y Económicas	86,922.5	43,239.5 -	43,683.0 -	50.3
Turismo	4,193.6	3,000.8 -	1,192.8 -	28.4
Reforma Agraria	6,083.4	4,387.6 -	1,695.8 -	27.9
Instituto Federal Electoral	12,766.4	9,231.8 -	3,534.6 -	27.7
Función Pública	1,643.4	1,310.4 -	333.0 -	20.3
Tribunales Agrarios	970.6	775.1 -	195.5 -	20.1
Comunicaciones y Transportes Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural,	75,969.7	61,587.0 -	14,382.7 -	18.9
Pesca y Alimentación	74,104.6	60,785.1 -	13,319.5 -	18.0
Energía	45,922.5	38,251.7 -	7,670.8 -	16.7
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	51,393.9	43,101.0 -	8,292.9 -	16.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	47,226.2	40,485.9 -	6,740.3 -	14.3
Gobernación	10,055.3	8,640.9 -	1,414.4 -	14.1
Trabajo y Previsión Social	4,287.3	3,769.4 -	517.9 -	12.1
Hacienda y Crédito Público	38,446.9	34,087.1 -	4,359.8 -	11.3
Economía	14,833.8	13,246.1 -	1,587.7 -	10.7
Presidencia de la República	1,884.5	1,727.6 -	156.9 -	8.3
Seguridad Pública	34,499.4	31,802.8 -	2,696.6 -	7.8
Defensa Nacional	45,720.6	42,531.3 -	3,189.3 -	7.0
Educación Pública	210,590.6	196,415.6 -	14,175.0 -	6.7
Procuraduría General de la República	12,901.7	12,090.9 -	810.8 -	6.3
Marina	16,831.4	15,887.1 -	944.3 -	5.6
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	16,218.7	15,498.5 -	720.2 -	4.4

Nota: a= aprobado; p= proyecto

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de SHCP: Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2010.

