Análisis de los recursos destinados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS

NOVIEMBRE 2016

SERIE: SEGUIMIENTO AL CICLO PRESUPUESTARIO

SENADO DE LA REPÚBLICA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LXIII LEGISLATURA

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

Análisis de los recursos destinados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017

El Instituto Belisario Domínguez (IBD), como órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, tiene dentro de sus funciones elaborar análisis de coyuntura en los campos de competencia del Senado de la República.

Lo anterior estará sujeto a los principios de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia que rigen el trabajo del Instituto.

En este contexto, una de las funciones de la Dirección General de Finanzas (DGFI) es realizar análisis, estudios e investigaciones sobre la composición y el comportamiento del ingreso, gasto, inversión, deuda y financiamiento públicos en el ámbito de la hacienda federal.

En cumplimiento de esta responsabilidad, se elabora un análisis relevante, objetivo, imparcial, oportuno y eficiente del Paquete Económico 2017 con el fin de contribuir a la toma de decisiones legislativas del Senado y apoyar en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control.

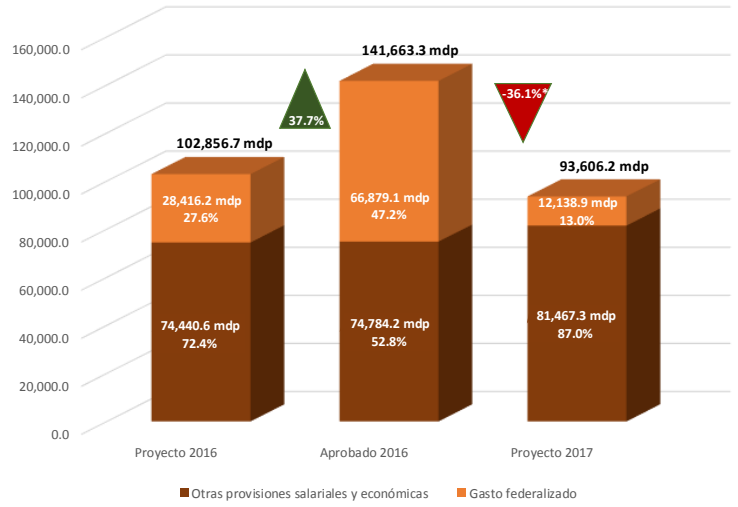
El documento analiza los principales componentes del gasto en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas previstos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2017, presenta un comparativo con lo aprobado en 2016 y expone la información más destacada sobre la asignación y ejercicio de recursos presupuestario de este Ramo en el periodo 2006-2015.

Recursos destinados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2016), el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas es un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades; específicamente este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para: i) el cumplimiento del balance presupuestario: ii) el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos; iii) la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario; y, iv) otorgar provisiones económicas a través de fondos específicos a entidades federativas y municipios.

Para cumplir con estas funciones, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 (PPEF-2017) contempla una asignación de 93,606.2 millones de pesos (mdp) para el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, distribuidos entre 17 programas presupuestarios, de los cuales *Subsidios a las Tarifas Eléctricas* concentra el 46.1% de dicho monto. Este presupuesto implica una disminución de 36.1% real respecto a lo aprobado en 2016; no obstante, esta variación se presenta después de que la Cámara de Diputados aprobó un incremento de 37.7% a los recursos originalmente solicitados para este Ramo por el Ejecutivo Federal al entregar el PPEF-2016 (ver Gráfica 1).

Gráfica 1.
Recursos asignados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, 2016-2017
(Millones de pesos corrientes)



* Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2017=100, con una variación anual de 3.3%.
Fuente: Elaboración propia con información del PPEF-2016, PEF-2016 y PPEF-2017, SHCP.

En este sentido, el proceso de revisión de la estructura programática para el proyecto de presupuesto de 2017, incluye la eliminación de 14 programas presupuestarios mediante los cuales se realizaba la transferencia de recursos a las entidades federativas bajo la modalidad de subsidios. La SHCP (2016a) establece, de forma

general, que la eliminación de estos programas se debe a que cumplieron con la función para la que fueron creados o no recibieron recursos en el ejercicio fiscal de 2016. Los programas que se eliminan son:

a) *Fondo de Apoyo a Migrantes*, cuyo objeto consiste en apoyar a los trabajadores migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de los albergues que los atiendan (DOF, 2016).
b) *Programa para la fiscalización del gasto federalizado* (PROFIS), que pretende fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales (DOF, 2016a).
c) *Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste (Yucatán)*, integrado en los *Proyectos de Desarrollo Regional* que tienen como objeto la asignación de subsidios federales para la realización de proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento con impacto en el desarrollo regional (DOF, 2015; 2016b).
d) *Fondo de pavimentación y desarrollo municipal*, programa para apoyar el desarrollo regional mediante el fomento de proyectos para la modernización de sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y obras de electrificación en los municipios con bajo nivel de desarrollo que cuenten con la experiencia, la maquinaria y la capacidad de aportar materiales y participación comunitaria para apoyar la ejecución de los proyectos (SHCP, 2014).
e) *Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional*, integrado en los *Proyectos de Desarrollo Regional* que tienen como objeto la asignación de subsidios federales para la realización de proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento con impacto en el desarrollo regional (DOF, 2015; 2016b).
f) *Fondo para Fronteras*, mediante el cual se realiza el otorgamiento de subsidios que se destinarán a coadyuvar a abatir la pobreza, a través de una estrategia de inclusión y bienestar social, así como a contribuir al desarrollo económico a través del otorgamiento de apoyos a proyectos que fomenten la creación, consolidación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas en las entidades federativas en cuyo territorio se encuentren las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, incluyendo al Estado de Baja California Sur (DOF, 2016c).
g) *Fondo de Infraestructura Deportiva*, cuyos recursos tienen como destino los proyectos de inversión en infraestructura deportiva, que comprendan acciones de obra pública y equipamiento deportivo, a fin de crear, ampliar y mejorar los espacios para la práctica del deporte en general y el de alto nivel competitivo (DOF, 2015a).
h) *Implementación del Sistema de Justicia Penal*, tuvo como fin apoyar financieramente a las entidades federativas en la implementación del Sistema de Justicia Penal, mediante el otorgamiento de recursos a través de mecanismos financieros que, en su caso, permitan su potenciación para ser destinados a los proyectos que apruebe la Unidad de Política y Control Presupuestario, previa opinión técnica de la

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, dependiente de la Secretaría de Gobernación (DOF, 2014).

i) *Fondo Sur- Sureste* (FONSUR), consiste en el otorgamiento de subsidios para sufragar, total o parcialmente, el costo de la elaboración de estudios, ejecución de programas y/o proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, cuando estén orientados a desarrollar las capacidades competitivas territoriales de cada una de las entidades federativas que conforman la región[1], a incrementar su capital físico o su capacidad productiva, así como a impulsar su desarrollo (DOF, 2016d).

j) *Fondo de Cultura*, cuyos recursos se destinan a la construcción, rehabilitación, remodelación y equipamiento de espacios artísticos y culturales para la consolidación de la infraestructura pública de los espacios dedicados a la difusión cultural (DOF, 2015a).

k) *Fortalecimiento Financiero*, programa que se enmarca dentro de otras provisiones económicas con la finalidad de apoyar a las entidades federativas en su fortalecimiento financiero para impulsar la inversión en el ejercicio fiscal 2016 (DOF, 2015; SHCP, 2016b).

l) *Contingencias Económicas*, programa que se enmarca dentro de otras provisiones económicas con la finalidad de atender las solicitudes de las entidades federativas en el concepto de contingencias económicas (DOF, 2014a; SHCP, 2014).

m) *Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo del Estado de México*, programa que se enmarca dentro de otras provisiones económicas para destinar recursos en apoyo al Estado de México para implementar y promover la operación y mantenimiento del programa de seguridad y monitoreo (DOF, 2015; SHCP, 2015c)

n) *Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal*, mediante el cual se aplican recursos para la generación de infraestructura, principalmente, pavimentación de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías, construcción, rehabilitación y remodelación de espacios educativos artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social (DOF, 2016e).

En contraste, con dicha revisión se integran 11 programas de modalidad *Específicos* a la estructura programática del Ramo 23, con los cuales se cubrirán diversos requerimientos de previsiones salariales, provisiones económicas y regulación presupuestaria; sin embargo, estos programas identificados por la SHCP como nuevos, no se presentan con asignación de recursos en el PPEF-2017, y son:

1) Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades;
2) Terminación de la Relación Laboral;
3) Regularización contable y compensada (Ingresos Excedentes);
4) Concentración de Recursos por Conversión de Plazas;
5) Medidas de Racionalidad y Austeridad Servicios Personales (Seguridad Social);
6) Medidas de Racionalidad y Ahorro Congelamiento de Plazas (Vacancia);

[1] La región del país constituida por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán (DOF, 2016d).

7) Reasignaciones Presupuestarias Ajuste del Gasto Público Gasto de Inversión;
8) Reasignaciones Presupuestarias Ajuste del Gasto Público Subsidios;
9) Reasignaciones Presupuestarias Ajuste del Gasto Público Gasto de Operación;
10) Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados; y,
11) Bienes que pasan a ser propiedad del Gobierno Federal.

De esta forma, mientras que el PEF-2016 aprobó 141,663.3 mdp para el Ramo 23 distribuidos entre 30 programas, de los cuales *Subsidios a las Tarifas Eléctricas*, *Proyectos de Desarrollo Regional*, *Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros* (FEIP), *Fondo Metropolitano* y *Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal* concentran el 57.0% de ese monto; la propuesta del PPEF-2017 contempla 93,606.2 mdp asignados a 17 programas presupuestarios (ver Cuadro 1).

Cuadro 1.
Presupuesto asignado al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas según estructura programática, 2016-2017
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

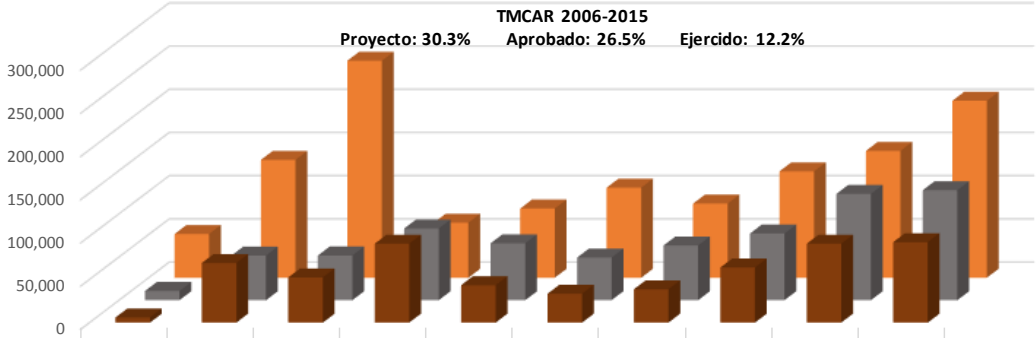
Programa presupuestario		PPEF-2016		PEF-2016		PPEF-2017		Variación PEF-2016 - PPEF-2016		Variación PPEF-2017 - PEF-2016	
		Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Absoluta	Porcentual relativa	Absoluta	Porcentual real*
Total		**102,856.7**	**100.0**	**141,663.3**	**100.0**	**93,606.2**	**100.0**	**38,806.5**	**37.7**	**-48,057.0**	**-36.1**
Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios		**55,395.1**	**53.9**	**93,768.4**	**66.2**	**52,840.3**	**56.4**	**38,373.3**	**69.3**	**-40,928.0**	**-45.5**
Otros Subsidios		*55,395.1*	*53.9*	*93,768.4*	*66.2*	*52,840.3*	*56.4*	*38,373.3*	*69.3*	*-40,928.0*	*-45.5*
U019	Fondo Regional	7,192.7	7.0	7,192.7	5.1	2,315.6	2.5	0.0	0.0	-4,877.1	-68.8
U022	Programas Regionales			1,716.3	1.2			1,716.3	n.a.	-1,716.3	-100.0
U033	Fondo de Apoyo a Migrantes			300.0	0.2			300.0	n.a.	-300.0	-100.0
U037	Programa para la fiscalización del gasto federalizado	335.0	0.3	335.0	0.2			0.0	0.0	-335.0	-100.0
U052	Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste (Yucatán)	200.0	0.2	200.0	0.1			0.0	0.0	-200.0	-100.0
U057	Fondo Metropolitano	10,400.3	10.1	10,400.3	7.3	3,240.2	3.5	0.0	0.0	-7,160.1	-69.8
U075	Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	600.0	0.6	600.0	0.4			0.0	0.0	-600.0	-100.0
U084	Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional	100.0	0.1	100.0	0.1			0.0	0.0	-100.0	-100.0
U085	Fondo para Fronteras			1,600.0	1.1			1,600.0	n.a.	-1,600.0	-100.0
U087	Fondo de Capitalidad	2,500.0	2.4	4,000.0	2.8			1,500.0	60.0	-4,000.0	-100.0
U090	Fondo Sur-Sureste			500.0	0.4			500.0	n.a.	-500.0	-100.0
U093	Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos	4,067.1	4.0	4,067.1	2.9	4,114.7	4.4	0.0	0.0	47.6	-2.1
U116	Provisión para la Armonización Contable			55.9	0.0	55.9	0.1	55.9	n.a.	0.0	-3.2
U128	Proyectos de Desarrollo Regional			19,771.4	14.0			19,771.4	n.a.	-19,771.4	-100.0
U129	Subsidios a las Tarifas Eléctricas	30,000.0	29.2	30,000.0	21.2	43,114.0	46.1	0.0	0.0	13,114.0	39.1
U130	Fortalecimiento Financiero			1,481.0	1.0			1,481.0	n.a.	-1,481.0	-100.0
U131	Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México			1,500.0	1.1			1,500.0	n.a.	-1,500.0	-100.0
U132	Fondo para el Fortalecimiento de la Infreastructura Estatal y Municipal			9,948.7	7.0			9,948.7	n.a.	-9,948.7	-100.0
Desempeño de las Funciones		**39,067.0**	**38.0**	**39,500.2**	**27.9**	**34,550.5**	**36.9**	**433.2**	**1.1**	**-4,949.7**	**-15.3**
Específicos		*39,067.0*	*38.0*	*39,500.2*	*27.9*	*34,550.5*	*36.9*	*433.2*	*1.1*	*-4,949.7*	*-15.3*
R001	Situaciones laborales supervenientes	9,548.1	9.3	9,492.2	6.7	9,558.7	10.2	-55.9	-0.6	66.4	-2.5
R003	Seguridad y Logística	1,169.8	1.1	1,169.8	0.8	1,169.8	1.2	0.0	0.0	0.0	-3.2
R007	Comisiones y pago a CECOBAN	85.3	0.1	85.3	0.1	85.3	0.1	0.0	0.0	0.0	-3.2
R010	CONACYT	3,068.3	3.0	3,159.3	2.2	2,450.3	2.6	91.0	3.0	-709.0	-24.9
R011	Fiscalización	29.3	0.0	29.9	0.0	21.8	0.0	0.6	2.0	-8.1	-29.4
R066	Programa de Separación Laboral	2,135.2	2.1	2,135.2	1.5	882.4	0.9	0.0	0.0	-1,252.8	-60.0
R079	CNH-CRE	781.2	0.8	781.2	0.6	781.2	0.8	0.0	0.0	0.0	-3.2
R080	FEIEF	3,021.1	2.9	3,110.7	2.2	2,412.6	2.6	89.6	3.0	-698.1	-24.9
R081	FEIP	10,385.1	10.1	10,693.0	7.5	8,293.4	8.9	307.9	3.0	-2,399.6	-24.9
R125	Provisiones Salariales y Económicas	8,843.6	8.6	8,843.6	6.2	8,895.1	9.5	0.0	0.0	51.5	-2.6
Compromisos de Gobierno Federal		**8,394.7**	**8.2**	**8,394.7**	**5.9**	**6,215.3**	**6.6**	**0.0**	**0.0**	**-2,179.4**	**-28.3**
Desastres Naturales		*8,394.7*	*8.2*	*8,394.7*	*5.9*	*6,215.3*	*6.6*	*0.0*	*0.0*	*-2,179.4*	*-28.3*
N001	Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	8,036.0	7.8	8,036.0	5.7	6,036.0	6.4	0.0	0.0	-2,000.0	-27.3
N002	Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	358.7	0.3	358.7	0.3	179.4	0.2	0.0	0.0	-179.4	-51.6

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.
* Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2017=100, con una variación anual de 3.3%.
Fuente: Elaboración propia con información del PPEF-2016, PEF-2016 y el PPEF-2017, SHCP.

I. Evolución de las Provisiones Salariales y Económicas 2006-2015

Durante el periodo 2006-2015, con excepción de los años 2007, 2008 y 2009, la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto mayor a lo originalmente planteado por el Ejecutivo Federal para el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas (ver Gráfica 2), ya sea por la ampliación de asignaciones presupuestarias a diversos programas o, en mayor medida, por la incorporación de fondos y/o programas no contemplados en el proyecto de presupuesto. Ejemplo de lo anterior son la integra en el PEF-2006 del *Programa de Reconstrucción*, dirigido a los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas Veracruz y Yucatán; y los *Fondos Metropolitanos*, que iniciaron su aplicación en el Valle de México (Distrito Federal, México e Hidalgo) y que a partir de 2008 se ampliaron a zonas metropolitanas de otras entidades federativas; y en el PEF-2007 se adicionaron el *Fondo Municipal*, focalizado en los 10 estados con menor índice de desarrollo humano (IDH)[2].

Gráfica 2.
Recursos asignados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, 2006-2015
(Millones de pesos corrientes)



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Proyecto	5,998.7	68,965.2	52,240.3	91,230.2	43,239.5	33,496.3	38,567.3	63,773.0	91,304.3	93,095.0
Aprobado	10,748.8	51,612.3	51,737.0	82,935.3	65,822.7	49,324.9	63,322.9	77,112.1	122,956.7	127,306.9
Ejercido	50,673.0	136,449.6	251,058.1	63,773.0	80,116.4	104,327.8	85,837.6	123,107.8	146,796.2	204,773.2

Nota: Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2017=100.
Fuente: Elaboración propia con información del PPEF 2006-2015, PEF 2006-2015 y CHPF 2006-2015, SHCP.

No obstante, durante este periodo el gasto ejercido por concepto de Provisiones Salariales y Económicas superó de forma importante a la asignación aprobada en el presupuesto de egresos correspondiente; las erogaciones extraordinarias registradas en este periodo se deben en mayor medida a la obtención de ingresos excedentes destinados a diversos fondos de estabilización y al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Este escenario de gasto extraordinario se presenta de forma recurrente en el periodo, particularmente en los años 2006, 2007, 2008 y 2011, donde se observa lo siguiente:

A. En 2006 se ejercieron 39,924.2 mdp adicionales a lo presupuestado, que representa una ampliación de 4.7 veces la asignación PEF, derivado en mayor medida de:

[2] Los estados incluidos originalmente son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; a pesar de adicionar en este programa a Campeche, no hay registro de asignación o ejercicio de recursos presupuestarios a la entidad. A partir del PPEF-2014 se integra a Guanajuato y a San Luis Potosí.

i) El *Fondo de Estabilización de los Ingreso Petroleros*, que erogó 22,877.6 mdp provenientes de transferencias del derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización y del derecho sobre extracción de hidrocarburos.

ii) El ejercicio de 11,870.3 mdp del *Programa de la Conclusión de la Relación Laboral* cuando no se habían aprobado recursos para dicho fin.

iii) El gasto adicional de 9,276.0 mdp en el *Fondo de Desastres Naturales* (FONDEN) para atender las contingencias climatológicas que se presentaron en ese año.

B. En 2007 se erogaron 2.6 veces el presupuesto aprobado para el ramo, equivalente a un incremento de 84,837.3 mdp, debido principalmente a:

i) Erogaciones por 28,026.3 mdp del *Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas* (FEIEF) provenientes de recursos excedentes derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo.

ii) Mediante el *Fondo de Estabilización de los Ingreso Petroleros* (FEIP) se erogaron 27,718.9 mdp provenientes de transferencias del derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización y del derecho sobre extracción de hidrocarburos.

iii) Asignaciones de recursos derivados de ingresos excedentes al *Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones* (FARP) por 19,546.9, a la *Atención de Desastres Naturales* por 13,008.4 mdp y al *Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados* (FIES) por 6,939.9 mdp.

iv) El gasto por 10,658.7 mdp en *Acciones de Desarrollo Regional*, cuando no se tenían previstos en el presupuesto aprobado.

v) Gastos adicionales en el FONDEN por 5,479.1 mdp.

C. En 2008 se ejercieron recursos 4.9 veces superiores a lo aprobado en el Ramo 23, equivalentes a una ampliación de 199,321.0 mdp, para alcanzar al cierre del ejercicio 251,058.1 mdp. Dicha ampliación de ramo obedeció en esencia a que:

i) Se asignaron 77,561.7 mdp al FARP; 26,088.3 mdp al FIES; 6,408.9 mdp al FEIEF; 9,982.8 mdp al FEIP y 16,199.5 mdp al *Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura*. Lo recursos destinados a dichos conceptos, en todos los casos provienen de los ingresos excedentes obtenidos en el ejercicio fiscal.

ii) Se destinaron 70,900.3 mdp al *Fideicomiso para dar cumplimiento a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*.

iii) Se ejercieron recursos adicionales en *Acciones de Desarrollo Regional* por 20,976.0 mdp, cuando se tenían previstos 899.5 mdp en el presupuesto aprobado.

iv) Hubo gastos asignaciones adicionales a lo presupuestado al FONDEN por 7,405.0 mdp.

v) Se asignaron 2,000.0 mdp al *Fideicomiso para coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios* (FIDEM) y 1,000.0 mdp para el *Apoyo Federal para Saneamiento Financiero* cuando originalmente no se habían previsto recursos para dichos conceptos.

D. En 2011 se ejercieron dos veces más recursos de los previstos en el presupuesto, lo que representó una ampliación de 55,002.9 mdp, como resultado de que:

i) Se destinaron recursos excedentes del derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo al FEIEF que ascendieron a 24,151.9 mdp.

ii) El FONDEN reporta una asignación de recursos adicionales por 21,400 mdp, derivados de la aplicación de ingresos excedentes.

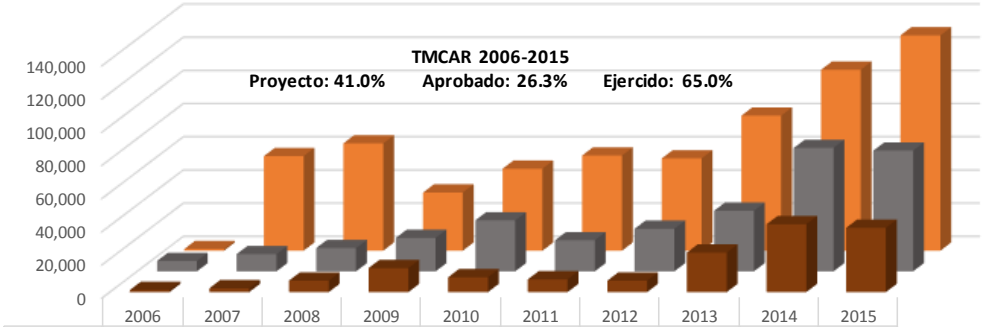
iii) Se destinaron 5,601.4 mdp al FEIP provenientes del derecho sobre extracción de hidrocarburos.

iv) Los *Programas Regionales* reportaron una ampliación de 11,486.9 mdp, cuando se le habían presupuestado 300 mdp.

v) Se erogaron 2,629.1 mdp del *Programa de la Conclusión de la Relación Laboral* cuando no se habían aprobado recursos para dicho fin.

Por otro lado, en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas se integran diversos fondos y/o programas presupuestarios que constituyen gasto federalizado, es decir, recursos aprobados en el PEF para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal[3]. Una constante durante el periodo de análisis, es que el gasto ejercido termina superando las asignaciones aprobadas para cada ejercicio fiscal. De hecho, en el lapso de estos 10 años, el gasto ejercido presenta una tasa media de crecimiento anual real (TMCAR) de 65.0%, mientras que el presupuesto aprobado lo hace a un ritmo de 26.3% (ver Gráfica 3).

Gráfica 3.
Gasto Federalizado asignado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, 2006-2015
(Millones de pesos corrientes)



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Proyecto	1,228.2	2,253.5	6,852.1	14,415.7	8,900.0	7,630.0	6,827.6	23,790.2	40,858.5	38,672.2
Aprobado	6,228.2	10,362.3	14,031.8	20,155.1	30,740.0	18,741.0	25,647.1	36,520.9	74,384.6	72,756.8
Ejercido	1,000.0	57,012.0	64,698.7	35,080.4	49,427.0	57,371.5	55,618.3	81,392.0	109,050.6	129,791.2

Nota: Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2017=100.
Fuente: Elaboración propia con información del PPEF 2006-2015, PEF 2006-2015 y CHPF 2006-2015, SHCP.

Los programas que contribuyeron a este escenario al presentar las diferencias más significativas entre lo aprobado y lo ejercido durante el periodo 2006-2015 son: *Acciones de Desarrollo Regional* (2007-2008); *Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados* (FIES); *Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas*[4] (FEIEF); *Apoyo Federal para Saneamiento Financiero* (2008-2013); *Apoyo Federal a Entidades Federativas para Cubrir Adeudos de Energía Eléctrica* (2009-2015); *Programas Regionales*, particularmente en 2011 y 2013, al ejercer un gasto, en ese orden, 38.3 y 12.4 veces mayor a lo aprobado; y *Contingencias*

[3] Artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
[4] Hasta 2014 se denominó Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo.

Económicas, que en 2014 y 2015 observó un ejercicio, respectivamente, 51.3 y 69.2 veces mayor su asignación presupuestaria[5].

II. Consideraciones adicionales

Si bien los recursos asignados como Provisiones Salariales y Económicas son relevantes al tener como destino principal el desarrollo regional y municipal, a través de programas y proyectos de infraestructura (Kinto *et. al.*, 2015); organismos como México Evalúa (2016) han calificado al Ramo 23 como el que presenta más problemas de transparencia dentro del presupuesto, ya que alberga programas y proyectos que carecen de lineamientos, reglas de operación y esquemas de evaluación.

En este sentido, en el "Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014", la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2016) encuentra que sólo 14 de los 20 programas que ejercieron recursos en el ejercicio fiscal 2014 se norman por reglas o lineamientos de operación: *FEIEF*; *Fondos Metropolitanos*; *Fondo Regional*; *Fondo de Pavimentación y Espacios Deportivos para Municipios*; *Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad*; *Fondo de Apoyo a Migrantes*; *PROFIS*; *Proyectos de Desarrollo Regional*; *Proyecto para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste (Yucatán)*; *Programa para el Rescate de Acapulco Tradicional*; *Fondo de Capitalidad*; *Fondo de Cultura*; *Fondo de Infraestructura Deportiva*; y *Fondo Sur-Sureste*.

En el caso de los programas *Contingencias Económicas*, *Programas Regionales* y *DIF-DF*, la ASF señala que no tienen lineamientos o reglas de operación que establezcan los criterios para la distribución y aplicación de los recursos ejercidos; sin embargo, con información proporcionada de forma directa por la SHCP, identifica que su implementación se realiza a través de un Convenio marco en el que se establecen los mecanismos para la transferencia, aplicación, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos federales que entregue la propia SHCP a la entidad federativa[6].

[5] Los montos aprobados a este programa son 979.4 mdp en 2014 y 1,012.7 mdp en 2015; se ejercieron, respectivamente, 50,228.9 mdp y 70,100.0 mdp.
[6] Lo anterior, de conformidad a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento (ASF, 2016).

Fuentes de consulta

Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2016), *Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas y Municipios*, en "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014"., enlace: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0089_a.pdf.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2015). *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, publicado el 27 de noviembre.

_____ (DOF, 2016). *Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes*, publicado el 7 de septiembre.

_____ (DOF, 2016a). *Acuerdo por el que se publican las Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal de 2016*, publicado el 31 de marzo.

_____ (DOF, 2016b). *Lineamientos de Operación de los Proyectos de Desarrollo Regional*, publicado el 29 de enero.

_____ (DOF, 2014). *Lineamientos para apoyar la implementación del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas*, publicado el 31 de enero.

_____ (DOF, 2016c). *Lineamientos de Operación del Fondo para Fronteras*, publicado el 4 de marzo.

_____ (DOF, 2015a). *Lineamientos de operación del Fondo de Cultura y Fondo de Infraestructura Deportiva*, publicado el 30 de enero.

_____ (DOF, 2016d). *Lineamientos de Operación del Fondo Sur-Sureste*, publicado el 29 de enero.

_____ (DOF, 2014a). *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, publicado el 3 de diciembre.

_____ (DOF, 2016e). *Lineamientos de Operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal*, publicado el 29 de enero.

Kinto Reyes, Manuel; Baeza Huesca, Tito; Panti Garza, Humberto y Carrillo Aguado, Gerardo E. (2015, octubre 5), *Gasto Federalizado en Presupuesto de Egresos 2016. Proyecto en Proceso de Aprobación*, Reporte Especial, Finanzas Públicas, FitchRatings.

México Evalúa (2016, septiembre 8). Estampas de nuestro desorden presupuestal, publicado el 15 de agosto, enlace: http://mexicoevalua.org/2016/08/15/estampas-de-nuestro-desorden-presupuestal/

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*, enlace: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2017/introduccion.

_____ (2015). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, enlace: http://www.pef.hacienda.gob.mx/.

_____ (SHCP, 2015a), *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016*, http://ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/.

_____ (SHCP, 2015b), *Presupuesto de Egresos de la Federación. Proyecto 2016. Versión Ciudadana*, enlace: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Presupuestacion/ppef2016.pdf

_____ (2016a). *Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2017*, enlace: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110148/1_Estructuras_Program_ticas_a_emplear_para_el_proyecto_de_PEF_2017.pdf.

_____ (2014). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Estrategia programática. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, enlace: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/index.html

_____ (2016b). *Convenio para el otorgamiento de subsidios que celebran por una parte el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno de la Ciudad de México con cargo a la asignación prevista en el renglón de otras Provisiones Económicas denominada "Fortalecimiento Financiero", contenido en el Anexo 20del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, enlace: http://transparenciacuauhtemoc.com/docs/Convenio-Fortalecimiento-Financiero-Cuauhtemoc-300-mdp.pdf.

_____ (2015c). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Estrategia programática. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, enlace: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/23/r23_ep.pdf.

Fuentes de consulta electrónicas

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Paquete Económico y Presupuesto 2006 a 2015, enlace: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

_____ Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2006 a 2015, enlace: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica.

Leyes u ordenamientos

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (vigente), enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Coordinación Ejecutiva de Investigación
Dr. Gerardo Esquivel Hernández

Dirección General de Finanzas
Mtro. Noel Pérez Benítez

Elaborado por la Dirección General de Finanzas
Mtro. Vladimir Herrera González
Mtra. Gabriela Morales Cisneros

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Finanzas, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097

Información para consultar en la biblioteca digital:
Titulo: Análisis de los recursos destinados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.
Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario.
Subcolección: Paquete Económico.
Número: 4.112
Fecha de publicación: Noviembre 2016.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,06020 México, D. F.
Distribución gratuita. Impreso en México.

@IBDSenado IBDSenado www.senado.gob.mx/ibd/