

RECURSOS ASIGNADOS AL RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2021

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS

OCTUBRE 2020

SERIE: SEGUIMIENTO AL CICLO PRESUPUESTARIO



Propósito del documento “Recursos asignados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021”

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 (DGF) 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.

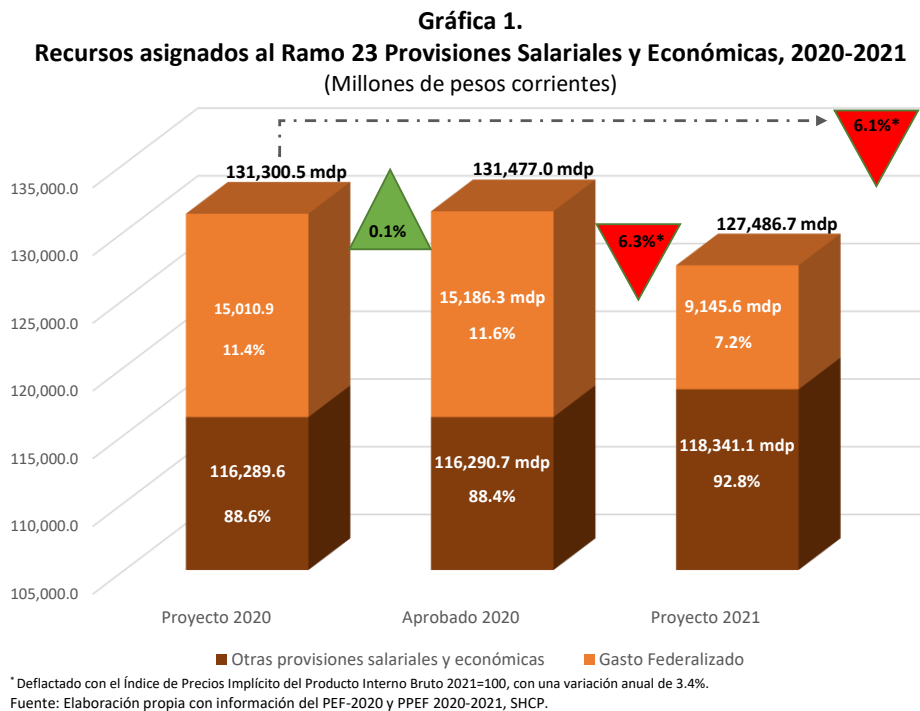
En cumplimiento de esta responsabilidad, se elabora un análisis relevante, objetivo, imparcial, oportuno y eficiente de la evolución de los recursos destinados al Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021 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 presente documento analiza los principales componentes del gasto propuesto para el Ramo 23 en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021; asimismo, presenta un comparativo con lo aprobado en 2020 y expone la información más destacada sobre la asignación de recursos a nivel de programa presupuestario.

Recursos asignados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 (PPEF-2021), el Ejecutivo Federal contempla asignar 127,486.7 millones de pesos (mdp) para el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas (ver Gráfica 1); este monto implica una disminución real de 6.3% respecto a lo aprobado en 2020 y 6.1% en comparación con lo planteado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PPEF-2020). Los programas *Subsidios a las Tarifas Eléctricas, Provisiones Salariales y Económicas y Situaciones laborales supervenientes* concentran el 77.3% de la previsión presupuestaria para el Ramo 23.

Por su parte, los fondos y/o programas presupuestarios de Provisiones Salariales y Económicas que constituyen gasto federalizado suman 9,145.6 mdp, que representa el 7.2% del presupuesto total contemplado para el Ramo 23; este monto implica una reducción anual real de 41.8% en comparación con la asignación aprobada para el presente ejercicio fiscal.



I. Aspectos generales del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas

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 (SHCP, 2019):

- 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.

Los recursos previstos para el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el PPEF-2021 significan el 2.8% del gasto programable del Sector Público; asignación que representa una menor relevancia presupuestal respecto a los ramos generales 19 Aportaciones a Seguridad Social (961,026.5 mdp) y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (777,842.9 mdp) y es superior a la de Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (58,254.3 mdp) (IBD, 2020).

Por otra parte, en el planteamiento del PPEF-2021, el 7.2% de recursos del Ramo 23 comprenden asignaciones para los fondos y/o programas presupuestarios de Provisiones Salariales y Económicas que constituyen gasto federalizado. Este porcentaje es equivalente a 9,145.6 mdp, que se asignan en 3 programas presupuestarios:

1. *Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (75.4%)*, los recursos se deberán destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico causado por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, como son: I. Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad de aire, sistemas de abastecimiento, distribución y almacenamiento de agua potable; II. Obras que preserven áreas naturales, como reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua; III. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes urbanos, metrocable de transporte o equivalentes; IV. Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, construcción de caminos rurales y alimentadores, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público y electrificación; y, V. Obras y equipamiento de protección civil y reconstrucción de infraestructura por desastres naturales (DOF, 2015).
2. *Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (24.0%)*, es el mecanismo que permite al Gobierno de México cubrir las diferencias entre las participaciones en ingresos federales observadas que derivan del comportamiento real de la actividad económica y las presupuestadas al inicio del año, con lo que se garantiza que dichos ingresos de las entidades federativas, no tengan ninguna afectación a pesar de que exista una disminución en la recaudación federal participable (SHCP, 2020a).
3. *Provisión para la Armonización Contable (0.5%)*, mediante el cual se destinan recursos para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas y a los municipios para la capacitación y profesionalización de las unidades administrativas competentes en materia de contabilidad gubernamental, así como para la modernización de tecnologías de la información y comunicaciones que permitan el cumplimiento de la armonización contable de los tres órdenes de gobierno conforme a lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (SHCP, 2020).

Esta integración del gasto federalizado deriva de la propuesta del Ejecutivo Federal en la que no se contempla asignación de recursos para los otros 3 fondos que se incluyeron en el PEF-2020:

- 1) *Fondo Metropolitano*, mediante el cual se busca canalizar recursos a programas y proyectos de infraestructura, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento territorial para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas (SHCP, 2019).
- 2) *Fondo Regional*, programa destinado para apoyar a las 10 entidades federativas con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH); mediante programas y proyectos de inversión destinados a permitir el acceso de la población a los servicios básicos de educación y salud, mantener e incrementar el capital físico o la capacidad productiva, así como de infraestructura básica, mediante la construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura pública y su equipamiento (SHCP, 2019).
- 3) *Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad*, tiene por objeto dotar de recursos a las entidades federativas para promover la integración y acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, en igualdad de condiciones con las demás, mediante el transporte público adaptado e infraestructura pública incluyente (SHCP, 2019; DOF, 2020).

Por tanto, de aprobarse el presupuesto en los términos planteados en el PPEF-2021, el gasto federalizado del Ramo 23 perdería participación en el total y observaría una tasa media de crecimiento anual real (TMCAR) negativa de 1.1% para el periodo 2006-2021; mientras que los Otros conceptos de Provisiones Salariales y Económicas tendrían una TMCAR de 19.8% (ver Gráfica 2).

Gráfica 2.
Evolución de los recursos asignados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas por concepto, 2006-2021
(Millones de pesos corrientes)



P: Proyecto.

* Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2021=100, con una variación anual de 3.4%.

Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2006-2020 y el PPEF-2021, SHCP.

II. Programas presupuestarios del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas 2020-2021

La asignación de 127,486.7 mdp para el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas prevista en el PPEF-2021 se distribuye entre 13 programas presupuestarios. El 54.9% (70,000.0 mdp) corresponde a la previsión presupuestaria del programa *Subsidios a las Tarifas Eléctricas*, mediante el cual se cubre el subsidio que otorga el Gobierno Federal, a través de la Comisión Federal de Electricidad, al usuario final del servicio de energía eléctrica; el 11.6% (14,742.2 mdp) para *Provisiones Salariales y Económicas*, que se refiere a conceptos de medidas de incremento en percepciones, creación de plazas, aportaciones en términos de seguridad social u otras medidas de carácter laboral o económico que perciben los servidores públicos al servicio de la Federación; el 10.8% (13,790.3 mdp) para *Situaciones laborales supervenientes*, relativo a las aportaciones que el Gobierno Federal realiza a favor de los servidores públicos al servicio del Estado sindicalizados y de confianza inscritos en el Fondo De Ahorro Capitalizable (FONAC) para apoyar a los servidores públicos en sus percepciones y fomentar en ellos el hábito del ahorro, así como incorporar recursos para prestaciones de seguridad social con relación al esquema de seguros a cargo del Gobierno Federal a favor de los servidores públicos federalizados de las dependencias y entidades y cumplir con las obligaciones pactadas en las pólizas de seguros originadas por causas supervenientes; y el restante 22.7% (63,787.3 mdp) se distribuye entre 10 programas (Cuadro 1).¹

En el comparativo anual, la estructura programática para el Ramo 23, definida por el Ejecutivo Federal en el PPEF-2021, implica reducciones anuales para 15 programas, toda vez que en el PEF-2020 los recursos aprobados para este Ramo se distribuyeron entre 16 programas. Los casos más significativos son el *Fondo Regional*, el *Fondo Metropolitano* y el *Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad* para los cuales no se contempla asignación de recursos para el siguiente año.

En contraste, el *Fondo de Desastres Naturales* (FONDEN), es el único programa cuya asignación presupuestaria significa un incremento real respecto a lo aprobado para 2020 (151.7%). El FONDEN es un instrumento de coordinación intergubernamental e interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, que permitan apoyar a las entidades federativas, así como a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) cuando los daños ocasionados superen su capacidad financiera y operativa de respuesta en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil (SHCP, 2019).

¹ Definición de los programas tomada de SHCP (2019; 2020).

Cuadro 1.
Presupuesto asignado al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas según estructura programática, 2020-2021
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Programa presupuestario	PPEF-2020		PEF-2020		PPEF-2021		Variación PPEF-2021 - PPEF-2020		Variación PPEF-2021 - PEF-2020	
	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %
Total	131,300.5	100.0	131,477.0	100.0	127,486.7	100.0	-3,813.7	-6.1	-3,990.2	-6.3
Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios	82,419.1	62.8	82,595.6	62.8	76,950.2	60.4	-5,468.9	-9.7	-5,645.4	-9.9
<i>Otros Subsidios</i>	82,419.1	62.8	82,595.6	62.8	76,950.2	60.4	-5,468.9	-9.7	-5,645.4	-9.9
U019 Fondo Regional	1,868.8	1.4	1,988.8	1.5			-1,868.8	-100.0	-1,988.8	-100.0
U057 Fondo Metropolitano	3,300.0	2.5	3,300.0	2.5			-3,300.0	-100.0	-3,300.0	-100.0
U075 Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	400.0	0.3	400.0	0.3			-400.0	-100.0	-400.0	-100.0
U093 Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos	6,850.3	5.2	6,850.3	5.2	6,900.2	5.4	49.9	-2.6	49.9	-2.6
U116 Provisión para la Armonización Contable			56.5	0.0	50.0	0.0	50.0	n.a.	-6.5	-14.4
U129 Subsidios a las Tarifas Eléctricas	70,000.0	53.3	70,000.0	53.2	70,000.0	54.9	0.0	-3.3	0.0	-3.3
Desempeño de las Funciones	44,881.4	34.2	44,881.4	34.1	41,609.2	32.6	-3,272.2	-10.4	-3,272.2	-10.4
<i>Específicos</i>	44,881.4	34.2	44,881.4	34.1	41,609.2	32.6	-3,272.2	-10.4	-3,272.2	-10.4
R001 Situaciones laborales supervenientes	13,388.7	10.2	13,388.7	10.2	13,790.3	10.8	401.7	-0.4	401.7	-0.4
R007 Comisiones y pago a CECOBAN	86.0	0.1	86.0	0.1	86.0	0.1	0.0	-3.3	0.0	-3.3
R010 CONACYT	2,683.2	2.0	2,683.2	2.0	2,229.8	1.7	-453.4	-19.7	-453.4	-19.7
R011 Fiscalización	23.7	0.0	23.7	0.0	18.5	0.0	-5.2	-24.4	-5.2	-24.4
R066 Programa de Separación Laboral	1,000.0	0.8	1,000.0	0.8	1,000.0	0.8	0.0	-3.3	0.0	-3.3
R080 FEIEF	2,641.9	2.0	2,641.9	2.0	2,195.4	1.7	-446.5	-19.7	-446.5	-19.7
R081 FEIP	9,081.5	6.9	9,081.5	6.9	7,546.9	5.9	-1,534.6	-19.7	-1,534.6	-19.7
R125 Provisiones Salariales y Económicas	15,976.4	12.2	15,976.4	12.2	14,742.2	11.6	-1,234.2	-10.8	-1,234.2	-10.8
Compromisos de Gobierno Federal	4,000.0	3.0	4,000.0	3.0	8,927.3	7.0	4,927.3	115.8	4,927.3	115.8
<i>Desastres Naturales</i>	4,000.0	3.0	4,000.0	3.0	8,927.3	7.0	4,927.3	115.8	4,927.3	115.8
N001 Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	3,800.0	2.9	3,353.0	2.6	8,727.3	6.8	4,927.3	122.0	5,374.3	151.7
N002 Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	200.0	0.2	647.0	0.5	200.0	0.2	0.0	-3.3	-447.0	-70.1

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 2021=100, con una variación anual de 3.4%.

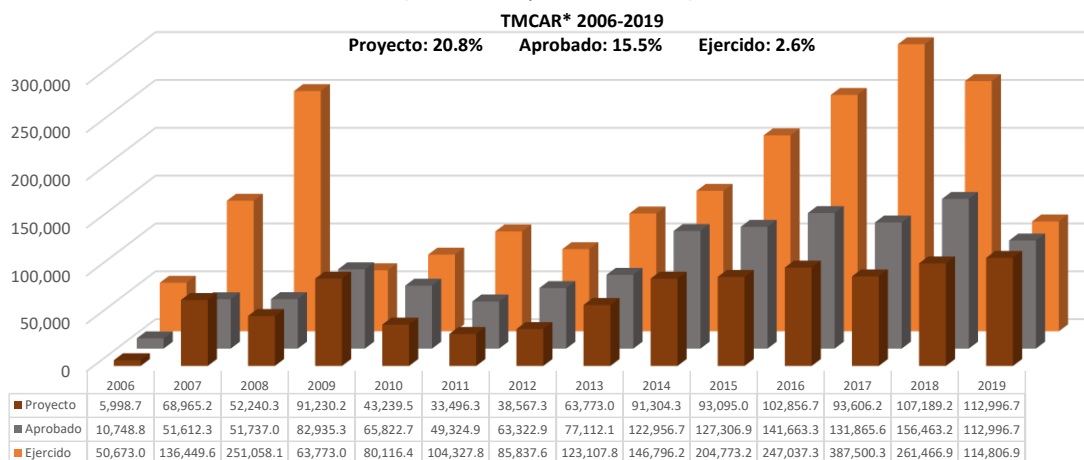
Fuente: Elaboración propia con información del PEF-2020 y el PPEF 2020-2021, SHCP.

Consideraciones adicionales

En documentos de revisión del gasto en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, Morales y Herrera (2018; 2016) señalan que los recursos que la Cámara de Diputados ha aprobado para el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas después de la discusión del PPEF para el periodo 2006-2017, con excepción de los años 2007, 2008 y 2009, ha sido mayor respecto a lo originalmente planteado por el Ejecutivo Federal (ver Figura 3); 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. Esta situación se mantuvo en 2018, para 2019 el presupuesto aprobado al Ramo 23 fue el que se propuso por el Ejecutivo Federal en el proyecto correspondiente.

Adicionalmente, durante el periodo 2006-2018 el gasto ejercido por concepto de Provisiones Salariales y Económicas ha superado de forma importante a la asignación aprobada en el presupuesto de egresos correspondiente; lo anterior se presentaba en mayor medida por erogaciones realizadas durante cada ejercicio fiscal en programas no contemplados en el presupuesto aprobado y a la asignación de ingresos excedentes en diversos fondos de estabilización y el FONDEN. Sin embargo, a partir de 2017 y hasta 2019, el mayor gasto ejercido en el Ramo 23 está impulsado por la ampliación de gasto para cubrir *Subsidios a las tarifas eléctricas*.

Gráfica 3.
Recursos destinados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, 2006-2019
(Millones de pesos corrientes)



* Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2021=100.

Fuente: Elaboración propia con información del PPEF 2006-2019, el PEF 2006-2019 y la CHPF 2006-2019, SHCP.

Fuentes de consulta

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2020, febrero 28), *Lineamientos de Operación del Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad para el ejercicio fiscal 2020*, enlace: <https://bit.ly/3n8XCa2>.

_____ (2015, junio 4), *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos*, enlace: <https://bit.ly/3l34fJ5>.

Morales Cisneros, Gabriela y Herrera González, Vladimir (2018), *Revisión del Presupuesto del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, 2017-2018*, enlace: <https://bit.ly/36n9l9p>.

_____ (2016), *Análisis de los recursos destinados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017*, enlace: <https://bit.ly/3jmKsE5>.

Instituto Belisario Domínguez (IBD, 2020), *Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal de 2021*, enlace: <https://bit.ly/2GvCV7u>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2020, septiembre 8), *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021*, enlace: <https://bit.ly/2SutTKJ>.

_____ (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. Estrategia Programática*, enlace: <https://bit.ly/3cNThUU>.

_____ (SHCP, 2020a, julio 16), *Hacienda transfirió a las entidades federativas recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas*, Comunicado No. 059, enlace: <https://bit.ly/2HP9M7O>.

Fuentes de consulta electrónicas

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Paquete Económico y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 a 2021, enlace: <https://bit.ly/3ipb8Tc>.

_____ Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 a 2020, enlace: <https://bit.ly/3ipb8Tc>.

_____ Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2006 a 2019, enlace: <https://bit.ly/3inohvY>.

Leyes y Reglamentos

Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. (vigente). Enlace: <https://bit.ly/33inisT>.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. (vigente). Enlace: <https://bit.ly/30oQa0J>.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Elaborado por la Dirección General de Finanzas

Mtra. Gabriela Morales Cisneros

Colaboración:

Lic. Vladimir Herrera González

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet del Instituto Belisario Domínguez:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3177>

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:

Título: Recursos asignados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021

Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario

Subcolección: Paquete Económico

Número: 4.329

Fecha de publicación: Octubre 2020

“Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República”.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.



@IBDSenado



IBDSenado

www.ibd.senado.gob.mx

