

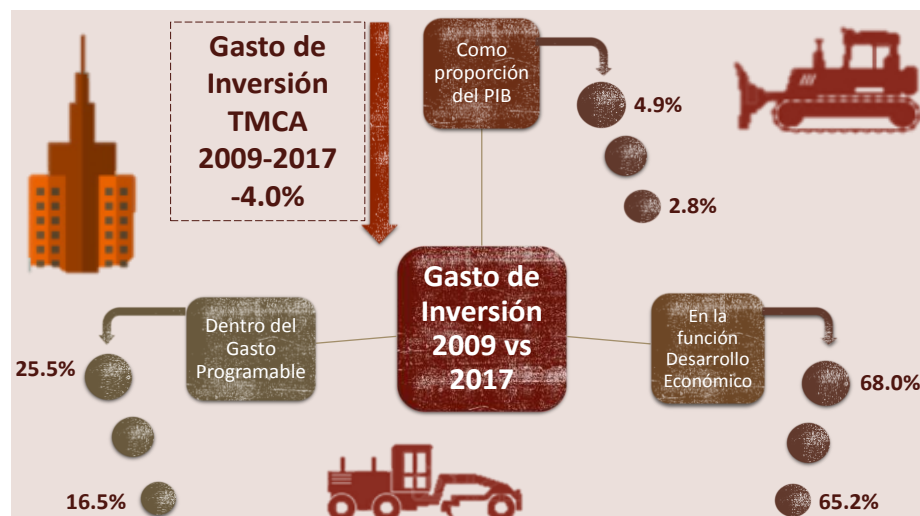
El Gasto Público en Inversión, 2009-2017

Esta nota tiene como propósito analizar la tendencia reciente de la Inversión Pública en México, particularmente de la Inversión Física, así como, grosso modo, su posible repercusión en diversos indicadores de: competitividad económica; educación, salud y reducción de la pobreza; pues si bien los estudios empíricos arrojan resultados diversos sobre la magnitud del impacto que tiene la inversión pública en infraestructura sobre el crecimiento económico, lo cierto es que un déficit en infraestructura básica sí disminuye la competitividad económica¹ y la calidad del capital humano.

Aspectos Relevantes

- Durante el periodo de análisis, el Gasto de Inversión aprobado ha decrecido en promedio anual 4.0 por ciento en términos reales, mientras que el Gasto Corriente se incrementó 2.8 por ciento.

- En 2009 el Gasto de Inversión representó 25.5 por ciento del total del Gasto Programable y en 2017 significa 16.5 por ciento del mismo, es decir 9 puntos menos.



- Entre 2009 y 2017 también se ha registrado una importante caída del Gasto de Inversión como proporción del PIB, al pasar de 4.9 por ciento a 2.8 por ciento.

¹ “La calidad de la infraestructura física afecta claramente a la productividad de un país, la competitividad de sus exportaciones y sus posibilidades de atraer inversión extranjera”. Akitoby, Bernardin; Hemming, Richard; y Schwartz, Gerd. *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. Temas de economía No. 40, Fondo Monetario Internacional, 2007.

- En 2017, 65.2 por ciento de los recursos de inversión se concentran en funciones de Desarrollo Económico, contra el 68 por ciento registrado en 2009.
- La inversión pública en infraestructura física en sectores estratégicos ha caído, por ejemplo, en Educación se ha reducido 7.4 por ciento en promedio anual, entre 2009 y 2017.
- Al cierre del primer trimestre de 2017, el 52.1 por ciento del total del rezago del Gasto Programable lo determinó el Gasto de Inversión, y con respecto al mismo trimestre de 2016, la Inversión registró la mayor caída del periodo de estudio, 21.7 por ciento a tasa real.
- El Gasto Programable se concentra en el Gasto Corriente, en detrimento del Gasto de Inversión en infraestructura económica y social, el cual facilita el crecimiento económico y mejora la distribución de los recursos, a través del gasto en Salud y Educación.

La Evolución Reciente del Gasto de Inversión

La principal meta de la política económica vigente es preservar las finanzas públicas sanas, para el logro de la estabilidad macroeconómica, como base para el crecimiento sostenido y la eventual reducción de la pobreza.

En este contexto, se observa que durante la última década, si bien el Gasto Programable del Gobierno Federal ha crecido en promedio anual 1.4 por ciento en términos reales, a su interior el componente de Inversión ha decrecido en promedio anual 4.0 por ciento.

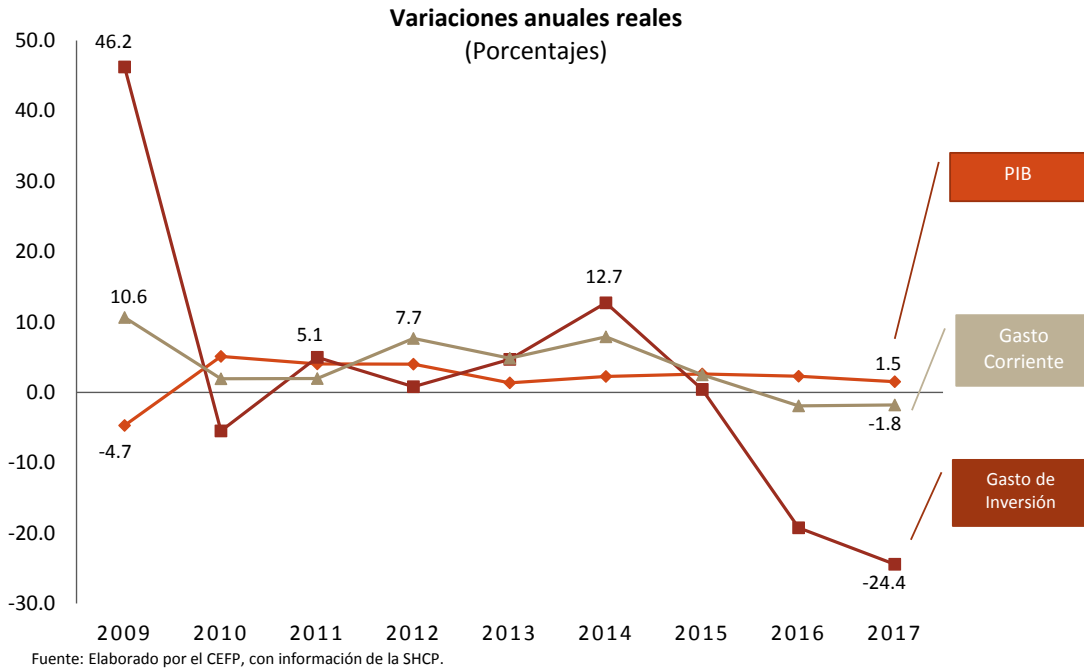
Evolución del Gasto Programable aprobado 2009-2017
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA 2009-2017
Gasto Programable	2,320.4	2,425.6	2,622.5	2,869.6	3,060.8	3,493.7	3,669.8	3,606.7	3,550.4	1.4
Gasto Corriente	1,728.5	1,841.0	1,976.3	2,197.0	2,344.3	2,648.0	2,795.3	2,868	2,963.0	2.8
Gasto de Inversión	591.9	584.6	646.2	672.6	716.4	845.6	874.5	739	587.4	-4.0

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP publicada en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El control del Gasto Público ocurre bajo el argumento de que una política expansiva de gasto es inflacionaria e induce el desplazamiento de la inversión privada, además, genera incertidumbre y volatilidad, convirtiéndose al final en un obstáculo para el crecimiento económico. Esto explica el porqué, en los últimos años, el crecimiento del Gasto Público ha sido bajo, particularmente el de Inversión.

Entre 2009 y 2017, el ritmo de crecimiento de la economía ha sido incluso superior al crecimiento del Gasto Público Programable, en el periodo de estudio se estima que el PIB en promedio anual crezca 2.9 por ciento, en contraste con el 1.4 por ciento del Gasto Programable. De hecho, en 2017 se observa una caída en ambos componentes del Gasto Programable, mientras que se prevé un débil aumento del PIB.



De hecho, el control del Gasto Público ha dado preeminencia al gasto de capital, afectando en menor medida al Gasto Corriente; pues éste se ha convertido en la fuente principal para promover acciones de combate a la pobreza. No obstante, conviene destacar que el impacto del Gasto Público sobre el desarrollo humano (reducción de la pobreza) y el crecimiento económico de un país, depende de la eficiencia del gasto y no de la cantidad de recursos².

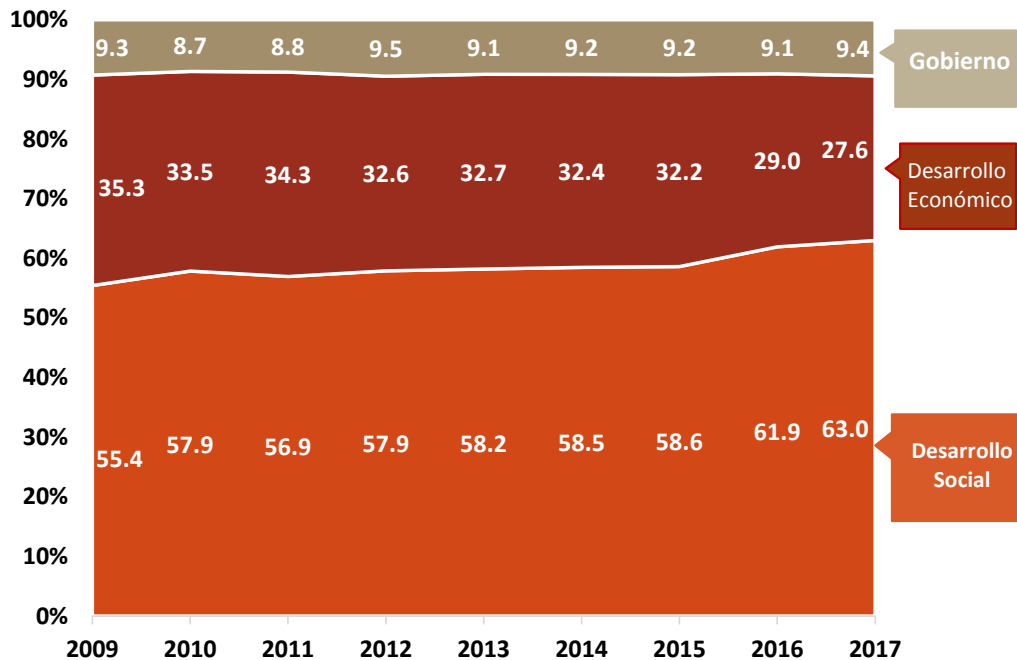
En este sentido, los últimos datos dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) indican una escasa eficiencia en el combate a la pobreza del gasto social: *el porcentaje de pobreza aumentó entre 2012 y 2014 de 45.5 a 46.2. Este cambio representó un aumento de dos millones de personas en esta condición*³, esto a pesar de que la política de gasto se ha centrado en atacar la pobreza a través de diversos Programas Presupuestarios (Pp), cuyo componente principal es el Gasto Corriente, por vía de los subsidios.

De hecho, los recursos asignados a las funciones de Desarrollo Social explican en buena medida el aumento del Gasto Programable, en detrimento de las funciones de Desarrollo Económico. En 2009, 35.3 por ciento del Gasto Programable se concentraba en funciones de Desarrollo Económico, para 2017, tal proporción es de 27.6 por ciento.

² James Daniel, Jeffrey Davis, Manal Fouad y Caroline Van Rijckeghem, *Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento*, Fondo Monetario Internacional 2006, Serie Folletos. p. 3.

³ CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Principales Hallazgos, p. 1. México 2017.

Gasto Programable en Clasificación Funcional (Porcentajes)



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

Toda vez que, son las funciones de Desarrollo Económico las que concentran el Gasto de Inversión y son éstas a las que se les han venido reduciendo los recursos en los últimos años, evidentemente el componente más afectado por este comportamiento es el de Inversión, como se muestra a continuación.

Evolución del Gasto Programable por Función y Destino de Gasto (Miles de millones de pesos)

Gasto Programable / Función	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA %
Total	2,320.4	2,425.6	2,622.5	2,869.6	3,060.8	3,493.7	3,669.8	3,606.7	3,550.4	1.4
Funciones de Desarrollo Social	1,286.1	1,403.3	1,493.5	1,661.3	1,781.4	2,043.0	2,151.0	2,233.4	2,236.4	3.0
Corriente	1,120.0	1,238.6	1,312.9	1,471.0	1,571.6	1,790.0	1,899.8	1,994.8	2,055.0	3.7
Inversión	166.1	164.8	180.6	190.4	209.8	253.1	251.2	238.6	181.4	-2.8
Funciones de Desarrollo Económico	819.1	812.3	899.1	936.8	999.6	1,130.8	1,181.1	1,046.7	980.1	-1.7
Corriente	416.6	410.5	457.7	484.6	511.0	567.3	591.3	574.1	597.0	0.5
Inversión	402.5	401.8	441.4	452.2	488.7	563.5	589.8	472.6	383.1	-4.5
Funciones de Gobierno	215.1	209.9	229.9	271.5	279.8	319.9	337.8	326.6	333.9	1.6
Corriente	191.9	191.9	205.7	241.4	261.8	290.8	304.3	299.0	311.0	2.1
Inversión	23.2	18.0	24.2	30.1	17.9	29.1	33.5	27.7	22.9	-4.0

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

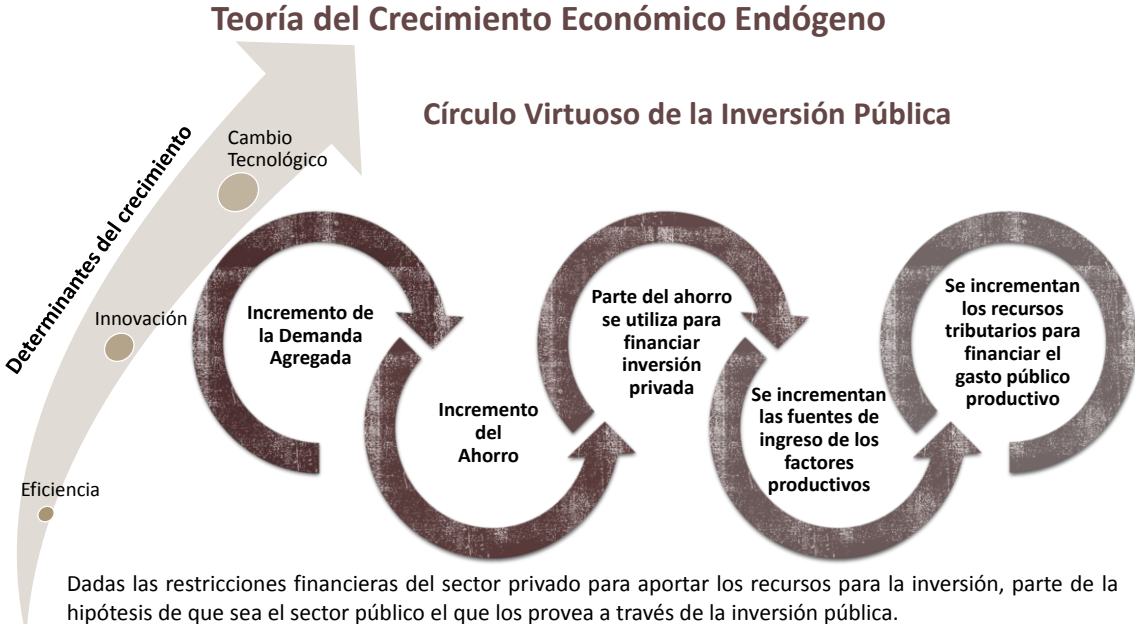
Aunque los esfuerzos del Gobierno Federal se han concentrado en priorizar el gasto social, (en el periodo de estudio el componente de gasto corriente de las funciones de Desarrollo Social creció en promedio anual 3.7 por ciento, por arriba del crecimiento del PIB) los resultados no han sido los esperados en cuanto a reducción de la pobreza, pese a ello se ha reducido de manera consistente el Gasto de Inversión, y con ello se han mermado las posibilidades de inyectar mayores recursos a la actividad económica.

La contracción de la Inversión Pública ha repercutido en el bajo crecimiento económico del país, el cual se refleja en la falta de empleo y oportunidades, en especial para la población joven. De acuerdo con datos citados por el CONEVAL *la situación de pobreza empeora en el caso de los jóvenes, de acuerdo con la ENOE en el segundo semestre de 2016 seis de cada diez jóvenes trabajaban en empleos informales con salarios bajos, inestabilidad laboral y sin prestaciones como servicios de salud y seguridad social.*⁴

Ante estos resultados, la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala, en su último estudio sobre México, que el país *puede reactivar el crecimiento al replantear la prioridad del gasto público respecto de infraestructura, capacitación, salud y reducción de la pobreza*⁵.

Enfoques sobre la inversión pública

Existen otras corrientes de pensamiento económico que permiten instrumentar políticas de gasto distintas a las que hasta ahora se han venido aplicando en México, de corte más heterodoxo, que reconocen los beneficios que para el desarrollo económico y social tiene la Inversión Pública en ciertas áreas estratégicas, estas corrientes son contrarias al enfoque que considera que la inversión pública desplaza a la inversión privada.



⁴ *Ibíd*em, p. 9.

⁵ OCDE, Estudios Económicos de la OCDE México. Enero 2017. Visión General, p. 4.

Bajo la óptica de la teoría del crecimiento endógeno⁶ la Inversión Pública no sólo es un instrumento para la provisión de bienes públicos, así como para eliminar y/o regular las externalidades negativas, sino que también puede proveer la infraestructura económica y social que facilite el crecimiento económico y mejore, tanto la distribución de recursos, como la productividad laboral mediante el gasto en Salud y Educación.

Contrario a lo que plantea esta teoría, lo que prevalece en México es la aplicación del control del gasto público, particularmente el de Inversión, hecho que frena el desarrollo económico, toda vez que el sector privado tiende a invertir en los proyectos más rentables, en detrimento de la inversión en proyectos económica y socialmente rentables; lo que al final se traduce en un déficit de infraestructura económica: sistemas carreteros insuficientes y en malas condiciones, deficientes sistemas de provisión de energía, escasez de puertos y aeropuertos, etc.; y en lo que toca a la infraestructura social: sistemas de salud insuficientes e ineficientes, así como sistemas educativos deficientes.

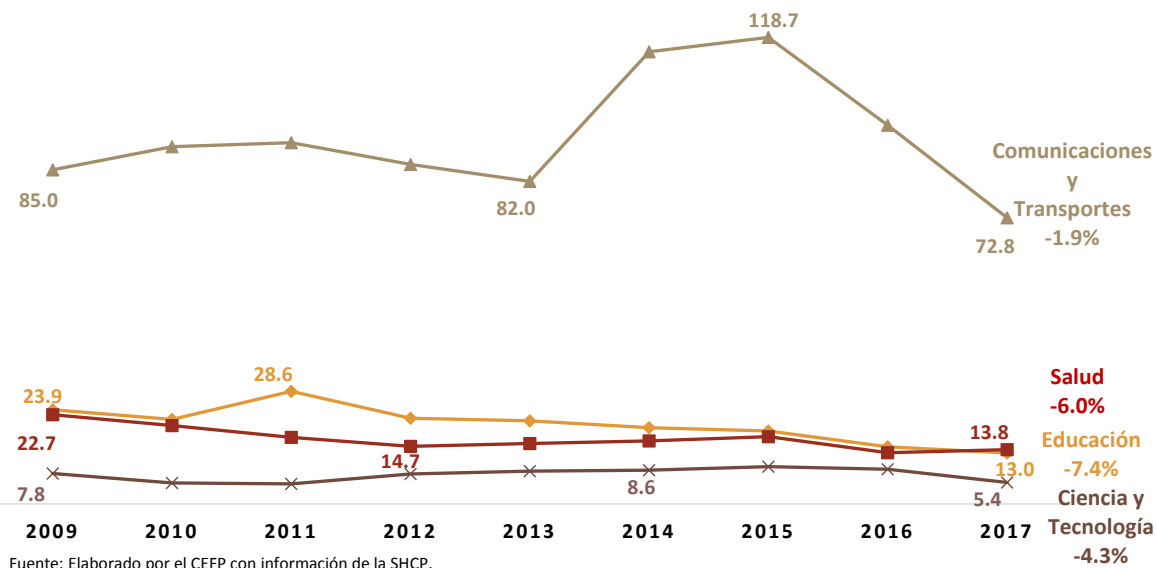
Esto afecta directamente la competitividad de la economía, pues deprime la productividad, incrementa los costos de transacción, reduce la eficiencia del capital humano, e inhibe la atracción de capitales.

De acuerdo con el último Reporte de competitividad global 2016-2017 del Foro Económico Mundial, México ocupa la posición 51 entre 138 países analizados, con una calificación de 4.41, muy por debajo de países como Malaysia que se sitúa en el lugar 25, con una calificación de 5.16, y de Chile que ocupa la posición 33 con una calificación de 4.64. Si se considera sólo la calificación de infraestructura básica, México cae al lugar 71, incluso por debajo de Costa Rica, que ocupa el sitio 57 en este rubro.

Estos niveles de competitividad son el reflejo de la reducción del Gasto de Inversión Pública precisamente en esos rubros. En particular, sobresale la caída de la Inversión Física en Educación, 7.4 por ciento en promedio anual entre 2009 y 2017, seguida por Salud con un decremento promedio anual del 6.0 por ciento, Ciencia y Tecnología con una caída de 4.3 por ciento y en Comunicaciones y Transportes se ha reducido en 1.9 por ciento, en el mismo periodo.

⁶ Para la teoría del crecimiento endógeno hay cuatro factores que explican el proceso de crecimiento: capital físico, infraestructura, investigación y desarrollo, y capital humano. Además, esos factores generan externalidades positivas y son percibidas como fundamento para justificar la intervención del Estado. Gerald Destinobles, Andre. Introducción a los modelos de crecimiento económico exógeno y endógeno, p. 8.

Inversión Física en Sectores Estratégicos de la Economía
(Miles de millones de pesos de 2017 y Tasa Media de Crecimiento Anual %)



Impulso a la inversión pública

De acuerdo con datos de la OCDE⁷, en México la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, tanto del sector público como del privado es de menos de 0.5 por ciento del PIB, muy por debajo de lo registrado en casi todos los países miembros, lo cual genera trabas para el crecimiento económico, al mermar la productividad de los agentes económicos y la competitividad de las industrias.

Además, la OCDE señala que existe evidencia empírica entre sus países miembros que demuestra que la aplicación de políticas gubernamentales en investigación y desarrollo tecnológico puede tener un efecto positivo, al fomentar la creación de nuevas empresas, estimular la innovación, y fortalecer el capital humano. Con relación a este último punto, la OCDE recomienda incluso, aumentar la inversión en programas de formación dual (formación en la empresa y en la escuela) y de educación vocacional y técnica⁸.

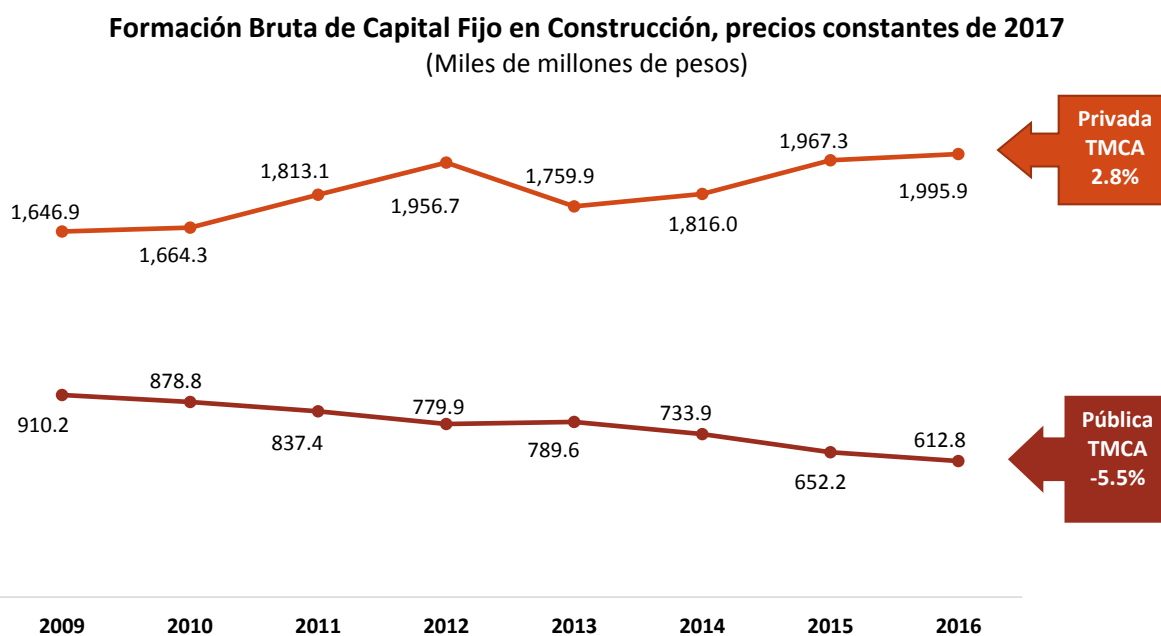
Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destaca que, en general en los países de la región, incluido México, se observa un atraso en infraestructura básica respecto a los países del sudeste de Asia, cuyo nivel de desarrollo era claramente inferior al de los países latinoamericanos a fines de los años setenta, lo cual sugiere que la *inversión pública no sólo puede jugar un papel fundamental en el desarrollo del sector, sino*

⁷ OCDE, Estudios Económicos de la OCDE México, Enero 2015, p. 21.

⁸ *Ibíd*em p. 40.

además, que su retracción a niveles mínimos puede ocasionar serios problemas de déficit de inversión, debido a las insuficiencias y dificultades que han mostrado los agentes privados para sustituir la inversión pública en los niveles demandados por el proceso de crecimiento⁹.

En el caso de México, resulta evidente que la inversión privada en construcción, en el periodo de estudio, no ha promovido la creación de infraestructura que coloque al país en mejores niveles de competitividad económica, lo cual se refleja en sus ritmos de crecimiento, mientras la Inversión Pública ha caído en promedio anual 5.5 por ciento, en términos reales, la privada sólo se ha incrementado en promedio 2.8 por ciento, mostrando una cierta tendencia al estancamiento.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI.

Este comportamiento es comprensible, toda vez que la inversión privada también tiene restricciones de financiamiento, por lo cual los flujos de capital son limitados, lo que impide al sector privado gastar en la adquisición de factores productivos que promuevan la acumulación de capital físico y humano, y el mejoramiento de su acervo de capital para incrementar la productividad de sus factores.

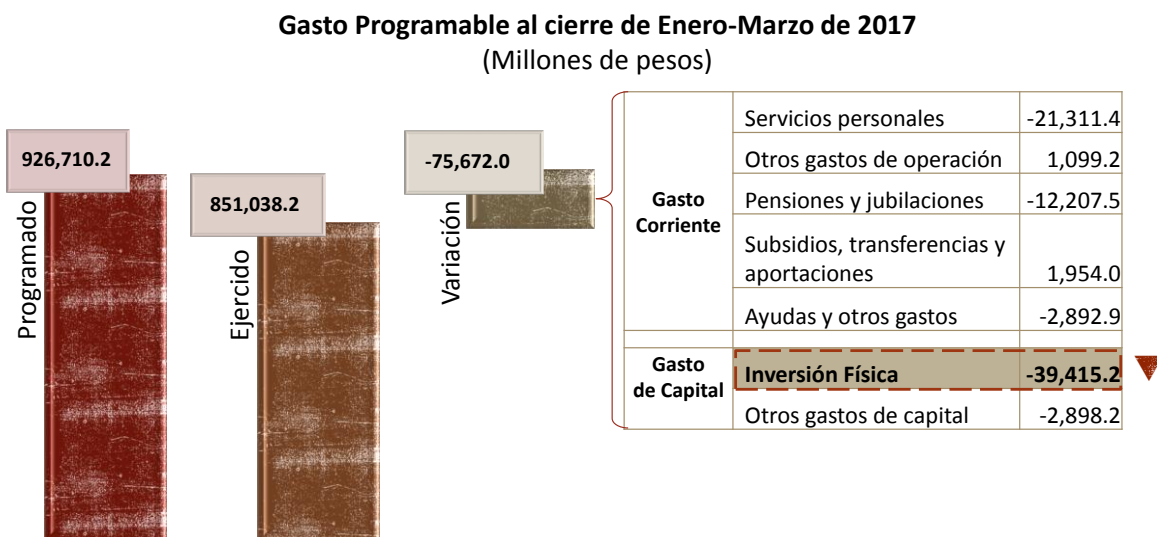
De manera que es el sector público, a través de la aplicación de un gasto productivo, el encargado de generar las condiciones para la inversión, mediante la creación o expansión

⁹ Rozas, Patricio. *América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura*. Revista CEPAL 101, Agosto 2010, p. 66.

de la infraestructura física y el incremento de la productividad a partir del gasto en la formación de capital humano.

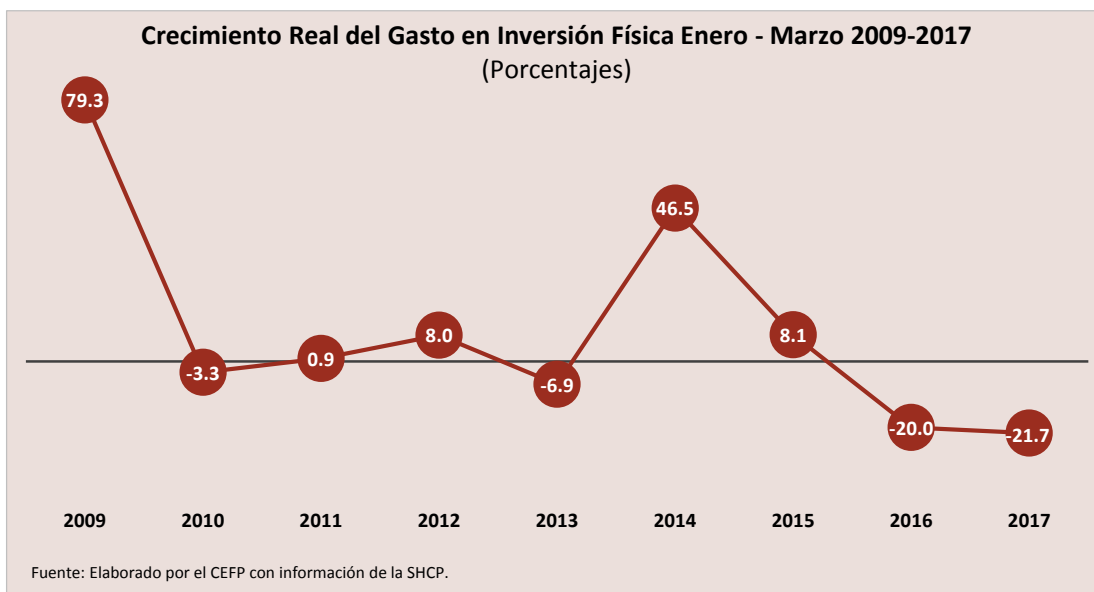
El Gasto de Inversión a Marzo de 2017

Al cierre del primer trimestre de 2017 se continúa observando la tendencia a la baja en el Gasto de Inversión. De acuerdo con lo reportado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al término del trimestre se erogaron 851 mil 38.2 millones de pesos (mdp) de un Gasto Programable calendarizado para el periodo de 926 mil 710.2 mdp, lo que implicó que no se ejercieron 75 mil 672.0 mdp, de los cuales 39 mil 415.2 mdp correspondieron a Inversión Física, es decir que el 52.1 por ciento del total del rezago del Gasto Programable lo determinó el Gasto de Inversión.



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

Conviene agregar que, al cierre del trimestre, el Gasto de Inversión Física no sólo sobresale por haber determinado el rezago del Gasto Programable, sino que con relación al mismo periodo del año anterior el gasto ejercido en este rubro cayó, en términos reales, 21.7 por ciento, con lo cual se colocó como el mayor decremento del periodo 2009-2017.



A nivel de Función, la SHCP no reporta en los informes trimestrales las erogaciones en clasificación económica, de manera que no es posible determinar si el rezago en el gasto se registró en el rubro de Inversión, no obstante de la información disponible, destacan por sus rezagos en el ejercicio del gasto: Salud, que de los 119 mil 345.2 mdp que tenía programados para el trimestre, sólo erogó 107 mil 772.9 mdp, lo que implica que no se ejercieron 11 mil 572.4 mdp ;Educación, donde no se ejercieron 8 mil 188.7 mdp, y Ciencia y Tecnología, con un rezago por 2 mil 641.5 mdp con respecto a lo programado.

En Clasificación Administrativa, sí es posible identificar en qué componente del gasto se registró el rezago a nivel de Pp. En el caso del Ramo 12 “Salud” se observa un subejercicio en el Gasto de Inversión por 22.3 mdp en el Pp E023 “Atención a la Salud”, cuyo presupuesto modificado al cierre del trimestre ascendía a 219.5 mdp de los cuales sólo ejerció 197.2 mdp.

Por su parte en el Ramo 11 “Educación Pública”, de acuerdo con lo reportado por la SHCP, el total del menor Gasto se registró en el Gasto Corriente. Y en el Ramo 38 “Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología” se registró un subejercicio por 15.2 mdp en el rubro de Inversión, en el Pp U003 “Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas”, pues su presupuesto modificado de Gasto de Inversión para el trimestre era de 139.6 mdp, de los cuales sólo erogó 124.4 mdp.

De manera que, la tendencia decreciente del Gasto de Inversión que se observa desde 2009 se mantiene al cierre de marzo de 2017, e incluso se acentúa, particularmente en los sectores que de acuerdo con la teoría del crecimiento endógeno y a las evidencias empíricas

registradas por organismos como la CEPAL, son estratégicos para el crecimiento económico y la mitigación de la pobreza, a través de la inversión en capital humano, principalmente en Salud y Educación.

Consideraciones Finales

Dado el débil crecimiento económico y la persistente desigualdad social y económica que enfrenta el grueso de la población del país, así como las recomendaciones y observaciones de diversos organismos, nacionales e internacionales, se aprecia como una posibilidad para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza, el revertir la tendencia a la baja del Gasto de Inversión, pues con este comportamiento se está impactando de manera negativa la creación de infraestructura económica y social.

En un contexto de bajos niveles de inversión y crecimiento económico, el impulso a la inversión pública es necesario. Diversos autores¹⁰, teóricos del crecimiento económico endógeno, han demostrado que las Inversiones Públicas en Infraestructura, Salud, Educación, Ciencia e Innovación, constituyen un gasto productivo, que generalmente complementa y no sustituye a la inversión privada. De hecho, se reconoce que la Inversión Pública en sectores estratégicos puede, al menos indirectamente, incrementar el producto a partir de la interacción con la inversión privada. Para lo cual se sugiere concentrarse en proyectos de alta prioridad y alta rentabilidad en sectores económicos y sociales estratégicos.

Revertir el rezago en los niveles de competitividad del país, ocurrido en los últimos años, implica recuperar y elevar los niveles de inversión pública para la creación de infraestructura. Al respecto, conviene mencionar que, de acuerdo con estudios publicados por la CEPAL¹¹ se observa que los países que registran un mayor rezago, respecto de los estándares internacionales en infraestructura, son aquellos en los que se ha reducido de manera drástica la Inversión Pública, en aras de incrementar la participación privada en este sector; mientras que los países que han logrado incrementar su tasa de inversión en infraestructura, y por ende su competitividad económica, son aquellos que han mantenido niveles importantes de Inversión Pública y, simultáneamente, han abierto espacios a la inversión privada.

¹⁰ Lucas (1988), Aschauer (1989), Barro (1990), Lin (1994).

¹¹ Rozas, Patricio. *América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura*. Revista CEPAL 101, Agosto 2010, p. 82.

Por supuesto que la recuperación de los niveles de inversión pública debe observar márgenes prudentes en la expansión del gasto público, en congruencia con los principios de finanzas públicas sustentables. En este sentido, deben considerarse las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional¹² ante el eventual incremento de la inversión pública, entre las que destaca en primer lugar: tomar medidas para proteger la sostenibilidad macroeconómica, particularmente, el aumento de la inversión pública debe limitarse a montos compatibles con un coeficiente moderado de Deuda/PIB, o en disminución en el mediano plazo. Estableciendo cuidadosos procesos de planeación de infraestructura de largo plazo, toda vez que debe considerarse que las nuevas inversiones implican costos recurrentes futuros de operación y mantenimiento.

¹² Akitoby, Bernardin; Hemming, Richard; y Schwartz, Gerd. *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. Temas de economía No. 40, Fondo Monetario Internacional, 2007, p.6.

Referencias

- Akitoby, Bernardin; Hemming, Richard; y Schwartz, Gerd. *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. Temas de economía No. 40, Fondo Monetario Internacional, 2007.
- CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Principales Hallazgos, México 2017.
- Gerald Destinobles, Andre. Introducción a los modelos de crecimiento económico exógeno y endógeno.
- Hernández Mota, José Luis. *Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno*. Economía: 60 teoría y práctica. Nueva Época, número 33, julio-diciembre 2010.
- INEGI, Banco de Información Económica, página Web.
- James Daniel, Jeffrey Davis, Manal Fouad y Caroline Van Rijckeghem, Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento, Fondo Monetario Internacional 2006, Serie Folletos.
- OCDE, Estudios Económicos de la OCDE México. Enero 2017. Visión General
- OCDE, Estudios Económicos de la OCDE México, Enero 2015
- Rozas, Patricio. *América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura*. Revista CEPAL 101, Agosto 2010.
- SHCP, *Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* Enero-Marzo de 2017, Abril 2017.
- SHCP, *Presupuestos de Egresos de la Federación 2009-2017*.
- World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2016–2017.