

Nota Informativa

16 de agosto de 2018

Evolución del Gasto del Ramo 09 “Comunicaciones y Transportes” 2012-2017

Introducción

El Ramo 09 “Comunicaciones y Transportes” destina sus recursos a infraestructura carretera, ferroviaria, portuaria, aeroportuaria, espacial, no motorizada, de telecomunicaciones y correo postal, así como a proveer y coordinar los servicios que se ofrecen a través de dicha infraestructura, así como a regular el sector; no obstante, más de 90 por ciento de los recursos se concentra en la Función Transporte.

El gasto total del sector “Comunicaciones y Transportes” en los últimos años ha sido creciente, entre 2012 y 2017 el gasto ejercido aumentó en promedio anual 1.4 por ciento. Lo que implicó que, en el mismo periodo, los recursos para Transporte incrementaran su participación en 8.7 puntos porcentuales, en detrimento del resto de las funciones.

Pese a ello, de acuerdo con el Índice de Competitividad del World Economic Forum (WEF), en materia de infraestructura, México no ha mejorado su calificación en el transcurso de la presente Administración Federal, pues mientras en 2013 ocupaba el lugar 51 en carreteras, 60 en ferrocarriles, 62 en puertos y 64 en aeropuertos de un total de 148 países, de acuerdo con el último reporte del WEF 2017-2018, México se ubica en los sitios 52 en carreteras, 65 en ferrocarriles, 62 en puertos y 67 en aeropuertos, lo que implica un retroceso en todos los casos, pues en ese informe se contemplan 137 países.

Situación que contrasta con la decisión del actual Gobierno Federal de aprobar y erogar importantes montos de recursos presupuestales en este sector, por lo que se presume que

su estancamiento no se debe a la escasez de recursos, sino a la carencia de una estrategia adecuada de desarrollo.

En este contexto, el objetivo de la presente nota es mostrar, en términos generales, cómo han evolucionado los recursos aprobados y ejercidos en este Ramo y su distribución entre las principales funciones, con el propósito de brindar información presupuestaria útil a los legisladores en esta materia.

Antecedentes

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013, se establecieron diversos objetivos en materia de comunicaciones y transportes, destacando principalmente los correspondientes al transporte.

En materia de infraestructura de transporte en el PND se señaló que para potenciar la capacidad productiva y abrir oportunidades de desarrollo para la población, así como para incrementar la competitividad del país a nivel mundial era necesario contar con una infraestructura que facilitara el flujo de productos, servicios y el tránsito de personas de una manera ágil, eficiente y a bajos costos; para lo cual se planteó:

- Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía.
- Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para la actividad económica, a través de modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.

De acuerdo con el Foro Económico Mundial, por la calidad de su infraestructura en 2013 México se ubicaba en el lugar 65 de una muestra de 144 países, debajo de naciones con desarrollo similar, como Uruguay y Chile, pero también de Barbados, Panamá y Trinidad y Tobago.

Específicamente, en materia de **infraestructura carretera** entre los principales objetivos que se propusieron para esta Administración destacan: ampliar y construir tramos carreteros mediante nuevos esquemas de financiamiento; realizar obras de conexión y accesos a nodos logísticos que favorezcan el tránsito intermodal; además de garantizar una mayor seguridad en las vías de comunicación, a través de mejores condiciones físicas de la red y sistemas inteligentes de transporte.

Mientras que en materia de **infraestructura ferroviaria** sobresalieron como objetivos construir nuevos tramos ferroviarios, libramientos, acortamientos y relocalización de vías férreas que permitan conectar nodos del Sistema Nacional de Plataformas Logísticas; vigilar los programas de conservación y modernización de vías férreas y puentes, para mantener en condiciones adecuadas de operación la infraestructura sobre la que circulan los trenes; y promover el establecimiento de un programa integral de seguridad estratégica ferroviaria.

En cuanto al **transporte urbano masivo** en el PND se consideró: mejorar la movilidad de las ciudades mediante sistemas de transporte urbano, congruentes con el desarrollo urbano sustentable, aprovechando las tecnologías para optimizar el desplazamiento de las personas; además de fomentar el uso del transporte público mediante medidas complementarias de transporte peatonal, de utilización de bicicletas y racionalización del uso del automóvil.

En el ámbito de **infraestructura marítimo-portuario** se propuso para esta Administración Federal mejorar la conectividad ferroviaria y carretera del sistema portuario; generar condiciones que permitan la logística ágil y moderna en los nodos portuarios, que apoye el crecimiento de la demanda, la competitividad y la diversificación del comercio exterior y de la economía; ampliar la capacidad instalada de los puertos, principalmente en aquellos con problemas de saturación o con una situación logística privilegiada.

Finalmente, en lo que compete a la **infraestructura aeroportuaria** en el PND se planteó dar una respuesta de largo plazo a la demanda creciente de servicios aeroportuarios en el Valle de México y centro del país; desarrollar los aeropuertos regionales y mejorar su interconexión a través de la modernización de la Red de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, bajo esquemas que garanticen su operación y conservación eficiente, así como su rentabilidad operativa.

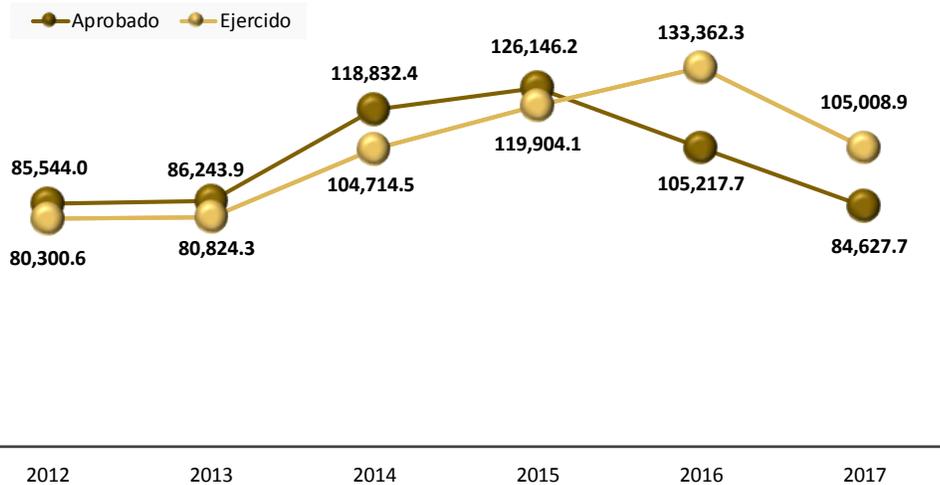
Como se puede observar, el énfasis en los objetivos y estrategias para la presente administración, se concentra en el Sector Transporte, de hecho en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 se establecieron entre las prioridades de inversión del Ramo 09 “Comunicaciones y Transportes” retomar el transporte ferroviario de pasajeros con la construcción de tres trenes interurbanos (México-Toluca, México-Querétaro y Transpeninsular); además de incrementar la capacidad de transporte aéreo con la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM).

Evolución de los Recursos Aprobados y Ejercidos del Ramo 09

Entre 2012 y 2017, mientras los recursos aprobados al Ramo 09 “Comunicaciones y Transportes” han disminuido en promedio anual 4.1 por ciento, los recursos ejercidos han registrado un crecimiento medio anual, en el mismo periodo, de 1.4 por ciento en términos

reales. Lo cual indica que se ha tendido, de manera particular en los dos últimos años, ha ejercer una cantidad superior a la aprobada.

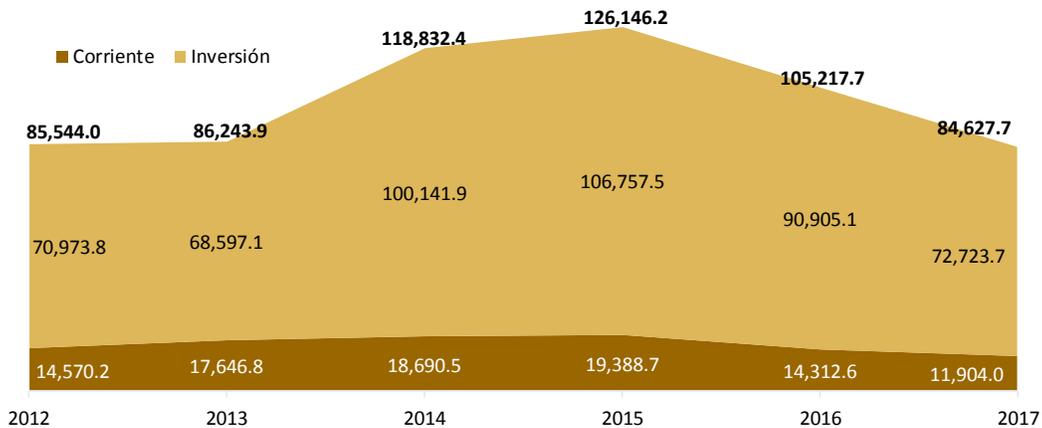
Ramo 09 "Comunicaciones y Transportes, Evolución del Gasto Aprobado y Ejercido
(Millones de pesos corrientes)



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

Los recursos que anualmente aprueba la H. Cámara de Diputados para el Ramo 09 "Comunicaciones y Transportes", en su mayoría se componen de recursos de inversión, más de 85 por ciento, y el restante corresponde a gasto corriente, lo cual se debe a que se trata de un Ramo cuya función central es la inversión física.

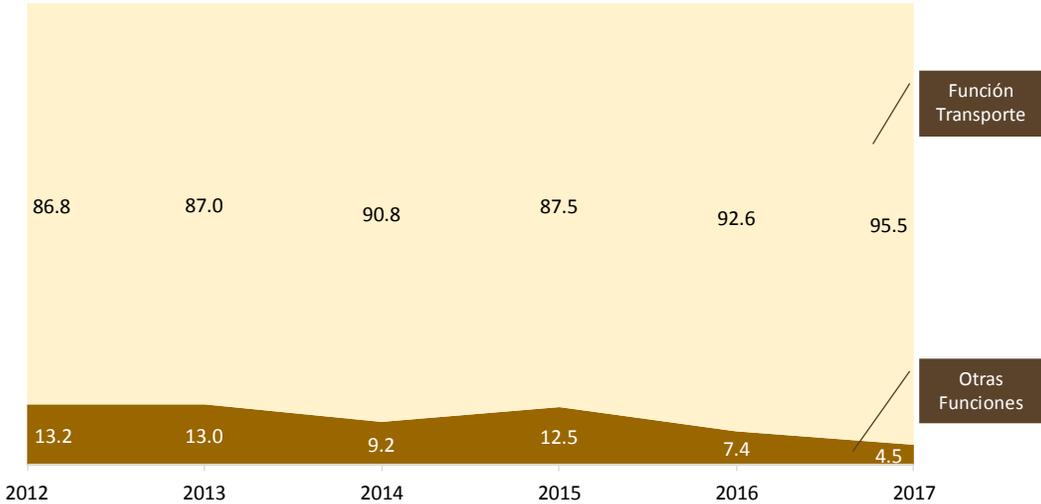
Ramo 09 "Comunicaciones y Transportes", Gasto Aprobado en Clasificación Económica
(Millones de pesos corrientes)



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

De igual forma, de manera invariable los recursos que anualmente se aprueban para el Ramo 09 “Comunicaciones y Transportes” se concentran en la Función Transporte, cuya participación se ha incrementado en 8.7 puntos porcentuales entre 2012 y 2017.

Ramo 09 "Comunicaciones y Transportes", Gasto Aprobado en Clasificación Funcional
(Estructura porcentual %)

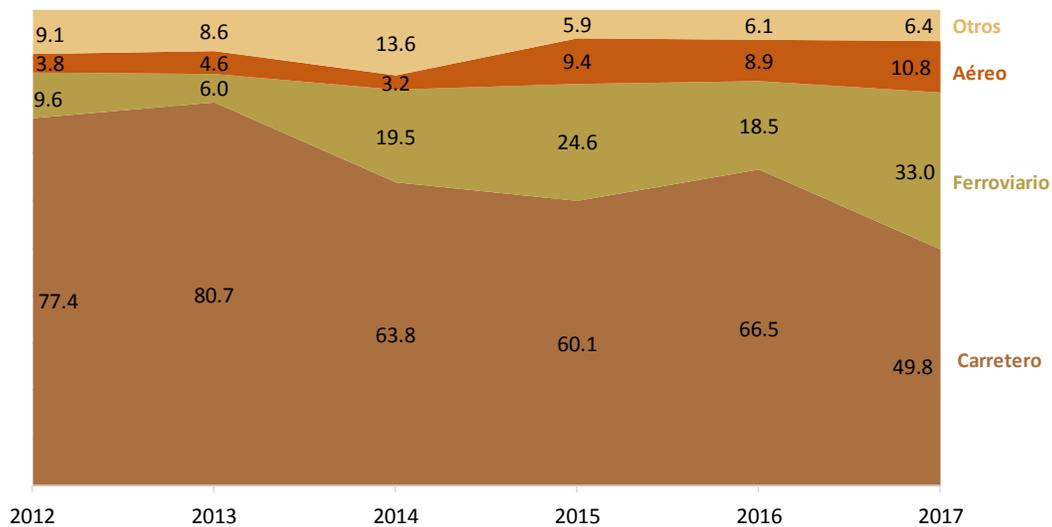


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Lo cual explica que la mayor parte de las estrategias y objetivos planteados en el PND 2013-2018 correspondan a la Función Transporte, en tanto que para el resto de las Funciones (Comunicaciones; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Coordinación de la Política de Gobierno) se destinen tanto menos esfuerzos como recursos.

De hecho, dentro de la Función Transporte, también los recursos aprobados están fuertemente concentrados en una subfunción: Transporte por Carretera, no obstante, a partir de 2013 su participación porcentual ha caído, pues en dicho año concentraba 80.7 por ciento del total de los recursos de la Función Transporte y en 2017 apenas concentró 49.8 por ciento, lo cual es producto de la importante cantidad de recursos aprobados para proyectos de gran envergadura para infraestructura de otros medios de transporte: el NAICM y el Tren México-Toluca.

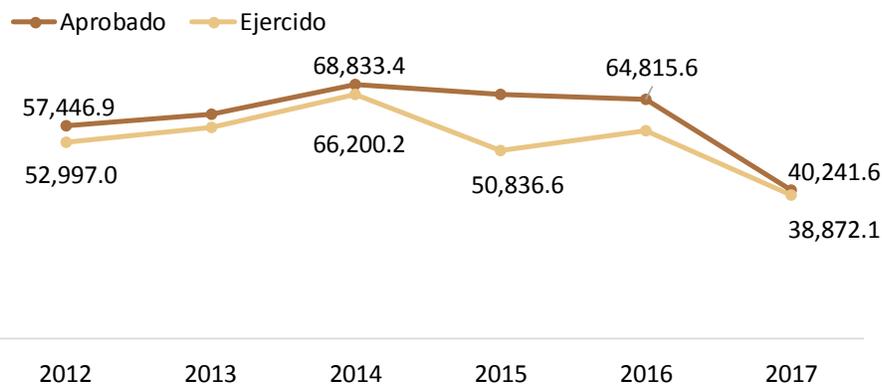
Distribución del Gasto Aprobado de la Función Transporte
(Estructura porcentual %)



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

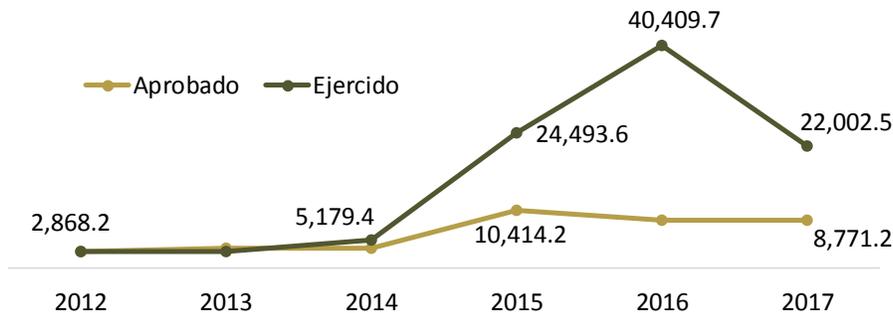
En la práctica conforme se reporta en los informes de Cuenta Pública, son los recursos para infraestructura carretera los que registran una menor brecha entre lo aprobado y ejercido, en comparación con la evolución de los recursos para Transporte Aéreo y por Ferrocarril, en los que a pesar de que en los últimos años se han incrementado de manera importante los recursos, al término de los ejercicios presupuestales reportan erogaciones muy superiores a las previstas, sin que las mismas se vean reflejadas en la conclusión de los proyectos, pues las dos obras emblemáticas en materia de ferrocarriles y transporte aéreo, reportaron incipientes avances físicos al término de 2017.

Transporte por Carretera
(Millones de pesos)



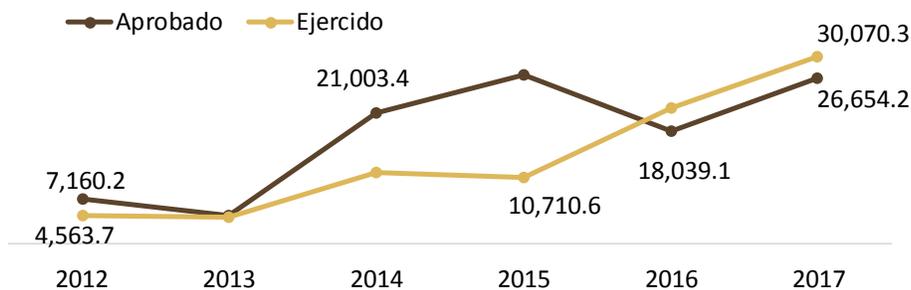
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Transporte Aéreo (Millones de pesos)



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

Transporte por Ferrocarril (Millones de pesos)



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

Principales avances en materia de Infraestructura de Transporte

Al inicio de la presente Administración Federal, como ya se señaló, se plantearon una serie de objetivos para el Sector Comunicaciones y Transportes, particularmente centrados en

De acuerdo con el WEF 2017, entre los principales factores que inhiben los negocios en México se ubica la insuficiente oferta de infraestructura, incluso por arriba de la falta de fuerza de trabajo calificada y de la inestabilidad política.

los transportes y en específico en el carretero, como ha ocurrido en los últimos sexenios; no obstante, a la luz de lo señalado en el WEF 2017, México no se ha posicionado mejor a nivel mundial en este ámbito.

Conforme se reportó en el diagnóstico del *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018*, en 2012 la infraestructura carretera del país estaba constituida por 377 mil 659 km de longitud, dividida entre red federal (49 mil 652 km), carreteras alimentadoras estatales (83 mil 981 km), la red rural

(169 mil 430 km) y brechas mejoradas (74 mil 596 km), cifras que comparadas con lo reportado en el Quinto Informe de Gobierno de la presente Administración, denotan escasos avances, toda vez que si bien en 2017 la red carretera total superó en 15 mil 812 km a la de 2012; de ese incremento, 94.7 por ciento se llevó a cabo en caminos rurales, en tanto que la red Federal libre se redujo 73 km, y la de cuota se incrementó sólo 918 km.

Red Carretera Nacional

(Kilómetros)

Carreteras	2012	2017	Variación
Total	377,659.0	393,471.0	15,812.0
Federal	40,752.0	40,679.0	-73.0
Cuota	8,900.0	9,818.0	918.0
Caminos Rurales	328,007.0	342,974.0	14,967.0

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

Lo anterior es resultado de la menor inversión de recursos que ha venido ocurriendo en el sector carretero, toda vez que conforme se reporta en la Cuenta Pública 2017, en los programas presupuestarios K003 “Proyectos de construcción de carreteras” y K031 “Proyectos de construcción de carreteras alimentadoras y caminos rurales” se ejercieron, en conjunto, 13 mil 712.8 millones de pesos (mdp), monto inferior en 63.4 por ciento en términos reales a lo erogado en los mismos programas en 2012.

En cuanto a los principales proyectos de inversión en otros medios de transporte se observa una situación inversa, ya que en los últimos años ha aumentado de manera importante el monto de recursos aprobados a programas presupuestarios ferroviarios y aéreos, y al cierre de los ejercicios fiscales se erogan montos todavía mayores a los aprobados, pero se reportan escasos avances físicos.

En lo que corresponde al programa presupuestario K005 “Proyectos de construcción de aeropuertos” éste pasó de un presupuesto ejercido en 2012 de 3 mdp (a precios de 2017) a erogar 18 mil 19.0 mdp al cierre de 2017. En tanto que el programa presupuestario K040 “Proyectos de Infraestructura Ferroviaria” pasó de ejercer 2 mil 589.4 mdp en 2012 (a precios de 2017) a erogar 29 mil 283.0 mdp en el ejercicio 2017.

En el caso del NAICM, al cierre de 2017 la Cuenta Pública reportó erogaciones por 18 mil 19.0 mdp, aunque en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (PEF) para ese proyecto se aprobaron sólo 5 mil 500.0 mdp, pese a esta diferencia entre lo aprobado y lo

ejercido, la SHCP no brinda explicación alguna, y reporta un avance físico global de la obra de 27.3 por ciento¹.

En cuanto al proyecto del *Tren Interurbano México - Toluca* al cierre de 2017 reportó erogaciones por 16 mil 699.3 mdp, de un presupuesto anual aprobado por 17 mil 840.6 mdp, lo que implicó que se dejaron de ejercer un mil 141.3 mdp, y registró un avance físico de 66.3 por ciento².

Dicho proyecto forma parte del desarrollo del sistema masivo de transporte de pasajeros, e incluye 6 estaciones, de las cuales 2 son terminales (Zinacantepec y Observatorio) y 4 intermedias (Terminal de Autobuses, Metepec, Lerma y Santa Fe).

De acuerdo con el *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018*, esta obra ayudará a descongestionar las principales carreteras del país, además de dar un servicio que proporcione mejor calidad de vida a la población, ya que reducirá el tiempo de traslado de ciudad a ciudad, beneficiando a miles de usuarios que transitan la ruta diariamente, y mejorará el acceso a la zona Poniente de la Ciudad de México.

El otro proyecto relevante en materia de transporte ferroviario es la Ampliación del Sistema del Tren Eléctrico Urbano en la zona Metropolitana de Guadalajara, para el cual se estimó una inversión de 17 mil 693.0 mdp y servirá para descongestionar vialidades principales de la ciudad.

Respecto a este proyecto, la Cuenta Pública 2017 reportó que al cierre del año se ejercieron 8 mil 108.1 mdp de una inversión total de 24 mil 417.9 mdp, monto superior en 6 mil 724.9 mdp al originalmente estimado, y a diciembre de 2017 reporta un avance físico de 80.2 por ciento³.

Cabe mencionar que, dentro de los principales proyectos de transporte ferroviario para esta Administración estaban también contemplados el Tren Rápido Querétaro–Cd. de México, cuyo propósito era detonar la movilidad de pasajeros por tren, desahogando la carretera México-Querétaro, con una inversión estimada 43 mil 580 mdp, y el Tren Transpeninsular desde Mérida, Yucatán, hasta Punta Venado, Quintana Roo (primera etapa) que buscaría detonar la movilización de pasajeros en la península de Yucatán, al tiempo que expandiría la actividad turística, y para el cual se estimaba una inversión de 17 mil 954 mdp. No obstante en 2015, como parte de las medidas de austeridad instrumentadas por la SHCP, se anunció la cancelación de ambos proyectos.

¹ Conforme reportó la SHCP en sus *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* correspondientes al segundo trimestre de 2018, el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México registró a junio de 2018 un avance físico de 30.97%.

² Este proyecto a junio de 2018 registró un avance físico de 81.46%.

³ El avance físico de este proyecto a junio de 2018 ascendió a 92.97%.

Conclusiones

Durante la presente Administración Federal, dentro del Ramo 09 “Comunicaciones y Transportes” se han erogado cantidades de recursos presupuestales importantes, mismas que entre 2012 y 2017, han aumentado en promedio anual, en términos reales, 1.4 por ciento.

Pese a que los esfuerzos y los recursos se han concentrado en la Función Transporte, que absorbe más de 90 por ciento del total de los recursos del Ramo, este sector a escasos cuatro meses de concluir la Administración Federal, no ha registrado avances importantes.

Por el contrario, el país perdió posiciones en cuanto a competitividad mundial en infraestructura pues, conforme se reporta en el WEF 2017, mientras que en 2013 México ocupaba el lugar 51 en carreteras, 60 en ferrocarriles, 62 en puertos y 64 en aeropuertos de un total de 148 países, en 2017 se ubicó en los sitios 52 en carreteras, 65 en ferrocarriles, 62 en puertos y 67 en aeropuertos, lo que implica un retroceso en todos los casos.

Lo anterior es reflejo de la política de gasto de inversión en infraestructura de transporte instrumentada durante los últimos años, la cual se ha centrado en un par de proyectos de inversión de gran envergadura, en detrimento de otros, principalmente carreteros, que en su mayoría no son espectaculares pero sí indispensables para el desarrollo de la actividad productiva, en virtud de que propician una mayor conexión del territorio nacional y reducen los costos de transacción y transporte nacionales.

Por su parte, los proyectos de infraestructura emblemáticos del sexenio: el Tren México-Toluca y el NAICM reportan escasos avances físicos, 66.3 por ciento y 27.3 por ciento, respectivamente, a pesar de que en 2017 sus erogaciones en conjunto ascendieron a 34 mil 718.3 mdp, con lo que absorbieron 35.2 por ciento del total de los recursos de la Función Transporte.

En contraste, al sector carretero entre 2012 y 2017 se le destinaron anualmente cada vez menos recursos, pues mientras en 2012 este subsector concentraba 77.4 por ciento del total de los recursos de la Función Transporte, en 2017 representó menos de 50 por ciento.

En consecuencia, para posicionar mejor al país en cuanto a competitividad en materia de infraestructura, resulta evidente que falta una mayor inversión en infraestructura carretera, pues ésta no sólo es indispensable para el desarrollo económico y social del país, sino que eleva la competitividad de la economía, al satisfacer las condiciones básicas para el avance de las actividades productivas en su conjunto.

Referencias

- Presidencia de la República, <https://www.gob.mx/presidencia/>
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 2013.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <https://www.gob.mx/hacienda>
- World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2017–2018.

