

Nota Informativa

21 de Septiembre de 2021

Evolución del Gasto de Inversión, Enero-Junio de 2021

Presentación

Ante el complejo entorno mundial provocado por el virus SARS-CoV2, la economía internacional sufrió diversas afectaciones de salud y económicas. En el caso de México, desde el año 2020, la afectación ha tenido un impacto negativo considerable dado que, al igual que en otros países, el nuestro interrumpió las actividades económicas, derivado del confinamiento impuesto para detener la propagación del virus.

Ahora, en 2021 ha ocurrido una reapertura gradual en diversos sectores de la economía, principalmente conforme se avanza en la inoculación de la población; lo cual ha marcado la pauta en el camino de la recuperación.

En este contexto, en el paquete económico para el ejercicio fiscal 2021, el Gobierno Federal se propuso como objetivos¹ prioritarios hacer frente a la

¹ "El Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2021 prioriza los siguientes objetivos: (1) preservar la salud, las vidas y el bienestar de la población, particularmente de los grupos más vulnerables, durante el mayor reto sanitario y económico global en cien años; (2) promover una reactivación rápida y sostenida del empleo y de la economía;

doble crisis (sanitaria y económica) y, a su vez, acelerar la recuperación, bajo cuatro pilares de política hacendaria:

- *“La conducción responsable de las finanzas públicas y el uso mesurado del endeudamiento;*
- *El fortalecimiento permanente de las fuentes de ingresos del sector público;*
- *La honestidad y la eficiencia en el ejercicio del gasto público, así como su focalización en la inversión social y en infraestructura en las personas y regiones en desventaja, con el fin de maximizar el rendimiento social de las erogaciones públicas; y*
- *La profundización del sistema financiero”².*

Como se identifica en la lista anterior, la inversión en infraestructura es considerada como un pilar fundamental para alcanzar tanto las metas planteadas como la recuperación económica en mediano plazo.

Lo que puede confirmar en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2021³, en el apartado *“Prioridades de inversión”*, donde se señala que, los proyectos de inversión promoverían la generación de empleos, permitiendo mejorar la calidad de vida de las personas luego de la recesión vivida durante 2020.

Bajo este entorno, el Centro de estudios revisó la evolución del gasto ejercido en inversión por tipo de gasto y sus principales Programas Presupuestarios (Pp´s), reportado por la SHCP al primer semestre del año, con

y (3) *continuar reduciendo la desigualdad y sentando las bases para un desarrollo más equilibrado y sostenido en el largo plazo*”: SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2021.

² SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2021. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2021.pdf

³ SHCP, Exposición de Motivos del PPEF 2021. Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf

el objetivo identificar en qué tipo de gasto y los Pp's en los que se ha ejercido el presupuesto destinado a la inversión.

Gasto de Inversión, Enero-Junio 2021.

De manera general, la inversión nacional medida por el índice de la formación bruta de capital fijo (FBKF), de la cual forma parte la inversión pública, según INEGI, al segundo trimestre de año creció 34.2 por ciento real, en términos anuales, mientras que con relación al primer trimestre de año creció 0.5 por ciento real.

Por componentes, la inversión privada creció 39.6 por ciento real anual; en tanto que la inversión pública lo hizo en 5.2 por ciento. Y en relación con el primer trimestre de 2021, lo hicieron en 0.2 y 2.3 por ciento respectivamente, también en términos reales⁴. Importa destacar que, de acuerdo con las cifras reportadas por el INEGI, la FBKF privada representa en promedio 86 por ciento de la FBKF total, en tanto que el resto corresponde a la FBKF pública.

Esta estructura obedece al modelo de desarrollo adoptado en México, en los últimos decenios, donde la función de inversión se ha delegado al sector privado. Sin embargo, ante el pobre desempeño de la FBKF observada en esos años⁵, y la incapacidad del sector privado para sostener tasas de inversión que impulsen el crecimiento económico, hoy se requiere una reactivación mayor de la inversión pública para acelerar el crecimiento, y generar confianza entre los mercados.

En este marco, debe observarse que conforme a la clasificación económica, el Gasto Programable, que divide el gasto en Corriente (donde se comprende a las pensiones y jubilaciones) y de Inversión o de Capital, en

⁴ INEGI, Oferta y Demanda Global Trimestral, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/>

⁵ Cf. CEFP/019/2019 "Evolución del Gasto de Inversión Pública en México, 2010-2019, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0192019.pdf>

2021, más del 80.0 por ciento de los recursos se destinarán a cubrir erogaciones de carácter corriente y pago de pensiones, dejando únicamente 17.9 por ciento del total programable para el gasto de inversión; importa destacar que en los presupuestos de 2019 y 2020, la participación del Gasto de Capital era de 17.3, por lo que, la actual cifra aprobada es superior en 0.6 puntos porcentuales a las dos previas.

Es de señalar que, para esta nota, únicamente se consideró el análisis del Gasto de Inversión, el cual, con información de los datos abiertos del portal de Transparencia Presupuestaria⁶, se clasifica por tipo de gasto como sigue:

- Gasto de capital diferente de obra pública;
- Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago; y
- Gasto de obra pública.

En el PEF 2021, la Cámara de Diputados aprobó un monto de 828 mil 857.3 mdp para gasto de inversión y para el primer semestre se calendarizaron 453 mil 681.1 mdp de los cuales se pagaron 34 mil 224.1 mdp por encima de lo previsto, lo que implicó que al cierre del segundo trimestre del año se registrará un avance financiero anual de 58.9 por ciento y un sobre gasto equivalente a 7.5 por ciento respecto a lo programado.

⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación (Avance del gasto al segundo trimestre), Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

Gráfica 1
Gasto de Inversión, Enero-Junio 2021
 (Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado por CEFP con información de Transparencia Presupuestaria.

Al analizar el gasto de capital por tipo de gasto, se observó que el *Gasto de Capital diferente de Obra Pública* entre enero y junio erogó 253 mil 901.2 mdp, lo que significó 43.3 por ciento más de lo que se programó para el periodo; mientras que, respecto al aprobado anual, se registró un avance financiero anual de 84.6 por ciento. Importa destacar que para este tipo de gasto se pagó 52.0 por ciento de los recursos totales ejercidos en Gasto de inversión.

Por su parte, el *Gasto de Inversión por concepto de recursos otorgados a Fideicomisos Públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago*, contó con un monto aprobado anual de tres mil 819.3 mdp, y para el primer semestre no se habían programado recursos, sin embargo, se pagó una suma de 15 mil 548.2 mdp, cifra muy superior a la aprobada, por lo que registró un avance financiero anual de 407.1 por ciento.

Finalmente, para *Gasto de Obra Pública*, en el PEF 2021, se probaron 524 mil 974.3 mdp y al cierre de junio en este concepto se pagaron 58 mil 63.2 mdp menos a lo que se había programado (276 mil 519.1 mdp) por lo que, el avance financiero anual fue de 41.6 por ciento (véase Cuadro 1).

Cuadro 1
Gasto de Inversión por Tipo de Gasto, Enero-Junio 2021
(Millones de pesos)

Concepto	Aprobado 2021	Enero-Junio		Avance (%)	
		Aprobado	Pagado	Anual	Período
Gasto de inversión	828,857.3	453,681.1	487,905.2	58.9	107.5
Gasto de capital diferente de obra pública	300,063.7	177,162.0	253,901.2	84.6	143.3
Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago	3,819.3	0.0	15,548.2	407.1	n.a.
Gasto de obra pública	524,974.3	276,519.1	218,455.9	41.6	79.0

Fuente: elaborado por CEFP con información de Transparencia Presupuestaria, Datos Abiertos "Presupuesto de Egresos de la Federación (Avance del gasto a segundo trimestre 2021)".

Gasto de Inversión por Programas Presupuestarios, Enero-Junio 2021

Para identificar las causas que determinaron la evolución del gasto en inversión pagado al cierre del segundo trimestre, en este apartado se revisa el gasto de inversión por cada tipo de gasto y por Pp's:

Gasto de Capital diferente de Obra Pública

El gasto de capital diferente de obra pública opera 65 Pp's que en conjunto ejercieron un monto de 253 mil 901.2 mdp, reportados al cierre de junio, sin embargo, 83.9 por ciento de esta cifra se concentró en tan solo cuatro de ellos, los cuales se listan a continuación:

- **P003 Coordinación de la política energética en hidrocarburos:** el cual corresponde a la *“previsión para que el Gobierno de México realice una aportación patrimonial a PEMEX para fortalecer su posición financiera y continuar con la construcción de la Nueva Refinería Dos Bocas, en Paraíso, Tabasco”*⁷. Es importante mencionar que en la Estructura Programática 2021, el programa P003 “Coordinación de la política

⁷ SHCP, Exposición de Motivos del PPEF 2021.

energética en hidrocarburos” se identifica en el Ramo 18 “Energía” y transfiere recursos a PEMEX, por tal motivo es que se considera inversión financiera y no física.

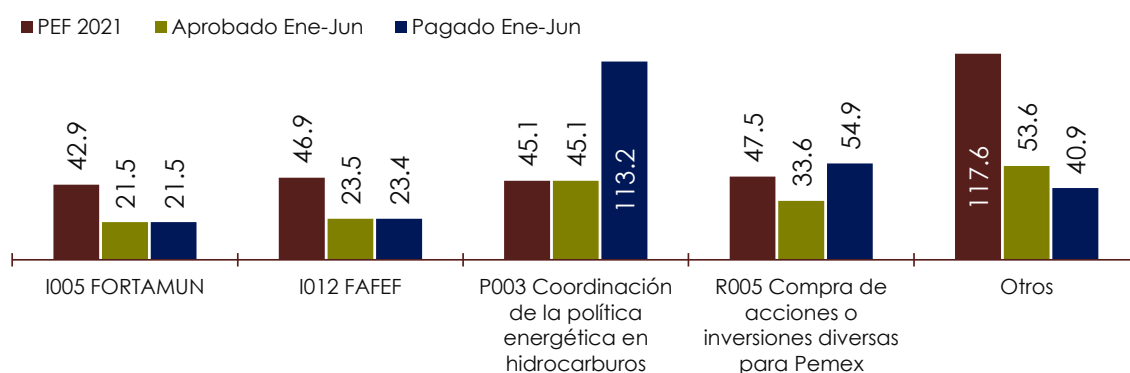
Para el ejercicio anual, se aprobaron 45 mil 50.0 mdp al programa P003, y entre enero y junio se pagó un monto de 113 mil 174.0 mdp, lo que significó 68 mil 124.0 mdp por arriba de lo programado anual, por lo que, el avance financiero anual fue de 251.2 por ciento al segundo trimestre. Importa destacar que este Pp concentró 44.6 por ciento de los recursos erogados en *Gasto de Capital diferente de Obra Pública* y determinó 88.8 por ciento del sobregasto registrado en el *Gasto de Capital diferente de Obra Pública*.

- **R005 Compra de acciones o inversiones diversas para Pemex.** Para este Pp se aprobaron 47 mil 534.4 mdp para el ejercicio anual y 33 mil 588.8 mdp para los primeros seis meses; al cierre de junio se reporta que se pagó un monto de 21 mil 314.4 mdp más de lo planeado para el periodo. Es de destacar que este Pp R005 y el P003 determinaron el mayor gasto registrado en *Gasto de Capital diferente de Obra Pública*.
- **I012 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)**, el objetivo del programa es “contribuir a promover finanzas públicas subnacionales sanas y sostenibles mediante la aplicación de aportaciones de recursos federales a las entidades federativas”⁸. Para el ejercicio anual del programa se aprobaron 46 mil 924.6 mdp y durante el primer semestre se pagaron 23 mil 438.9 mdp, lo que significó un avance financiero anual de 50.0 por ciento.
- **I005 FORTAMUN**, el Pp tiene por objetivo “mejorar la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno con la finalidad de promover finanzas

⁸ SHCP, PEF 2021, R33 “Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados”.

*públicas subnacionales sanas y sostenibles*⁹, para el actual ejercicio fiscal contó con un presupuesto de 42 mil 941.1 mdp aprobados y al segundo trimestre del año erogó 21 mil 407.5 mdp mismo monto que fue calendarizado para el periodo, por lo que se registró un avance financiero de 100.0 con referencia al calendarizado para los primero seis meses y de 50.0 por ciento respecto al aprobado anual.

Gráfica 2
**Principales Pp's del Gasto de Capital Diferente de Obra Pública,
 Enero-junio 2021**
 (Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado por CEFP con información de Transparencia Presupuestaria.

Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago.

El gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago, erogó 15 mil 548.2 mdp entre enero y junio; cuando tenía aprobado tres mil 819.3 mdp para el ejercicio anual, por lo que, al cierre de junio se registró un sobre gasto de 11 mil 728.9 mdp a lo originalmente aprobado por la Cámara de Diputados. Dicho sobre gasto se

⁹ SHCP, PEF 2021, R33 "Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados".

explica por el **Pp K019** “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional”: durante el proceso de aprobación del presupuesto, no se asignó presupuesto para este programa y por ende tampoco se calendarizaron recursos, no obstante, se ejercieron 13 mil 783.0 mdp; es de señalar que en el portal de Transparencia Presupuestaria ubicaron al programa en el gasto de obra pública y la información disponible no explica dicho cambio.

Cuadro 2

Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago por Pp, Ene-Jun 2021

(Millones de pesos)

Tipo de Gasto / Programa Presupuestario	PEF 2021	Enero-Junio		Avance (%)	
		Aprobado	Pagado	Anual	Periodo
Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago	3,819.3	0.0	15,548.2	407.1	n.a.
K019 Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	0.0	0.0	13,783.0	n.a.	n.a.
A026 Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas	0.0	0.0	396.1	n.a.	n.a.
U013 Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	3,819.3	0.0	1,369.0	35.8	n.a.

Fuente: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Presupuestaria, Datos Abiertos "Presupuesto de Egresos de la Federación (Avance del gasto a segundo trimestre 2021)".

Cabe mencionar que, el Pp incluye una parte de los Programas y Proyectos de Inversión (PPI) 19071170006 “Construcción de instalaciones para apoyar las tareas de seguridad pública” y 19071170003 “Construcción de un Aeropuerto Mixto civil/militar con categoría internacional en la Base Aérea Militar No. 1 (Santa Lucía, Méx.)”, siendo este último el que determina el mayor gasto en este concepto.

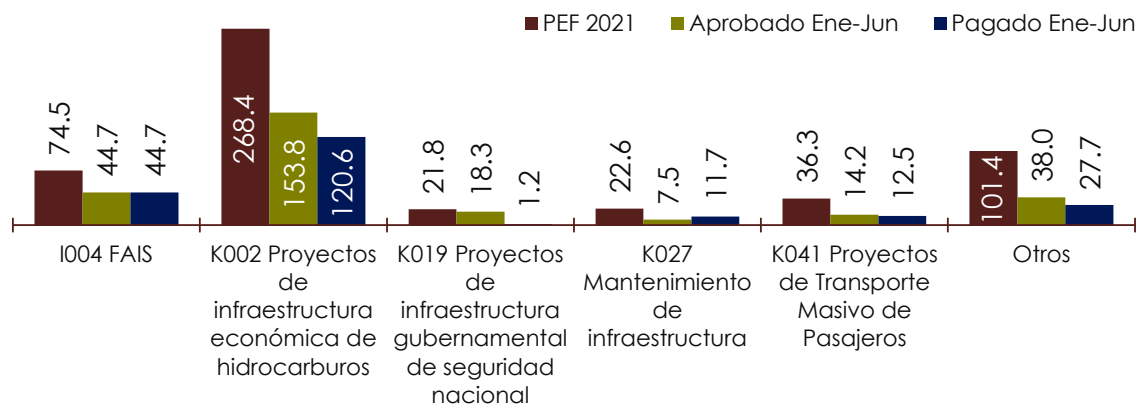
Gasto de Obra Pública

El gasto de obra pública como ya fue señalado erogó 218 mil 455.9 mdp, i.e., 21.0 por ciento por debajo de lo programado. Es de destacar que 86.8 por ciento de los recursos pagados se concentraron en 4 de 40 Pp’s que conforman el *Gasto de Obra Pública*, mismos que se listan a continuación:

- **K002 Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos**, este programa concentró más de la mitad de los recursos pagados en *Gasto de Obra Pública* (55.2%), toda vez que pagó 120 mil 631.7 mdp, por lo que al cierre de junio registró un avance financiero anual de 44.9 por ciento. No obstante, frente a lo que se tenía programado gastar, lo pagado fue inferior en 33 mil 142.2 mdp lo que implicó un rezago equivalente a 21.6 por ciento respecto al estimado para los primeros seis meses.
- **I004 FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**, el Pp tiene por objeto reducir la brecha de desigualdad socioeconómica entre territorios bajo la estrategia prioritaria de "*priorizar en la atención de los programas sociales a las personas que habiten en municipios y alcaldías marginados para disminuir sus niveles de marginación*"¹⁰. Entre enero y junio, este Pp ejerció 44 mil 657.0 mdp, marginalmente menor en 0.2 por ciento con referencia a lo aprobado para los primeros seis meses y frente al aprobado anual registró un avance financiero anual de 59.9 por ciento.
- **K041 Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros**, el programa pertenece al PPI 2021W3N0001 "Proyecto Tren Maya"; para el ejercicio fiscal 2021, cuenta con un presupuesto aprobado de 36 mil 288.0 mdp y para los primeros seis meses se calendarizaron 14 mil 221.8 mdp; de los cuales se dejaron sin ejercer un mil 706.2 mdp equivalente a 12.0 por ciento, el avance financiero respecto a lo originalmente aprobado fue de 34.5 por ciento.

¹⁰ SHCP, PEF 2021, R33 "Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados".

Gráfica 3
Principales Pp's del Gasto de Obra Pública, Enero-Junio 2021
(Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado por CEFP con información de Transparencia Presupuestaria.

- K027 Mantenimiento de infraestructura**, el Pp se ejecuta por los Ramos 01 Poder Legislativo, 09 Comunicaciones y Transportes, 11 Educación Pública, 12 Salud, 21 Turismo, 49 Fiscalía General de la República y 51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Al segundo trimestre del año el programa pagó 11 mil 709.6 mdp registrando un sobre gasto de 55.6 por ciento con referencia a los recursos programados para el periodo, mientras que con referencia al aprobado anual se reportó un avance financiero de 51.8 por ciento.

Es oportuno destacar que, el **Pp K019 “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional”** incluye recursos en los tres tipos de gasto, además se identifica su participación en la construcción del Aeropuerto Internacional de Santa Lucía (AISL). La participación que tiene en los diferentes rubros, la más significativa se observó en el *gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago*, a pesar de que los recursos que le fueron aprobados

se identificaron en *Obra pública* como se puede apreciar en el siguiente Cuadro. Al respecto la SHCP no señala nada que explique dicho movimiento y las causas por las que se dió este cambio.

Cuadro 3
Pp K019 Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional por Tipo de Gasto,
Enero-Junio 2021
(Millones de pesos)

Pp / Tipo de Gasto	Aprobado 2021	Enero-Junio		Avance (%)	
		Aprobado	Pagado	Anual	Periodo
K019 Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	21,814.8	18,308.4	15,073.1	69.1	82.3
Gasto de capital diferente de obra pública	0.0	0.0	72.5	n.a.	n.a.
Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago	0.0	0.0	13,783.0	n.a.	n.a.
Gasto de obra pública	21,814.8	18,308.4	1,217.7	5.6	6.7

Fuente: Elaborado por CEFP con información de Transparencia Presupuestaria, Datos Abiertos "Presupuesto de Egresos de la Federación (Avance del gasto a segundo trimestre 2021)".

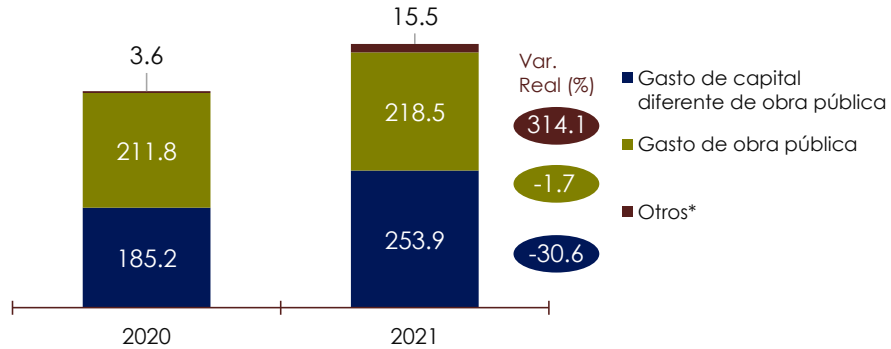
Para dar seguimiento al programa, se sumaron los recursos totales de cada uno de los tres tipos de gasto, por lo que en suma se aprobaron 21 mil 814.8 mdp para el ejercicio anual y al segundo trimestre del año pagaron 15 mil 73.1 mdp, por lo que el avance financiero anual fue de 69.1 por ciento.

Conviene mencionar que: de los 21 mil 814.8 mdp, 97.7 por ciento corresponden al PPI 19071170003 "Construcción del AISL"; y de los 15 mil 73.1 mdp ejercidos, solamente 851.0 mdp son los recursos ejercidos en dicho proyecto.

Comparativo del Gasto de Inversión, Segundo Trimestre 2020-2021

Al comparar el gasto de inversión ejercido al segundo trimestre de 2021 con el año previo, se observó que, en 2021 dicho gasto pagó más recursos por 87 mil 337.2 mdp, lo que en términos reales significó 16.0 por ciento.

Gráfica 4
Gasto de Inversión por Tipo de gasto,
Enero-Junio 2020 y 2021
 (Miles de millones de pesos)



*Incluye los Tipos de gasto: "Gasto de inversión por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios" y "Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago".

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de Transparencia Presupuestaria.

Lo anterior se explica por el *Gasto de Capital diferente de Obra Pública* y por el concepto de *Recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago*, los cuales erogaron 68 mil 727.8 mdp y 11 mil 970.9 mdp adicionales a los pagados en el mismo periodo del año anterior, en contraste, el gasto de *Obra Pública* en el mismo periodo cayó a una tasa real de 1.7 por ciento.

Asimismo, en 2020 se observó que el tipo de gasto denominado "gasto de inversión por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios", pagó 0.2 mdp al segundo trimestre de dicho año, mientras que, para 2021 no contó con recursos.

Consideraciones Finales

- En los últimos años, el gasto de inversión representó menos de 20.0 por ciento del gasto programable.
- La crisis sanitaria y económica causada por el COVID-19 afectó las metas en materia económica, por lo que, para alcanzarlas, el Gobierno Federal fundamentó la estrategia de recuperación, entre otros, en la eficiencia del ejercicio del gasto público, así como su focalización en la inversión social y de infraestructura, por lo que se espera que el gasto de inversión cumpla con lo establecido.
- Se identificó que los Pp's R005 "Compra de acciones o inversiones diversas para Pemex" y P003 "Coordinación de la política energética en hidrocarburos", ejercieron recursos por encima del programado anual y estos corresponden al *Gasto diferente de Obra Pública*.
- Si bien durante los primeros seis meses se identificaron más de 100 programas con recursos pagados, la mayor parte del gasto de inversión se concentró en nueve de ellos, los cuales dejan entre ver la estrategia del Gobierno Federal de priorizar proyectos tales como el Aeropuerto Internacional de Santa Lucía, el Tren Maya y la Nueva Refinería de Dos Bocas del Río.
- Al comparar las cifras con el mismo periodo del año previo, se observaron los efectos de la crisis económica y de salud, los cuales no permitieron que en 2020 se ejercieran los recursos planeados, por lo que el gasto de inversión entre enero y junio de 2021 fue superior en 16.0 por ciento en términos reales, debido a que el gasto de capital diferente al de obra pública aumentó 30.6 por ciento.
- En contraste, el gasto en Obra Pública disminuyó en 1.7 por ciento al compararse con el mismo periodo del año anterior.

Fuentes de Información

Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 y 2021 (Avance del gasto al segundo trimestre), Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria, disponible en:

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

Criterios Generales de Política Económica, PEF 2021, SHCP, disponible en:

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2021.pdf

Exposición de Motivos del PPEF 2021, SHCP, disponible en:

https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, SHCP, disponible en:

<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021>

Comunicado de prensa núm. 348/21, 18 de junio de 2021 “Indicadores Trimestrales de la Oferta y Demanda y del Ahorro Bruto”, INEGI, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/notasinformativas/2021/itab/itab2021_06.pdf



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas