

Importancia de la Infraestructura

El presupuesto en obra pública 2013-2023



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

Leslie Areli Badillo Jiménez | lesliebadillo@ciep.mx

José Luis Clavellina Miller | joseclavellina@ciep.mx

7 de diciembre de 2022

#UniversoCIEP | #GastoPúblico | #ObraPública

El **gasto en obra pública** es una herramienta que permite al Estado incidir en el crecimiento económico y en el desarrollo social del país, pues se llevan a cabo obras en rubros como educación, salud, conectividad, transporte, energía, entre otros. Sin embargo, el presupuesto que se destina a obra pública en México (**en promedio, 1.7 % del PIB de 2013 a 2023**) queda debajo del 4.5 % recomendado por el Banco Mundial (BM) y gran parte de este se concentra en la función de *Combustibles y Energía*. El presente trabajo muestra la evolución de los recursos destinados a obra pública en el presupuesto¹.

Índice

1	Infraestructura para el desarrollo	1
2	Gasto en obra pública	1
3	Obra pública por finalidad y función	2
4	Implicaciones de política pública	4
	Acrónimos	4
	Bibliografía	4

1

Infraestructura para el desarrollo

El gasto en obra pública es una de las **herramientas para incidir en el crecimiento económico y en el desarrollo social**. Particularmente, la educación, salud, conectividad, transporte y energía dependen del gasto que se destine a obras relacionadas (CIEP, 2016). Además, la construcción de obra pública impulsa el empleo y la demanda agregada. Sin embargo, el gasto en obra pública ha tenido una **tendencia a la baja en México** y, como consecuencia, es limitado el dinamismo que esto añade al crecimiento económico (CIEP, 2022). En años recientes, la mayor **inversión pública** se reportó en 2014 y, más recientemente, en 2021.

El propósito del presente documento es mostrar el **comportamiento de los recursos ejercidos en obra pública de 2013 a 2021**, así como los aprobados para 2022 y los propuestos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para 2023. Se utilizan datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de las Cuentas Públicas, los cuales mantienen la clasificación por objeto de gasto emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En el segundo apartado, se muestra la trayectoria del gasto en obra pública como proporción del PEF y del Producto Interno Bruto (PIB). En el tercer apartado, se analiza la inversión pública por clasificación funcional y, en el último apartado, se presentan algunas reflexiones y consideraciones finales.

2

Gasto en obra pública

El **gasto en obra pública** puede analizarse en el capítulo 6000 de la clasificación por *Objeto de Gasto* del CONAC. De acuerdo con esta clasificación del PEF y de la Cuenta Pública, se estima que, en México, en el periodo de 2013 a 2023, **se gaste un promedio del 6.7 % del PEF y 1.7 % del PIB** en obra pública (Cuadro 1).

La Figura 1 muestra que, en el periodo de estudio, **el mayor gasto en obra pública se observó en 2014**. En ese año,

¹ El presente boletín da seguimiento al boletín publicado en 2016, en <https://ciep.mx/recursos-destinados-a-obra-publica-2013-2016/>.

Conceptos clave

INVERSIÓN PÚBLICA Asignaciones destinadas en el capítulo 6000. Incluye los gastos en obras en bienes de dominio público, obra pública en bines propios, proyectos productivos y acciones de fomento públicas (CONAC, 2014).

GASTO DE OBRA PÚBLICA Recursos destinados a construir, instalar, mantener, adecuar, modificar y demoler bienes inmuebles, así como a otros costos derivados de la realización de obras públicas (CONAC, 2014).

FINALIDAD Primer nivel de integración de la clasificación funcional del gasto y está compuesto por *Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico* (CONAC, 2010).

FUNCIÓN Segundo nivel de integración de la clasificación funcional del gasto y comprende 28 funciones (CONAC, 2010).

el gasto representó el 9.9 % del gasto total y el 2.6 % como proporción del PIB. A partir de 2015, el gasto en obra pública mostró una tendencia decreciente que se mantuvo hasta 2020.

En 2021, se observó el **primer crecimiento de gasto en obra pública de los últimos diez años**, con una tasa del 17.4 %. El gasto aprobado, en 2022, se estimó con un crecimiento de 11.9 % y, para 2023, se proyecta un 22.2 % mayor. Sin embargo, pese a estos incrementos no se han alcanzado aún los niveles observados en 2014.

A lo largo del periodo de análisis, el gasto en obra pública **se ha mantenido por debajo del 4.5 % del PIB recomendado por el BM** (2019) para abastecer infraestructura para el desarrollo sostenible. Pese a que en 2020 y 2021 se superaron los gastos previos a la pandemia, aún existe una brecha por cubrir para dar impulso al crecimiento económico.

De acuerdo con la Figura 2, durante el período de análisis, la tendencia del gasto en obra pública no ha mantenido una

relación directa con el crecimiento del gasto ni con el crecimiento del PIB. De 2015 a 2020, se identifican decrecimientos en el gasto de obra pública que son mayores a las reducciones del gasto neto. Como proporción del PIB, **la obra pública muestra un crecimiento positivo a partir de 2020**, año de la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia de COVID-19. Desde entonces, la obra pública ha mantenido una trayectoria creciente.

3

Obra pública por finalidad y función

La principal **finalidad** del gasto en obra pública corresponde al **Desarrollo Económico**, que, en 2021, representó el 97.7 % de los 387 mil 416 millones de pesos (mdp) reales ejercidos. El *Desarrollo Social* representó el 1.3 % y Gobierno el 1.0 % (Figura 1). Aunque esta clasificación no muestra diferencias a lo largo del periodo de estudio, a nivel función es posible identificar cambios importantes.

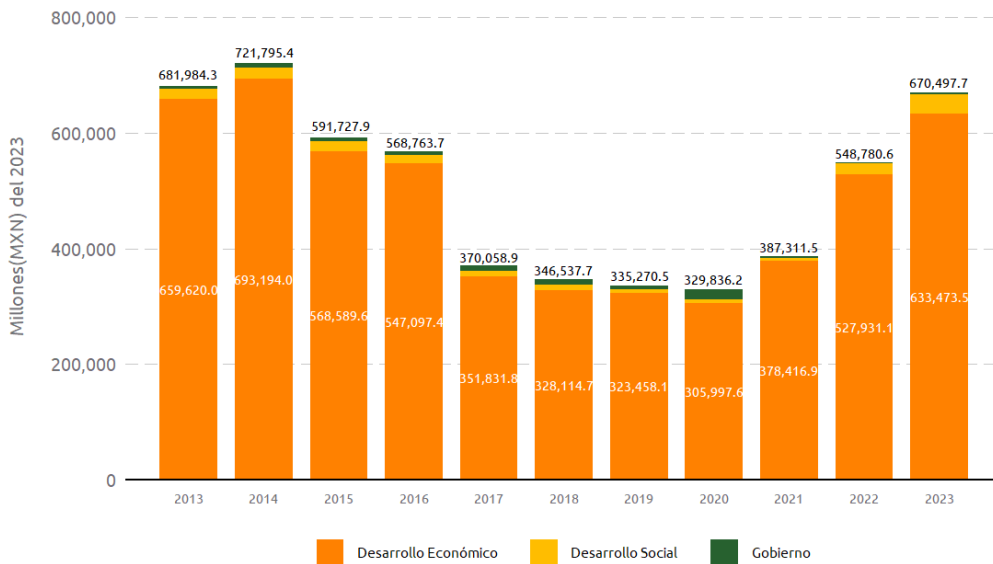
Cuadro 1: Obra pública 2013-2023

Año	Obra pública (mdp)	Crecimiento Real (%)	Porcentaje respecto al Gasto Total (%)	Porcentaje respecto al PIB (%)
2013	407,760.5	—	9.7	2.5
2014	450,723.4	5.8	9.9	2.6
2015	379,978.7	-18.0	7.7	2.0
2016	385,704.3	-3.9	7.2	1.9
2017	267,799.2	-34.9	5.1	1.2
2018	263,182.4	-6.4	4.7	1.1
2019	265,125.6	-3.3	4.6	1.1
2020	271,731.7	-1.6	4.5	1.2
2021	341,685.3	17.4	5.1	1.3
2022	522,897.2	11.9	7.4	1.8
2023	670,497.7	22.2	8.1	2.1
Promedio	384,280.6	-1.1	6.7	1.7

Nota: Los valores corresponden al gasto ejercido; con excepción de 2022, que corresponde al aprobado, y 2023, que corresponde al propuesto. Los datos no consideran las participaciones.

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: SHCP (2022).

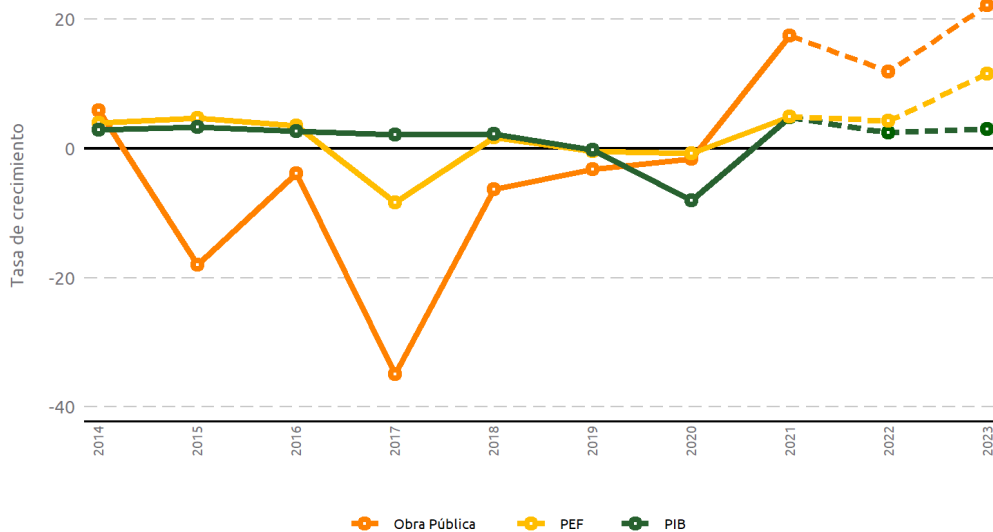
Figura 1: Obra pública real por finalidad



Nota: Los datos de 2022 corresponden al PEF y los de 2023 al PPEF.

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: SHCP (2022).

Figura 2: Tasas de crecimiento de la obra pública, el PEF y el PIB



Nota: Los datos de 2022 corresponden al PEF y los de 2023 al PPEF.

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: (SHCP, 2022).

La figura 3 muestra las **funciones** del gasto en obra pública de 2013 a 2023. **La función con mayor gasto fue Combustibles y Energía, que representó el 78 % del total del gasto en obra pública** y el 81.5 % del gasto en *Desarrollo Económico*. Sobresale también el gasto en *Transporte* con el 16.9 % y en *Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza* con 1.3 %. Las funciones que destacan en la *Finalidad Gobierno* son *Seguridad Nacional* con el 64.9 %, *Justicia* con el 22.3 % y *Legislación* con el 6.8 %. Para la finalidad de *Desarrollo Social* destaca *Vivienda y Servicios a la Comunidad* con el 31.7 %, *Salud* con el 27 % y *Protección Ambiental* que representa el 25.3 %.

En general, **las funciones con mayores cambios** son la obra pública en *Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza* que, de ser la tercera función con mayor gasto en 2013, pasó al octavo lugar en 2018 y al tercero en 2022-2023. También la obra pública en *Salud* ha tenido importantes decrecimientos, pues de ser la tercera prioridad en 2016, en 2021 pasó a ser la quinta función. La obra pública en ***Seguridad Nacional* es la que mayor crecimiento ha tenido en todo el periodo**, debido a que, desde 2017, representa el tercer mayor gasto y el séptimo en 2022 (Figura 4).

4

Implicaciones de política pública

De 2013 a 2023 el presupuesto destinado a obra pública en México se ha mantenido por debajo del 4.5 % del PIB propuesto por el BM, lo anterior es una de las causas por las que persiste el rezago en desarrollo social y económico. **Aunque en 2021 y 2022 se observa una recuperación en materia de gasto en obra pública, no han sido suficientes para alcanzar los niveles observados en 2014.**

La inversión en obra pública se encuentra concentrada en las funciones de Energía y Combustibles con el 78 % del total y en *Transportes y Comunicaciones* con 16.9 % del 2014 al 2023. Las diferencias de gasto entre una y otra función son importantes para el análisis de la contribución del gasto en el crecimiento económico, ya que, un mayor gasto en desarrollo social representa una inversión no sólo en el

corto plazo, sino en el largo plazo por su contribución para el desarrollo humano.

Es necesario continuar y garantizar el **fortalecimiento de la inversión en obra pública**, no sólo en 2023, sino hacia adelante para no poner en riesgo el bienestar social y el futuro del crecimiento económico del país. Lo anterior requerirá de un replanteamiento del gasto así como de una reforma fiscal que permita ampliar el espacio fiscal.

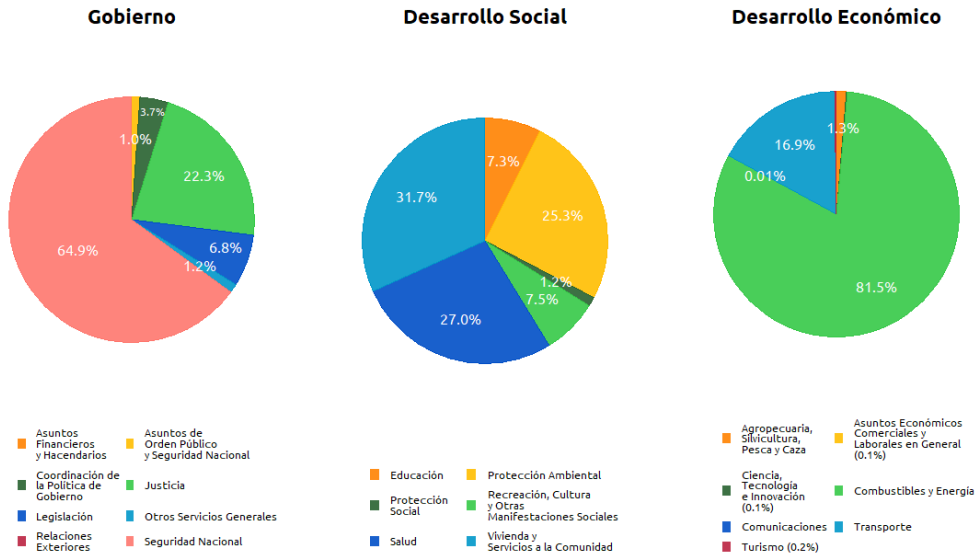
Acrónimos

- BM** Banco Mundial
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CONAC** Consejo Nacional de Armonización Contable
- mdp** millones de pesos
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación
- PIB** Producto Interno Bruto
- PPEF** Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Bibliografía

- BM. (2019). **Beyond the gap : How countries can afford the infrastructure they need while protecting the planet.** Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291>.
- CIEP. (2016). **Recursos destinados a obra pública 2013-2016.** Disponible en <https://ciep.mx/recursos-destinados-a-obra-publica-2013-2016/>.
- CIEP. (2022). **La inversión pública y su aporte al crecimiento.** Disponible en <https://ciep.mx/la-inversion-publica-y-su-aporte-al-crecimiento/>.
- CONAC. (2010). **Clasificador funcional del gasto.** Disponible en https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_003.pdf. Autor.
- CONAC. (2014). **Clasificador por objeto de gasto.** Disponible en https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf.
- SHCP. (2022). **Datos abiertos.** https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.

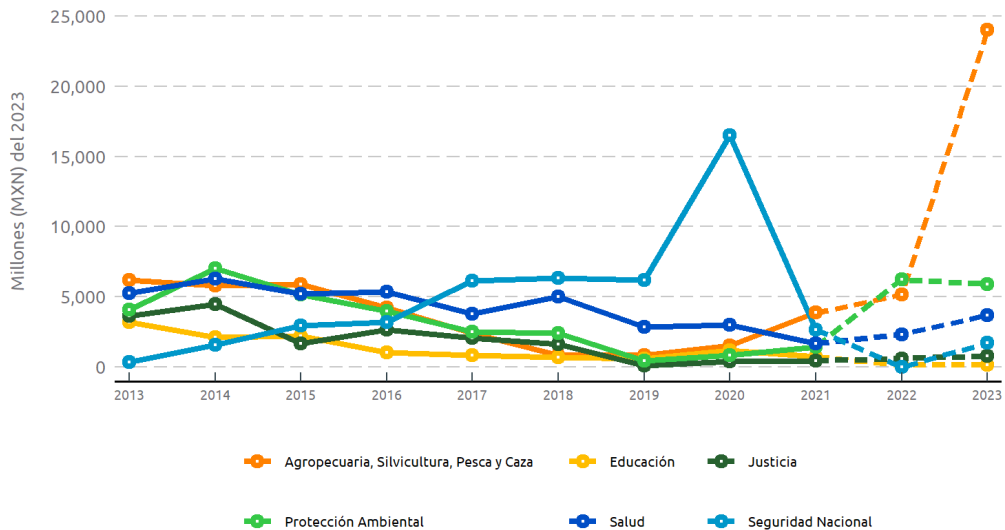
Figura 3: La obra pública por funciones de 2013 a 2023



Nota: Los datos de 2022 corresponden al PEF y los de 2023 al PPEF.

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: (SHCP, 2022).

Figura 4: Evolución de las principales funciones de obra pública del 2013-2023



Nota: Los datos de 2022 corresponden al PEF y los de 2023 al PPEF.

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: (SHCP, 2022).



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,
que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México,
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,
para lograr una sociedad más informada y participativa, mejorar las políticas públicas
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.