

Presupuesto para Proyectos Prioritarios 2018-2024

Fortalecer la transparencia y priorizar la inversión



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

Leslie Areli Badillo Jiménez | lesliebadillo@ciep.mx

7 de noviembre de 2023

#UniversoCIEP | #GastoPúblico | #Infraestructura

El gasto de inversión contribuye al crecimiento y reduce las brechas sociales a partir del desarrollo de distintos tipos de infraestructura. Para el seguimiento y cumplimiento oportuno del gasto otorgado en obra pública se requiere de tres aspectos: planeación, priorización y transparencia. En 2023, sólo el 10 % del gasto asignado de inversión cumple con los criterios de transparencia y, de los proyectos prioritarios, solo el Tren Interurbano México-Toluca y la ampliación del Suburbano Lechería-AIFA son transparentes. La poca apertura de los datos obstaculiza el seguimiento del presupuesto público y su posterior evaluación para la eficiencia del gasto público.

Índice

1	Planeación y programación de la Infraestructura	1
2	Financiamiento y transparencia	2
3	Gasto en Proyectos Prioritarios	3
4	Implicaciones de política pública	4
	Acrónimos	5
	Bibliografía	5

1

Planeación y programación de la Infraestructura

La planeación de la infraestructura a nivel federal se determina desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que establece el Ejecutivo desde el inicio de su mandato. En este plan se establecen los programas y proyectos que se priorizarán durante el sexenio, además de que se identifican los **sectores y propósitos** de la infraestructura.

Actualmente existen diez **programas sectoriales** para el desarrollo de infraestructura SHCP (2023): Agua, Comunicaciones y Transportes, Educación, Energía, Hacienda y Crédito Público, Hidrocarburos, Medio Ambiente, Recursos Naturales, Salud, Turismo e Istmo de Tehuantepec.

En la planificación sectorial se identifican distintos objetivos y prioridades en la ejecución de los proyectos que se establecen cada año, además que son elaborados por distintas unidades responsables; por lo que es posible que sean llevados a cabo por varias secretarías de estado. Sin embargo, para la **asignación del gasto público**, los proyectos y programas deben registrarse y aprobarse por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual debe validarlos a partir de la preparación de un análisis costo-beneficio (SHCP, 2023).

Después de validar los proyectos y programas, la SHCP asigna una clave de **cartera de inversión** a cada proyecto para ser considerados en los análisis de la Comisión Intersecretarial de Gasto de Financiamiento y Desincorporación (CIGFD)¹.

Con el uso de las claves de cartera, en este documento se describe brevemente el proceso de planeación y programación de las obras públicas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), su posterior priorización mediante el otorgamiento de recursos públicos y finalmente la transparencia a partir de la base de datos sobre Obra Pública Abierta que publica la SHCP. El **objetivo** es identificar los tres principios básicos (planeación, priorización y transparencia) en el presupuesto de egresos y su relación con los proyectos prioritarios 2018-2024.

¹ La CIGFD está conformada por los representantes de la SHCP, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y como invitados, el Titular de la Oficina de la Presidencia y el Gobernador del Banco de México.

Conceptos clave

INVERSIÓN PÚBLICA: Asignaciones destinadas bajo la clasificación de tipo de gasto. Incluye el gasto de obra pública, gasto de capital diferente de obra pública y 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. (CONAC, 2014).

CARTERA DE INVERSIÓN: Programas y proyectos de inversión que cuenten con el análisis costo y beneficio correspondiente presentado por las dependencias y entidades de conformidad con lo establecido en los artículos 34, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y 46 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH). (Transparencia Presupuestaria, 2016).

OBRA PÚBLICA: Todo trabajo de **construcción**, ya sea de infraestructura o edificación promovida por la administración pública, cuyo propósito es el bienestar de la comunidad (Transparencia Presupuestaria, 2016).

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA: Definición de normas específicas y ejecución de acciones concretas, con el fin de que la sociedad tenga **libre acceso a información** estratégica y en lenguaje ciudadano sobre los procesos de planeación, programación, ejercicio, seguimiento y evaluación del presupuesto. Permite que la sociedad participe con información verídica, accesible y oportuna, en el seguimiento y control de las finanzas públicas y el cumplimiento de los objetivos y metas del presupuesto y de los programas del gobierno (Transparencia Presupuestaria, 2016).

1.1 Priorización de la infraestructura

Tras validar los proyectos y programas, la CIGFD determina su orden de ejecución bajo los criterios de *rentabilidad socioeconómica, reducción de la pobreza extrema, desarrollo regional y, concurrencia con otros programas y proyectos de inversión* [Art.34 (LFPRH, 2022)]. Posteriormente, a cada proyecto y programa se le asignan **recursos del presupuesto** en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEEF) y el proceso continúa con el ciclo presupuestario junto a los demás proyectos y programas. Los proyectos que no tuvieron asignaciones presupuestarias pueden obtenerlo en el siguiente periodo o financiarse bajo otras modalidades.

mación [Art. 48 (LFPRH, 2022)]; incluso si se utilizan fuentes de financiamiento distintas a lo previsto en el PEF. La excepción a esta disposición legal son las erogaciones destinadas a seguridad pública y nacional por sus funciones estratégicas, las cuales quedan sujetas a otras disposiciones oficiales [Art. 49 (LFPRH, 2022)].

En este sentido, recientemente se ha dificultado el **seguimiento del gasto público** de algunas de las obras dada su atribución de interés público y seguridad nacional. Algunos ejemplos son los tipos de obras señaladas en los decretos del DOF (2021, 2023) que afectaron la transparencia del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), uno de los proyectos considerados como prioritarios.

Del total de gasto de inversión pública en el **PEF 2023**, solo el 27.7 % [345 mil 525 millones de pesos (mdp)] tiene designado una clave de cartera, es decir, cuenta con un análisis costo-beneficio del proyecto. De ese porcentaje, el 37.7 % es **obra pública abierta**, es decir, es posible consultar los análisis costo-beneficio. El otro 62.3 % del gasto con clave de cartera es **no abierta**, la cual, pese a tener análisis costo-beneficio, no pueden consultarse.

En el gasto de inversión **sin clave de cartera** se encuentra la obra pública y la inversión diferente de obra pública, esta última consta del *capital diferente de obra pública, subsidios e inversión financiera*. La obra pública sin clave de cartera se caracteriza por no haber obtenido con oportunidad el registro en la Cartera de Inversión pero su inicio está condicionado a realizar el procedimiento (CEFP, 2010).

2

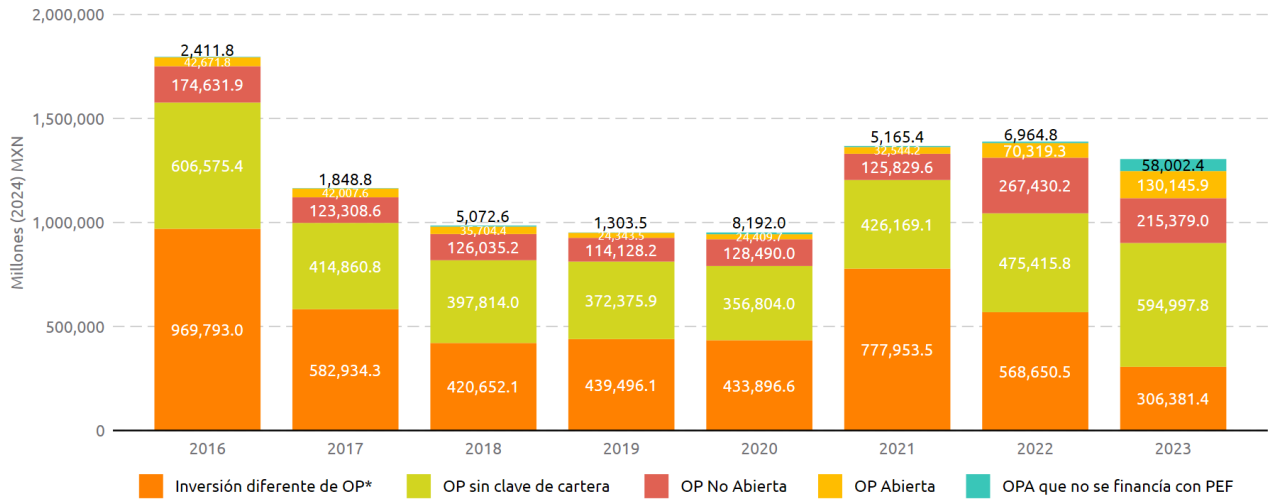
Financiamiento y transparencia

Además del financiamiento a través del PEF, los proyectos de inversión pública pueden recibir recursos de los gobiernos subnacionales, la banca de desarrollo, fondos y fideicomisos, la banca multilateral de desarrollo, la banca comercial y otros *vehículos de inversión*² (SHCP, 2023). La administración de los recursos por estas otras fuentes de financiamiento y sus ciclos de inversión mantienen otros procesos que quedan fuera del alcance de este documento.

Sin embargo, la LFPRH señala que todo recurso destinado a gasto de inversión pública debe cumplir con las disposiciones legales en materia de **transparencia y acceso a la infor-**

² Se refiere a los portafolios de capital y deuda que incluyen: Certificados Bursátiles (CEBURES), Fideicomisos de Inversión y Bienes Raíces (FIBRAS), Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs), Fondos de Capital Privado, Certificados de Proyectos de Inversión (CERPI) y los Fideicomisos de Inversión en Energía e Infraestructura (FIBRA E).

Figura 1: Obra Pública Abierta del PEF



* Incluye la inversión por concepto de gastos indirectos de programas a subsidios, gasto de capital diferente de obra pública y 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.

Nota 1: Los datos de 2023 corresponden al PEF y los anteriores a las Cuentas Públicas.

Nota 2: La suma de Inversión diferente de OP, más la obra pública sin clave de cartera, más la abierta y la no abierta corresponden al total del gasto de inversión. La OPA que no se financia con PEF corresponde a las obras financiadas con los otros recursos mencionados en el apartado 2.

Nota 3: La OPA no financiada en el PEF corresponde a los montos registrados al segundo trimestre de 2023.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023b, 2023c).

En la Figura 1 se identifica que al **segundo trimestre de 2023**, 10.4% del gasto de inversión aprobado de ese año cuenta con análisis costo-beneficio abierto al público; el 17% del mismo gasto, aunque tiene los análisis, no son abiertos; y finalmente, el 48% es obra pública sin clave de cartera.

3

Gasto en Proyectos Prioritarios

Los proyectos prioritarios y los montos designados cambian cada año en el Paquete Económico, por esta razón, existen algunas obras con montos ejercidos en años donde no fueron considerados como prioritarios.

En el **Paquete Económico 2024** se identificaron siete montos en proyectos de inversión prioritarios: el Corredor del Istmo de Tehuantepec, el Tren Interurbano México-Toluca, el Tren Maya, distintos proyectos encabezados por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), varias de las obras de la SICT, la ampliación del Suburbano Lechería-AIFA y el Espacio Cultural de Chapultepec.

Además, de 2018 a 2023 se consideraron como prioritarios, la Refinería Dos Bocas y el AIFA; lo que da un total de ocho presupuestos prioritarios. Sin considerar los proyectos de CONAGUA y la SICT, solo el Tren Interurbano y la ampliación del Suburbano Lechería-AIFA mantienen una total transparencia de sus **costos** (Cuadro 1).

Del Corredor del Istmo de Tehuantepec sólo se pueden consultar dos de sus cinco claves de carteras, mientras que el Tren Maya tiene designada una clave de cartera no abierta, por lo que no se pueden consultar los análisis costo-beneficio de ambos proyectos y se consideran parcialmente transparentes. Finalmente, la Refinería Dos Bocas y el Espacio Cultural de Chapultepec no presentan clave de cartera.

La ausencia de una clave de cartera y/o la poca **transparencia** de sus análisis costo-beneficio impide que se le de seguimiento oportuno a las obras públicas. Es importante que las obras prioritarias muestren una mayor apertura de sus datos debido a que son los sectores con mayor énfasis para el **desarrollo económico y social del país**.

La apertura de los datos permitiría una discusión más amplia y sin sesgos de los Paquetes Económicos que han ocurrido por la falta de información. La apertura de datos facilitaría la identificación de un gasto eficiente a las necesidades del país.

De ser aprobado el **PPEF 2024** en los terminos enviados por el Ejecutivo Federal, se habrá destinado un total de **1 billón 506 mil 415 mdp de 2018 a 2024** para las **obras prioritarias** de esta administración (Cuadro 1). El proyecto prioritario con mayor presupuesto designado fue la Refinería Dos Bocas con el 55.9 % del total de obras prioritarias ; de este proyecto, el año en que se destinó más presupuesto fue 2021, cuando se obtuvo 30.1 % del total de gasto de **inversión pública** para proyectos prioritarios.

Posterior a la refinería, el **Tren Maya** es el segundo proyecto prioritario con mayor gasto, con un total de 514 mil 217 mdp al 2024. Este monto significaría el 34.1 % del total destinado a las obras prioritarias. En tanto que el Tren Interurbano México-Toluca el 2.4 % y el Corredor del Istmo de Tehuantepec representaría el 2.3 %.

4

Implicaciones de política pública

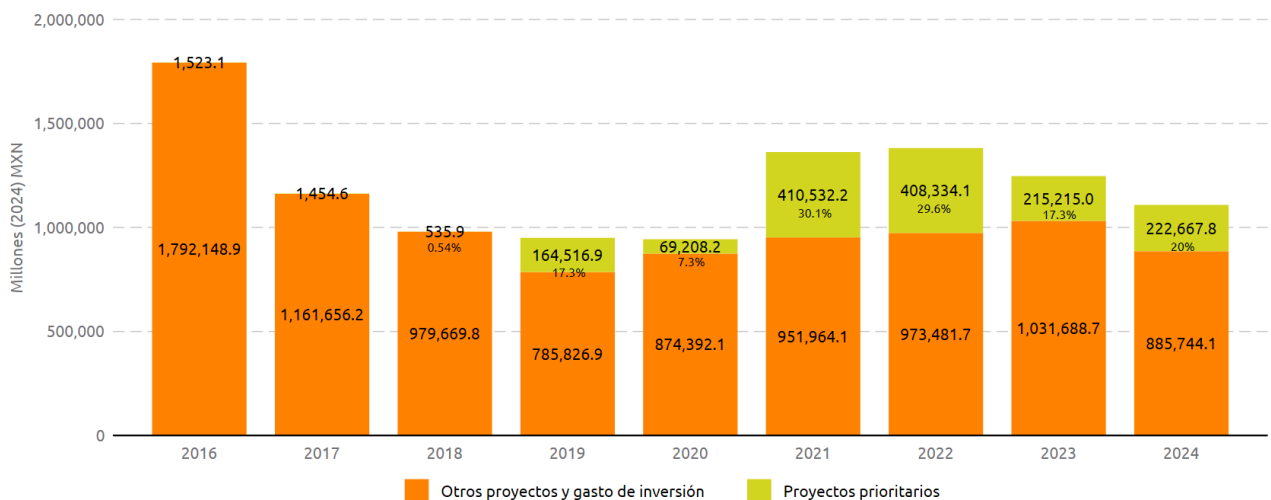
El gasto de inversión en infraestructura es importante para garantizar el crecimiento económico y el cierre de brechas en las desigualdades sociales (CIEP, 2022). Tres principios fundamentales de la inversión son **planeación, priorización y transparencia presupuestaria**.

El primero permite identificar necesidades de obra pública y la estrategias de financiamiento; el segundo, promueve el cumplimiento oportuno de metas y programas del PND; y el tercero, da oportunidad a que la sociedad tenga acceso a la información pública y darle seguimiento al uso de los recursos públicos.

Sin embargo, **sólo 10 % del gasto de inversión asignado en 2023 es totalmente transparente** debido a su apertura de datos en la cartera de inversión.

Si bien, la **falta de transparencia** corresponde a la atribución de obra pública de seguridad nacional, la poca apertura de los datos obstaculiza el seguimiento del presupuesto público y su posterior evaluación para la eficiencia del gasto público. Es importante que exista mayor transparencia de los datos en infraestructura pública, tanto de la financiada por el PEF, como la de otras fuentes.

Figura 2: Gasto en Proyectos Prioritarios



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CIEP (2023).

Cuadro 1: Gasto de Inversión en proyectos emblemáticos

Año	Corredor del Istmo de Tehuantepec	Refinería Dos Bocas	Tren Interurbano	Tren Maya	CONAGUA	SICT	Suburbano AIFA	Espacio Cultural Chapultepec	Total por año
2018	468.9	67.0	15,875.8 *	–	–*	–*	–	–	16,411.8
2019	902.1	156,966.6	6,648.2	–	–*	–*	–	–	164,516.9
2020	1,339.2	56,721.6	1,983.2	9,164.1	–*	–*	–	–	69,208.2
2021	903.6	371,481.3	105.1	37,570.8	–*	–*	–	–	410,060.7
2022	2,855.5	207,214.0	17.4	197,541.5	–*	–*	705.8	–	408,334.1
2023	7,126.4	4,9501.8	7,336.0	149,940.9	–*	–*	1,310.0	–	215,215.0
2024	21,059.3	–	4,000.0	120,000.0	39,475.0	35,133.5	2,000.0	1,000.0	222,667.8
Total por proyecto	34,655.0	841,952.3	35,965.7	514,217.3	39,475.0	35,133.5	4,015.8	1,000.0	1,506,414.6
Costo Total (nominal)	8,289.2/1	S.C.C.	151,354.7	C.C.N.A.	N/A	N/A	35,733.6	S.C.C.	195,377.4

Nota 1: Los montos de 2023 corresponden a los aprobados en el PEF 2023 y los montos de 2024 al PPEF 2023.

Nota 2: De los proyectos prioritarios, el Corredor del Istmo de Tehuantepec y el Tren Interurbano México-Toluca son proyectos continuados desde administraciones anteriores.

Nota 3: Datos en millones de pesos a precios de 2024.

* Gastos que no fueron considerados como prioritarios durante ése ciclo fiscal.

1 Cifra parcial debido a que no todas las claves de cartera son abiertas.

S.C.C. Sin Clave de Cartera

C.C.N.A. Clave de Cartera No Abierta

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023a, 2023b).

Bibliografía

Acrónimos

- AIFA** Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles
- CEFP** Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CIGFD** Comisión Intersecretarial de Gasto de Financiamiento y Desincorporación
- CONAC** Consejo Nacional de Armonización Contable
- CONAGUA** Comisión Nacional del Agua
- DOF** Diario Oficial de la Federación
- LFPRH** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- mdp** millones de pesos
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación
- PND** Plan Nacional de Desarrollo
- PPEF** Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- RLFPRH** Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- SE** Secretaría de Economía
- SEDESOL** Secretaría de Desarrollo Social
- SENER** Secretaría de Energía
- SFP** Secretaría de la Función Pública
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SICT** Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes
- STPS** Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- CONAC. (2014). **Clasificador por objeto de gasto**. Descargado de https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NDR_01_02_006.pdf
- SHCP. (2023). **Proyectos México. Oportunidades de Inversión**. Descargado de <https://www.proyectosmexico.gob.mx/>
- CEFP. (2010). **Manual de procedimiento para la presentación y registro de programas y proyectos de inversión en la Cartera de la SHCP**. Descargado de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2010/julio/cefp0092010.pdf>
- CIEP. (2022). **Importancia de la infraestructura: El presupuesto en obra pública 2013-2023**. Descargado de <https://ciep.mx/importancia-de-la-infraestructura-el-presupuesto-en-obra-publica-2013-2023/>
- CIEP. (2023). **Implicaciones del Paquete Económico 2024**. Descargado de <https://paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2021/09/Implicaciones-del-Paquete-Economico-2024.pdf>
- DOF. (2021). **ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional**. Descargado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.tab=0
- DOF. (2023). **DECRETO por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público**. Descargado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5689265&fecha=18/05/2023#gsc.tab=0

LFPRH. (2022). **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**. Descargado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

SHCP. (2023a). **Consulta de Programas y Proyectos de Inversión en Cartera**. Descargado de https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/sci/cartera_publica/#/busqueda

SHCP. (2023b). **Datos abiertos**. Descargado de <https://www>

[.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)
SHCP. (2023c). **Portal de Transparencia Presupuestaria. Obra Pública Abierta**. Descargado de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Obra-Publica-Abierta>
Transparencia Presupuestaria. (2016). **Glosario**. Descargado de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>



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**.