

## Análisis Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

### Análisis del PEF 2016

El paquete económico para 2016 se encuentra sujeto a un entorno económico externo complejo y volátil. La caída en los precios de las materias primas como el petróleo; la desaceleración del ritmo de crecimiento en China; la sostenibilidad de la deuda griega y la debilidad de algunas economías emergentes como Brasil y Rusia; el incremento en la volatilidad en los mercados financieros asociada al cambio de política cambiaria del banco central de China y a una caída en los mercados accionarios de dicho país son algunas de las manifestaciones de este contexto.

En el plano doméstico, las finanzas públicas se ven presionadas por tener que contener el crecimiento de la deuda y poner su saldo en una trayectoria decreciente con relación al PIB. Además, con un entorno de bajos precios se hace más crítica la baja histórica que sufre la plataforma de producción de petróleo en México, principalmente ante la volatilidad de los mercados financieros internacionales.

Para el ejercicio fiscal 2016 se contemplan medidas destinadas a impulsar mayor inversión privada y mantener un nivel adecuado de inversión pública en sectores estratégicos. En específico, se propone la creación de Certificados de Proyectos de Inversión (CerPI) para proveer un vehículo adecuado a las inversiones de capital privado; de los Fibra E para *bursatilizar* proyectos maduros de energía e infraestructura y así liberar recursos para nuevos proyectos, y de los Bonos de Infraestructura Educativa que permitirán a los estados potenciar los recursos destinados a la educación en beneficio de 5.2 millones de alumnos en 32,000 planteles del país.

### Programas y proyectos de inversión

Con el marco del enfoque Base Cero y de la presupuestación orientada a resultados, en lo que se refiere a programas y proyectos de inversión (PPI) el gobierno de la República determinó identificar las necesidades de inversión sin considerar escenarios inerciales de ejercicios anteriores.

Independientemente del sector, se tomaron en cuenta criterios tales como avances en las factibilidades de los proyectos, sus beneficios sociales y los efectos positivos sobre la población, entre otros. El objetivo de dicho ejercicio consistió en garantizar que la asignación propuesta en recursos fiscales maximice los beneficios para la población, impulse el desarrollo regional, aliente la participación del sector privado y siga promoviendo el desarrollo de la infraestructura del país.

La priorización de los PPI se realizó en dos etapas:

## Análisis Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

En la primera se identificaron complementariedades, similitudes o duplicidades en los programas y estructuras, se priorizaron programas presupuestarios de conformidad con las metas nacionales y con base en su desempeño, y se priorizaron programas y proyectos con base en la mayor rentabilidad económica y social:

- Proyectos plurianuales: los previamente autorizados para realizarse en más de un ejercicio fiscal.
- Compromisos de gasto: otros compromisos de pago asociados a infraestructura o actividades relevantes de las dependencias y entidades, como los arrendamientos financieros, estudios y proyectos y derechos de vía.
- Proyectos en ejecución: proyectos de infraestructura cuya ejecución se inició en ejercicios fiscales anteriores a 2016 y se llevan a cabo por etapas.
- Mantenimientos sustantivos: programas de mantenimiento exclusivamente de infraestructura económica y social con impacto directo en la población.
- Mantenimientos administrativos: programas de mantenimiento de infraestructura gubernamental o de inmuebles.
- Proyectos nuevos: proyectos de infraestructura cuya ejecución se iniciará a partir del ciclo 2016.
- Adquisiciones sustantivas: adquisiciones de activos con impacto directo en la población o estrictamente necesarias para el funcionamiento técnico de la infraestructura.
- Adquisiciones administrativas: adquisiciones de activos asociados a actividades del gobierno.

En la segunda etapa se promovió una mayor participación del sector privado en los esquemas de financiamiento y se asignaron recursos. Se evaluaron los siguientes elementos:

- Factibilidades: consisten en todos los estudios y permisos necesarios para llevar a cabo la ejecución de las obras. Entre ellas se incluyen las de tipo ambiental, social, legal y técnico. Por lo anterior, resultó mejor valorado un proyecto con avance significativo en sus factibilidades.
- Proyectos alineados a la planeación nacional: se valoró que los proyectos se encontraran alineados a las estrategias establecidas en el PND 2014-2018 y, en su caso, contenidos en los programas y proyectos del PNI 2014-2018.
- Rentabilidad socioeconómica: a partir de la evaluación de los PPI que realizan las dependencias y entidades, se determinaron los indicadores de rentabilidad socioeconómica, los cuales reflejan el beneficio neto que recibe la sociedad por su ejecución y mayor rentabilidad.
- Población beneficiada: los proyectos con mayor cobertura en el número de beneficiarios tienen un valor mayor respecto al resto de los PPI.
- Impacto regional: se ponderaron con mayor grado de importancia aquellos proyectos que dotan de servicios públicos e infraestructura a la región donde se presenta el mayor índice de pobreza, (región Sur-Sureste). Lo anterior, es congruente con la estrategia relativa al impulso de esta región a que se refiere el PNI 2014-2018.

## Análisis Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

### Mipymes y sectores estratégicos

De acuerdo con el Censo Económico de 2014 publicado por el Inegi, 99.8% de los establecimientos son micro, pequeños y medianos negocios, los cuales generan 6 de cada 10 puestos de trabajo. Sin embargo, estos establecimientos sólo contribuyen con 19% del valor de la producción nacional. La baja participación en el valor de la producción nacional se explica, entre otros factores, por los reducidos niveles de capitalización e inversión.

Asimismo, son empresas con menor acceso a financiamiento que las de mayor tamaño. Para atender esta situación, y reconociendo la importancia de estas empresas en la generación de empleos, se propone adoptar acciones para propiciar una mayor inversión por parte de las empresas de menor tamaño.

Por otra parte, hay sectores que influyen en la competitividad de la economía en su conjunto, pues intervienen directamente en los costos de producción de todas las empresas. Entre ellos destaca la energía, así como la disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte. Por ello se propone establecer medidas para impulsar la inversión en los sectores dedicados a la producción y distribución de energía, así como en los dedicados a la creación y ampliación de infraestructura de transporte.

Específicamente, se propone permitir en todo el país la deducción inmediata de inversiones de empresas de menor escala, definidas como aquéllas con ingresos de hasta 50 millones de pesos, así como de la inversión para la creación y ampliación de infraestructura de transporte y de la inversión en equipo utilizado para la generación, transporte, distribución y suministro de energía.

### Banca de desarrollo

Asimismo, para que la banca de desarrollo cumpla su labor, orientará sus esfuerzos a la ejecución de las siguientes líneas de acción:

*Sector empresarial.* Para dar un mayor impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas, Nafin desarrollará esquemas específicos que se orienten a financiar a las mipymes, procurando destinar 50% del valor de su cartera directa y garantizada a ese sector.

Destacan programas en colaboración con la banca como Impulso Energético, mediante el cual se estima colocar una cartera de más de 20 mmp, y Alianza PyME, con el objetivo de duplicar el saldo de cartera pyme de los aliados, todo esto con la participación de la banca de desarrollo a través de sus programas de garantías.

Adicionalmente, Nafin mantendrá el fortalecimiento de sus programas de crédito y garantías con el propósito de incrementar su colocación de crédito en primer piso y fomentar la entrada de nuevos intermediarios

## Análisis Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

financieros privados a través de sus operaciones de segundo piso, al tiempo de continuar potenciando el esquema de subastas de garantías que fomenten la bancarización de empresas e induzcan la competencia entre los intermediarios financieros para reducir las tasas de interés.

Se continuará promoviendo el uso de fianzas, con el propósito de duplicar la capacidad de afianzamiento de las pymes. Se continuará promoviendo el uso de recursos para apoyar las oportunidades de inversión en el sector energético.

*Sector infraestructura.* En materia de desarrollo de infraestructura, Banobras atenderá las siguientes acciones y programas:

- Impulsar el uso de garantías que permitan redistribuir de manera eficiente los riesgos inherentes a la participación de privados en el desarrollo de proyectos de infraestructura, a través del programa Garantías de Pago Oportuno (GPO).
- Ofrecer créditos preautorizados con la premisa de estructurarse en condiciones que fomenten la participación de la banca comercial (créditos para los ganadores de licitaciones de obra pública).
- Continuar impulsando la participación de la banca comercial mediante su programa de garantías financieras a estados y municipios, para que los gobiernos locales puedan acceder a financiamientos con mejores condiciones financieras.

*Sector vivienda.* La Sociedad Hipotecaria Federal asegurará que el sector de la vivienda siga recibiendo el flujo de crédito necesario para cubrir sus necesidades, incluyendo el crédito puente para los desarrolladores, así como la disponibilidad de productos innovadores para adquisición, mejora, construcción para renta y autoconstrucción de vivienda.

Fomentará la participación de la banca comercial en el financiamiento a los desarrolladores de vivienda a través de sus programas Garantía SHF Hipotecaria (GSH) y Garantía SHF Construcción para pymes.

Destaca su colaboración con Fovissste (Nuevo Fovissste en pesos) para permitir el acceso al crédito de todos los derechohabientes sin necesidad de participar en un sorteo, a créditos con tasas accesibles y por montos que toman en cuenta la totalidad de la capacidad de pago de los derechohabientes. También fomentará el desarrollo de un mercado para la subrogación de hipotecas.

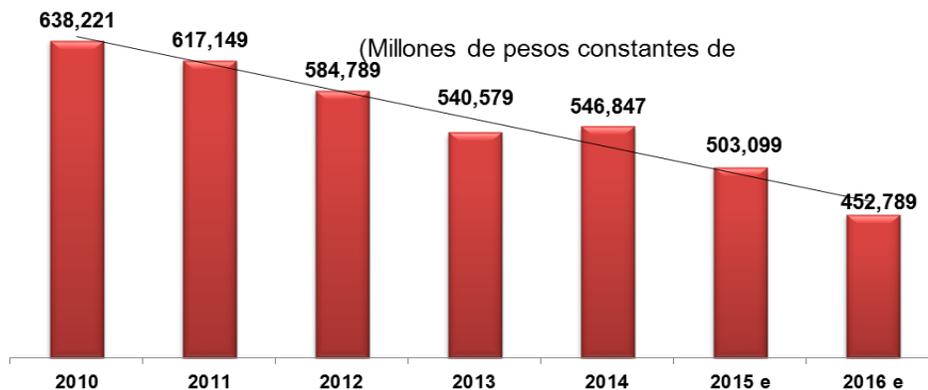
Continuará participando en convenios de colaboración con organismos estatales de vivienda para que en forma conjunta con los intermediarios financieros ofrezca soluciones acordes con los tipos de rezagos habitacionales existentes en línea con los objetivos del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018.

## Análisis Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

### Inversión en Construcción

El Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 contempla un monto de inversión del sector público por 717 mil 575 millones de pesos. En términos reales, esta inversión es 17.4% inferior a lo aprobado en 2015. Con este resultado, estimamos que la inversión pública en construcción habrá acumulado una caída real de 30% entre 2010 a 2016 (véase gráfica 1) .

### Inversión Pública en Construcción



Fuente: Centro de Estudios Económicos del Sector de la Construcción (CEESCO) con datos del INEGI

## Análisis Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Casi la totalidad de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) y Entidades de Control Directo registran caídas en sus montos asignados para inversión física en 2016 con relación al 2015 (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Inversión presupuestal por dependencia 2015-2016

### Presupuesto de Egresos de la Federación en Inversión Física 2016 V.S 2015

Concepto	PEF 2015	PEF 2016	Diferencia en cifras absolutas entre el PEF 2016 vs. El PEF 2015	Cambio % Real PEF 2016 / PEF 2015
<b>Total</b>	<b>842,261</b>	<b>717,575</b>	<b>-124,687</b>	<b>-17.4%</b>
<b>Ramos Autónomos</b>				
Poder Legislativo	663	557	-106	-18.5%
Poder Judicial	818	2,496	1,678	196.0%
Instituto Nacional Electoral	894	910	17	-1.2%
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	45	38	-7	-17.1%
Comisión Federal de Competencia Económica	13	2	-11	-88.0%
Instituto Federal de Telecomunicaciones	305	218	-86	-30.5%
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	61	49	-11	-20.9%
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	36	43	6	13.6%
Información Nacional Estadística y Geográfica	255	313	58	19.0%
<b>Ramos Administrativos</b>				
Gobernación	7,070	1,799	-5,271	-75.3%
Relaciones Exteriores	150	100	-50	-35.3%
Hacienda y Crédito Público	627	301	-326	-53.5%
Defensa Nacional	7,869	8,145	275	0.4%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	405	370	-35	-11.3%

## Análisis Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Comunicaciones y Transportes	106,758	90,905	-15,852	-17.4%
Economía	13,559	8,940	-4,619	-36.0%
				-52.1%
Educación Pública	7,413	3,664	-3,749	
Salud	6,460	4,228	-2,232	-36.5%
Marina	5,389	5,578	189	0.4%
Trabajo y Previsión Social	980	600	-380	-40.6%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	43,965	36,608	-7,357	-19.2%
Procuraduría General de la República	929	68	-861	-99.3%
Desarrollo Social	216	2,499	2,283	1,023.7%
Turismo	1,870	1,081	-789	-43.9%
Función Pública	107	25	-82	-77.0%
Tribunales Agrarios	20		-20	-100.0%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	8,101	7,926	-175	-5.1%
<b>Ramos Generales</b>				
Provisiones Salariales y Económicas	72,263	60,296	-11,968	-19.1%
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	136,361	142,112	5,751	1.1%
<b>Entidades de Control Directo</b>				
Comisión Federal de Electricidad	43,277	36,686	-6,592	-17.8%
Petróleos Mexicanos (Consolidado)	366,352	293,068	-73,284	-22.4%
Instituto Mexicano del Seguro Social	5,779	5,000	-779	-16.1%
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores Estado	3,206	2,950	-257	-10.8%

Nota: La comparación se realiza con cifras previas al recorte de febrero por 124 mil millones de pesos, de los cuales aproximadamente 70 mil millones correspondían a gasto de inversión.

Fuente: Centro de Estudios Económicos del Sector de la Construcción (CEESCO) con datos del PEF 2015 y PEF 2016.

## Análisis Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

### Conclusiones:

La reingeniería del gasto público implementada por el gobierno federal, con el fin de aminorar el impacto externo, abre el camino para que en primera instancia los tres niveles de gobierno, consideren acciones inmediatas y viables para reactivar a este importante sector industrial. Realizar una eficiente distribución del gasto por parte del gobierno federal, estatal y municipal, debe de ir encaminada a atender las principales necesidades que se tiene en el país, fortaleciendo la infraestructura productiva con la ampliación, modernización y rehabilitación de esta misma y deberá de ser la principal premisa para alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad, lo que en un futuro se traduzca a alcanzar un mayor grado de bienestar para la industria y el país.

Por otro lado, el papel del privado en el desarrollo de infraestructura representa el 75% del total de la inversión que se realiza en el sector de la construcción y ante la reducción de los recursos públicos para el desarrollo de infraestructura, es necesario comenzar a crear o fortalecer una serie de oportunidades para el inversionista privado que dé como resultado, su participación en proyectos de infraestructura complementaria (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones, proyectos hidráulicos, etc.).

Hoy en día los instrumentos financieros que facilitan al inversionista privado participar en el financiamiento de proyectos de infraestructura que reducen el impacto negativo en la asignación de los recursos públicos son los siguientes:

- Fideicomiso de Inversión en Energía e Infraestructura (FIBRA E): Títulos o valores emitidos por fideicomisos que se dedican a la adquisición o construcción de activos de infraestructura que se destinan al arrendamiento y permiten cotizar en los mercados secundarios las rentas de los activos y en su caso, la plusvalía de su compraventa.
- Los Certificados de Proyectos de Inversión (CEPI's): Destinados a atraer a inversores privados al financiamiento de grandes proyectos de infraestructura.
- Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN): Instrumentos financieros de financiamiento a la infraestructura educativa.
- Los Certificados de Capital de Desarrollo (CKD's): Títulos o valores emitidos por fideicomisos que se dedican a la construcción de proyectos de infraestructura.

El sector público y el privado deben colaborar de manera estrecha y permanente para dar transparencia y difusión a estos esquemas de financiamiento de infraestructura, para convertirlos en un corto plazo en impulsores del crecimiento del sector y de la economía en general.