

# APORTES *al debate* *parlamentario*

16

Webinar

01 de octubre de 2020

## Análisis del Paquete Económico 2021

El 1 de octubre de 2021, la Dirección General Finanzas (DGFI) del Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República llevó a cabo el webinar “Análisis del Paquete Económico 2021” con la participación del Senador Alejandro Armenta Mier (Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado), la Senadora Nuvia Mayorga Delgado (Secretaría de la Comisión de Hacienda y Crédito Público), el Senador Gustavo Madero Muñoz (Presidente de la Comisión de Economía), la Lic. Xhail Balam (Investigadora del Programa de Gasto Público y Obra Pública en México Evalúa); la Dra. Alejandra Macías Sánchez (directora de investigación en el CIEP) así como del Dr. José Nabor Cruz Marcelo (Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). La conferencia también contó con la moderación del Dr. José Luis Clavellina Miller, Investigador de la DGFI del IBD.

El objetivo de la conferencia fue analizar los diferentes supuestos bajo los cuales se formuló el paquete económico 2021, así como las propuestas que en materia de ingresos, gasto, deuda y gasto federalizado que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, envió al Congreso de la Unión el pasado 8 de septiembre.

El paquete económico presenta la forma en la que el gobierno federal planea incidir en la actividad económica del país, se compone de tres proyectos de ley: Criterios Generales de Política Económica (CGPE), Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). A continuación, se presenta una breve relatoría del webinar. Cabe señalar que, el desarrollo de este evento puede ser consultado en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4914>

## Mensajes de legisladores

### Sen. Alejandro Armenta Mier

*Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público*

En su mensaje de bienvenida, el Sen. Armenta informó que se había realizado un foro abierto con integrantes del sector productivo del país a través de la Comisión de Hacienda, donde se analizaron los Criterios Generales de Política Económica 2021 (CGPE-2021), la reforma a la Ley Federal de Derechos y se habían realizado comentarios a la miscelánea fiscal, así como un análisis a la Iniciativa de Ley de Ingresos de la federación 2021 (ILIF-2021). Entre los participantes a dicho foro se encontraron el CCE, CONCANACO, CANACINTRA, SERVITUR, industrias como del calzado, el vestido, y digital, entre otros.

Ese mismo día, señaló el Sen. Armenta, se había entregado un documento de análisis a la Cámara de Diputados que recoge las voces de los integrantes y grupos del sector productivo del país. La Cámara de Diputados realizará parlamento abierto para la revisión del Paquete Económico 2021.

El Sen. Armenta mencionó que la economía mexicana mostraba ya algunos indicadores positivos para la recuperación económica, y en materia de finanzas públicas, destacó que ya no existe la condonación de impuestos, que se observa una disciplina financiera real y que se estima una mejora en la producción de crudo y que en los próximos años el país logrará dejar de importar gasolinas. Asimismo, indicó que el paquete económico para el próximo año preveía un tipo de cambio conservador que volvía a niveles previos a la pandemia. Adicionalmente, reconoció que el análisis del paquete económico con la participación de legisladores de todos los partidos beneficiaba al país.

En materia de salud, el Sen. Armenta apuntó que el paquete económico 2021 garantizaba la previsión presupuestal para adquirir las vacunas suficientes; y en lo referente cuanto a la deuda pública indicó que esta puede ser un instrumento para apoyar el crecimiento; sin embargo, en el país el margen de uso es estrecho. En los últimos 20 años la deuda estuvo correlacionada con la corrupción, el saqueo, la concentración de la

riqueza, lo que no permitió aprovechar el bono petrolero para fortalecer la industria petrolera (la cual que seguirá siendo fundamental para la transición a energías limpias).

También señaló que, en lo referente a los apoyos a productores y prestadores de servicios (como hoteleros y restauranteros), estos se llevarían a cabo a través de la LIF. En materia de inversión pública, invitó a recordar que el nuevo aeropuerto, el tren Maya, las 6 refinerías y tren transístmico, son inversiones en obra pública que impulsarían el crecimiento económico y el empleo; y que en el pasado muchos sectores entregaron concesiones a empresas transnacionales, y sólo el 30.0% era explotado por empresas nacionales.

Finalmente, el Sen. Armenta señaló que la administración federal actual se encontraba combatiendo y erradicando la corrupción, que ha limitado el crecimiento del país.

### Sen. Gustavo Enrique Madero Muñoz

*Presidente de la Comisión de Economía.*

El Sen. Madero se mostró preocupado por la existencia de las llamadas empresas “zombi”, que definió como aquellas que se encuentran quebradas, y que sólo tienen ingresos para pagar los intereses de sus deudas.

Señaló también que, pese a que en su campaña el Ejecutivo Federal pretendía contar con 500 mil millones de pesos por el combate a la corrupción, ese monto no se cubrió sino que incluso tuvo que hacer uso del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios y de recortes a beneficiarios de programas sociales como PROSPERA y Estancias infantiles, turismo, fondo minero, entre otros. Para el segundo año de gobierno, además de recortes a salarios se pretende liquidar varios fideicomisos generando un profundo daño institucional.

El Sen. Madero consideró poco probable que se alcance la tasa de crecimiento del 4.6% del PIB para el próximo año, pronosticada por la SHCP, pues no existe inversión pública ni privada y el único motor de la economía se encuentra en el sector exportador.

Consideró, además, que el próximo año el Gobierno Federal promoverá una reforma fiscal para evitar que la economía empeore, ya que en el presupuesto no se está invirtiendo en obras de

infraestructura, tan sólo el 2.5% de PIB se destina a esta categoría, siendo más de la mitad para PEMEX sin pensar en opciones como gas natural, sino que sólo se concentran en refinerías donde se cuenta con capacidad ociosa; lo cual resulta peligroso para la situación actual.

En su mensaje de bienvenida el Sen. Madero indicó que la economía mexicana se encuentra en una situación complicada y que es necesario impulsar el círculo virtuoso básico, es decir, recobrar la confianza en el país, las instituciones y crear certidumbre económica. De esta manera las personas invertirán, lo que permitirá un incremento en el empleo, así como un incremento en el poder adquisitivo y, por ende, en el consumo. Lo anterior permite la obtención de mayores ingresos fiscales para impulsar la inversión pública física y humana.

### Sen. Nuvia Mayorga Delgado.

*Secretaria de la Comisión de Hacienda y Crédito Público.*

Para la Senadora Mayorga, en 2021 se tendrá un presupuesto muy austero con carencia de inversión pública, lo que implica que no habrá suficientes recursos públicos para diversos proyectos (i.e. carreteras, puentes, etc.). Sin el impulso de la inversión pública, no se podrán fomentar sinergias con el sector privado para que éste realice obras que a su vez creen empleo, riqueza y derrama económica. Como han señalado instituciones oficiales, el país se encuentra en un contexto en el que se han perdido 12 millones de empleos (formales e informales); y si bien habrá programas sociales, éstos son insuficientes para que las personas sobrevivan siquiera un mes; son programas asistencialistas que no contribuyen a que México sea un país productivo, como se requiere para salir adelante como los países desarrollados. Un asistencialismo de más de 25 millones de personas que reciben su mensualidad o su pago bimestral que les alcanza para pocos días, no más, lo cual implica un retroceso de 10 o 20 años.

La Sen. Mayorga apuntó que el presupuesto favorece los programas prioritarios del gobierno, como son el Tren Maya, la Refinería en Dos Bocas y el Aeropuerto en Santa Lucía, pero que estos proyectos podrían esperar este y el próximo año; además, se están tomando los

recursos de los fideicomisos que se acaban de cancelar en la Cámara de Diputados, con la finalidad de poder financiar estos proyectos. De acuerdo con la Sen. Mayorga esto conlleva a que será un año un muy difícil ante la pandemia que se está viviendo. Asimismo, señaló que el gobierno estima que la economía de México crecerá más de 4.0% en 2021, pero que esa cifra es poco creíble. Se va a cerrar 2020 con un crecimiento de entre -10.0% y -8.0%, conforme a estimaciones del Banco de México, la OCDE, y otras instituciones. Como consecuencia habrá mayor desempleo que derivará en un menor consumo y, por tanto, una menor recaudación tributaria, que a su vez se traducirá en menores recursos para las entidades federativas, las cuales de por sí recibirán 6.0% menos en participaciones en 2021. Están desapareciendo del presupuesto 2021 el Fortaseg, el cual es un fondo destinado a la seguridad pública de los municipios y de los estados.

De acuerdo con la Sen. Mayorga, la insuficiencia de recursos públicos contribuirá a la paralización del país el próximo año; cuando de por sí este año las dependencias no han contado con el gasto de operación suficiente para llevar a cabo sus programas. Los recursos públicos se encuentran centralizados en tres o cuatro secretarías asociadas a los proyectos prioritarios para el gobierno. Se le está inyectando dinero a Pemex en refinerías; sin embargo, prevalece a nivel mundial una capacidad ociosa en refinación. Es preferible comprar gasolina de EE.UU.; porque cuesta más producir un litro de gasolina en México que importarlo. En este sentido, considera la Sen. Mayorga, se está tirando dinero público en algo que no tiene remedio y, esto implica, una necesidad. Esos recursos públicos deberían enfocarse en apoyar al sector productivo, el cual genera empleo. Ha sido inédito en el Senado de la República escuchar a todo el sector productivo, a las cámaras de comercio, es decir, a quienes generan inversión y empleo en México, solicitar que se les apoye mediante créditos flexibles, retrasar un poco el pago del ISR, para poder tener liquidez. En este momento no hay liquidez, muchas personas no tienen trabajo, pero tienen que llevar de comer a sus hijos, lo que se traduce en un contexto de presión para que aumenten los robos, la violencia, la

inseguridad, por la misma necesidad económica que prevalece.

Por otro lado, desde el 2019 se tomaron recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), el cual puede terminarse este año. En materia de deuda, en el paquete fiscal y en la Iniciativa de Ley de Ingresos se presenta un monto por más de 756,000 millones de pesos, lo cual es válido, ya que, sin solicitar deuda, se puede obstaculizar el crecimiento, sobre todo en un contexto de crisis; la mayoría de los países solicitan deuda para salir adelante en este tipo de situaciones. Sin embargo, la deuda pública no debería ser destinada para financiar programas asistenciales; se están regalando recursos que no serán suficientes para satisfacer las necesidades de las personas beneficiadas, con un costo de oportunidad, pues no se destinan a actividades productivas del país que generan el empleo que se requiere. De forma que existe una gran preocupación.

Los recursos de los más de cien fideicomisos que serán eliminados, un monto que asciende aproximadamente a 68,000 millones de pesos, estaban destinados a sectores específicos. Por ejemplo, el Fondo de Gastos Catastróficos, conocido como Fonden, estaba destinado a apoyar en caso de enfrentar desastres naturales como terremotos, inundaciones, huracanes, etc.; de presentarse este tipo de eventos ya no se dispondrá de los recursos de este fondo para apoyar a la gente que lo requiera. Similarmente, están desapareciendo otro fideicomiso que daba apoyo a mujeres con cáncer; México es uno de los países con mayor porcentaje de casos de cáncer a nivel mundial, y esta enfermedad afecta particularmente a las mujeres.

Se hablaba mucho de la palabra corrupción, y se supone que hoy ya no hay corrupción. ¿Entonces qué es lo que está ocurriendo? ¿Se están tomando malas decisiones? ¿Se está programando de forma equivocada? Lo único que se observa es el atraso hacia el que las decisiones actuales nos llevarán como país en las próximas décadas, lo cual afectará el futuro de las nuevas generaciones. Una vez que se acaben estos recursos, tanto de los fondos de estabilización como de los fideicomisos que han cancelado, ya no se tendrán más. Con estos recursos podrán cerrar 2020 y entrar a 2021, pero

¿qué va a pasar a partir de 2022? Tendrán que implementar una reforma fiscal, es decir, un incremento de impuestos.

Así, siguiendo a la Sen. Mayorga, se ve muy complejo que se alcancen los ingresos públicos proyectados para 2021. En cuanto a la producción de hidrocarburos, no se cumplirán las metas proyectadas para el siguiente año como no se han cumplido en 2020. Las recomendaciones para el presupuesto 2021 se harán para tratar de que le vaya bien a México. Es loable que haya un programa para apoyar a los adultos mayores; sin embargo, debe haber un equilibrio en los recursos destinados a los distintos sectores, y a los distintos niveles de gobierno. En relación con la pandemia, se deben asegurar recursos para la compra de vacunas, las cuales posiblemente no estarán listas este año, sino el siguiente. Los retos de salud que se enfrentan requieren muchos recursos. Se pueden parar las obras de los proyectos prioritarios del gobierno por uno o dos años, no es que se cancelen. Como otros países lo están haciendo, en México se debe apoyar al sector privado para que éste pueda generar el empleo que tanto se requiere. Con una reactivación del empleo se estará apoyando al consumo, se podrá incrementar la liquidez y la recaudación tributaria. Se requiere que las dependencias del gobierno federal cuenten con recursos para que puedan trabajar y no se paralicen. Dado que se tiene como fecha límite en el Senado de la República el 31 de octubre de 2020 para la aprobación de la Ley de Ingresos, se dispone de tiempo para hacer sugerencias, con base en lo que se está observando en el entorno nacional e internacional, que permitan tener un presupuesto equilibrado, responsable y realista, que es lo que se requiere para que el país salga adelante.

Hacia el final de su participación, la Senadora Mayorga señaló que se necesita un presupuesto adecuado para atender el tema de los feminicidios, el cual ante el confinamiento durante la pandemia se ha incrementado de forma significativa. Se deben etiquetar los casos como feminicidios, y no como violencia familiar. Asimismo, apuntó que México destina una baja proporción del PIB al gasto público en salud. Se tiene que destinar mayor presupuesto al gasto en salud, la Secretaría de Salud debe contar con

mayores recursos para enfrentar la pandemia por COVID-19, así como otras enfermedades como la influenza, el cáncer, el dengue, etc. El presupuesto 2021 debe ser equilibrado para cada uno de los sectores. El campo no debe descuidarse.

La Senadora reconoció que el presupuesto 2021 no es inercial, pero que está concentrado en las secretarías a las que se asocian tanto los programas sociales como los proyectos prioritarios para el actual gobierno de México. También que debe apoyarse al sector privado, impulsar la inversión en obra pública para crear sinergias con el sector privado en la creación de empleo; y en el tema de seguridad, esta debe fortalecerse.



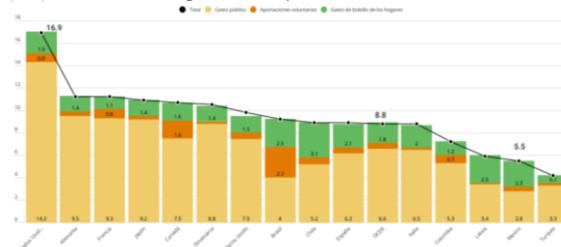
## Webinar: Análisis del Paquete Económico 2021.

Lic. Xhail Balam

Investigadora del Programa de Gasto Público y Obra Pública en México Evalúa

En su presentación, Xhail Balam señaló que a partir de la pandemia de COVID-19 las deficiencias estructurales del sistema de salud en México salieron a la luz. El gasto en salud en México es de alrededor de 2.8% del PIB, mientras que el promedio en los países de la OCDE es de 6.5% del PIB. En este sentido, la Organización Panamericana de la Salud y la OCDE recomiendan que el gasto público en salud sea de al menos 6.0% del PIB; así que México aún tiene un largo camino por recorrer para alcanzar este nivel. En Latinoamérica, México también tiene un gasto público en salud como proporción del PIB menor que Chile y Colombia. El gasto de bolsillo en salud en 2018 (2.3% del PIB) fue cercano al gasto público en salud (2.8% del PIB), lo cual es relevante, ya que el primero es un gasto ineficiente y regresivo, y dificulta la equidad en el acceso a la salud. El hecho de que el gasto en salud de la población sea cercano al gasto del gobierno en este rubro es reflejo de lo reducidos que son los recursos públicos destinados a la salud, y esto se refleja en la calidad de la infraestructura hospitalaria; asimismo, se tiene un sistema de salud fragmentado y con cobertura limitada.

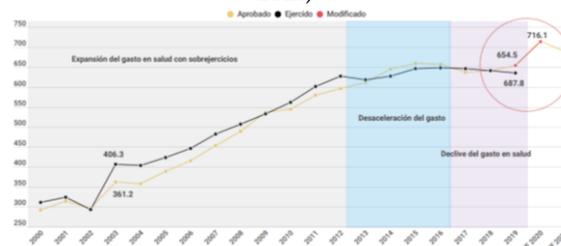
### Gasto público en salud de la OCDE, 2018 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de las estadísticas de salud de la OCDE.

En México Evalúa se llevó un análisis del gasto público en salud para los últimos veinte años, a partir del cual se identifican distintas etapas en dicho gasto. La primera es la etapa de expansión con sobre-ejercicios del gasto, la cual abarca el período 2000-2012 y se caracterizó por un gasto mayor al aprobado, y con incrementos sostenidos. A partir de 2013, comienza una etapa de desaceleración en el gasto público en salud, donde el crecimiento en este rubro ya no es tan acelerado y se comienzan a observar subejercicios en dicho gasto.

### Presupuesto público en salud (Miles de millones de pesos constantes, año base 2021)

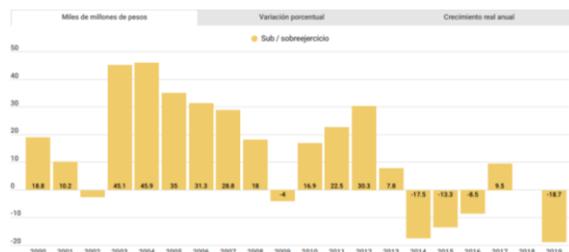


Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Cuenta Pública 2000-2019, PEF 2020, PPEF 2021.

La tercera etapa inició en 2017 y se caracterizó por un declive en el gasto público en salud; hay un cambio de tendencia en el presupuesto aprobado, el cual cae 3.0% en 2017 con respecto a 2016. En esta etapa los recortes al gasto en salud se hicieron cada vez más frecuentes; cabe mencionar que, en 2019 se registró el subejercicio de gasto en salud más grande del período analizado. A partir de 2020, no queda claro si se estuviera entrando a una cuarta etapa donde ya se está recuperando el gasto público en salud, o se continuaría en la tercera etapa de declive. Si bien se observa un incremento significativo en dicho gasto en 2020, éste se está financiando con recursos extraordinarios

provenientes del fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar, y lo mismo sucedería en 2021.

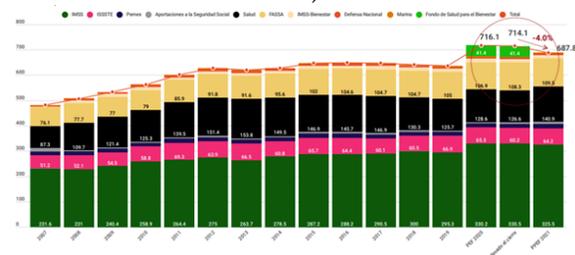
### Evolución del presupuesto aprobado versus presupuesto ejercido en salud (Miles de millones de pesos constantes, año base 2021)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Cuenta Pública 2000-2019.

Al analizar el presupuesto en salud para 2021, se observa que el IMSS es el principal ejecutor del gasto en salud, y si bien en el PPEF-2021 se dice que dicho gasto aumentará 1.9% en términos reales respecto a lo aprobado en 2020, en el análisis elaborado por México Evalúa se encuentra que el gasto en salud no aumentará en 2021. Si se toman en consideración los recursos que se destinarán al gasto en salud en 2020 deben considerarse los 40,000 millones de pesos provenientes del fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar que serán extraídos para financiar el INSABI. Con base en ello, el gasto en salud en 2021, en realidad disminuye en 4.0%, en términos reales, respecto a 2020.

### Gasto público en salud por institución (Miles de millones de pesos constantes, año base 2021)

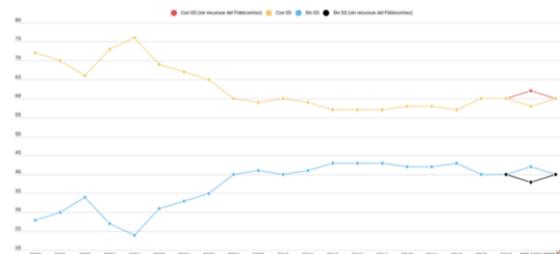


Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Cuenta Pública 2007-2019, Segundo Informe Trimestral de SHCP, PEF 2020, PPEF 2021. \*El presupuesto del IMSS – Bienestar sólo incluye el presupuesto del Ramo 19.

Se ha reducido la brecha del gasto público en salud para población con y sin seguridad social. En 2020, se ha reducido dicha brecha, pero esto ha sido

financiado con recursos extraordinarios del fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar, y, aunque en 2021, se planea hacer uso de estos mismos recursos, la brecha se incrementa. Se requiere pensar en un financiamiento sostenible y constante para el gasto público en salud.

### Presupuesto en salud para población con y sin seguridad social (porcentaje)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Cuenta Pública 2007-2019, Segundo Informe Trimestral de SHCP, PEF 2020, PPEF 2021.

### Variaciones en el presupuesto de salud, PPEF 2021 vs PEF 2020



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Cuenta Pública 2007-2019, Segundo Informe Trimestral de SHCP, PEF 2020, PPEF 2021.

De acuerdo a como se planea realizar el gasto público en salud en 2021, se observa que por institución son los servicios de salud de Pemex donde se contempla el mayor incremento del gasto en salud (35.6%); sin embargo, los presupuestos de la Secretaría de Salud (-17.1%), del IMSS (-1.4%) y del ISSSTE (-1.7%) tendrán recortes. Dentro de la Secretaría de Salud, el programa que tendrá el mayor recorte en su presupuesto será el de ‘Salud materna, sexual y reproductiva’ (-19.2%) 2021, y este programa es clave para la atención de la mujer al incluir servicios de anticoncepción, atención prenatal, atención en el parto, incluso de atención a la violencia intrafamiliar. Cabe recordar que, en el contexto de la pandemia se espera un mayor número de embarazos adolescentes, y será

fundamental que no se aplique un recorte tan significativo al presupuesto de este programa. En el ISSSTE, el programa con el mayor recorte presupuestal previsto para 2021 es el de 'Atención a la salud' (-15,3%), del cual dependen los servicios de atención médica a los derechohabientes.

Al analizar la evolución del presupuesto de la Secretaría de Salud desde 2007, se observa que en 2020 sí se le asignó un presupuesto extraordinario tomando en cuenta el retiro de recursos del fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar; sin embargo, estos recursos extraordinarios no se tenían contemplados en su presupuesto original. Al considerar la suma del presupuesto asignado en 2020 a la Secretaría de Salud, y los recursos extraordinarios extraídos del fondo mencionado para financiar el INSABI, se tiene un presupuesto total de 170,000 millones de pesos (mdp); lo que implicaría una reducción de 17,1% en el presupuesto de dicha secretaría para 2021. El presupuesto para la Secretaría de Salud en 2021 no es excepcional, ya que es muy similar al asignado en años anteriores. En 2021, el 63% del presupuesto de la Secretaría de Salud se destinará al INSABI, principalmente en su programa de 'Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral'. Sin embargo, este programa no ha publicado sus reglas de operación, a pesar de que por ley debieron publicarse en junio de 2020. Las reglas de operación son muy importantes porque a partir de éstas, el programa puede ser evaluado, se reducen los espacios de discrecionalidad y se garantiza la atención justa a los beneficiarios. A la fecha, sólo se conoce públicamente la estructura orgánica del INSABI, donde se definen las atribuciones y funciones del instituto, pero no se especifica cómo va a operar; además falta conocer cuál será la dinámica de este instituto con los estados que no se adhirieron al mismo.

En relación con el fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar, se observa que hasta el primer semestre de 2020 contaba con 100,400 mdp, y ya se habían retirado 19,000 mdp. Si se prevé que en 2020 se retirarán 40,000 mdp para financiar el INSABI, entonces en el segundo semestre de 2020 serán retirados cerca de 21,000 millones de pesos. Para 2020, se contempla retirar 33,000 mdp de dicho fondo, por lo que a finales de 2021 tendría recursos acumulados por 45,800 mdp, sin tomar en cuenta la posibilidad de que de este fondo se tomen recursos para la compra de

vacunas para COVID-19. En este sentido, este fondo es el que ha estado financiando los incrementos en el gasto público en salud, por lo que sólo quedarían recursos para seguir incrementando este gasto hasta 2022, si es que quedan recursos disponibles en dicho fondo en 2021. Así, queda la pregunta de cómo se financiará el presupuesto de la Secretaría de Salud, específicamente del INSABI, a partir de 2022. Los recursos de este fondo son finitos, por lo que es necesario encontrar alternativas para financiar el gasto público en salud después de este período.

Como conclusiones, Xjail Balam apuntó, en primer lugar, que no hay un aumento en el gasto funcional salud en 2021 respecto a 2020, y no se gastará lo suficiente en este rubro el próximo año. En segundo lugar, lo más importante es que debe enfatizarse que el gasto público en salud se ha estado sosteniendo en 2020 y 2021 a partir de los recursos extraordinarios del fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar, los cuales son finitos. En tercer lugar, el gasto público en salud tiene deficiencias estructurales en el sistema de salud de México, las cuales no se resolverán en 2021 y no se están previendo los recursos necesarios para enfrentar las consecuencias y crisis derivadas de esta pandemia. En cuarto lugar, es importante garantizar que, el presupuesto asignado al gasto en salud en 2021 se ejerza con base en lo planeado, y que no haya subejercicios en el sector como los que se han observado en 2019 y años anteriores, e incluso en 2020 a pesar de que se está enfrentando una crisis en salud.

También señaló que, para reducir el gasto de bolsillo en salud, se requiere mejorar la calidad del sistema público de salud mediante inversiones en infraestructura hospitalaria y recursos humanos. Para elevar el gasto público en salud, en el corto plazo se tendría que redistribuir el gasto, principalmente en materia de inversión física. Sería útil reorientar el gasto a infraestructura hospitalaria, y en proyectos que sean social y económicamente rentables. En 2021, de cada 100 pesos que el gobierno planea destinar a inversión física, 43 pesos serán destinados a Pemex, y sólo 2 pesos a infraestructura en salud, por lo que es necesario repensar las prioridades. En el mediano o largo plazo, es necesaria una reforma al sistema de salud; se tiene un sistema muy fragmentado. Asimismo, será necesaria una nueva reforma hacendaria que permita incrementar los ingresos públicos, con la participación de los tres niveles de

gobierno, con la finalidad de que cada uno fortalezca sus responsabilidades y el desempeño de sus funciones. Lo anterior, facilitaría un financiamiento sostenido en el sistema público de salud.

**Dra. Alejandra Macías Sánchez**

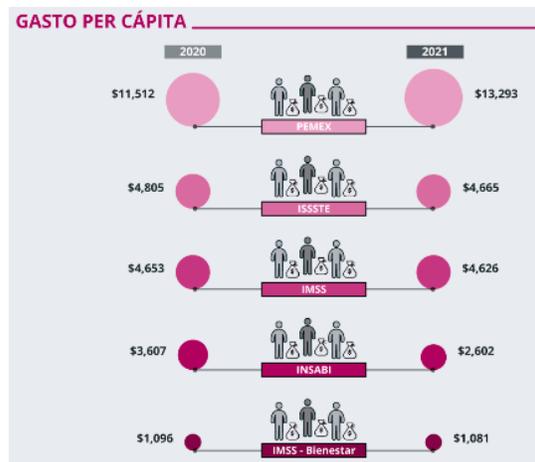
*Directora de investigación del CIEP*

La Dra. Macías inició su ponencia mencionando que el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFP) para 2021 ascenderían a 53.7% del PIB, lo cual implica una reducción del 1.0% con respecto a 2020; sin embargo, este porcentaje asume un crecimiento del 4.7% con un tipo de cambio estable.

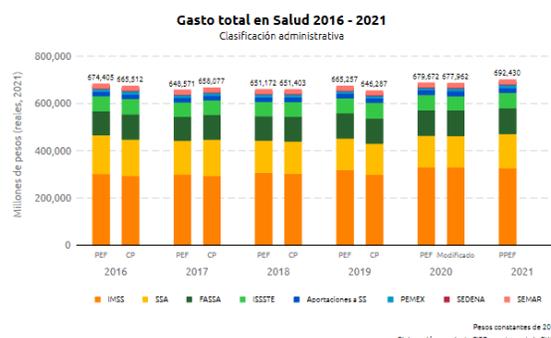
Asimismo, la Dra. Macías indicó que el presupuesto correspondiente al 2021 no atiende a una crisis sanitaria, no se trata de un presupuesto contracíclico. Y, da la impresión de que, con la aparición de la vacuna, la crisis y los efectos del COVID desaparecerán. Adicionalmente, señaló que no se observan estrategias que busquen atender los efectos de la pandemia en temas como salud y educación, ya que se prioriza en programas emblemáticos de la administración tales como bienestar e infraestructura.

Debido a esta configuración “encontramos un espacio fiscal del 2.0%, que es el presupuesto que nos sobra después de restar los gastos ineludibles, los cuales representan el 83.7% del presupuesto, siendo este el gasto en pensiones, servicios personas, deudas y otras obligaciones que tiene el gobierno por ley” indicó la Dra. Macías.

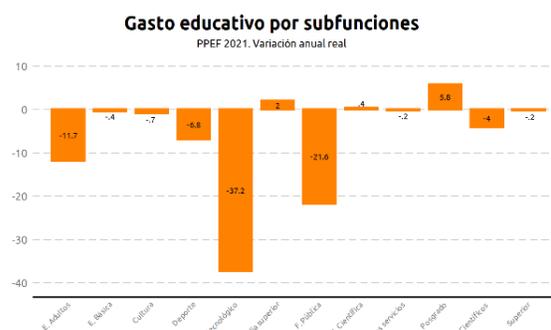
En materia de salud, la Directora de investigación del CIEP indicó que, el gasto per cápita cayó para todas las instituciones excepto en PEMEX, haciendo especial énfasis en el INSABI el cual presentó una reducción de 1,005.0 pesos por beneficiario, además de observar una disminución en el presupuesto destinado a prevención y vacunación.



A pesar de ello, en el Paquete Económico 2021 se observa un aumento del 9.0% en recursos para la Secretaría de Salud con respecto al año anterior, esos \$40,000 mdp serán tomados del Fondo de Salud para el Bienestar.

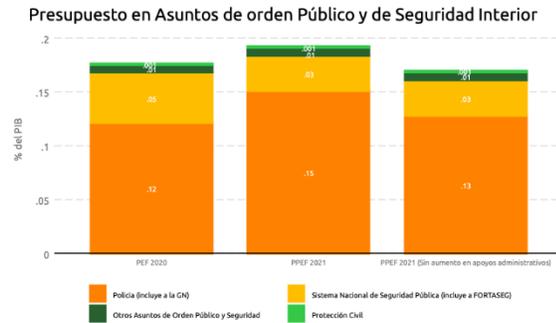


Respecto al sector educativo, la Dra. Macías mencionó que la situación es muy similar, no hay un crecimiento en el gasto en educación. Tampoco se observan estrategias que atiendan la educación a distancia ni al reacondicionamiento de los espacios educativos, los cuales tendrán repercusiones en mediano y largo plazo.

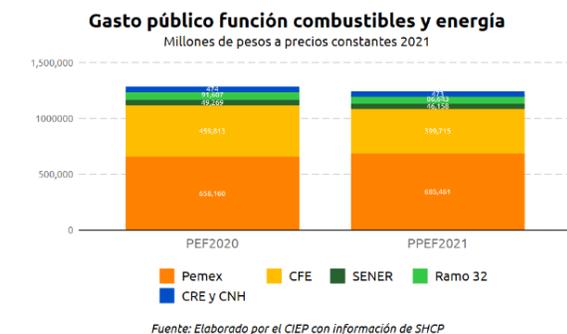


Adicionalmente, apuntó que 40 de los 54 programas presupuestarios presentan recortes, y que alrededor de 13 programas presupuestarios de este sector que se eliminarán, siendo estos recursos redirigidos a programas de becas, los cuales han sido prioritarios desde el inicio de la administración.

En lo referente a temas de seguridad, la Directora de investigación del CIEP indicó que, no hay estrategias, ni gasto definido para el combate de la violencia contra las mujeres. A pesar de ello, se observa un incremento del 10.9% en el presupuesto, el cual no será destinado a seguridad, sino en la construcción de un aeropuerto ubicado en SEDENA, por lo que al retirar estos recursos se obtiene una caída en el presupuesto de seguridad.

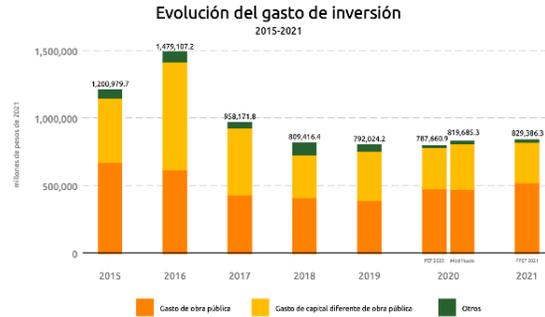


En el rubro de energía de igual manera, se cuenta con una tendencia a la baja debido a un recorte en el gasto corriente para CFE del 5.3%, a pesar de ello la Dra. Macías menciona que el presupuesto en inversión aumentó en 1.3%, por lo que se destina \$45,050 millones de pesos a la Refinería Dos Bocas, que si bien, es menor la cantidad de recursos en comparación con el año anterior, se continúan destinando recursos a la obra.



Por otro lado, la Dra. Macías comentó que el gasto de inversión presenta un aumento del 5.3%, el cual se destinará a obra pública y gasto financiero, no

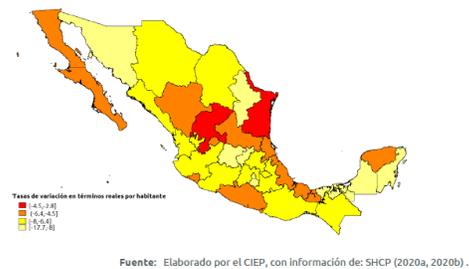
sólo en inversión física; pero que gran parte se concentra en PEMEX, siendo estos recursos en conjunto 15 veces más de lo que se destina a educación y salud.



Los recursos destinados a la Refinería de Dos Bocas, Tren Maya y el Sistema Aeroportuario Metropolitano, equivalen a 3 veces más de lo que se erogaría en inversión para salud y educación; por lo que se deja pendiente la mitigación de la brecha digital.

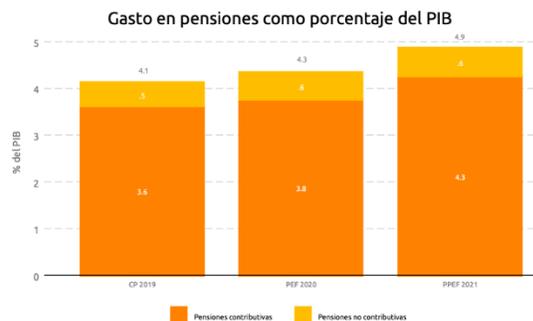
En lo que respecta al Gasto Federalizado, se anticipa una caída del 5.5% con respecto a 2020; siendo los principales receptores de recursos: la Ciudad de México, Baja California y Campeche, por otro lado, los que menos recursos recibirán son: Guanajuato, Estado de México y Jalisco. Lo cual resalta la dependencia que presentan las entidades del gasto federalizado, por lo que es necesario incentivar a las entidades a mejorar su recaudación local.

Figura . Gasto federalizado. Tasas de variación en términos reales per cápita entre 2020 y 2021

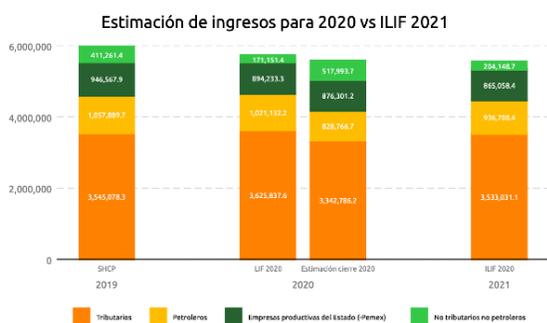


Finalmente, en lo referente al gasto en pensiones, este equivale a 1.2 millones de pesos del presupuesto, siendo que de cada \$5.0 pesos del presupuesto \$1.0 será destinado al pago de pensiones, lo cual equivale al 4.9% del PIB, lo cual es mayor a la recaudación esperada por IVA para 2021. La Dra. Macías indicó que, las pensiones son

un problema urgente, ya que presiona demasiado las finanzas públicas, además de ser sumamente desigual.



En cuanto al tema de ingresos públicos, mencionó que México continúa siendo de los países que menos recaudan, lo cual complica el financiamiento del gasto público, lo cual acentúa la importancia de una reforma fiscal.



Para concluir, la Dra. Macías comenta que existirá un desequilibrio entre los ingresos y gastos, con posibilidad de déficit primarios cada año en caso de que no se crezca a un 5.0% anual o mayor, debido a la constante reducción del espacio fiscal, lo que implica la necesidad de una reforma fiscal que permita mejorar la recaudación, y así, se haga posible alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

**Dr. José Nabor Cruz Marcelo**  
Secretario Ejecutivo de CONEVAL

El Dr. Cruz Marcelo presentó el documento de análisis “Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2021” el cual realiza cada año CONEVAL con información sustantiva de los

programas de desarrollo social en apoyo al análisis del proyecto de presupuesto correspondiente. En este sentido, recordó que CONEVAL busca generar evidencia que contribuya a la discusión del presupuesto de egresos 2021, tomando en cuenta criterios de presupuesto basado en resultados.

El Dr. Cruz mencionó diversos elementos a considerar en la discusión del PPEF-2021; de manera particular, destacó la contingencia sanitaria causada por la pandemia del SARS-VoV-2 (COVID-2019), e indicó que a partir de ella se definen tres áreas o temas relevantes: Salud, Servicios básicos de la vivienda y el ingreso (bienestar económico).

En este sentido, CONEVAL identificó 47 programas relevantes para la atención de la emergencia sanitaria: 20 de Salud, implementados por SSA, IMSS, ISSSTE, INPI, IMSS-Bienestar; 3 de servicios básicos de la vivienda y 26 de ingresos.

Respecto a servicios básicos de la vivienda recordó que eran relevantes los programas de saneamiento, agua potable (sólo 53.0% de las casas a nivel nacional reciben agua potable diariamente) y alcantarillado.<sup>1</sup>

En materia de ingresos, resaltó la importancia de los programas que dan apoyo monetario a las personas para mantener su nivel de ingreso y que, en esta área, se encuentra el mayor número de programas presupuestarios de desarrollo social.

También reconoció que, existen grupos históricamente discriminados, considerados vulnerables ante la crisis sanitaria: mujeres, jóvenes (entre los 18 y 29 años), adultos mayores (personas de 65 años o más), niñas, niños y adolescentes, población indígena y personas con discapacidad y, señalo que, se identificaron 11 programas que proporcionan transferencias de forma directa a estos grupos (5 atienden a jóvenes, 3 a niños, niñas y adolescentes, 1 para personas indígenas, personas con discapacidad, mujeres y adultos mayores).<sup>2</sup>

En lo referente al Análisis de los programas de desarrollo social en el presupuesto de egresos, el Dr. Cruz Marcelo indicó que, atendiendo diversas consideraciones en el contexto de la enfermedad

<sup>1</sup> CONEVAL identificó 3 programas relevantes de SEDATU, INPI y SEMARNAT.

<sup>2</sup> No habían identificado programas que atiendan de forma directa a los grupos en pobreza.

COVID-19 sería necesario enfocarse en lo siguiente:

**Apoyo al empleo.** Uno de los efectos esperados en el mercado laboral derivado de la pandemia es la pérdida de empleos y la disminución de los ingresos laborales.

**Fortalecimiento del sector turístico.** Este sector será especialmente vulnerable a los efectos económicos adversos de la pandemia debido a las limitaciones a la movilidad y la convivencia.

**Educación a distancia.** Este aspecto corresponde atender al Gobierno Federal.

**Regularización del aprendizaje.** El gobierno debe implementar mecanismos que permitan homologar los conocimientos adquiridos por los estudiantes.

**Asegurar el abastecimiento de alimentos.** Esto implica un reto debido a las posibles afectaciones en las cadenas de producción y distribución, por las medidas de distanciamiento para evitar la propagación de la enfermedad.

**Priorización de la salud y la seguridad social.** Se deberá garantizar contar con recursos suficientes para la atención de la salud de la población; además, deberá analizarse el tema de ampliación de la cobertura de los esquemas de atención a la salud y la seguridad social.

**Innovación en protección social.** La pandemia representa una oportunidad para innovar en materia de protección social con nuevas estrategias para proteger a la población más vulnerable.

**Servicios básicos de la vivienda.** Los cuales se encuentran estrechamente relacionados con la garantía del ejercicio del derecho a la salud.

Finalmente, destacó la relevancia de los programas por su contribución para la disminución de las carencias sociales y bienestar económico; y señaló que, la asignación de recursos y el logro este foro servirá para las discusiones del Paquete económico que se llevará a cabo en la Cámara de Senadores. Celebró el acuerdo de certidumbre tributaria de no modificar ni crear nuevos impuestos y resaltó el papel de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado para generar importantes incentivos en la inversión y el ahorro.



## CONSIDERACIONES FINALES

El Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2020 se presenta en un entorno de importantes retos. La importancia de una recuperación económica y del empleo impulsada por el Gobierno ante la crisis económica generada por la pandemia de COVID-19.

Por su parte, también se debe asegurarse la atención médica a quienes lo requieran, así como el acceso a una vacuna. Lo cual debe encontrarse entre los principales objetivos de la política de gasto público en salud.

En el corto y mediano y largo plazo, se debe discutir cómo financiar las presiones de gasto que presentan no sólo en materia de salud, sino también las pensiones, la seguridad pública, la inversión pública y el financiamiento de los distintos programas sociales impulsados por la actual administración federal.



*APORTES al debate parlamentario 16*  
*Análisis del Paquete Económico 2021*

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, D.F.  
Distribución gratuita. Impreso en México

*APORTES al debate parlamentario* es un documento de memoria que sintetiza las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros, seminarios y eventos de discusión académica convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) y que abordan temas relevantes para el Senado de la República. El trabajo de síntesis se llevó a cabo en la Dirección General de Finanzas del IBD.

Elaboración de esta memoria: José Luis Clavellina Miller, Jaime Arturo Del Rio Monges y Gabriela Morales Cisneros.

Colaboración de: Elisa Noemí Ruiz Álvarez

La síntesis realizada en este documento es responsabilidad de los autores de su elaboración, quien(es) han buscado reflejar las posiciones y opiniones de los panelistas participantes en el evento reseñado. Ni la síntesis, ni las opiniones de los panelistas reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

**Cómo citar esta memoria:**

Webinar Análisis del Paquete Económico 2021. Celebrado el 1 de octubre de 2020. Serie: *Aportes al debate parlamentario*, No. 16. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.