

## Introducción

**E**l Paquete Económico 2024 es una invitación a reflexionar sobre los aciertos y fracasos del actual Gobierno y sobre los desafíos y oportunidades que estarán en la puerta del próximo. ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos? ¿Qué podemos y debemos hacer para conseguir un Presupuesto que garantice derechos?

Con los estimados de ingresos del Sector Público para 2024 y podemos hacer una evaluación general de la política recaudatoria del sexenio de López Obrador. Si se cumplen las expectativas de Hacienda, la recaudación total habrá crecido 6.5% frente a 2018, último año del sexenio pasado. Tomemos en cuenta que en los últimos tres sexenios el crecimiento de los ingresos promedió 21.3%. En efecto, la ausencia de una reforma fiscal habrá marcado financieramente a este Gobierno.

Para 2024, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) llegarán a 5.4% del PIB, el monto más alto registrado. Así, se espera que el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) llegue a 48.8% del PIB. De no cumplirse los estimados económicos de Hacienda, el saldo podría llegar a 51% del PIB. **La 'tradicional' estructura deficitaria de las finanzas públicas no sólo no se habrá corregido, sino que se habrá profundizado.** Lo más grave, quizá, es que la deuda se usará cada vez más para pagar gasto corriente.

Pese a la expansión del gasto y de la deuda al cierre del sexenio, **el gasto en inversión física tendrá un recorte de 23% frente a lo aprobado en 2023.** El sexenio de López Obrador se encamina a ser el peor en materia de inversión física en los últimos tres periodos: habrá gastado en seis años 5.4 billones o 16.1 puntos del PIB, inferior a los 22.7 puntos del PIB de Calderón o 21.4 puntos de Peña. Más allá de las obras emblemáticas como Dos Bocas o el Tren Maya, quedará a deber en la promoción de la inversión.

La política social, por su parte, habrá dado un giro de 180 grados. De un gasto en subsidios disperso en el sexenio pasado, hacia 2024 el actual Gobierno concentrará en las Pensiones de Adultos Mayores el 41.8% del gasto en la materia, una saturación histórica. El acierto habrá sido recuperar los niveles de gasto social logrados en 2015, pero la apuesta por un solo programa dejará rezagados sectores como seguridad, salud, ciencia, agricultura, entre muchos otros.

El gasto en salud será quizá el mayor déficit del Gobierno de López Obrador. Luego de eliminar al Seguro Popular y transitar fallidamente hacia el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), apuesta hacia el último año de Gobierno por el IMSS-Bienestar. Sin embargo, con un presupuesto per cápita inferior al del Seguro Popular, tendrá bajas posibilidades de mejorar operativamente. Además, se ha institucionalizado la simulación del gasto en salud mediante transferencias a fideicomisos y el retorno de recursos a la Tesofe.

El gasto educativo, por su parte, habrá perdido prioridad. Si bien en 2024 se plantea un incremento de 2.9%, el gasto quedará aún 8% por debajo del máximo alcanzado en 2015. Además, representará sólo 15.2% del gasto programable, cuando en 2018 representaba el 17.5%. El componente más afectado serán las Aportaciones Federales, las cuales cerrarán incluso por debajo de lo logrado 2018, lo cual es preocupante, ya que gran parte de estos recursos son utilizados para el pago de la nómina de maestros.

Los programas con perspectiva de género habrán sufrido un retroceso muy significativo. Al presupuesto para servicios de cuidados infantiles, que empodera principalmente a las mujeres, se le impactará con un recorte de 27.3% (8 mmdp) en 2024 frente a 2018. El golpe, en la perspectiva del sexenio completo, será más severo para las mujeres sin seguridad social: la desaparición de las Estancias Infantiles habrá provocado que el número de infantes atendidos y su presupuesto caiga en más de la mitad frente al fin del sexenio pasado.

En términos políticos, **se habrá agravado el uso del presupuesto como una herramienta para debilitar contrapesos**. Además del Instituto Nacional Electoral (INE), asediado a mitad del sexenio, todo apunta (a mediados de octubre, cuando estamos escribiendo esto) a que el Poder Judicial de la Federación (PJF), que cuenta con autonomía presupuestaria, sufrirá un recorte de hasta 25 mil millones de pesos (mmdp) y/o la extinción de sus fideicomisos. El presupuesto per cápita dedicado a la impartición de justicia habrá menguado, y la separación de poderes se habrá visto afectada.

Finalmente, todo apunta a que se encadenarán seis años sin solucionar la insolvencia de las Empresas Productivas del Estado (EPE), pese al sacrificio fiscal realizado por ellas. **Pemex habrá recibido alrededor de 1.8 billones de pesos (5.2% del PIB) entre apoyos financieros y reducciones de impuestos**. Sin embargo, no se espera que su relación entre pasivos y activos mejore; además, se apunta a recortar su inversión en 51% en 2024, lo que limitará su mejora productiva y será un paso más en la perpetuación de su dependencia de apoyos fiscales.

En el caso de la CFE, se 'entregará' una empresa con un deterioro en sus balances financiero y operativos, reflejo del recorte en la inversión física. Si se aprueba sin modificaciones el Presupuesto 2024, se habrán invertido 297 mmdp en proyectos de inversión para la CFE durante el actual Gobierno, lo cual representa una caída de 5.4%, respecto de lo invertido durante el sexenio anterior. La dependencia de la

energética de los subsidios de tarifas eléctricas se heredarán en 2025.

Los siguientes 10 puntos clave son el punto de partida para la construcción de un nuevo sexenio. Presentamos también 10 recomendaciones.

## 1 Una recta final con ingresos estancados

Hacia el cierre del sexenio, se estima que los ingresos del Sector Público federal tendrán el menor crecimiento en cuatro sexenios, y una mayor concentración de la renta petrolera en Pemex. **Lo hecho, hecho está: la siguiente administración no podrá evitar una reforma fiscal de gran calado<sup>1</sup>**. Veamos.

En el marco macroeconómico para 2024 el acostumbrado optimismo en el pronóstico de ingresos quedó en el pasado. **Se espera que la recaudación total al cierre del sexenio sea de 7.3 billones de pesos, lo que representa un 1.8% (136 mmdp) menos que lo aprobado para 2023 y un 0.8% (58 mmdp) más que la estimación para el cierre de 2023**. El bajo crecimiento frente a este año es poco común: para 2023 se estimó un aumento de 9.9% en los ingresos frente al año previo, y en 2022 se estimó un incremento de 4.1% frente a 2021.

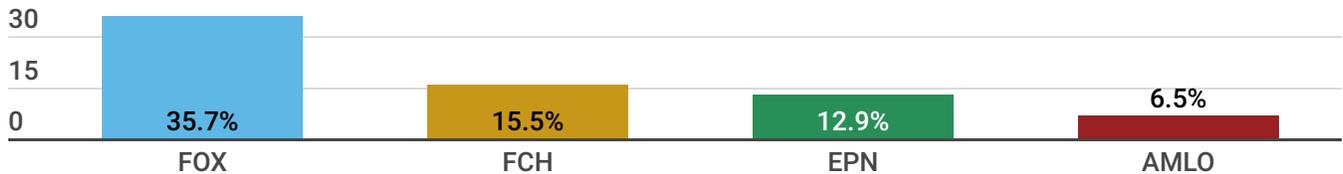
Si se cumplen los estimados de ingresos del Sector para el próximo año, la recaudación total habrá crecido 6.5% frente a 2018, último año del sexenio pasado. Con la misma métrica, en el sexenio de Peña Nieto los ingresos totales aumentaron 12.9%; con Calderón, 15.5%, y con Fox 35.7%. En otras palabras, el crecimiento de los ingresos netos será el peor de las últimas cuatro administraciones.

**La principal razón del estancamiento de los ingresos es la caída de la recaudación petrolera**. Ésta ha venido disminuyendo constantemente desde 2012, y no se espera que cambie la tendencia en 2024, con una caída del 24% (333 mmdp) en comparación con los ingresos aprobados para 2023, y 11.3% (133 mmdp) por debajo de lo estimado al cierre del año. **Se trata del peor estimado de ingresos petroleros de los últimos 20 años** y, de materializarse, sería el segundo peor nivel observado sólo por arriba de lo registrado durante 2020. Frente al cierre del sexenio anterior, la recaudación petrolera habrá caído 20.4%, neutralizando en gran parte, el aumento de la recaudación tributaria.

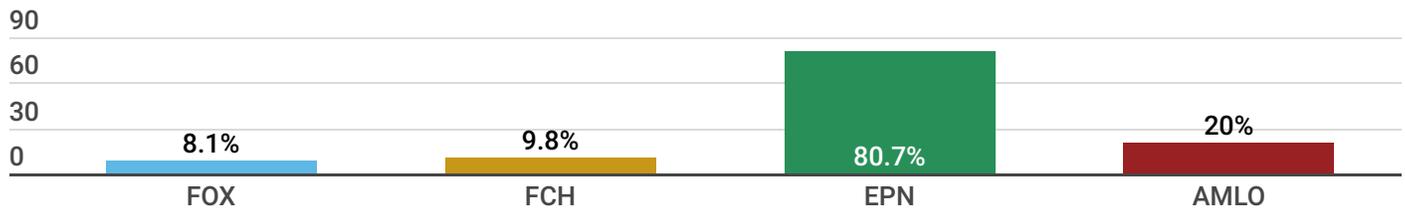
<sup>1</sup> El Fondo Monetario Internacional (FMI) coincide en que la siguiente administración se verá obligada a realizar reformas tributarias, como la eliminación de la tasa cero del IVA, ampliar la base gravable e incrementar los impuestos a la propiedad: Mexico: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission

De cumplirse con las expectativas del Paquete Económico 2024, los ingresos del Sector Público habrán crecido sólo 6.5% a finales de 2024, el peor crecimiento de los últimos cuatro sexenios

Tasa de variación de los ingresos totales. Último año del sexenio vs. último año del sexenio (enero - diciembre)



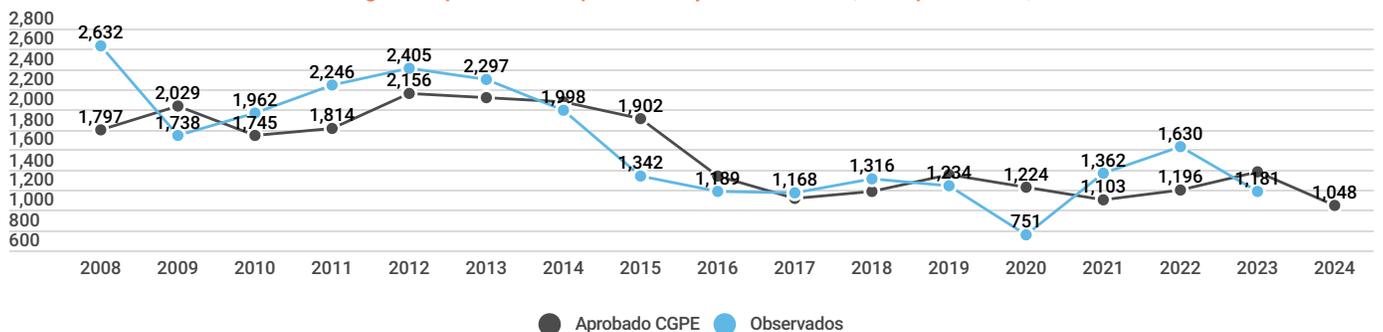
Tasa de variación de los ingresos tributarios. Último año del sexenio vs último año del sexenio (enero - diciembre)



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP

Para 2024 la SHCP estima ingresos petroleros por 1.04 billones de pesos, 24% (333 mmdp) menores frente a los aprobados en 2023 y 11.3% (133 mmdp) por debajo de lo estimado al cierre del año. Esas expectativas reducidas pueden deberse a que en 2023 los ingresos petroleros se han quedado muy cortos

Ingresos petroleros aprobados y observados (mmdp de 2024)



Brecha aprobados vs. observados (mmdp de 2024)



● Aprobados vs observados

Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP \*Datos de 2023 se refieren a estimados al cierre

Además, la recaudación petrolera beneficiará en mayor medida a Pemex, debido a la reducción del Derecho de Utilidad Compartida (DUC) de 40 a 35%. Como lo hemos detallado anteriormente, el cobro del DUC ha venido cayendo desde 2019, cuando se encontraba en 65%, lo que provoca que una menor parte de los ingresos petroleros lleguen al Gobierno federal, y que una mayor proporción se quede en la petrolera. Gracias a esta medida, de 2020 a 2022, Pemex ha recibido alrededor 543 mmdp de ingresos adicionales, y para 2024 es probable que reciba otros 300 mmdp.

Por el lado de los ingresos tributarios no hay nada muy alentador para 2024, a pesar de un estimado optimista de crecimiento económico. Se espera un aumento en el Impuesto sobre la Renta (ISR) pero, históricamente, las estimaciones de recaudación de ISR no suelen cumplirse.

**Para el siguiente año Hacienda anticipa un nivel de ingresos tributarios de 4.9 billones de pesos, 2.1% (100 mmdp) por arriba de los aprobados para 2023, o 6.1% (284 mmdp) más frente al estimado para el cierre de año.** Se trata de la estimación de crecimiento más pesimista desde 2015, a excepción de la vista en 2021, en el contexto de la pandemia. Frente a 2018, los ingresos tributarios habrán crecido en 20%, superior a lo observado con Fox (8.1%) o Calderón (9.8%), pero inferior al 80.7% de Peña. Pese al acierto de fortalecer la fiscalización del SAT, la falta de una reforma fiscal habrá limitado el aumento de la recaudación tributaria.

La mayor promesa para los ingresos tributarios se sitúa en el IEPS: se espera que este tributo se incremente en 35% (178.5 mmdp) frente a lo aprobado para 2023, o 32% (166 mmdp) respecto de lo estimado al cierre del año. La mejora proviene prácticamente del IEPS cobrado a combustibles, del cual se espera un incremento de 56% (165 mmdp) frente a lo aprobado en 2023.

Sin embargo, hay que comentar una situación preocupante: **la mejora en la recaudación tributaria por la venta de gasolina no compensará los menores ingresos por la venta de petróleo.** En su conjunto, la recaudación de IEPS de gasolina e ingresos petroleros del Gobierno federal llegará a 760 mmdp, 6% (46 mmdp) menos frente a lo aprobado para 2023, el peor monto jamás presupuestado.

## 2 El sexenio del endeudamiento

El Presupuesto 2024 presenta un déficit histórico y una alta dependencia al crecimiento económico para mantener la estabilidad de la deuda. El sexenio cerrará con una fuerte carga de endeudamiento para el siguiente Gobierno y para el país.

Con el paquete económico propuesto para 2024, la diferencia entre los ingresos y gasto públicos será la más grande en los últimos 25 años: **el mayor déficit público de la historia reciente de México.** Se propone un déficit presupuestario por 1.7 billones de pesos, lo cual implica un crecimiento real de 42.4% (504 mmdp) respecto del aprobado para 2023.

Es verdad que la estructura deficitaria de las finanzas públicas no es un problema que surgió en este gobierno; es, más bien, un lastre que se ha ido heredando de sexenio en sexenio. **Desde 2009, los ingresos del Gobierno no son suficientes para financiar los gastos en los que incurre, lo cual da como resultado una brecha presupuestaria entre gastos e ingresos públicos, que es cubierta con endeudamiento.**

Con la propuesta de deuda para 2024 podemos saber cómo cerrará el sexenio de AMLO en términos de balances. Si consideramos sólo el déficit del Gobierno federal estimado para el siguiente año, en este sexenio veremos el mayor desbalance desde el de Zedillo. El déficit incurrido durante el presente sexenio sumará 6.5 billones de pesos (20.2% del PIB), lo cual representa un crecimiento real de 54.9% (2.3 billones de pesos) respecto del ejercido por EPN. Si lo comparamos con el déficit incurrido por Calderón, el incremento es de 90% (3.1 billones de pesos).

Ahora, si consideramos a las Empresas Productivas del Estado y a las Entidades de Control Directo (IMSS e ISSSTE), tendremos que el déficit del Sector Público incurrido durante el sexenio llegará a 6 billones o 18.6 puntos del PIB<sup>2</sup>: el mayor desde 1990, que se tiene registro. El segundo mayor, durante Peña Nieto, incurrió en un déficit de 4.3 billones, o 14 puntos del PIB.

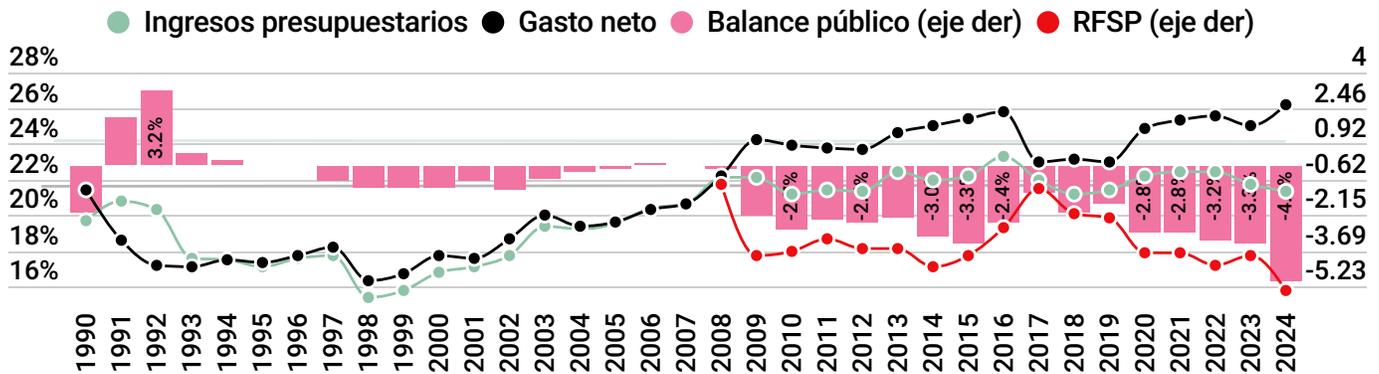
Si al déficit público le agregamos todos aquellos compromisos que se encuentran fuera del presupuesto, obtenemos los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)<sup>3</sup>, los cuales miden el endeudamiento total del Gobierno. **Para**

<sup>2</sup> El déficit del Sector Público es menor al déficit del Gobierno federal, debido a que las Entidades de Control Directo (IMSS e ISSSTE) por ley generan superávits, lo que compensa en parte el déficit del Gobierno federal.

<sup>3</sup> Los RFSP agregan al balance público los requerimientos financieros del IPAB, del FONADIN, por PIDIREGAS, compromisos del programa de deudores, de la Banca de Desarrollo y fondos de fomento, así como adecuaciones por el pago de intereses de bonos indexados a la inflación.

Con el gasto propuesto y los ingresos esperados para 2024, la brecha entre los ingresos y el gasto público sería la más grande desde 1990, lo cual implica un deterioro en la hoja de balance del Sector Público, presentando los déficits más altos en los últimos 35 años

**Ingresos, Gastos y Balance del Sector público**



Fuente: Estadísticas Oportunas de la SHCP y CGPE 2024 R \*Endeudamiento= Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)

**2024, los RFSP son los más altos que se tenga registro, al ascender a 1.8 billones de pesos o 5.4% del PIB.** Si se aprueba sin cambios, el endeudamiento público total crecerá 37.8% (512 mmdp) respecto del monto aprobado para 2023.

A pesar del incremento histórico del endeudamiento (RFSP), se espera que el saldo total de la deuda pública como porcentaje de la economía aumente al cierre de 2024 en sólo 2.3 puntos del PIB, hacia los 48.8 puntos. Esto mantendría el nivel de deuda por debajo de niveles observados durante la pandemia, cuando llegó a representar un máximo de 51% del PIB. Para cumplir con esta trayectoria de la deuda, la economía deberá crecer más de 2.5% el siguiente año, y el tipo de cambio promediar los 17.6 pesos por dólar, cómo se establece en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2024.

Sin embargo, si el crecimiento económico cayera a 2.1%, como estima el Fondo Monetario Internacional (FMI), el saldo de la deuda se ubicaría en 49.9% del PIB, es decir, 1.1 puntos por arriba de la estimación planteada por Hacienda. Ahora, si el crecimiento económico es de 1.7%, como estiman los analistas del sector privado, y el tipo de cambio sube a 18.5 pesos por dólar, la medida más amplia de la deuda pública podría llegar hasta 51.8% del PIB en 2024, el monto más alto observado.

En resumidas cuentas, el Paquete Económico 2024 es irresponsable, al dejar la estabilidad de la deuda dependiendo de

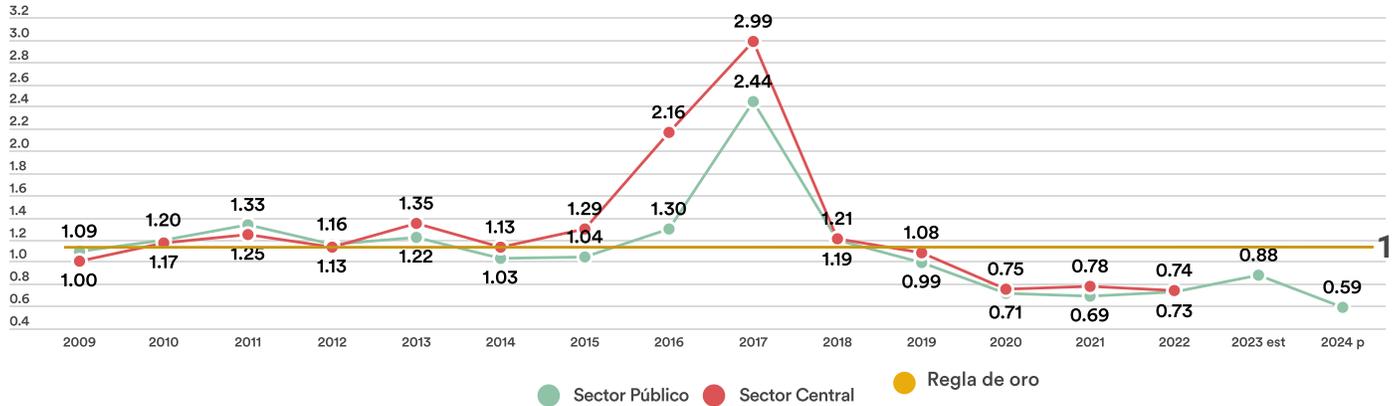
una sola apuesta, que es el crecimiento económico. Pero más que eso, aun si se cumplieran las proyecciones optimistas de crecimiento económico de Hacienda, **la estabilización de la deuda requiere que para 2025 se haga un recorte por 3.0% del PIB en el gasto, según la trayectoria estimada por Hacienda.** ¡Esto es equivalente a recortar todos los recursos de la educación pública! Así, incluso si las expectativas del actual Gobierno se ven cumplidas, el siguiente tendrá un reto de gran magnitud, si quiere mantener estable el saldo de la deuda.

El segundo problema con el endeudamiento planteado para 2024 es que en gran parte se utilizará para financiar el gasto corriente, contrario a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución, el cual dicta que el Gobierno sólo puede endeudarse para financiar obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.

A lo anterior se le conoce como la *regla de oro*: el endeudamiento debe corresponder al gasto de inversión. De esta manera se puede garantizar que el uso de financiamiento está ligado a la creación de obras que generan desarrollo. El actual Gobierno ha hecho caso omiso de la regla de oro, pues se ha endeudado por encima del gasto de inversión, lo que sugiere que el endeudamiento está siendo utilizado para financiar gasto corriente. El dato es palmario: **con cada peso de endeudamiento se financiará 59 centavos de inversión, mientras que los restantes 41 centavos se irán para financiar gasto corriente.**

**La regla de oro del endeudamiento:** la inversión debe ser por lo menos igual a la deuda. Para 2024 se propone el mayor endeudamiento desde 1990, pero un recorte de la inversión física de 23%. Como resultado, por cada peso de endeudamiento sólo se gastarán 0.59 pesos en inversión, la proporción más baja desde 2009, y el resto se usará para financiar el gasto corriente. Esta situación viola el artículo 73 de la Constitución

**Regla de oro: proporción inversión/endeudamiento**



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP \*Endeudamiento es igual a los RFSP

En otras palabras, durante el actual sexenio no sólo no se habrá corregido la estructura deficitaria de las finanzas públicas, sino que se habrá cruzado el umbral de sostenibilidad al comenzar a usar la deuda para el pago de gasto corriente. Para recuperar la estabilidad, el siguiente Gobierno se verá obligado a realizar dolorosos recortes al gasto o incrementar los impuestos. Si opta por seguir incrementando la deuda, habrá riesgo de una crisis fiscal.

### 3 Subsidios 2024: la concentración del bienestar

La política social en 2024 apuesta por la uniformidad por encima de la diversidad. Y es que el **gasto en subsidios alcanzará los 1.1 billones de pesos, superando por poco (3%) el récord de 2015**, pero el crecimiento –un 10.7% por arriba de lo aprobado en 2023– estará concentrado en las Pensiones de Adultos Mayores, dejando en el olvido a sectores como el de la educación, la salud o la seguridad.

Pese al discurso en torno a una política con acento social, hasta 2023 el gasto en subsidios durante este sexenio no había superado al inmediatamente anterior. Tal parece que en el sexto año de gobierno la situación cambiará, pero hay que analizar con cuidado lo propuesto.

De entrada, la estructura del gasto será completamente diferente: en 2015 se registraron 184 programas, y el de mayor valía –subsidios para Organismos Descentralizados Estatales– concentró 125 mmdp o 12% del total. En cambio, en

2024 habrá sólo 72 programas de subsidios, **y el de mayor valía será la Pensión para Adultos Mayores, con 465 mmdp, o 41.8% del total.**

Durante el sexenio pasado una buena cantidad de programas fue criticada porque representaban una dispersión del gasto en mecanismos de poco valor, y porque tenían bajas posibilidades de generar un impacto social, ya que contaban con recursos escasos para lograr el alcance y la cobertura de sus objetivos. En el Gobierno actual esta situación ha dado un giro de 180 grados: **la concentración del gasto se ha dado en programas de transferencias directas, sin una visión de desarrollo, pero sí de 'cultivo' de clientela.** El problema de fondo se mantiene, pero sus causas son diferentes.

En 2024, el gasto en subsidios tendrá un claro componente electoral: el programa insignia del actual Gobierno, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, contará con 465 mmdp, **un crecimiento de 871% (417 mmdp) frente a 2018** y, como hemos dicho, concentrará el 41.8% del total de recursos. **Nunca en la historia un programa había alcanzado tal concentración.**

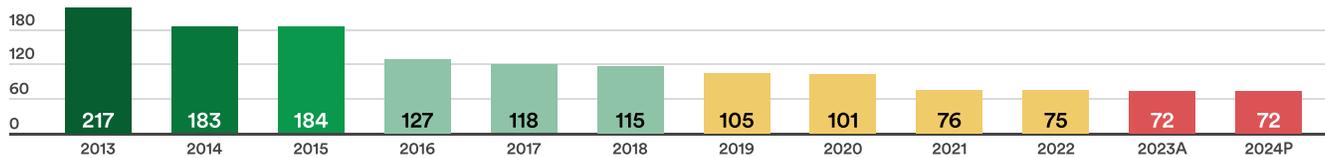
Dar prioridad a un programa que se otorga de manera universal limita la capacidad de la política de subsidios para garantizar la equidad social. Según el Coneval, el ingreso promedio mensual por persona proveniente de programas sociales pasó de 309.9 pesos en 2018 a 508.3 pesos en 2022. Sin embargo, la progresividad de estos subsidios disminuyó: **mientras que en 2018 el decil de las personas más vulnerables recibía el 34.4% de sus ingresos corrientes a**

Para 2024 el gasto en subsidios llegará a 1.1 billones de pesos, apenas un 3% por arriba (37 mmdp) de lo logrado en 2015. Sin embargo, lo más notable es que el principal programa (Pensiones para Adultos Mayores) acaparará el próximo año el 41.8% (465 mmdp) del total, la mayor concentración registrada

**Gasto en programas de subsidios (mmdp de 2024)**



**Número de programas de subsidios**



**Concentración del total de recursos del principal programa (%) y valor (mmdp de 2024)**



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP

**través de programas sociales, en 2022 esa proporción cayó a 27.3%.** Por contra, el decil de más ingresos pasó de recibir 4.9% de sus ingresos mediante programas sociales en 2018 a 5.4% en 2022. Es decir, se gastó más, pero impactó menos en la población que más lo necesita. La menor progresividad del gasto en subsidios se debe a la primacía que tiene la Pensión para Adultos Mayores.

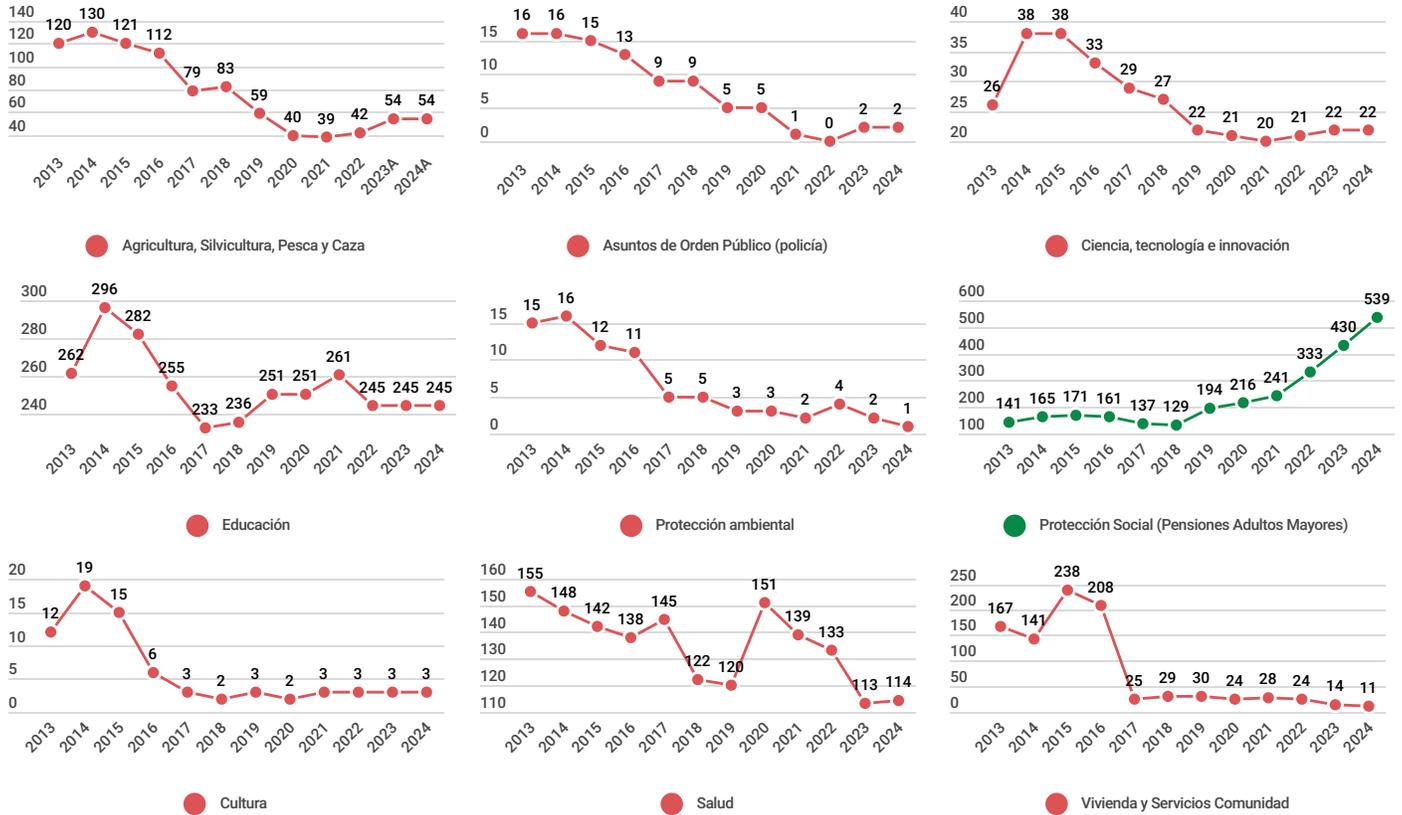
Por esta política se ha pagado un alto costo: el resto de los programas y funciones del gasto se quedarán estancadas frente a 2023 y también frente al fin del sexenio pasado. La gran mayoría presenta un retroceso. De hecho, **ninguno de los programas prioritarios del presente Gobierno tendrá aumentos para 2024, salvo, claro, la Pensión para Adultos Mayores.** En términos de desarrollo social, esto es cuestionable. Si un programa se considera prioritario, debería tener un aumento a la par del resto de los otros programas esenciales.

Al analizar por enfoque o función de gasto, el costo de apostar por un solo programa queda, de nuevo, de manifiesto: la mayor parte de funciones tiene disminuciones frente a años previos o respecto del cierre del sexenio pasado.

**Una de las funciones del gasto en subsidios más afectada durante el sexenio ha sido Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior** (gasto para policías civiles). Para 2024, se prevén 2 mmdp en subsidios para esta función, un aumento de 2% (40 mdp) frente a 2023, pero una caída de 79% (7 mmdp) respecto de 2018. Hay que recordar que en 2021 desapareció el Programa de Fortalecimiento a la Seguridad (Fortaseg), que apoyaba a cerca de 300 municipios bajo el criterio de sus índices delictivos. En 2023 se creó el Fondo para el Fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública (Fofisp), el cual tendrá sólo 1.8 mmdp, 83% (5.4 mmdp) de lo que contó el Fortaseg en 2018.

En el actual Gobierno, el gasto en subsidios ha aumentado únicamente en la función de Protección Social (Pensiones para Adultos Mayores), y en 2024 lo hará en 318% (419 mmdp) frente a 2018. Otros sectores importantes, como agricultura, policía, ciencia y tecnología, educación, protección ambiental, cultura, salud o vivienda, recibirán menos apoyo

**Gasto en subsidios por funciones principales (mmdp de 2024)**



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP

**Otra función altamente castigada es Agropecuaria, Silvicultura Pesca y Caza**, la cual contará con 54 mmdp, 0% de avance frente a 2023 y 34% (28 mmdp) menos respecto de 2018. Pese a la creación de programas como Fertilizantes, Precios de Garantía y Producción para el Bienestar, los recursos ejercidos son mucho menores en comparación con programas del pasado como el de Apoyos a la Comercialización, de Apoyos a Pequeños Productores o el de Productividad y Competitividad Agroalimentaria.

Así, para el siguiente sexenio se tendrá el reto de garantizar más diversidad en la política de subsidios. Ante recursos fiscales cada vez más limitados, se deberá dar prioridad a aquellos programas que beneficien más a la gente de escasos recursos, por encima de la visión de "universalidad" actual. Además, se deberá dar un gran impulso a programas enfocados en seguridad, salud, educación, ciencia y tecnología o agricultura, que fueron dejados de lado.

## 4 Gasto en cuidados infantiles, olvidado en 2024

Para cerrar el sexenio, se propone un presupuesto que mantiene estancado y en declive los servicios públicos para atender el cuidado de los niños y niñas, hijas de personas aseguradas y no aseguradas (este último grupo es el más abandonado).

El gasto en cuidados del IMSS, ISSSTE y Secretaría del Bienestar sumará 21.3 mmdp, 0.9% (0.21 mmdp) más frente a 2023, pero 27.3% (8 mmdp) menos frente a 2018. Respecto del mejor año en cuanto a presupuesto alcanzado (2013), la caída es de 42.7% (15.9 mmdp).

Por un lado, para 2024 el presupuesto para el programa de guarderías del IMSS presenta un recorte de 0.33% (0.05

mmdp), cerrando el sexenio 17.84% (3.32 mmdp) por debajo del gasto observado a final del sexenio anterior. Por otro, el presupuesto para estancias infantiles del ISSSTE presenta un crecimiento de 9.45% (0.26 mmdp), si bien se trata sólo de una recuperación tras los recortes que comenzaron al inicio de sexenio; de todas formas, su presupuesto cerraría 26.5% (1.09 mmdp) por debajo de lo que se gastó en 2018.

Estos recortes al presupuesto del sistema de cuidados han afectado más a quienes tienen menos recursos u oportunidades. **El Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, que tiene como población objetivo a las mujeres que trabajan y que por alguna razón no cuentan con servicios de cuidado infantil, se ha estancado sobre los 3 mmdp.** Este programa sustituyó, en parte, a las Estancias Infantiles, pero en lugar de financiar los centros de atención, da transferencias directas a los beneficiarios, lo cual no garantiza que los recursos se usen para el cuidado de los infantes.

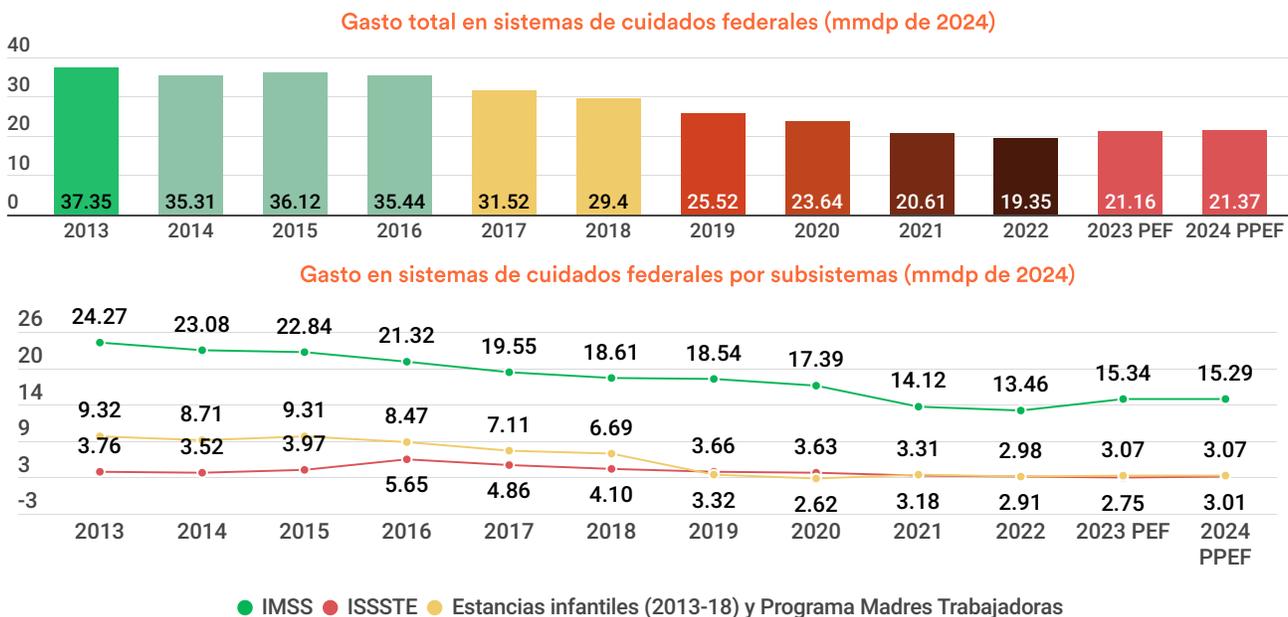
Para 2024 el incremento real de este programa frente a 2023 es nulo; es decir, sólo se incrementó en la proporción que aumentó la inflación. Si se compara con el presupuesto que ejercieron las Estancias Infantiles en 2018, el presupuesto en 2024 estará 54.1% (3.62 mmdp) por debajo.

Estos recortes implican una reducción de la oferta de estos servicios de cuidado, y ése es el principal problema. Para el cierre de este año, se espera que las guarderías del IMSS disminuyan en 42 unidades<sup>4</sup>, lo cual ubicaría al número de estancias infantiles del instituto en su nivel más bajo desde 2000, **un retroceso de 20 años en el sistema de cuidados, lo que coincide con el presupuesto más bajo en la última década.**

En los últimos tres años se ha ido recuperando el número de niños y niñas atendidas en las estancias infantiles del IMSS pero sin alcanzar sus mejores niveles: en 2022 se atendieron a 188 mil niños y niñas, pero debajo del máximo de 217 mil de 2019. Para 2023 se estima atender a 198 mil infantes. Con la abrupta caída de la atención a infantes experimentada durante la crisis sanitaria por la covid-19, junto con la lenta recuperación en el presupuesto y el número de estancias, habrán de provocar que, durante el sexenio, el IMSS haya ofrecido servicios de cuidado, en promedio, a 181 mil infantes, lo que implica una caída de 7.8% (15 mil infantes) respecto al promedio de atención en el sexenio anterior.

La misma situación se presenta con las estancias infantiles del ISSSTE. Se estima que para el cierre de 2023 se mantengan 215 guarderías en funcionamiento; sin embargo, esto implica

Para 2024 el presupuesto federal para sistemas de cuidados será de 21.3 mmdp, 27% (8.1 mmdp) menor al de 2018. El del IMSS tendrá un recorte de 0.5 mmdp (0.3%), mientras que el presupuesto para el programa de Madres Trabajadoras (antes Estancias Infantiles) se estancará sobre los 3.07 mmdp



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP. \* Se considera al programa del Bienestar para las madres trabajadoras y las Instancias Infantiles, dentro de la misma serie histórica

<sup>4</sup> Estimado del Quinto informe de gobierno. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/quinto-informe-de-gobierno-344019>

que el ISSSTE está operando con menos guarderías que en el sexenio anterior. Si comparamos contra el cierre de 2018, se estaría operando 11.5% por debajo o con 28 guarderías menos. Con esta capacidad instalada en el sistema de estancias del ISSSTE, en 2023 se estaría atendiendo a 23 mil infantes en todo México, lo que es el nivel más bajo desde 2000. Frente a 2018 el número de niños atendidos en este sistema de cuidados reportaría una reducción de 34.25% (12 mil infantes).

Finalmente, podemos evaluar la transición de las Estancias Infantiles hacia el programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. El resultado es que el número de infantes atendidos ha disminuido drásticamente: de 330 mil en 2016 a 250 mil en 2023. Además, ya no se cuenta con ninguna guardería subsidiada directamente por el Gobierno, lo que permite que los recursos dispersados se usen en otros gastos, distintos al cuidado infantil.

La brecha entre personas con seguridad y sin seguridad social permea hasta en las guarderías. Si analizamos el gasto por infante de los tres sistemas públicos de cuidado infantil, se observa que **hay una brecha entre los recursos que reciben los niños y niñas, hijas de padres asegurados respecto de los padres que no cuentan con seguridad social.**

Con la propuesta de Presupuesto 2024, **una niña o niño, hijo de padres con seguridad social, estaría recibiendo en promedio 89,593 pesos más que los hijos de padres**

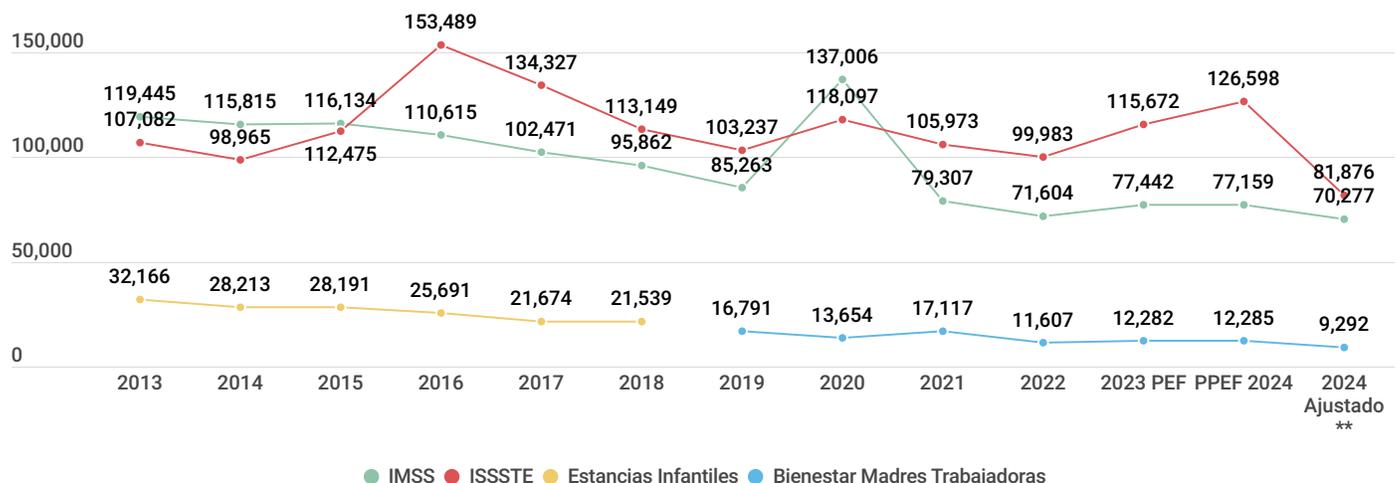
**sin seguridad social.** Esto se debe a que el gasto por infante en los sistemas de cuidados para personas aseguradas es sustancialmente mayor, respecto del gasto por infante del sistema para personas no aseguradas, que es únicamente el programa de apoyo para Madres Trabajadoras. En promedio, el gasto por infante en los sistemas para asegurados es 629% (77 mil 308 pesos por infante) mayor que el gasto en el sistema para madres no aseguradas (12,285 pesos por infante).

Sin embargo, como vimos más arriba, el número de niñas y niños cuidados en los sistemas de guarderías públicas ha disminuido frente al sexenio anterior. Así, si tomamos como dato el número de infantes que se atendieron en 2018, el gasto per cápita cae drásticamente. Esto no es más que el reflejo de que **el presupuesto no es suficiente para mantener un nivel constante en los servicios de cuidados.** Para el caso del IMSS, el gasto por infante cae 26.6% (25,585 pesos) frente al gasto per cápita en 2018, mientras que el del ISSSTE cae 27.6% (31,273 pesos) respecto al mismo periodo de comparación.

Ahora, si consideramos el número máximo de infantes que llegaron a atender las Estancias Infantiles en 2016, el presupuesto per cápita del programa de Madres Trabajadoras sería de 9,292 pesos, una reducción de 56.6% (12,244 pesos) frente a 2018. Eso es 10.9 veces menor que el gasto por infante de los trabajadores asegurados.

En 2024, el gasto por infante en las guarderías del ISSSTE será de 126 mil pesos anuales, y en el IMSS de 77 mil pesos. Por otro lado, el Apoyo del Bienestar a Madres Trabajadoras será sólo de 12 mil pesos por infante, 10.3 veces menor que el del ISSSTE

Gasto anual por infante en guarderías del Gobierno federal\* (pesos reales de 2024)



\*Para el programa de Apoyo del Bienestar de Madres Trabajadoras ajustado, se asume que se destina a apoyar 330 mil infantes, máximo nivel alcanzado por las Estancias Infantiles en 2015. En 2019, los niños y niñas beneficiarios llegaron a sólo 197 mil y en 2022 son sólo 250 mil. \*\*Para IMSS ajustado se considera a 217 mil infantes, máximo nivel alcanzado en 2019; mientras que para ISSSTE ajustado se consideran 36 mil 800 infantes, que representa el máximo alcanzado en 2016.

Si el próximo Gobierno apuesta por impulsar el gasto en cuidados, tendrá una gran oportunidad de mejorar la calidad de vida de las mujeres y su inserción al mercado laboral. Una mejora en estos sistemas permitiría tener un mayor crecimiento económico y, por tanto, el Gobierno lograría una mejor recaudación de impuestos.

## 5 Gasto en salud: se profundiza la inequidad

Para 2024 se promete un gasto federal en salud de 962 mmdp. Se trata de un aumento de 5.8% (53 mmdp) en comparación con lo aprobado para este año, o de 26.8% (203 mmdp) frente a 2018. Se alcanzaría así el mayor monto de la historia, pero no festejemos todavía: las personas sin seguridad social recibirían la menor parte de ese aumento, y se mantiene la posibilidad de simular el gasto a través de fideicomisos.

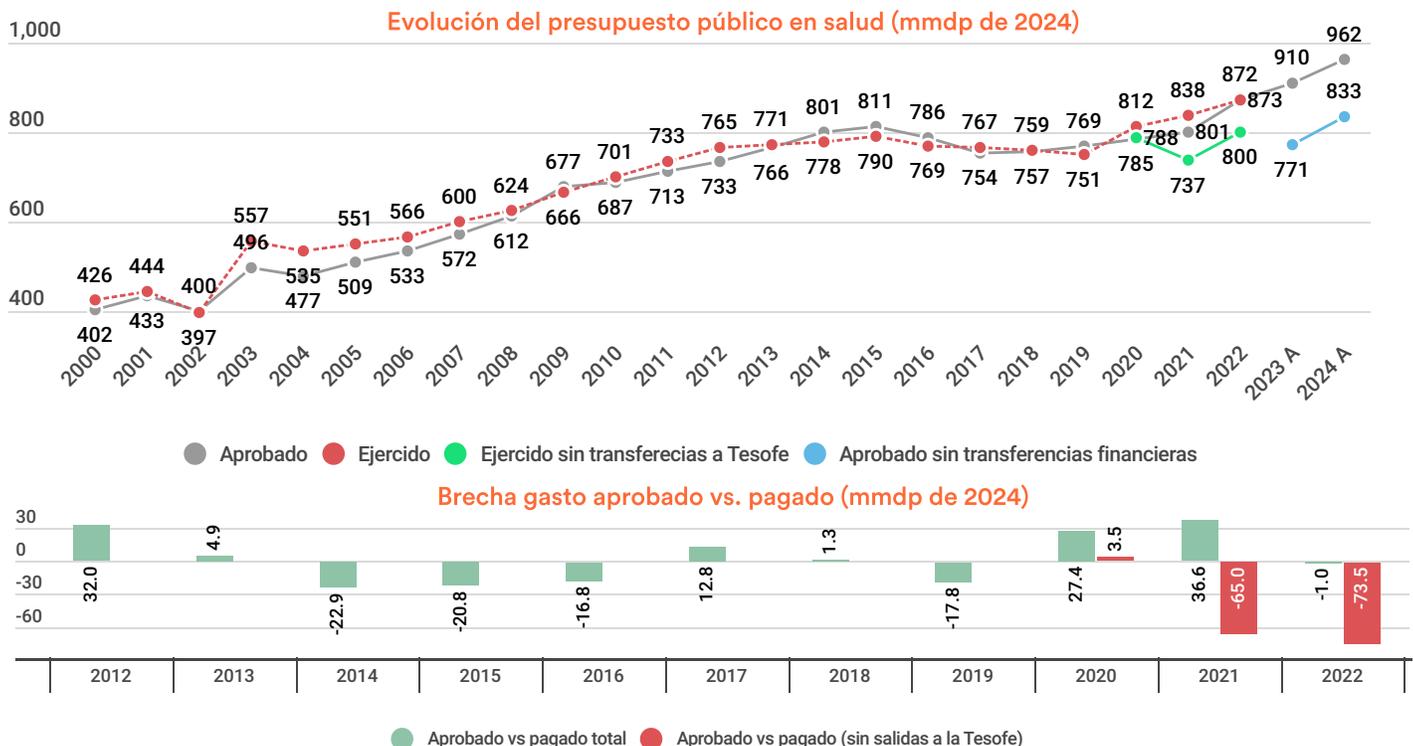
Recordemos que en 2021 el Insabi realizó transferencias al Fondo de Salud para el Bienestar (Fonsabi) por 64.4 mmdp, los cuales fueron contabilizados como gasto efectivo en salud. Sin embargo, ese mismo año el Fonsabi regresó a la Tesofe 101 mmdp, con lo que se perdió el registro de los

recursos (es decir, es imposible saber si se gastaron en salud). Luego, en 2022 el Insabi transfirió 49 mmdp al Fonsabi, que le 'regresó' 72 mmdp a la Tesofe. Es decir, por dos años consecutivos el gasto en salud estuvo inflado.

Con la desaparición del Insabi a mediados de 2023, no desaparece el Fonsabi: será administrado por el IMSS-Bienestar. Sin embargo, se mantendrá el marco legal que permite la simulación del gasto. Además, se prevén 63.6 mmdp en inversiones financieras, que también inflan el gasto en salud. Explicamos a detalle estos dos conceptos en nuestro análisis del PEF 24 en Salud.

En otras palabras, **los 962 mmdp de gasto en salud proyectados para 2024 podrían ser mucho menores en realidad: si se repiten salidas a la Tesofe al nivel de lo visto en 2020 y 2022 (66 mmdp en promedio), podríamos esperar un gasto en salud efectivo de 896 mmdp.** Además, si no consideramos el monto proyectado en inversiones financieras (63.3 mmdp), el gasto en salud efectivo sería de sólo 833 mmdp, un aumento de apenas 10% (73.9 mmdp) frente a 2018, por debajo del crecimiento de 35.2% logrado por Calderón o del 32.8% logrado por Fox. Peña Nieto cerró su administración con un recorte de 0.8% en el gasto en salud.

Para 2024 se promete un gasto federal en salud de 962 mmdp –un aumento de 5.8% (53 mmdp)–, el mayor monto registrado. Hay escepticismo: en 2021 y 2022 también se prometieron aumentos sustanciales en salud, pero apenas hubo una mejora si se toman en cuenta los recursos que el Fonsabi regresó a la Tesofe



Fuente: Elaborado por México Evalúa con datos de la SSA \* Desde 2020 el Fonsabi tiene la facultad de regresar recursos a la Tesofe, donde se pierde el rastro del dinero

En cualquier caso, hay que advertir que el crecimiento del gasto funcional en salud se da principalmente para beneficio de las personas con seguridad social, es decir, aquellas atendidas en el IMSS, ISSSTE, Sedena, Marina y Pemex. Para el cierre del sexenio su gasto será de 615 mmdp, 7.8% (40 mmdp) mayor al aprobado en 2023 o 30% (141 mmdp) mayor al de 2018. Por su parte, **el gasto en salud para las personas sin seguridad social –IMSS-Bienestar y Secretaría de Salud– llegará a 367 mmdp, 2.2% (8 mmdp) por arriba de lo aprobado en 2023**, o 24% (70 mmdp) superior al de 2018. En otras palabras, el gasto en salud para personas aseguradas será mayor en 68% (248 mmdp) al presupuesto para personas sin seguridad social. Se trata de la mayor brecha entre sistemas desde 2007, cuando la distancia era de 79%.

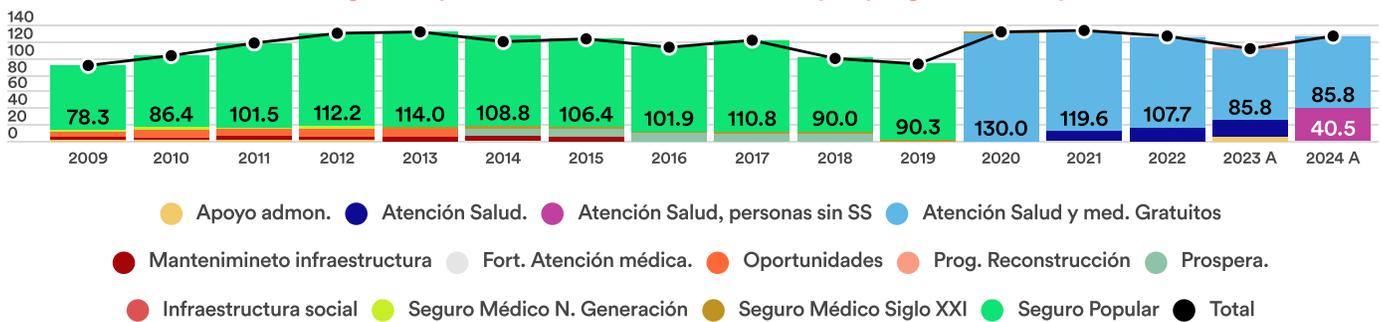
Finalmente, el IMSS-Bienestar tendrá bajas posibilidades de mejorar operativamente en relación con el Insabi, tras

la transición. En 2024 el IMSS-Bienestar contará con 127 mmdp, 13.7% (15 mmdp) más que el Insabi en 2023, pero inferior a lo logrado por el Seguro Popular en 2013. Además, recordemos, se mantiene la instrucción de regresar recursos del Fonsabi a la Tesofe. Si el siguiente año se simula un gasto de alrededor de 56 a 66 mmdp a través de transferencias al Fonsabi, el gasto efectivo del IMSS-Bienestar sería de casi la mitad del ejercido en cualquiera de los años del Seguro Popular durante el sexenio pasado.

Finalmente, si tomamos a su población objetivo (71 millones de personas), obtenemos que el gasto per cápita del IMSS-Bienestar será de 1,812 pesos en 2024, una reducción de 4% (77 pesos) frente al último año del Seguro Popular, o de 27% (654 pesos) frente al máximo de 2012. Como lo explicamos anteriormente, con la creación del Insabi se dejó de asignar un presupuesto en función del número de afiliados, lo que ha repercutido en un menor presupuesto per cápita.

Para 2024 el recién creado IMSS-Bienestar contará con 127.3 mmdp, 13.7% (15 mmdp) más que el Insabi en 2023. Sin embargo, como se mantiene la instrucción de regresar recursos del Fonsabi a la Tesofe, el gasto efectivo del IMSS-Bienestar podría caer por debajo de lo logrado por el Seguro Popular en el sexenio pasado

**Gasto Seguro Popular, Insabi e IMSS-Bienestar, por programa (mmdp de 2024)**



**Aprobado 2023 vs. aprobado (mmdp de 2024) y var. %**



**Gasto Seguro Popular, Insabi e IMSS-Bienestar con y sin transferencias a Tesofe (mmdp de 2024)**



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP \* Se estima que en 2023 y 2024 se transfieran a la Tesofe 60 y 57 mmdp, según promedio de años

Por lo visto, la más grande y noble misión del próximo Gobierno será dar mayor prioridad al gasto público en salud, en especial para las personas sin seguridad social. Urge reestructurar el funcionamiento del Fonsabi, y presupuestar en función de la población objetivo del IMSS-Bienestar. Más propuestas como éstas se encuentran en la parte final del documento.

## 6 Pierde prioridad el gasto educativo

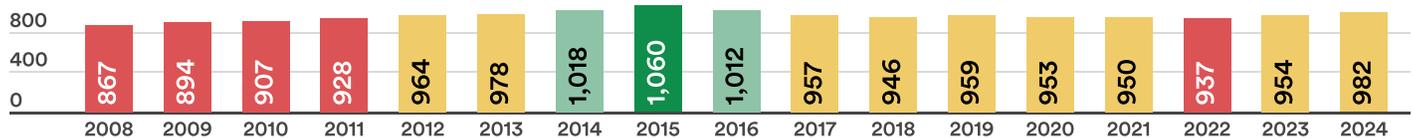
Pongamos los datos en perspectiva: aunque el gasto federal en educación aumentará ligeramente para 2024, disminuirá su participación en la composición del gasto público y respecto del tamaño de la economía. Además, no se alcanzará el mejor nivel logrado en 2015, siendo los subsidios y las aportaciones federales los componentes más rezagados. En efecto, el Presupuesto 2024 confirma que el gasto educativo hace tiempo que dejó de ser prioridad. Veamos.

Para 2024 el gasto funcional en educación llegará a 982 mmdp, 2.9% (27.8 mmdp) mayor que en 2023 o 3.8% (36 mmdp) frente al cierre del sexenio pasado, pero seguirá 8% (86 mmdp) por debajo del máximo alcanzado en 2015. Hay que recordar que desde 2016 el gasto educativo fue afectado por medidas de austeridad generalizadas. De hecho, el gasto educativo del último año de Peña Nieto fue 1.9% (17.9 mmdp) menor al último año de Calderón.

Si bien se prevé que el gasto educativo tenga un ligero aumento al cierre del sexenio, en realidad queda a deber frente al aumento del resto del gasto: para 2024 el gasto programable llegará a 6.4 billones de pesos, un aumento de 17.9% (979.5 mmdp) frente al cierre del sexenio pasado pero como hemos dicho, el gasto educativo crecerá sólo 3.8% en este periodo. **Mientras que en 2018 el gasto educativo representó el 17.5% del gasto programable, en 2024 significará sólo 15.2%, la segunda peor proporción, después de 2022.**

Para 2024 el gasto funcional en educación será de 982 mmdp, 2.9% (27.8 mmdp) mayor que el de 2023, pero 7.3% (77 mmdp) menor que el máximo alcanzado (2015). Como porcentaje del PIB representará el 2.9%, el valor más bajo después de 2022, y respecto del gasto programable representará el 15.2%, el segundo menor registrado

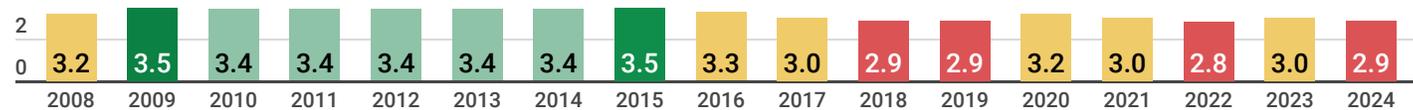
Gasto funcional en educación (mmdp de 2024)



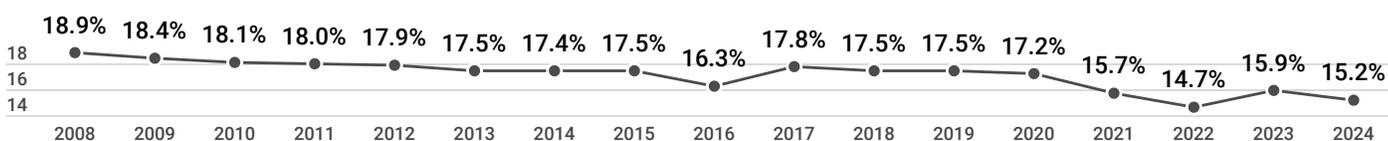
Variación anual gasto en educación (%)



Gasto funcional en educación (% del PIB)



Gasto en gasto en educación como proporción del gasto programable (%)



Como porcentaje del PIB, se repite el diagnóstico: entre 2012 y 2015 el gasto educativo osciló entre 3.4 y 3.5% del PIB, pero en 2024 significará sólo el 2.9%, el segundo menor porcentaje registrado.

Por ramos, el gasto se encuentra más rezagado en la Secretaría de Educación Pública (SEP) y en las aportaciones a las entidades federativas. **En 2024 la SEP tendrá un gasto educativo de 391 mmdp, 1% (4 mmdp) más que en 2023 o 2.8% (10.6 mmdp) más que en 2018, pero se quedará 12.6% (56.3 mmdp) por debajo de lo logrado en 2015.** Gran parte de esta caída se debe a un menor otorgamiento de subsidios, como lo describimos en nuestra nota del PEF 2024 en la materia.

Por otra parte, en el siguiente año se otorgarán 501 mmdp de Aportaciones Federales, 3.6% (17.4 mmdp) más que en 2023, pero 0.6% (3.2 mmdp) menos que en 2018. Frente al máximo alcanzado en 2015, la caída es de 8.1% (44.2 mmdp). La caída en estos recursos es preocupante, ya que gran parte de ellos son utilizados

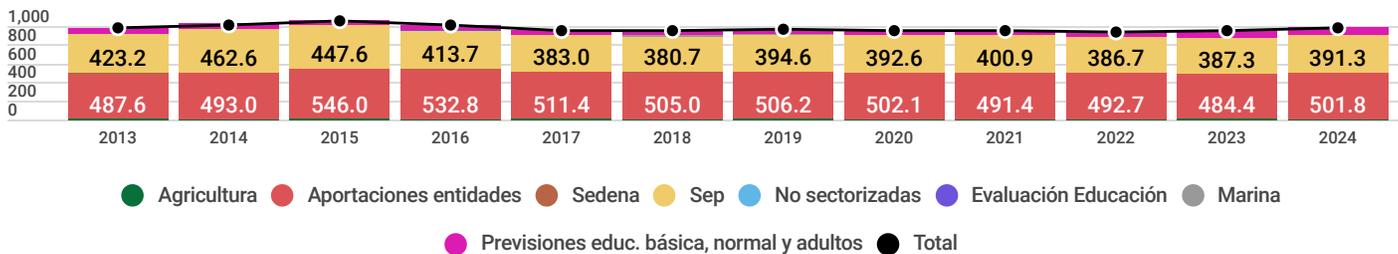
para el pago de la nómina de maestros a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

Finalmente, se destaca el Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, que sirve para el pago de la nómina educativa de los maestros de Ciudad de México. Este ramo contará con un presupuesto de 77.3 mmdp en 2024, 8.3% (5.9 mmdp) mayor al de 2023 e incluso 45.9% (24.3 mmdp) mayor al de 2015. El aumento porcentual debe tomarse con cautela, ya que de forma tradicional este fondo subejerce cerca del 30% de sus recursos cada año, los cuales son gastados por la SEP y las Participaciones Federales, para ser entregados a la CDMX de una forma un tanto opaca.

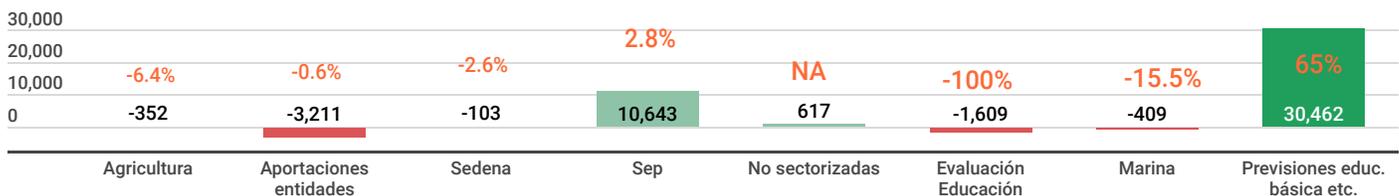
No obstante, no queda duda de que el gasto federalizado para la Ciudad de México ha sido el más beneficiado en el sexenio: en 2022 fue de 451 mmdp, 31% (105 mmdp) más que en 2018.

Frente a 2015, cuando se alcanzó el máximo gasto en educación, en 2024 el presupuesto de la SEP será 12% (56.6 mmdp) inferior. Las Aportaciones Federales en educación son 8.1% (44.2 mmdp) menores. Sólo hay un aumento en el Ramo 25, que financia la nómina educativa en la CDMX

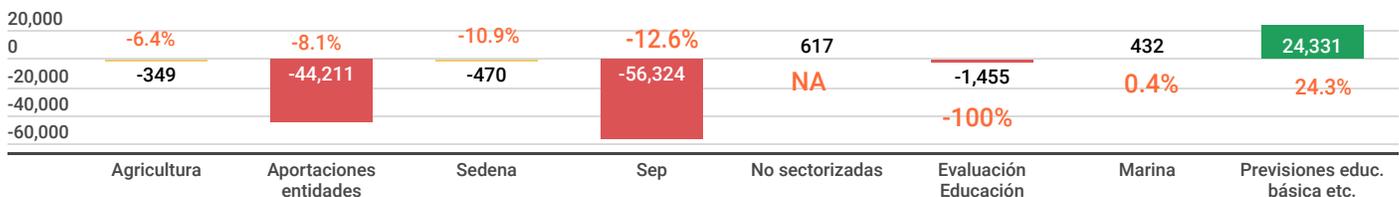
**Gasto funcional en educación por Ramo (mmdp de 2024)**



**Diferencia 2018 vs. 2024 (mmdp de 2024 y var %)**



**Diferencia 2015 vs. 2024 (mmdp de 2024 y var %)**



La caída en las Aportaciones Federales en educación ha provocado que todas las entidades, salvo Guerrero, reciban menos recursos en 2024 frente a 2018. Se destaca negativamente una reducción de 12% (1 mmdp) para Quintana Roo, 10% (1.6 mmdp) menos para Baja California, 10% (600 mdp) menos para Baja California Sur, 8% (900 mdp) menos para Tabasco o 8% (500 mdp) menos para Campeche.

Que se 'presione' de esta forma el pago de la nómina de maestros limita el aumento de la planta de docentes y perpetúa las brechas educativas entre entidades. Sólo las entidades más ricas pueden dedicar más recursos propios para la nómina educativa.

Vinculados a un menor gasto educativo, los indicadores a nivel nacional no son prometedores. En 2022, el número de docentes de instituciones públicas cerró en 1.6 millones, el mismo nivel logrado en 2016. Se estima que 2023 cierre con un aumento a 1.6 millones, pero está por verse.

El número de escuelas públicas también está estancado. En 2022 se registraron 216.1 mil en operación, por debajo de las 217.2 mil que hubo en 2015. Para 2023 el Gobierno estima aumentar el número a 217.3 mil, pero incluso logrando la meta, apenas se recuperarán los mejores niveles.

La parte más preocupante es el número de alumnos en el sistema educativo público. En 2022 apenas se registraron 29.5 millones, una caída de casi un millón frente a los que había en 2018. Y para 2023 se espera una reducción mayor,

hacia los 29.4 millones de estudiantes en el sistema público nacional.

El gasto educativo: otro de los grandes retos del siguiente Gobierno.

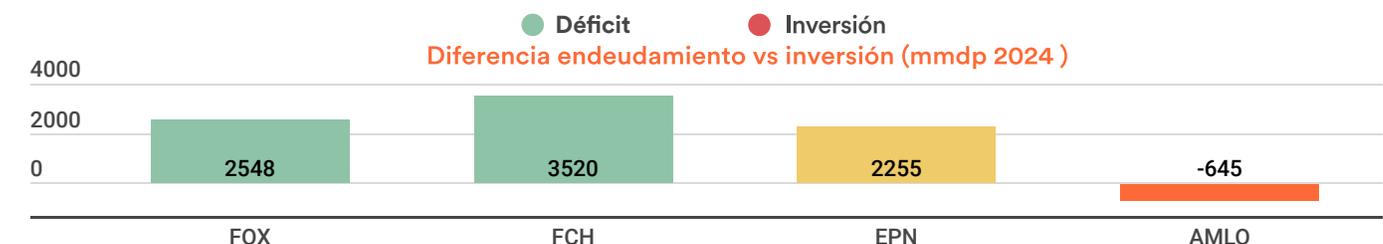
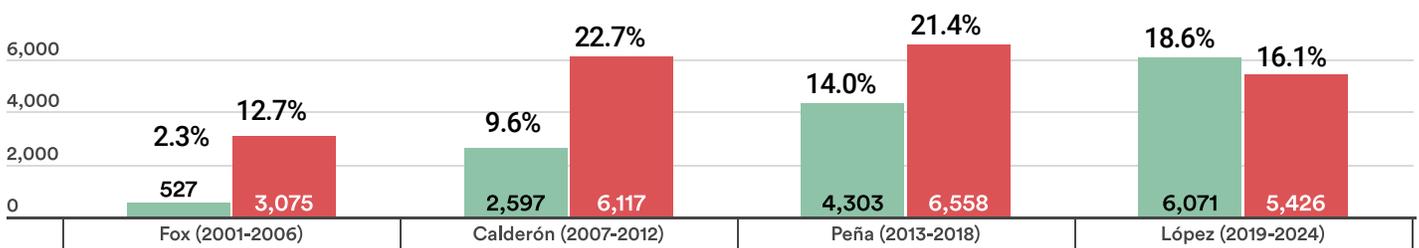
## 7 Abandono a la inversión

El presente sexenio no sólo será el de mayor endeudamiento, sino también el que habrá desembolsado el menor gasto en inversión de los últimos años. Si se aprueba el Presupuesto 2024 sin cambios, en el último año se gastarán 888 mmdp en inversión, lo que estaría representando una caída de 23% (264 mmdp) respecto del monto aprobado para 2023. Y así se habrán destinado 5.5 billones de pesos en inversión física a lo largo del sexenio, lo que es equivalente a 16.1 puntos del PIB. Resultado: el Gobierno de AMLO habrá invertido 17.3% (1,132 mmdp) menos que el de EPN, y 11.3% (691 mmdp) menos que el de FCH.

Con el gasto de inversión que se estaría ejerciendo el siguiente año se confirmaría, además, que el Gobierno cae en déficit para pagar gasto corriente, violando con ello el artículo 73 de la Constitución. Y es que es posible que la deuda contratada en un año ayude, mediante mecanismos financieros, a ejecutar inversión en un siguiente año, lo que permitiría un cumplimiento a mediano plazo del artículo 73; sin embargo, con el recorte de la inversión al cierre del sexenio, descartamos esta posibilidad.

### Al final del actual sexenio, por primera vez el déficit habrá sido mayor que el gasto en inversión física ejercido durante todo el periodo

Déficit del Sector Público y gasto de inversión por sexenio (mmdp 2024 y % del PIB de cada año\*\*)



Fuente: PEF 2000-2021 y Estadísticas Oportunas de la SHCP \*El endeudamiento corresponde a la suma del resultado del balance público\*\* Se considera en pesos corrientes.

La regla de oro fiscal –que la inversión sea mayor que el déficit– se había cumplido, por lo menos, desde el sexenio de Fox hasta el sexenio de Peña Nieto, pues a pesar de que estos Gobiernos incurrieron en déficit, el gasto de inversión que realizaron era mayor. Con Fox la inversión sumó 12.7 puntos del PIB y el déficit 2.3 puntos; con Calderón la paridad fue 22.7 contra 9.6 puntos, y con Peña de 21.4 a 14 puntos del PIB, siempre en favor de la inversión. **Con AMLO se revertirá la tendencia: el déficit del Sector Público sumará 18.6 puntos del PIB y la inversión 16.1 puntos al cierre de su Gobierno.**

Otro hito en el sexenio será la **militarización de la inversión pública**: en 2018 los entes militares (Sedena y Semar) ejecutaron sólo el 3% (20.2 mmdp) de la inversión física del Gobierno federal, pero al cierre de 2024 concentrarán el 17% (156.7 mmdp). Este cambio se debe a que para el siguiente año Defensa se hará cargo oficialmente del Tren Maya, y la Marina del corredor del Istmo de Tehuantepec.

Además, si consideramos a la Guardia Nacional (dentro de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana) como un ente militar, la inversión militarizada llegará al 20% (174.7 mmdp), 8.6 veces mayor a la observada al cierre del sexenio pasado. Esto sin considerar que en algunas obras indexadas a Pemex (Dos Bocas) o Hacienda (Bancos del Bienestar) también participa el Ejército.

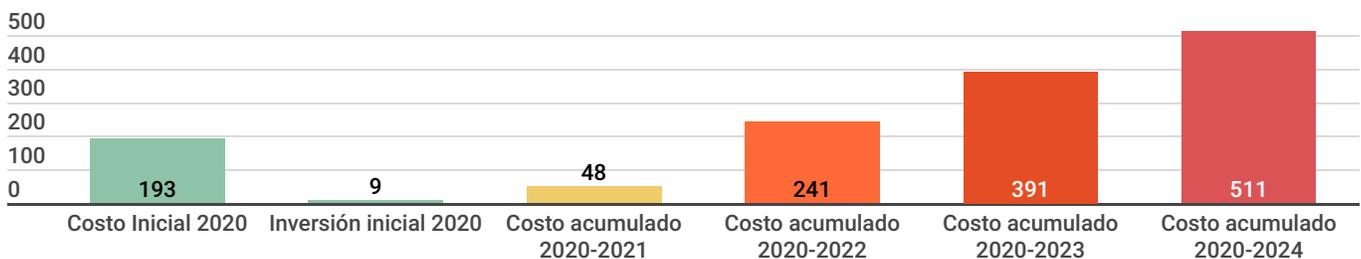
La participación de los mandos castrenses no ha significado una mejora en la eficiencia de la ejecución de obras públicas. Basta apuntar que el plan para 2024 es inyectar 120 mmdp para terminar el Tren Maya. Con este presupuesto, el costo total de la obra llegaría a 511 mmdp, lo que representa un sobre costo de 164% (317 mmdp) respecto del costo inicial, programado en 193 mmdp.

Por otro lado, al Corredor Interurbano Istmo de Tehuantepec se le está asignando 20.8 mmdp, lo que representa el mayor presupuesto para esta obra desde su inicio en 2020, con un crecimiento real de 193% en su presupuesto respecto de 2023, lo que equivale a 13.7 mmdp. Con este presupuesto el costo a 2024 del Istmo ascenderá a 33 mmdp, y sin tener certeza de que la obra terminará a finales de ese año.

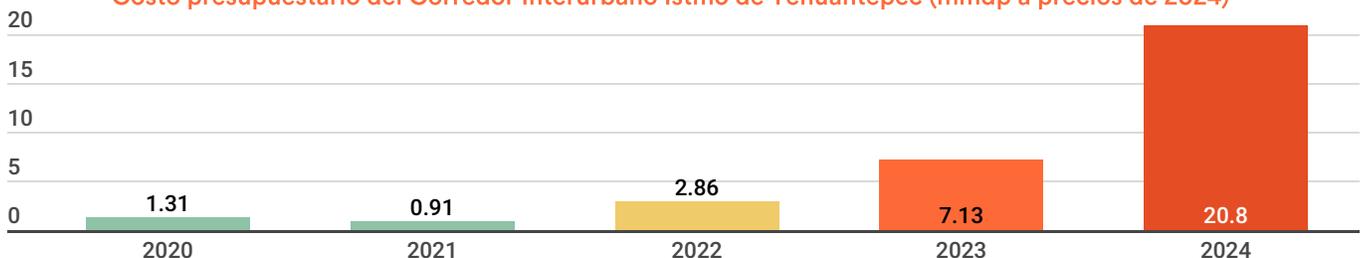
Al cierre del sexenio pasado, el desarrollo de inversión física carecía de una planeación de largo plazo y transparencia que favorecieran el desarrollo eficiente de obra pública. Hacia el cierre de 2024 no sólo se mantendrá ese problema, sino que se añadirán otros dos: la opacidad con la que los militares ejecutan obra y una estructura fiscal menos proclive a la inversión. Revertir esto será uno de los principales retos en 2025.

En el PPEF 2024 se le esta asignando 140 mmdp de inversión al Tren Maya (120 mmdp) y al Istmo de Tehuantepec (20.8 mmdp). Con este presupuesto, el costo total del Tren Maya alcanzaría los 511 mmdp, lo que representa un sobre costo de 164% (317 mmdp) respecto del costo original

Costo del presupuestario del Tren Maya con el PPEF 2024 (mmdp a precios de 2024)



Costo presupuestario del Corredor Interurbano Istmo de Tehuantepec (mmdp a precios de 2024)



Fuente: Cuenta Pública (2019-2022), PEF 2023 y PPEF 2024\* De 2019 a 2022 se consideran 1,038 millones de pesos de preinversión

## 8 El acoso al Poder Judicial

A pesar de que el Poder Judicial de la Federación (PJF) cuenta con autonomía presupuestaria, la Cámara de Diputados es la instancia que fija de cuántos recursos dispondrá en el año. Desde mediados de septiembre, voces de la mayoría legislativa han amenazado con un recorte de 15 hasta 25 millones de pesos (mmdp) a su presupuesto o la eliminación de sus fideicomisos. En ambos casos se tendrá un efecto negativo. Si se recorta el gasto corriente, se presionaría el ejercicio del Poder Judicial; si se eliminan los fideicomisos, el PJF tendría que utilizar parte de su gasto corriente para hacer frente a las obligaciones solventadas por los fideicomisos, como el pago de pensiones de trabajadores, lo que, a su vez, ejercería presión.

Para 2024 el PJF solicitó 84.8 mmdp, 4% (3.5 mmdp) por arriba de lo aprobado en 2023, pero 2.7% (2.4 mmdp) por debajo de lo aprobado en 2018. Esto, que bien se consideraría como una medida autoinflingida de austeridad, podría no ser suficiente, pues se espera un recorte adicional desde el Congreso. **Si se materializa el recorte de 25 mmdp, su presupuesto sería 31% (27 mmdp) menor al de 2018, o 19.9% (17.3 mmdp) menor si el recorte es de 15 mmdp.**

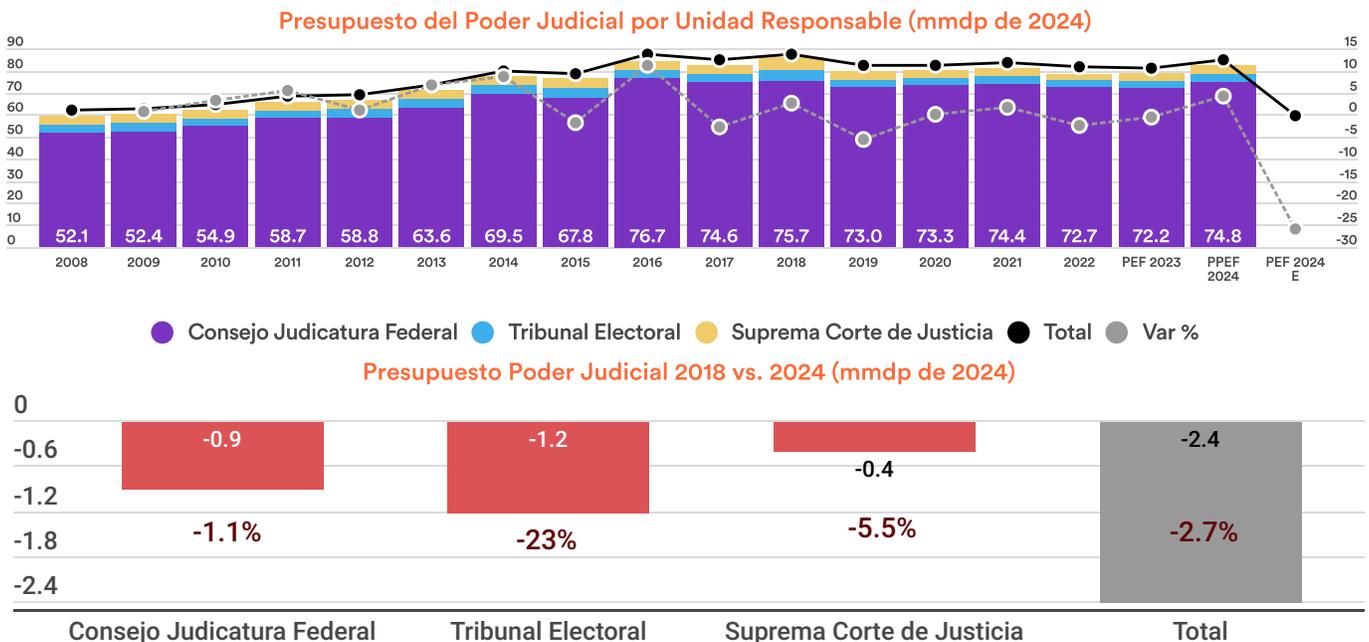
Comparemos: durante el sexenio de Peña Nieto, el presupuesto del PJF aumentó 16%; con Calderón, 33%, y con Fox, 69%. Ya sea que le recorten el gasto o que le 'respeten' lo solicitado, el sexenio de López Obrador será el primero en tres periodos con una disminución en el presupuesto de este Poder.

Dentro de la estructura del PJF, la mayor disminución (en el presupuesto solicitado) se localiza en el Tribunal Electoral, que ejercería 3.9 mmdp, 23% (1.2 mmdp) menos que en 2018. El Consejo de la Judicatura Federal contaría con 74.8 mmdp, 1.1% (0.9 mmdp) menos, en la misma comparativa, mientras que la Suprema Corte tendría 6.1 mmdp, 5.5% (0.4 mmdp) menos.

La reducción del presupuesto del PJF puede comprometer su operación, especialmente cuando en los últimos años ha sido objeto de diversas reformas que le han añadido funciones. Por ejemplo, la reforma en materia de justicia laboral trasladó la resolución de conflictos entre trabajadores y patronos a los tribunales laborales del PJF, o de las entidades federativas. Asimismo, se han llevado a cabo reformas en las materias penal y civil y familiar para cuya implementación el Poder ha previsto partidas presupuestales específicas.

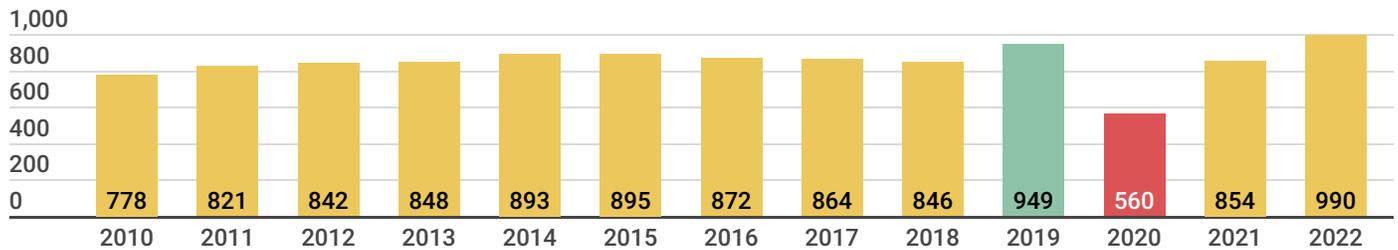
Todo lo anterior se refleja en la carga de trabajo. Mientras que en 2010 ingresaron 778 asuntos por cada 100 mil habitantes para ser resueltos por alguno de los órganos del

En 2024 el Poder Judicial solicitó 2.7% (2.4 mmdp) menos presupuesto que el aprobado de 2018; el mayor recorte está en el Tribunal Electoral, que ejercerá 3.9 mmdp, 23% (1.2 mmdp) menos. Además, si le recortan 25 mmdp (como proponen legisladores), su presupuesto sería 31% (27 mmdp) menor al de 2018

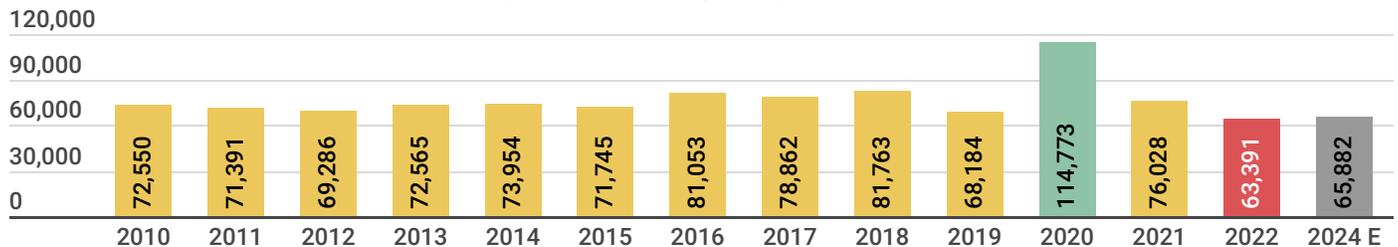


En 2010, ingresaron 778 asuntos por cada 100 mil habitantes a los órganos del PJF, mientras que en 2022 la cifra fue de 990 (27% más). En el mismo periodo, el gasto real del Poder Judicial aumentó 19% (12.6 mmdp)

**Asuntos ingresados a los órganos jurisdiccionales del PJF por cada 100 mil habitantes**



**Gasto por asuntos ingresados a los órganos jurisdiccionales del PJF (pesos de 2024)**



Elaborado por México Evalúa con datos de Inegi. Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (varios años). CONAPO. \*2024: de repetirse el número de asuntos de 2022, pero con el presupuesto solicitado en 2024

PJF, en 2022 fueron 990 (27% más). En el mismo periodo, el gasto real del Poder Judicial aumentó 19% (12.6 mmdp).

Si medimos el presupuesto en términos de casos, en 2022 se tuvo un gasto de 63,391 pesos por cada asunto ingresado en el PJF, el más bajo en la década. De aprobarse el presupuesto solicitado, el gasto por asunto podría alcanzar los 65,882 (si se mantienen los casos ingresados de 2022). No obstante, si se aprueba el recorte extra de 25 mmdp, el gasto por asunto podría caer hasta 46,464 pesos, casi la mitad de lo observado en 2018.

**La politización del presupuesto conlleva riesgos. Afectar financieramente al Poder Judicial no sólo implica un impacto en su operación, sino que también limitaría el acceso a la justicia para cientos de miles de mexicanos.** ¿Cómo podríamos borrar las amenazas de recortes en el siguiente sexenio? Mediante una garantía presupuestal al PJF. Es decir, que su presupuesto no sea discrecionalmente aprobado por los legisladores, sino que sea equivalente a un porcentaje de los ingresos o gastos del Gobierno.

Veamos. Entre 2000 y 2018 el gasto del PJF representó, en promedio, el 1.4% del gasto programable, mientras que en este sexenio se prevé que cierre en 1.3% (considerando el monto solicitado por el PJF), cifras por debajo del 2% reco-

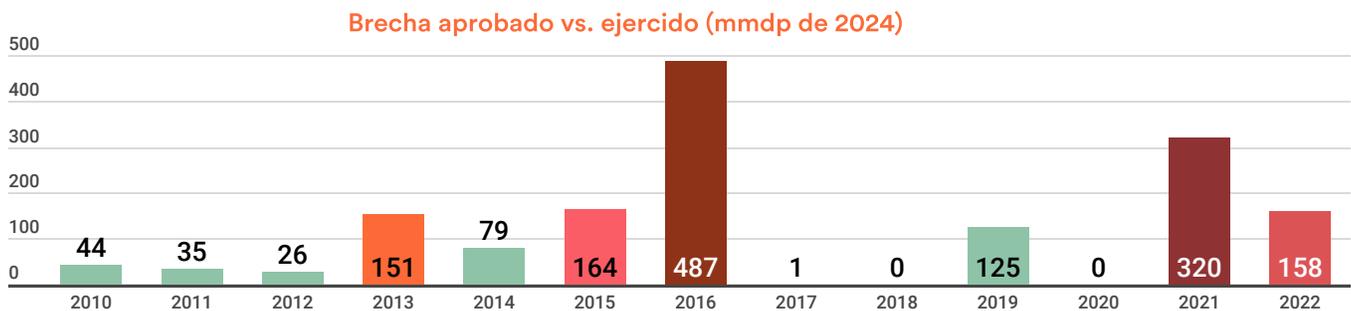
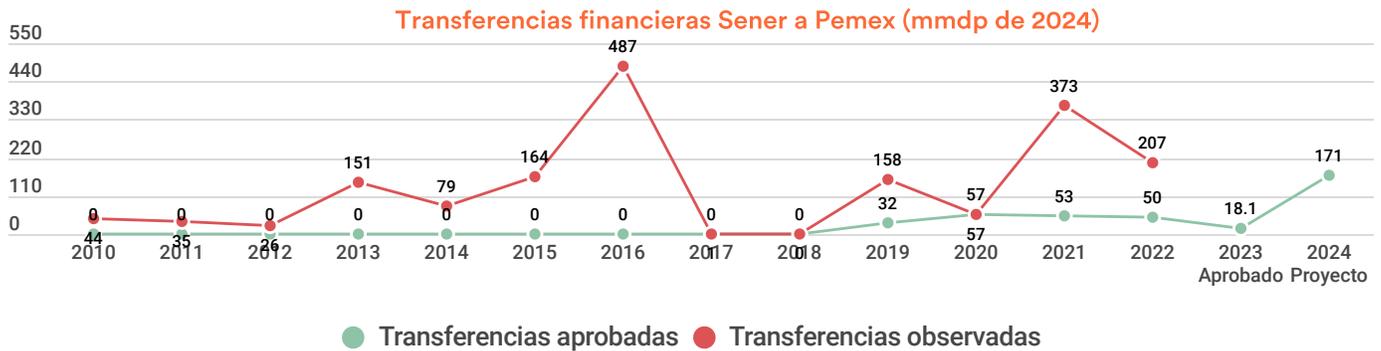
mendado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la ONU. Si se lleva a cabo el recorte de 25 mmdp, su presupuesto no representaría ni el 1% del gasto programable en 2024.

## 9 Pemex: bomba de tiempo

Con la propuesta de Presupuesto 2024 podemos ver cómo cerrará Pemex en este sexenio, pero más que eso, cuánto le costará al Gobierno (a todos, en realidad) que Pemex siga operando el año que viene. **En total, se le propone dar 1.8 billones de pesos (5.2% del PIB) entre apoyos financieros y reducciones de impuestos.** A cambio, para mantener un balance positivo, recortará su inversión en 51% (230 mmdp) frente a 2023. En consecuencia, al final del sexenio se tendrá una petrolera más dependiente, con menos inversión y que representa un alto costo de oportunidad para el erario. Veamos.

Se pretende que Pemex reciba en 2024, por parte de la Senner, 171 mmdp por concepto de transferencias, esto representaría un crecimiento real de 846% (152.9 mmdp) respecto de las transferencias aprobadas para 2023, lo cual representaría el mayor monto aprobado desde el año 2010.

Con la propuesta de Presupuesto 2024, las transferencias financieras que se realizan a Pemex a través de la Sener ascenderían a 171 mmdp, lo que representa un crecimiento real de 846% (152.9 mmdp). Esto representaría el mayor monto aprobado para transferencias desde 2010



Fuente: Elaboración propia con base en PEF (2010-2023), PPEF (2024).

Para tener una idea, con los 171 mmdp de transferencias para Pemex se podría duplicar el presupuesto para el programa IMSS-Bienestar (127.3 mmdp). Éste es el costo de oportunidad de destinar recursos del presupuesto para apoyar financieramente a Pemex.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que de los últimos 15 años, en 13 de ellos el monto de transferencias pagado a Pemex ha sobrepasado el monto aprobado, en promedio, en 150.8 mmdp (328%). De continuar operando de la misma forma, y se diera un sobrejercicio similar al de 2022, las transferencias ascenderían a 329 mmdp, lo que representa 2.6 veces el presupuesto para el programa IMSS-Bienestar en 2024. Es decir, hay riesgo de que los apoyos a Pemex sean mucho más elevados de lo propuesto.

Si sumamos este apoyo financiero, **durante todo el sexenio se habrán dado 983 mmdp a Pemex mediante transferencias**, lo que representa un crecimiento real de 104% (502 mmdp) respecto del sexenio anterior. En otras palabras, AMLO duplicó el apoyo financiero a Pemex.

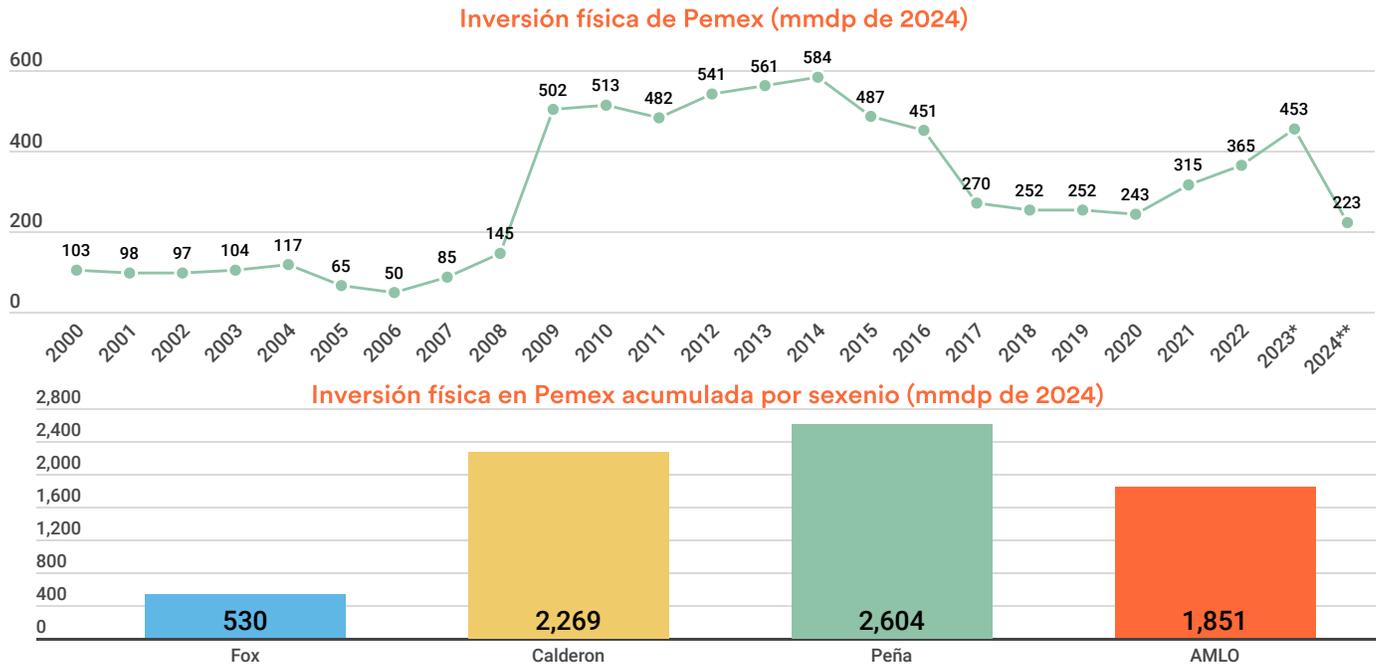
Con esta cantidad de recursos se espera que la petrolera cierre el sexenio con un superávit por 145 mmdp, lo que repre-

sentaría el mayor superávit reportado por la empresa en la última década. Esto es prácticamente un milagro financiero. Sin embargo, esto no implica necesariamente una mejora en su posición financiera, sino que es reflejo de la dependencia que se le ha creado a los apoyos. O sea, es muy probable que para que Pemex siga operando en terreno positivo siga requiriendo de transferencias millonarias.

No debemos olvidar que, aparte de las transferencias de la Sener, el Gobierno ha cedido parte de los ingresos petroleros para ayudar a la empresa. Esto se observa en la reducción del Derecho de Utilidad Compartida (DUC) de 40 a 35%, lo cual provoca que una menor parte de los ingresos petroleros lleguen al Gobierno federal, y que una mayor proporción se quede en Pemex. Gracias a esta medida, de 2020 a 2022 Pemex ha recibido alrededor 543 mmdp de ingresos adicionales, y para 2024 es probable que reciba 300 mmdp más.

En total, para final del sexenio se habrán dado 1.8 billones de pesos a Pemex entre apoyos financieros y la reducciones en el DUC, monto que es equivalente a 5.3% del PIB. **Para dimensionar la magnitud de los apoyos durante el sexenio, con esos recursos se podría duplicar todo el**

En la propuesta 2024, el presupuesto de Pemex para inversión física presenta un recorte por 51% (230 mmdp) respecto al monto aprobado para 2023. Así, la inversión física de la petrolera se ubicaría en 223 mmdp, lo que representaría el peor nivel desde la crisis de 2008. Para el final del sexenio la inversión acumulada será la más baja desde Fox



Fuente: Elaboración propia con base en PEF (2010-2023), PPEF (2024). \*2023 corresponde al monto aprobado \*\*2023 corresponde al proyecto.

**presupuesto para el sistema de salud pública.** Incluso se podrían destinar a la salud los recursos que recomienda la OMS.

Para que se pueda materializar el milagro financiero de Pemex se tendrá que recortar la inversión en 51% (230 mmdp); es decir, para poder lograr un superávit financiero de 145 mmdp, se va requerir un recorte a la inversión física de 230 mmdp. Esto pondrá a la inversión de Pemex en su peor nivel desde 2008.

Huelga decir que la inversión es clave para alcanzar las metas de producción de petróleo. Se estima que para 2024 la plataforma de producción tenga un ligero crecimiento de 1.4% (28 millones de barriles diarios [mbd]) respecto del estimado al cierre del año. Aun con este crecimiento Pemex estaría por debajo de la producción en sexenios anteriores: alrededor de 1.6 mbd, frente a los más de 2 mbd logrados en el Gobierno pasado.

Esta austeridad le saldrá muy cara a Pemex: el sexenio de AMLO habrá sido el de menor inversión física para la petrolera desde los tiempos de Fox. En total, durante este sexenio se habrán gastado 1.8 billones de pesos en inversión física, mientras que con Peña Nieto se invirtieron 2.6 billones

de pesos: la caída es de 28.9% (753 mmdp). Esto terminará afectando su productividad y, en consecuencia, sus ingresos. Sin inversión y sin un verdadero plan de negocios, Pemex seguirá dependiendo de los apoyos fiscales del Gobierno federal en el futuro inmediato.

## 10 Abandono presupuestario de la CFE

Este sexenio entregará una CFE con un deterioro en sus balances financiero y operativo, lo que es reflejo del recorte de 18.1 mmdp (5.4%) en la inversión ejecutada respecto a lo invertido en el sexenio anterior. Esto no hará otra cosa que aumentar la dependencia de la empresa a los subsidios (los cuales, por cierto, se estancaron sobre los 80 mmdp).

Para comenzar, durante el sexenio de AMLO las finanzas de la CFE se han deteriorado respecto del sexenio anterior. De 2014 a 2018, la paraestatal promedió un superávit financiero de 83 mmdp, mientras que durante este sexenio la CFE va a promediar pérdidas por 21.2 mmdp. De hecho, a medida que avanzó el sexenio los superávits se fueron acabando, y para 2021 y 2022 la empresa comenzó a operar con pérdidas financieras, que en total, entre esos años, suman 135 mmdp.

Para 2023 y 2024, se proyecta que la CFE recupere su balance financiero, si bien esto no implica que vuelva a operar con los ingresos excedentes que se llegaron a ver en el sexenio anterior. Se espera que, mínimo, no siga trabajando con pérdidas financieras. El escenario, sin embargo, es optimista. Para 2022 también se había programado un balance financiero equilibrado, pero a finales de ese año se observó una pérdida financiera de 63.8 mmdp.

Cuando AMLO recibió la CFE, se reportaba un déficit de operación por 50.3 mmdp; para 2022, el déficit de operación de la empresa creció a 140.1 mmdp. Eso es un crecimiento de 179% (89.8 mmdp) en pérdidas operativas.

Lo anterior es producto, acaso, de una mala práctica: durante todo el sexenio se ha subestimado el déficit de operación de la CFE, y lo que ocurre es que a final de año las pérdidas sean, en promedio, tres veces mayores (63.7 mmdp) respecto de las programadas.

**La política energética de AMLO abandonó a la CFE en términos presupuestarios:** el presupuesto para subsidiar las tarifas eléctricas se ha estancado sobre los 80 mmdp. Para 2024, se espera un ínfimo crecimiento de 1.6% (1.3 mmdp) en estos subsidios, respecto del monto aprobado en 2023.

El problema con el estancamiento de los subsidios es que abren la puerta a que CFE incurra en pérdidas financieras. La empresa está obligada a mantener los precios de la electricidad estables, pero si aumentan los precios de los combustibles, se incrementan los costos de generación de electricidad y la CFE no puede compensar este aumento con mayores tarifas. El resultado: que si no se compensa con subsidios, la paraestatal comienza a trabajar con pérdidas, pues los costos son mayores a los ingresos por venta de electricidad.

Sin embargo, en los últimos años la tendencia ha sido que se destinen más recursos para subsidiar las tarifas respecto del monto aprobado. En promedio, durante el sexenio se han realizado sobrejercicios por 10.15 mmdp en subsidios. El nudo: estos subsidios implican un costo de oportunidad en el presupuesto, pero si no se pagan se pueden profundizar las pérdidas de CFE.

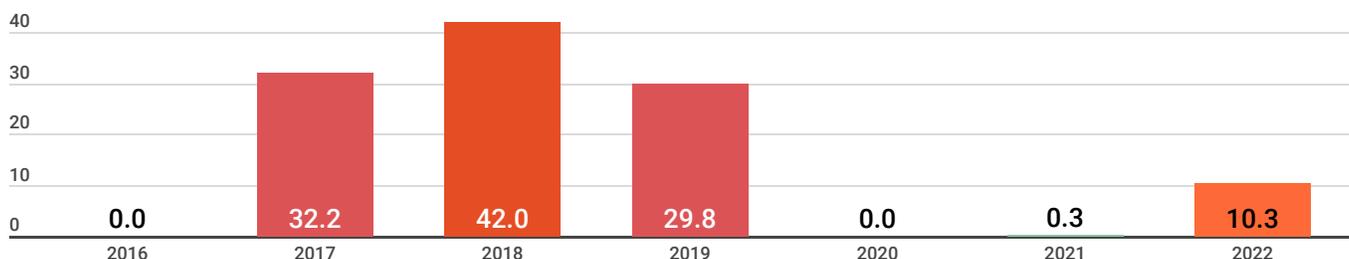
Con todo, subsidiar la electricidad no es la respuesta para tener un mejor sistema eléctrico. Todo lo contrario; **el hecho de que la CFE necesite de subsidios para operar sin pérdidas es reflejo de la incapacidad de la empresa para vender energía a costos bajos.** Lo cual nos lleva al segundo abandono presupuestal hacia la CFE: el gasto en inversión.

Para 2024 se proyecta un presupuesto tendencial para subsidiar las tarifas eléctricas: 81.6 mmdp, lo que representa un crecimiento real de 1.6% (1.3 mmdp). Sería el año del sexenio en que se destinen menores subsidios para las tarifas eléctricas, pues en años anteriores se han presentado sobrejercicios del gasto

**Subsidios a las tarifas eléctricas aprobados y pagados (mmdp de 2024)**



**Brecha aprobado vs ejercido (mmdp de 2024)**



Fuente: Elaboración propia con base en PEF (2010-2023), PPEF (2024).

Con AMLO se ha estancado el gasto en proyectos de inversión de la CFE. Para 2024 se propone un presupuesto de 54.2 mmdp para este concepto, lo cual representa un crecimiento de apenas 2.1% (1.1 mmdp) respecto al monto aprobado en 2023. Sí: prácticamente el mismo incremento que se le está dando en subsidios. Frente al cierre del sexenio anterior el crecimiento sería de 8.4% (4.2 mmdp), pero aún estaría 14% (8.8 mmdp) por debajo del monto máximo observado en la última década: 63 mmdp en 2014.

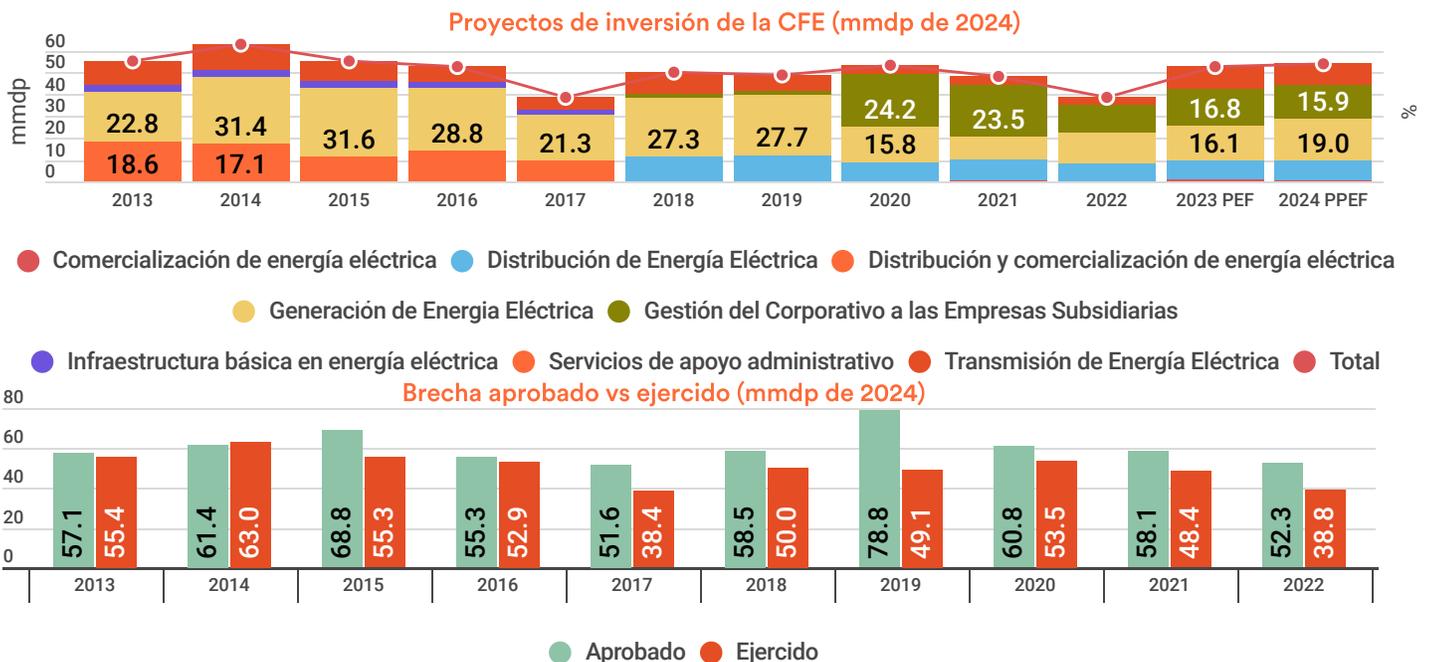
Con este presupuesto, **en total se habrán invertido 297 mmdp en proyectos de inversión para la CFE durante el actual Gobierno**, lo cual representa una caída de 5.4% (18.1 mmdp) respecto de los 315 mmdp que se invirtieron durante el sexenio anterior. Esto, si en 2023 y 2024 se ejercen verdaderamente los recursos que proponen, debido a que lo normal es que se termine subejerciendo. En lo que va del sexenio se ha dejado de gastar 23% (15 mmdp) del gasto de inversión, mientras que en el sexenio pasado los subejercicios fueron, en promedio, de 10.7% (6.2 mmdp).

Si para 2023 y 2024 años se repiten los subejercicios del gasto, como en años anteriores, entonces para final del sexenio se habrán gastado 284.8 mmdp en proyectos de inversión, lo que representaría una caída de 9.6% (30.4 mmdp) respecto a la inversión ejecutada en el sexenio anterior.

Los recortes al presupuesto para proyectos de inversión de la CFE han afectado en mayor medida al concepto más importante de la empresa en términos de su productividad: la generación de electricidad. **Para 2024 se propone un presupuesto de 19 mmdp para proyectos de inversión en generación de electricidad, lo cual representa una caída de 30% (8.3 mmdp) respecto de la inversión ejecutada en 2018.** Por otro lado, para transmisión eléctrica se propone un presupuesto de 9.6 mmdp, lo que representa un crecimiento de 4.0% (0.4 mmdp) respecto del gasto ejercido en 2018, sin embargo, no se recuperan los niveles superiores a 11 mmdp, logrados en 2013 y 2014. Además, hay que considerar que en 2024 se pueden dejar de gastar recursos en la materia, ya que durante este sexenio los subejercicios en la inversión para transmisión eléctrica aumentaron 60% (1.5 mmdp).

Mientras que la inversión en transmisión ayuda a mejorar el transporte de energía eléctrica a grandes distancias, la inversión en distribución es clave para llevar esta energía hacia el consumidor final. En el proyecto de Presupuesto 2024 la inversión en distribución sería la misma que para 2023, esto es, 8.8 mmdp; únicamente se actualizó por la inflación. Respecto del cierre del sexenio anterior estamos observando una caída de 19% (2.0 mmdp).

**Para 2024 se propone un presupuesto de 54.2 mmdp para proyectos de inversión de la CFE: un crecimiento de apenas 2.1% (1.1 mmdp) respecto al monto aprobado para 2023. Sería el segundo presupuesto más bajo en este Gobierno (y eso que en todo el sexenio se han dado subejercicios en el gasto de inversión de la CFE)**



Fuente: Elaboración propia con base en ESTOPOR (2010-2023), PPEF (2024).

Por otro lado, los proyectos específicos de inversión generan dudas en torno a su rentabilidad. Los proyectos de la CFE que han 'atraído' más recursos en este sexenio son los destinados a la gestión del corporativo de las empresas subsidiarias. Esta inversión considera cuatro tipos de proyectos: 1. las adquisiciones de bienes inmuebles y equipo de cómputo; 2. estudios de preinversión; 3. mantenimiento de infraestructura, y 4. el pago de Pidiregas y construcción de obra pública. En 2018, se destinaban apenas 1.9 mmdp en estos proyectos, mientras que para 2024 se propone gastar 15.9 mmdp, lo cual representa un crecimiento de 14 mmdp durante el sexenio. Se gasta más en estos proyectos que en la distribución, transmisión o comercialización de energía eléctrica.

En suma, para el final del sexenio se estará entregando una CFE con menor inversión, lo cual repercute en la capacidad productiva de la empresa. Con este panorama, es complicado que el sector eléctrico aproveche los beneficios del nearshoring. Es vital que la inversión de la CFE se revigore a futuro, en especial en materia de transmisión y distribución.

# Recomendaciones de política pública

## Sobre la deuda pública

Para un mayor control y gestión de la deuda, recomendamos:

### **Reformar la Ley Federal de Deuda Pública (LFDP) y alinearla con la Constitución**

- Eliminar las disposiciones de la Ley que permiten la contratación de deuda para el financiamiento del presupuesto de egresos, y prever únicamente que el uso de la deuda sea para la **ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos**; para propósitos de regulación monetaria, operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda bajo las mejores condiciones de mercado, o cuando nos encontremos en un estado de excepción (como se establece en la Constitución).
- Definir en la Ley la “ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”. Esta definición reducirá los márgenes de interpretación sobre los programas y proyectos que podrá financiar el Gobierno, como ya lo define la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM).
- Prohibir expresamente que la deuda se destine a gasto corriente, como ahora lo señala la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución para la contratación de deuda pública de los estados.
- Incluir en el capítulo III de la LFDP que la contratación de deuda que el Congreso autorice conlleve la expedición de decretos por parte de la SHCP o de las empresas productivas del estado (EPE), en los que se indique el monto contratado, el plazo máximo autorizado para el pago, el destino específico (las obras específicas a financiar) y las fuentes de pago. La expedición de decretos es una práctica ejercida en Chile y se establece en sus presupuestos de egresos.

- Adicionar una disposición al capítulo IV de la Ley para establecer **techos de financiamiento** a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos, con base en los ingresos que obtengan y con su capacidad de pago. Las mediciones las deberá elaborar la SHCP con una metodología transparente y con la opinión de un **Consejo Fiscal**<sup>5</sup>. Los resultados de las mediciones se entregarán trimestralmente al Congreso.
- Otorgar atribuciones al Consejo Fiscal para evaluar las necesidades de financiamiento del Sector Público y su capacidad de pago; analizar los programas de financiamiento del Gobierno, sus organismos y las EPE, y recomendar políticas para mantener el endeudamiento dentro de los límites establecidos en la ley, entre otras funciones que permitan la sostenibilidad de la deuda pública.

### **Reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)**

- Adicionar una disposición al artículo 40 de la Ley, la cual regula el contenido de los proyectos de las leyes de ingresos, para que la SHCP incluya un listado de las obras que se prevén financiar con deuda del Gobierno federal y sus organismos, así como de las EPE.
- Analizar, a través de un Consejo Fiscal, la solicitud de endeudamiento del Gobierno federal y sus organismos en la iniciativa de Ley de Ingresos, con el fin de evaluar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo y sus potenciales riesgos, para que los legisladores tomen una decisión más informada.

### **Reformar la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad**

- Adicionar una disposición a los capítulos de deuda de estas leyes que establezca techos de financiamiento de

<sup>5</sup> Un Consejo Fiscal es una organización de carácter técnico con capacidad de monitorear, evaluar y proyectar las finanzas públicas (ingreso, gasto y deuda pública) de manera objetiva y profesional. Puede contribuir a que se tomen mejores decisiones de política fiscal. Explicamos a detalle la necesidad de este organismo en el siguiente documento.

estas empresas, de acuerdo con su nivel de endeudamiento, con base en una medición que contemple criterios a partir de sus ingresos, tal y como se aplica a los gobiernos subnacionales de acuerdo con la Ley de Disciplina Financiera y su Reglamento. CFE y Pemex deberán observar estos límites cuando envíen su propuesta de financiamiento.

- Hacer trimestralmente esta medición (como lo hace la SHCP con los gobiernos subnacionales) y remitir los resultados al Congreso.

Finalmente, *adicionar una disposición en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* para garantizar que la Auditoría Superior de la Federación, en la emisión de sus auditorías anuales de deuda pública del Gobierno federal y de las EPE, verifique que el destino de la deuda se apega al mandato constitucional y no se destina al gasto corriente.

## **Sobre el gasto implícito en la adquisición de nuevos derechos sociales**

Es necesario estimar los costos de nuevos derechos, como las pensiones no contributivas.

De acuerdo con el artículo 18 de la LFPRH, el Poder Ejecutivo debe realizar una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente ante el Congreso de la Unión. Sin embargo, el Ejecutivo no incluyó esta evaluación en la iniciativa de Ley en Materia de Bienestar, que reconoce a los adultos mayores el derecho a recibir una pensión no contributiva.

Los legisladores tampoco observaron plenamente las obligaciones que les mandata este artículo, el cual establece que las comisiones, al elaborar los dictámenes, también deben realizar una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP). Si bien el dictamen incluyó un apartado de impacto presupuestal elaborado por el CEFP a solicitud de la comisión de puntos constitucionales, éste sólo estimó los costos de la creación del Sistema Nacional de Salud para el Bienestar, y no midió el impacto asociado a la pensión universal de adultos mayores y de personas con discapacidad, ni las becas para estudiantes.

Es importante que los legisladores federales conozcan adecuadamente las implicaciones financieras de votar reformas constitucionales o de expedir nuevas leyes. Por lo tanto, recomendamos lo siguiente:

### **Reformar la LFPRH para ampliar el alcance de las evaluaciones de impacto presupuestario**

- Añadir un último párrafo al artículo 18 de la Ley para que, además de las iniciativas del Ejecutivo, toda iniciativa de reforma constitucional, independientemente del autor, incluya la **evaluación de impacto presupuestario**.
- Adicionar un inciso a la fracción III del artículo 41 de la Ley para que los anexos informativos del proyecto de PEF identifiquen la correspondiente iniciativa de ingreso o las reducciones de gasto ante las propuestas de aumento o de creación de gasto de los programas presupuestarios, cuando éstos sean mayores al 0.1% del gasto programable.
- Adicionar una disposición para que un Consejo Fiscal estime los costos que conllevaría la aprobación de una iniciativa de reforma constitucional o de una iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo. Estas evaluaciones deberán publicarse en un plazo no mayor a 30 días naturales, o antes de que pasen al proceso de debate en el Pleno.
- Incluir los criterios generales que deben considerarse en las evaluaciones de impacto presupuestario, por ejemplo:
  - Una proyección de los costos, de al menos cinco años, en caso de iniciativas de reforma constitucional o presentadas por el Ejecutivo cuando afecte el gasto programable.
  - Identificar las consecuencias presupuestarias a largo plazo de aquellas iniciativas que propongan gastos obligatorios.
  - Determinar las obligaciones fiscales que se impondrían al resto del Sector Público federal, a gobiernos subnacionales y al sector privado.
  - Estimar la cantidad de recursos fiscales adicionales para materializar las propuestas señaladas.

### **Reformar el Reglamento del Senado de la República y de la Cámara de Diputados para alinearlos con la LFPRH en materia de impacto presupuestario**

- Armonizar los artículos 78 del reglamento de la Cámara de Diputados y 169 del Senado con el artículo 18 de la LFPRH, para que el contenido de las iniciativas incluyan la evaluación de impacto presupuestario cuando sean presentadas por el Poder Ejecutivo. El CEFP, en el caso de la Cámara de Diputados, y el Instituto Belisario Domínguez (IBD), en el caso del Senado, deberán indicar

a las presidencias si las iniciativas carecen de la evaluación de impacto presupuestario, para que ésta prevenga al Ejecutivo. Frente a esta omisión, el trámite legislativo podrá reanudarse sólo hasta que el CEFP o el IBD comunique a su presidencia el cumplimiento del contenido del impacto presupuestario.

- Armonizar el artículo 190 del Reglamento del Senado con el artículo 18 de la LFPRH, con el fin de establecer, dentro del contenido de los dictámenes, la medición de impacto presupuestario, como ya lo hace el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados.
- Incluir una disposición dentro de la regulación de los dictámenes de ambos reglamentos orientada a garantizar el cumplimiento del artículo 18 de la LFPRH, de manera que se contemple la inclusión de la evaluación de impacto presupuestario por parte del CEFP, en el caso de la Cámara de Diputados, y del IBD, en el caso del Senado, de todo dictamen aprobado, y que sea turnado a la presidencia de ambas cámaras para su posterior debate y votación en el Pleno. La falta de esta evaluación deberá ser comunicada por el CEFP o el IBD, y la presidencia deberá frenar la continuación del trámite en el Pleno hasta tener la estimación de impacto presupuestario.

## Sobre la necesidad de incrementar los ingresos

### *Modificar rangos de ISR*

Un factor que podría favorecer la mayor recaudación y la formalización laboral, es la aplicación más progresiva de las tasas de ISR. Actualmente las tasas castigan en mayor medida a los rangos de ingreso bajo-medio y en menor medida a los rangos de ingreso alto. Este diseño impositivo parece contribuir a la evasión fiscal y a la informalidad observada en los deciles I a IX. Para lograr una mayor justicia fiscal y una mayor recaudación, se sugiere desagregar el decil X y aumentar las tasas de impuestos a los rangos mayores a un millón de pesos.

No obstante, este cambio no será significativo en la recaudación de ISR de personas físicas. Por eso, también sugerimos evaluar a profundidad la elasticidad del impuesto, la conveniencia de disminuir las tasas impositivas a ciertos rangos de ingreso bajo y medio, así como ofrecer un paquete efectivo de prestaciones sociales para toda la población, es decir, apostar por una menor tasa a cambio de un mayor número de contribuyentes de ISR.

Exponemos a detalle esta propuesta en el siguiente documento.

### *Federalizar el cobro de la tenencia*

En 2019, sólo 15 estados tenían vigente el cobro del impuesto a la tenencia de vehículos. Esto ha derivado en el hecho de que algunas entidades federativas se hayan convertido en una especie de 'paraísos fiscales' del impuesto a la tenencia, en los que no sólo se ven beneficiados los tenedores de autos que residen en esos estados, sino también aquellas personas que pueden gestionar allí el registro de sus vehículos, aunque no vivan en ellos.

Desde México Evalúa estimamos que **los estados pierden la oportunidad de recaudar más de 79 mmdp a causa de las exenciones fiscales producto de la eliminación de este impuesto dentro del marco normativo estatal**. Por lo tanto, proponemos restablecer el cobro de este impuesto desde el ámbito federal, para reparar esta injusticia fiscal. Las reformas legislativas deben plasmar un trabajo coordinado entre el Gobierno federal y los de las entidades federativas, para que el beneficio sea mutuo.

El Congreso de la Unión debe expedir una nueva ley de impuesto a la tenencia y uso de vehículos, a partir de estos principios:

- La tasa de impuesto debe considerar el valor del automóvil, para que paguen menos los automóviles de menor valor, y más los de mayor valor, e incentivos fiscales para autos eléctricos.
- La discusión legislativa debe recoger las experiencias y las opiniones de los gobiernos estatales, para retomar las mejores prácticas.
- La legislación debe prever la posibilidad de que las entidades federativas puedan establecer estímulos fiscales sobre este impuesto dentro de su territorio.

El Congreso de la Unión debe reformar la Ley de Coordinación Fiscal:

- El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal deben prever **un financiamiento adicional** al que actualmente reciben, equivalente a, al menos, el 25% (para cada uno) de la recaudación federal del impuesto a la tenencia de vehículos.
- Asimismo, estos fondos deben incluir nuevos criterios para que los recursos adicionales que reciban los estados y municipios **garanticen, por ejemplo, la profesionalización policial y mejores prestaciones laborales para los policías**.

## Sobre el gasto en cuidados y el Anexo 13 (Igualdad entre mujeres y hombres)

Aunque para 2024 los recursos considerados en el Anexo 13 sumarán 409 mil millones de pesos (mmdp), 12.7% (46.4 mmdp) frente al monto aprobado para 2023, el incremento se debe a que se contabilizan programas que se otorgan por igual a hombres y mujeres. Es decir, el Anexo contiene programas sin prioridad de género, lo que no ayuda a eliminar las brechas de desigualdad. El principal problema es que no existen lineamientos precisos para determinar si un programa promueve la igualdad de género. Describimos a profundidad este problema en el siguiente artículo.

### **Reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

- Establecer en la Ley que la Cámara de Diputados, a través de un Consejo Fiscal, deberá publicar, a principios de cada año, los lineamientos que la SHCP tomará en cuenta para la elaboración de su propuesta de metodología, factores, variables y fórmulas de los Anexos Transversales en el proyecto de PEF.
- Modificar el artículo 42 de la Ley para que, dentro de los documentos que el Poder Ejecutivo envía en abril al Congreso, incluya su propuesta de metodología, factores, variables y fórmulas que pretende aplicar para la elaboración de los Anexos Transversales en el proyecto de PEF. El Consejo Fiscal deberá analizar con base en sus lineamientos y emitir recomendaciones vinculantes a la propuesta de metodología de los Anexos Transversales.
- Modificar el artículo 41 de la Ley para que la SHCP observe e implemente las recomendaciones del Consejo Fiscal en la metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los Anexos Transversales en el proyecto de PEF.

Adicionalmente, sería conveniente que en la página de Transparencia Presupuestaria se publicara la propuesta de metodología de los Anexos para que cualquier persona u organización pueda hacer comentarios y sugerencias.

### **Reformar la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INM)**

- Ampliar la colaboración del Consejo Consultivo del INM para que funja como órgano de asesoría y consulta en la elaboración del Anexo 13 para la Igualdad entre Hombres y Mujeres y la inclusión de los programas en este anexo.

- Ampliar la colaboración del Consejo Social para que el análisis, evaluación y seguimiento que realiza (artículo 24 de la Ley) también incluya la programación, presupuestación y gasto público en esta materia.

### **Reformar la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**

- Con el fin de promover el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, proponemos que se adicione una disposición al artículo 34 para que el Gobierno impulse los **programas que favorezcan el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil**, y mejorar así las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres sin seguridad social que trabajan, buscan empleo o estudian. Los recursos de estos programas deberán estar anclados a un monto per cápita sobre la población potencial que se verá favorecida por estos servicios.
- Adicionar una disposición para que un Consejo Fiscal o el CEFEP emita una opinión, dentro de los 30 días naturales posteriores a la presentación del proyecto de PEF y de la Cuenta Pública, sobre la propuesta y ejercicio de recursos destinados al cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad.

### **Reformar la Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

- Adicionar una fracción al artículo 50 para que los gobiernos destinen recursos a programas que brinden servicios de cuidado y atención infantil, hijos de madres trabajadoras sin seguridad social, y que estos recursos no sean menores en términos reales respecto del año fiscal anterior, a menos que se justifique reforzadamente.

### **Reformar la Ley General de Desarrollo Social**

- Adicionar una fracción al artículo 19 para que los programas que brinden servicios de cuidado y atención infantil, hijos de madres trabajadoras sin seguridad social sean prioritarios y de interés público.

## Sobre el gasto en salud

### **Etiquetar una proporción de la recaudación del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) para financiar el IMSS Bienestar**

Actualmente, el artículo 2 A (venta de gasolina y diésel) de la Ley del IEPS establece que los recursos que se recauden

en términos de ese artículo se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. Por lo tanto, podría fijarse una disposición similar para que una proporción de los recursos que se recauden en materia de bebidas con contenido alcohólico, tabacos labrados, bebidas energizantes y saborizadas, y/o los alimentos no básicos señalados en el inciso J del artículo 2, **se destinen al Sistema de Salud para el Bienestar**, en los términos que establezca la Ley General de Salud.

Asimismo, la Ley General de Salud podría prever en su artículo 77 bis 12 que una parte del financiamiento del IMSS-Bienestar provenga de una porción de los recursos recaudados por el IEPS y, de esta manera, tener certidumbre del destino de este impuesto.

### **Establecer en la legislación que el gasto en salud no puede ser menor al 6% del PIB**

En la resolución CD53.R14 de la estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud, se instó a los Estados de la Organización Panamericana de la Salud a aumentar la eficiencia y el financiamiento público en salud y a tomar en cuenta que en la mayoría de los casos **un gasto público del 6% del PIB es una referencia útil**.

En 2019, México registró un gasto público en salud del 2.6% del PIB, menor al registrado por los otros países de la Alianza Pacífico –Chile: 4.7%, Colombia: 5.7%, y Perú: 3.2%–, mientras que Argentina y Brasil registraron un 6.1% y 3.9%, respectivamente.

Proponemos que el Congreso de la Unión reforme la legislación y adicionar una disposición para que el gasto público en salud por parte del Estado Mexicano alcance un 6% del PIB. Esta cifra no podrá alcanzarse de un ejercicio fiscal a otro, por lo que es importante que los artículos transitorios contemplen aumentos graduales hasta alcanzar el 6% en determinado ejercicio fiscal. Además, los transitorios deben señalar que el Poder Ejecutivo entregará un plan de gasto público en salud para el mediano plazo por medio del cual explique cómo pretende alcanzar esta cifra.

Por último, un Consejo Fiscal deberá emitir una opinión sobre los montos propuestos por el Gobierno en la función de salud, y establecer si se alinean con su plan. Asimismo, elaborará anualmente un reporte de evaluación sobre el gasto público destinado a esta materia.

### **Crear una anexo transversal en salud**

Reformar la fracción III Bis del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que se cree

un anexo transversal de la protección de la salud, con el cual se informe sobre el gasto en salud para las personas con y sin seguridad social, sobre el destino del gasto en salud por entidad federativa y el gasto per cápita.

Un anexo transversal de la protección de la salud permitirá identificar, dar seguimiento y transparentar los recursos dedicados a garantizar el derecho a la protección de la salud, reconocido en el artículo 4 de la Constitución y cuyas finalidades se establecen en el artículo 2 de la Ley General de Salud.

En general, los anexos transversales identifican recursos específicos provenientes de diferentes Ramos, operados por diversas unidades responsables a través de programas presupuestarios específicos que comparten entre ellos objetivos, metas y prioridades. Asimismo, permiten que el gasto destinado a temas particulares en los que participan varias dependencias pueda rastrearse y se evalúe su eficiencia, y definen obligaciones específicas en la planeación, ejecución y evaluación del gasto.

## **Sobre el gasto en subsidios y programas sociales**

### **Reformar la Ley General de Desarrollo Social**

- Adicionar una fracción al artículo 3 de la Ley para **que la progresividad sea uno de los principios de la política de desarrollo social**, y que este principio se observe en la distribución del gasto social (señalado en el artículo 23).
- Adicionar un párrafo al artículo 18 de la Ley para que la SHCP incluya un informe justificado dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos en el que exponga los motivos para los incrementos o disminuciones presupuestales que propone en los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social. Este informe deberá ser remitido al CEFEP o a un Consejo Fiscal, para que pueda emitir una opinión.
- Adicionar un párrafo a los artículos 20 y 23 de la Ley para que el CEFEP o un Consejo Fiscal informe a la Cámara de Diputados si el presupuesto destinado a gasto social ha sufrido reducciones o si el gasto social per cápita ha disminuido (estos artículos ya indican que esas reducciones no deben suceder). El secretario de Hacienda deberá comparecer ante los diputados cuando el Consejo Fiscal concluya que se han incumplido estos artículos. También deberá emitir una opinión sobre la progresividad de los programas sociales con mayor financiamiento.

- Ampliar el alcance de los artículos 20 y 23 para que el CEFP o un Consejo Fiscal comunique trimestralmente al Congreso si el Gobierno está ejerciendo menores recursos que los aprobados, y si se proyecta una caída de recursos para desarrollo social al final del ejercicio fiscal.

### **Reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

- Adicionar un párrafo al artículo 78 para que un Consejo Fiscal analice y emita una opinión sobre la correlación entre la programación, la presupuestación y el ejercicio de los recursos de los programas y los resultados de las evaluaciones de los programas.
- Adicionar un párrafo al artículo 111 para que un Consejo Fiscal analice y emita una opinión para verificar si la programación, la presupuestación y el ejercicio de los recursos en materia de género están considerando los resultados del sistema de evaluación de desempeño, tal y como lo señala este artículo.
- Adicionar un artículo a la Ley para que el Proyecto de Presupuesto de Egresos contemple, en un capítulo específico, un panorama de los programas presupuestarios en el que, entre otras cosas, **se puedan identificar aquellos programas que han sido eliminados, modificados o creados respecto del ejercicio fiscal anterior**. El CEFP o un Consejo Fiscal, cuando así lo solicite el 33% de los legisladores de la Comisión de Presupuesto, deberá emitir una opinión sobre este panorama y sobre la eliminación o creación de aquellos programas prioritarios.

### **Sobre la necesidad de impulsar la inversión física**

En la circunstancia del *nearshoring*, México requiere invertir más en infraestructura para ser más atractivo, pero las limitaciones en el gasto público pueden diluir estas inversiones. Por lo tanto, es importante que el Gobierno acuda a las Asociaciones Público Privadas (APP) como un mecanismo detonador de la infraestructura. En vez de cerrar las puertas a la ejecución de proyectos bajo esta figura, consideramos conveniente que se emprendan reformas al diseño legal e institucional de estos esquemas para garantizar resultados más favorables.

### **Reformar la Ley de APP en México para que cuente con un entorno institucional óptimo y promotor de estos mecanismos**

- Incorporar una figura (al estilo de Proinversión, en Perú) encargada de diseñar, conducir y concluir el proceso de promoción de la inversión privada de los proyectos desarrollados mediante las modalidades de Asociación Público Privada. Esta figura también podría brindar asistencia técnica y apoyo a dependencias en las distintas fases de los proyectos de APP.
- Supervisar la implementación de las APP mediante órganos especializados. La legislación de Perú, de nuevo, nos sirve como ejemplo, pues prevé la existencia de órganos especializados para la gestión y ejecución de proyectos para desarrollar, de manera sostenible y planificada, las acciones necesarias de gestión y ejecución contractual de un proyecto de APP, participando en todas sus fases.
- **Planificar mejor los proyectos de APP.** Incluir en la Ley la obligación de que los entes públicos señalados en el artículo 4 deban elaborar y publicar un plan multianual de inversiones en APP durante el primer año de cada gobierno, en el que se identifiquen proyectos con el potencial de ser desarrollados bajo estos esquemas y puedan ser promocionados por la institución especializada para ello. Estos planes deben ser enviados a las comisiones sectoriales del Congreso de la Unión antes de su publicación, para su revisión y opinión.

### **Expedir una Ley Federal de Infraestructura Física de Gran Magnitud, la cual deberá considerar los siguientes principios:**

- La Ley deberá ser aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública federal.
- Establecerá los principios de planeación y ejecución de aquellos proyectos de infraestructura física que rebasen determinado costo.
- Un órgano autónomo elaborará un plan nacional de infraestructura física prioritaria, con una perspectiva de largo plazo. Este plan se revisará periódicamente y deberá actualizarse/modificarse cada cierto tiempo.
- Este plan nacional enlistará los proyectos de infraestructura física que el Poder Ejecutivo deberá ejecutar prioritariamente, desglosado por el sector público al que

pertenecen. La inclusión de proyectos derivará de los análisis de factibilidad, viabilidad financiera y técnica, rentabilidad social, y de las necesidades regionales y sectoriales.

- Las dependencias y entidades federales, los gobiernos subnacionales y las EPE podrán solicitar al órgano autónomo la inclusión de proyectos en el plan.
- Se considerará la creación de un sistema de información sobre el estado físico de la infraestructura de gran magnitud.
- Se contemplará la evaluación de la conveniencia de ejecutar los proyectos de infraestructura física prioritaria por tipo de esquema (APP, concesión, inversión pública, etc.).
- Los particulares que ejecuten infraestructura física de gran magnitud deberán contar con una política de integridad empresarial, de conformidad con los criterios establecidos en las fracciones del artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El Gobierno, a través de sus dependencias y entidades, deberá observar y aplicar los principios señalados en el punto anterior, cuando pretendan ejecutar proyectos de infraestructura física que no rebasen el umbral que califica a una obra como de gran magnitud.

## Sobre la forma de limitar las adecuaciones presupuestarias

Las transferencias que realiza la Secretaría de Energía a Pemex son sólo una parte de un problema más profundo: **un sistema presupuestario poco democrático en el que el Poder Ejecutivo puede desvirtuar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado por la Cámara de Diputados**, al grado de convertirlo en un documento poco creíble y poco vinculante para las dependencias y entidades federales.

Estos cambios en manos del Ejecutivo son posibles porque, a pesar de que la LFPRH establece que los ejecutores del gasto deben sujetarse a los montos autorizados en el PEF, prevé una 'salvedad', siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas. Esta salvedad se traduce en las adecuaciones presupuestarias, las cuales son modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa y económica; a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al PEF, o a los flujos de efectivo correspondientes.

**En México, las adecuaciones son sistemáticas y significativas, lo que vulnera la función del Congreso.** Lo hemos visto en el caso de Pemex, y es una práctica que se repite en el resto de las entidades y dependencias en mayor o menor medida.

Para frenar los cambios sistemáticos, significativos y discrecionales, recomendamos lo siguiente:

### **Reformar el capítulo de Adecuaciones Presupuestarias de la LFPRH.**

Establecer que los presupuestos aprobados dentro del PEF sean los montos máximos que pueden alcanzar los egresos de los ejecutores del gasto, los cuales sólo podrán ampliarse o ajustarse bajo las siguientes condiciones:

- Las dependencias y entidades podrán efectuar ampliaciones o adecuaciones presupuestarias internas entre sus capítulos de gasto sin necesidad de una autorización externa **cuando no rebasen el 5% de lo aprobado**. Cuando los ejecutores del gasto pretendan aplicar adecuaciones en rangos del 5 al 15%, requerirán la autorización de la SHCP, la cual tendrá efecto tras su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).
- Solicitar la autorización de la Cámara de Diputados cuando las dependencias y entidades de los ramos administrativos pretendan ampliar sus recursos, realizar adecuaciones o traspasos entre ellos cuando éstos superen el 15% a lo autorizado. Este tipo de candado legislativo es una práctica internacional y también existe en algunas entidades federativas.
- Solicitar la autorización de la Cámara de Diputados cuando el Poder Ejecutivo pretenda llevar a cabo traspasos de recursos entre ramos administrativos, generales, de las EPE y de las entidades de control directo.
- Cuando una dependencia o entidad solicite una ampliación de más del 15% en los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales e inversiones financieras y otras provisiones, además de requerir la autorización de la Cámara de Diputados, el CEFP o un Consejo Fiscal deberá emitir una opinión técnica.
- Al final del ejercicio fiscal, un Consejo Fiscal deberá emitir una opinión técnica de las adecuaciones presupuestarias autorizadas por la SHCP.
- Como lo señala la ASF, las motivaciones de las adecuaciones deben basarse en información del desempeño de los programas a los cuales se propone la afectación pre-

supuestaria, y precisar la premisa de que las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades.

posible modificación o suspensión de los pagos del DUC, o cuando plantee sustituir la tasa del DUC. Estas estimaciones deberán ser analizadas por un Consejo Fiscal.

### **Reformar la Ley Federal de Austeridad Republicana**

- Adicionar una fracción al artículo 7 de la Ley con el fin de solicitar la autorización externa de las ampliaciones presupuestales durante el ejercicio fiscal al gasto en servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales, cuando éstos superen el 5%.
- Reformar el artículo 14 de la Ley para que el gasto en comunicación social de los entes públicos sólo pueda ampliarse en rangos del 5% al 15% cuando así lo autorice la SHCP y sea publicado en el DOF. Entretanto, será necesaria la autorización de la Cámara de Diputados cuando los entes públicos pretendan ampliar el gasto aprobado en este concepto en más del 15%.

### **Reformar la Ley Federal de Petróleos Mexicanos**

- Reformar la fracción II del artículo 101 de la Ley para que Pemex también remita su proyecto de presupuesto a un Consejo Fiscal que realice un análisis técnico del mismo. La fracción IV de este artículo también deberá reformarse, con el fin de que la Cámara de Diputados tome en cuenta el análisis del Consejo Fiscal cuando apruebe su presupuesto, incluyendo la autorización de la meta de balance financiero y el techo de servicios personales de Pemex.
- Adicionar una fracción al artículo 102 de la Ley para determinar que los recursos que el Gobierno federal le transfiera Pemex que no hayan pasado por la aprobación del Congreso sólo podrán utilizarse para incrementar su gasto en inversión física, y deberá transparentar el destino específico para identificar esas inversiones.
- Reformar la fracción I del artículo 106 de la Ley para que Pemex también remita su propuesta global de financiamiento a un Consejo Fiscal.
- Adicionar un párrafo al artículo 108 para que un Consejo Fiscal analice y emita una opinión sobre el uso de endeudamiento de Pemex.

### **Reformar el capítulo de "Del Derecho por la Utilidad Compartida" de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos**

- Adicionar una disposición para que la SHCP incluya una estimación del impacto recaudatorio cuando proponga en la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (LIF) una

## **Sobre CFE**

### **Fortalecer el rol de supervisión del Congreso en las finanzas de CFE mediante una reforma a la Ley de la Comisión Federal de Electricidad**

- Aunque el Congreso aprueba el balance financiero y el techo de gasto de servicios personales de la CFE (a propuesta de la SHCP), es importante que un Consejo Fiscal (o, al menos, el CEFP) analice y opine sobre dicha propuesta, para que los legisladores tomen una decisión más informada.
- Las adecuaciones que impliquen un deterioro a la meta anual de balance financiero o incrementos al presupuesto regularizable de servicios personales deben requerir la autorización del Congreso y no de la SHCP (como actualmente lo establece el artículo 105). La autorización que otorgue el Congreso debe estar condicionada a cambios internos de la empresa orientados a mejorar su situación financiera.
- Requerir la autorización del Congreso cuando la SHCP, durante el ejercicio fiscal, pretenda incrementar el monto de los subsidios a las tarifas eléctricas aprobados en el PEF.
- Requerir la autorización del Congreso cuando la SHCP pretenda asumir pasivos de la CFE que rebasen ciertos umbrales. Hacienda y CFE deberán informar al Congreso las condiciones y cambios internos que implementará la empresa a cambio de esta transferencia de pasivos.
- El Consejo Fiscal debe verificar e informar al Congreso si se cumple la disposición que establece que los proyectos en que CFE ejerza gasto de inversión deben incrementar el valor patrimonial de la empresa.
- El Consejo Fiscal podrá analizar, opinar y emitir recomendaciones sobre los mecanismos de planeación y evaluación de los programas y proyectos de inversión de la CFE, así como de sus programas de austeridad.

### **Establecer principios para la autorización de adecuaciones al presupuesto de la empresa**

- La Ley establece que el Consejo de Administración de la CFE autoriza las adecuaciones a su presupuesto de acuerdo con los lineamientos que emita, los cuales permiten traspasos de recursos de gasto de inversión a gas-

to corriente. Es importante que la Ley fije límites para que este tipo de trasposos no deterioren las inversiones de la Comisión. Además, obligará a la CFE a elaborar una propuesta de presupuesto más realista.

- Los lineamientos indican que las adecuaciones de gasto de inversión a gasto corriente y las erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes, posteriormente a su aprobación, serán informadas a las SHCP a través de los medios y en los términos que ésta determine. Debe reformarse la normatividad para que, independientemente de que informe a la SHCP, esas aprobaciones se publiquen en el DOF.

## Sobre el Poder Judicial y organismos autónomos

### *Reformar el marco normativo aplicable al Poder Judicial de la Federación (PJF)*

- **Incluir una garantía presupuestal.** La legislación debe establecer que el presupuesto aprobado del PJF no debe ser menor al 2% del gasto programable. Fijar un porcentaje mínimo para garantizar la independencia y asegurar el funcionamiento adecuado de los poderes judiciales es una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la ONU, y ha sido adoptado por algunos estados en México. De hecho, senadores de Morena presentaron una iniciativa de reforma constitucional para fortalecer los poderes judiciales locales en la que proponen, entre otros aspectos, modificar el artículo 116 de la Constitución federal para que el presupuesto anual de cada Poder Judicial estatal no pueda ser inferior al 2% del presupuesto general de su estado.
- Estipular que el presupuesto aprobado del Poder Judicial no podrá ser menor al del ejercicio fiscal anterior, a menos que así lo solicite el propio Poder Judicial. Éste es un candado que blinda a estos poderes de potenciales embates del Ejecutivo o Legislativo, y es una disposición presente en algunas constituciones locales, como en la de Guerrero.

### *Reformar el marco normativo de la Cámara de Diputados*

- **Contemplar la garantía de audiencia en materia presupuestal de las iniciativas de reformas y discusión del presupuesto.** La legislación debe prever que los órganos que componen los ramos autónomos

deben ser partícipes de la discusión legislativa cuando los legisladores estimen reducir el presupuesto que solicitaron o durante el proceso de dictaminación de reformas que los afecten.

- **Estimar el costo de reformas que los afecten.** Los órganos de los ramos autónomos podrán elaborar estimaciones de los costos que podrían desprenderse en caso de aprobarse una reforma que les adicione funciones o modifique su estructura. Esta estimación debe ser integrada en el dictamen que voten los legisladores.
- **Motivar justificadamente las reducciones presupuestales que apruebe la Cámara de Diputados de los ramos autónomos.** Las reducciones a los montos presupuestales solicitados por los órganos de los ramos autónomos pretendidas por los legisladores deben llevarse a cabo mediante un análisis técnico de una instancia especializada. El análisis debe incluir argumentos objetivos que permitan conocer a los legisladores la factibilidad e implicaciones de tales reducciones, y las potenciales afectaciones en los derechos.

### *Reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

- **Garantizar la ministración de recursos conforme a los calendarios para los ramos autónomos.** Adicionar un párrafo al artículo 23 de la LFPRH para indicar que la SHCP debe cumplir estrictamente con los calendarios presupuestales de los ramos autónomos y que éstos no podrán ser disminuidos, a menos que haya una reducción significativa en los ingresos públicos asociada a una caída en el PIB o porque las propias entidades de los ramos autónomos soliciten una ministración menor a lo señalado en los calendarios.

## Sobre el gasto en educación

### *Reformar la Ley General de Educación*

- Adicionar un párrafo al artículo 119 de la Ley para que la SHCP incluya en el proyecto de PEF un capítulo específico sobre el financiamiento de la educación. Este capítulo debe señalar el porcentaje del PIB que representan los montos en el proyecto de PEF para la función de educación; esto, con el fin de que se pueda valorar el porcentaje señalado en este artículo (8% del PIB). Cuando no se alcance este porcentaje, la SHCP deberá justificar objetivamente sus montos y señalar las acciones que estima aplicar en el futuro para alcanzar ese porcentaje.

- Asimismo, la SHCP deberá incluir en el capítulo propuesto una proyección del financiamiento en educación para los próximos cinco años, que permita al legislador observar su trayectoria y verificar si el Estado está en condiciones de cumplir con ese porcentaje.
- Por último, este capítulo propuesto en el proyecto de PEF deberá desglosar el financiamiento de educación por nivel educativo o subfunción, para verificar que el Estado destina el 1% del PIB a la educación superior y la investigación científica y humanística.
- Adicionar una disposición dentro del capítulo de financiamiento de la educación de esta Ley, en el que se señale que durante el ejercicio fiscal la SHCP no podrá reducir las ministraciones mensuales establecidas en los calendarios a las instituciones educativas, a menos que las propias instituciones así lo soliciten o que haya una disminución en la recaudación de los ingresos derivado de una caída significativa del PIB.
- Adicionar un párrafo al artículo 121 de la Ley para que un Consejo Fiscal emita una opinión sobre el cumplimiento del fortalecimiento de las fuentes de financiamiento para la tarea educativa y la asignación creciente de recursos (en términos reales) que mandata este artículo.

#### **Reformar la Ley General de Educación Superior**

- Adicionar un párrafo al 62 de la Ley para que un Consejo Fiscal analice los montos presupuestales propuestos en el proyecto de PEF y advierta a la Cámara de Diputados si es inferior en términos reales y si cumple con lo establecido en la Ley General de Educación.

- Adicionar una disposición al artículo 67 de la Ley en donde se señale que durante el ejercicio fiscal la SHCP no podrá reducir las ministraciones mensuales establecidas en los calendarios a las instituciones educativas, a menos que las propias instituciones así lo soliciten o que haya una disminución en la recaudación de los ingresos derivado de una caída significativa del PIB.

#### **Reformar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

- Reforzar la fracción V del artículo 57 de la Ley para que los recursos presupuestarios destinados a la educación de niñas, niños y adolescentes se ajusten anualmente, como mínimo, conforme al crecimiento poblacional o matrícula potencial de este sector.
- Adicionar una fracción al artículo 57 para que las autoridades consideren el componente geográfico en la distribución de recursos para reducir las brechas educativas entre estados.

#### **Reformar la Ley de Coordinación Fiscal**

- Modificar el artículo 28 de la Ley para que las autoridades federales y estatales consideren el rezago educativo desde un enfoque territorial, como un componente a analizar para apoyar una mayor equidad y mejor uso de los recursos transferidos a las entidades federativas.
- Adicionar una disposición al artículo 28 de la Ley para que los gobiernos estatales publiquen en sus portales la información proporcionada al Ejecutivo federal sobre la información financiera y operativa, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones, la cual deberá elaborarse anualmente.

**Mariana Campos**

Directora general de México Evalúa

**Jorge Cano, Ramiro Suárez y Carlos Vázquez**

Investigadores del programa de Gasto Público de México Evalúa

**Pablo García**

Editor

**Miguel Cedillo**

Editor gráfico

Este reporte fue posible gracias al apoyo  
de The William and Flora Hewlett Foundation

La información y los puntos de vista contenidos en esta publicación  
son responsabilidad exclusiva de México Evalúa A.C.,  
Centro de Análisis de Políticas Públicas.

México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca  
en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para  
elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora  
de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la  
generación y/o revisión de evidencia y la formulación  
de recomendaciones.

**D.R. 2023, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas  
Públicas** Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales  
Polanco, 11510, Ciudad de México T. +52 (55) 5985 0254