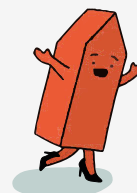
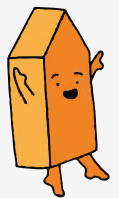


10



riesgos y desventuras del Paquete Económico 2023

La suerte está echada para el quinto año de gobierno federal. Las prioridades políticas, sociales y económicas plasmadas en el Paquete Económico 2023 anticipan un tramo de riesgos fiscales, endeudamiento, concentración de programas sociales, debacle en salud, favoritismo en la inversión física y gasto a discreción en las empresas públicas.

Es inevitable: la carrera por las elecciones presidenciales de 2024 se acelerará el próximo año. Por ello, el Gobierno busca contar con un presupuesto generoso para 'quedar bien' con la mayoría de actores, por lo menos en el papel. Para justificar dicho nivel de gasto, la Secretaría de Hacienda estima ingresos optimistas a partir de un crecimiento económico, producción de petróleo e inflación que exceden las expectativas de la mayoría de analistas.

Sin embargo, Hacienda sí sabe, puertas adentro, que sus estimados no se cumplirán. Por eso silenciosamente prevé **el mayor endeudamiento como porcentaje del PIB que se ha visto desde 2014, y el mayor déficit público desde 1990.**

En los primeros años del sexenio se pudo evitar echar mano de un colchón de deuda porque se consumió el 97% del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) (el cual, por cierto, no se restableció, y aunque en este Paquete Económico ya se propone una estrategia de recapi-

talización, será insuficiente). No obstante, a estas alturas del partido, con una economía que no prende del todo y sin reforma fiscal, ya no hay forma de eludir tal colchón, al tiempo que otro elemento central del discurso oficial también se 'ajustará': la austeridad, que va quedando en segundo plano.

Es obvio que el gasto se programó con miras electorales. **Las Pensiones de Adultos Mayores concentrarán el 35% del gasto en subsidios (todo un récord histórico)**, y la clasificación geográfica de los recursos será más opaca, lo que facilitará el gasto discrecional y clientelar. La mayoría de los otros programas sociales quedarán estancados o tendrán recortes.

Uno de los gastos sacrificados que da más pesar es el orientado a la salud de las personas sin seguridad social: el presupuesto conjunto del Insabi y del IMSS-Bienestar sufrirá un recorte. Además, **el Gobierno propone liquidar la reserva del Fondo de Salud para el Bienestar (Fonsabi), que cubre las enfermedades de alto costo como cáncer o VIH/sida**, sin explicar en qué la usará y cómo se financiarán estas enfermedades.

Otros sacrificados serán los programas con perspectiva de género. De los 11 programas específicos para mujeres dentro del Anexo 13 para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, cuatro tendrán recortes frente a 2022 y nueve caerán frente a 2018.

Tampoco mejorará el gasto en seguridad pública, lo cual hace evidente lo poco que se toman en cuenta las demandas de los mexicanos a la hora de programar el gasto, pues la seguridad pública es la más sentida de todas. Aunque se apuesta por un incremento de 6.6% frente a 2022, el monto aún está por debajo del gasto promedio observado entre 2012 y 2022. Además, **la brecha presupuestal entre instituciones de seguridad civiles y militares se incrementará**, mientras se mantiene el injustificado abandono al gasto federalizado en seguridad pública. Por desgracia, no hay elementos que nos persuadan de juzgar que la apuesta por ahorcar a las policías civiles para perpetuar la militarización se profundizará en 2023.

La inversión pública crecerá, pero su mala composición inhibirá sus posibles beneficios. Y es que **se plantea favorecer la inversión en proyectos poco rentables y en pocas entidades federativas**. Para 2023 se promete una inversión de 1.1 billones, 21.7% (196 mmdp) más que en 2022, el monto más alto de la década. No obstante, de los 196 mmdp de inversión extra que habrá en 2023 frente al presente año, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán acapararán el 55%, lo que se suma al hecho de que frente al sexenio pasado 17 entidades recibirán menos recursos. Por sector económico sólo Transporte (Tren Maya) y Energía (Pemex) tendrán avances relevantes, mientras que 15 de 25 sectores caerán frente al promedio histórico.

Finalmente, las dos principales empresas públicas, Pemex y CFE, seguirán siendo un quebradero de cabeza. Por un lado a Pemex se le seguirá consintiendo, mientras que a CFE se le seguirá relegando. Se estiman 47.2 mmdp en transferencias financieras a la petrolera durante 2023, de parte de la Secretaría de Energía. Este monto, de por sí grande, puede incrementarse a más del doble durante el ejercicio fiscal, a causa de la falta de candados que le permite al Gobierno gastar montos mayores a los aprobados por el Congreso mientras recorta en otras áreas, guiado por sus preferencias. Por otro lado, todo está puesto para que CFE cierre en números rojos en 2023, ya que sus estimados operativos son muy optimistas y los subsidios que se le transferirán serán limitados, como lo han sido los últimos años de esta administración.

Vamos a profundizar en cada una de estas advertencias, a lo largo de 10 puntos:

1 Expectativas económicas e ingresos 2023: suben las apuestas

Cuando Hacienda presenta el Presupuesto de Egresos no quiere quedar mal con nadie y, a la vez, no enfrenta un contrapeso institucional; no hay un ente de Estado que tenga la

capacidad técnica, la independencia y los incentivos políticos para revisar qué tan atinados son sus estimados. Por eso, sus cálculos de ingresos y, por lo tanto, de egresos tienden a ser optimistas.

Sin embargo, para 2023 se están doblando las apuestas: el crecimiento del PIB se estima en 3%, casi el doble del consenso del mercado; la plataforma de producción de petróleo se prevé en 1,872 miles de barriles diarios (mbd), una cifra que no se ha alcanzado desde 2017, y la inflación esperada es de sólo 3%, nivel al que llegará en 2024, en el mejor de los casos, según la encuesta del sector privado de Banxico.

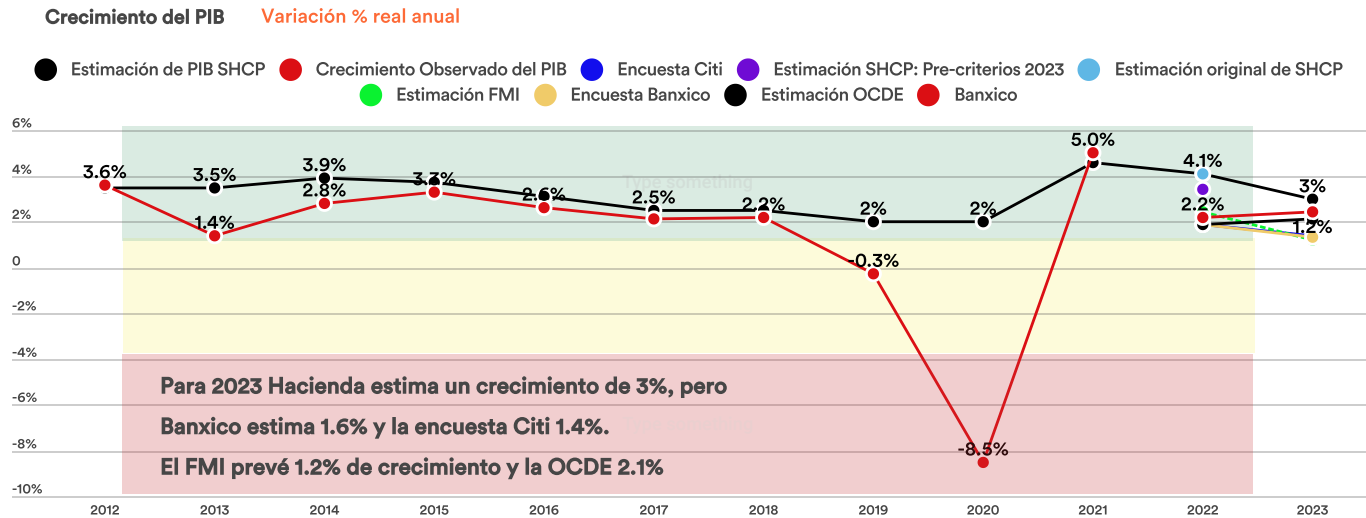
La autoridad fiscal se empeña en vislumbrar niveles de crecimiento elevados, aunque de 2012 a 2021 sólo en dos ocasiones el crecimiento del PIB igualó o superó las expectativas (en 2021 sucedió por el 'rebote' de la economía poscovid). En el resto de los años ha sido menor. Sin contar 2020, en dicho periodo las perspectivas de Hacienda se han quedado 0.7 puntos por debajo de lo esperado, y todo indica que en 2022 se repetirá la historia, pues ni los analistas del sector privado, ni Banxico, ni organismos internacionales comparten la visión de Hacienda, como lo **hemos analizado a detalle**.

Si el crecimiento del PIB en 2023 fuera de 2.5% –cercano al estimado más optimista–, la pérdida recaudatoria en ingresos tributarios sería de 23 mil millones de pesos (mmdp), según las sensibilidades de ingresos publicadas por la SHCP. Este monto es similar a todo el presupuesto anual para 2023 del Instituto Nacional Electoral (INE), que alcanza los 24.6 mmdp.

Ya es costumbre también que Hacienda sobrestime la plataforma petrolera. Desde 2007, año en que se empezaron a publicar estimados de producción, sólo en dos ocasiones ha acertado o ha superado la meta. Sin contar 2020, las estimaciones del actual Gobierno se han quedado cortas en 124 mil barriles diarios (mbd) en promedio frente a lo aprobado. En el sexenio pasado se quedaron cortos en 68 mbd, en promedio. Para 2023 Hacienda anticipa una plataforma de 1,872 mbd, superior a la estimada para este año, y un volumen que no se ha visto desde 2017. Estamos ante el presagio de otra meta no alcanzada.

El factor de ajuste podría ser el precio del crudo. Ante la menor producción de petróleo, lo que ha permitido que los ingresos petroleros crezcan este año es que el precio de la mezcla mexicana de petróleo (MME), hasta agosto, ha promediado 96 dólares por barril (dpb). Para 2023 el precio de la MME se pronostica en 68.7 dpb, superior a lo observado entre 2015 y 2020. Esto también es toda una apuesta: no es imposible que los precios se desplomen de la noche a

De 2012 a 2020 las expectativas de crecimiento del PIB se han quedado cortas. En 2023 parece que se repetirá la historia, pues Hacienda estima un crecimiento de 3%, superior al del resto de previsiones



Elaborado por México Evalúa con información del PIB observado de INEGI. WEO-FMI actualización en agosto de 2022. Nota CitiBanamex y Encuesta Banxico.

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-expectativa-pib-1hr4zxngj9po6y?live>

la mañana, como sucedió de 2014 a 2015 cuando la MME se depreció en más de 50%. Por el lado contrario, si se mantiene alto el precio del crudo, **se tendrán que mantener los estímulos a las gasolinas**, limitando el crecimiento del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de combustibles.

De cualquier forma, para 2023 se estima obtener ingresos presupuestarios históricos, del orden de 7.12 billones de pesos, un incremento de 9.9% (644 mmdp) frente a lo aprobado en 2022, pero sólo 0.8% (56 mmdp) por arriba del cierre estimado de 2022. **Y he aquí una contradicción: a pesar de estos estimados tan optimistas, por el lado de los ingresos tributarios no lo son tanto.** Veamos...

Lo que Hacienda espera de ingresos por ISR para 2023 son 2.51 billones de pesos, lo que representa un incremento de 15% (335 mmdp) en comparación con lo aprobado en 2022, pero de sólo 1% (24.2 mmdp) frente a lo estimado al cierre de año. Esta estimación parece mesurada, e indica que la autoridad fiscal espera mantener un mínimo crecimiento de la recaudación primaria (por el bajo desempeño de la economía) e igualar sus elevados **ingresos por fiscalización**. No obstante, existe el riesgo de que la desaceleración económica de Estados Unidos limite las exportaciones

mexicanas y, por ende, también la producción y tributación de la industria manufacturera, el principal sector de recaudación de ISR.

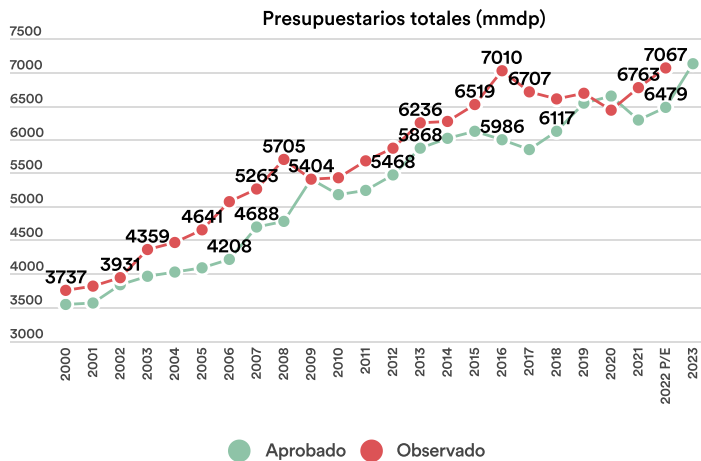
En lo que concierne al IVA las expectativas son menos creíbles. Se espera una recaudación de 1.41 billones de pesos, 11.4% (145 mmdp) más que la aprobada para 2022 y 1.5% (21.5 mmdp) más que la estimada al cierre del año. Recordemos que este tributo no ha despegado en lo que va del año.

En realidad, **la mayor apuesta en ingresos tributarios se centra en el IEPS:** el aumento esperado es de 361 mmdp (433%), frente al cierre negativo de 2022. Sin embargo, creemos que este escenario es poco probable por el alto costo político que supondría permitir el alza en los precios de los combustibles, justo en el año anterior a las elecciones presidenciales. De hecho, durante la firma de nuevas medidas para el Paquete contra la Inflación y la Carestía (Pacic)¹ del 3 octubre de este año se refrendó que se mantendrán los estímulos para evitar el aumento de precios de combustibles. Por lo tanto, dejar de dar estímulos a los combustibles sólo luciría posible si el precio del petróleo cae, lo cual a su vez tumbaría los ingresos petroleros ante la débil plataforma de producción.

¹ Acuerdo de Apertura Contra la Inflación y la Carestía. (3 de octubre de 2022). Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/2022/10/03/acuerdo-de-apertura-contra-la-inflacion-y-la-carestia-entre-el-gobierno-de-mexico-e-iniciativa-privada-reducira-costos-de-la-canasta-basica/>

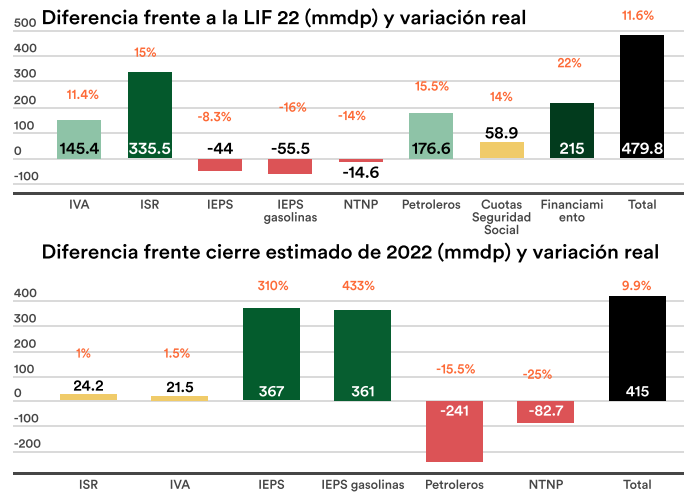
Para 2023, el crecimiento en ingresos (vs. LIF 22) se espera que provenga del ISR y por financiamiento. Pero frente al estimado al cierre de 2022 los ingresos estarán estancados o caerán, excepto para IEPS de combustibles

Ingresos presupuestarios aprobados y observados (2022 vs 2023)



Fuente: PEF 2000-2021 y Estadísticas Oportunas de la SHCP

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-ingresos-presupuestarios-1hzj4o3qldq034p?live>



Por último, con una expectativa de inflación tan reducida (3.2%), la propuesta de gasto para las diferentes dependencias y programas presupuestarios en realidad estaría sobrestimada. Es decir, si se tomara una inflación realista, muchas dependencias en realidad presentarían una disminución de recursos reales en su presupuesto para 2023 frente a 2022. Con la inflación estimada por Hacienda, cuatro dependencias recibirían menos recursos en términos reales en comparación en 2022: CFE, CNDH, entidades no sectorizadas e Inegi; pero suponiendo una inflación un punto porcentual mayor, llegarían a 13 las entidades que tendrían pérdidas presupuestarias el siguiente año, y con dos puntos porcentuales más 19 entidades tendría pérdidas, como mostramos en el anexo 1.

2 En donde Hacienda teme lo peor: deuda y requerimientos financieros

En caso de que los ingresos estimados no se cumplan, tener que sobrepasar durante 2023 el endeudamiento aprobado por el Congreso sería políticamente muy delicado. Por eso Hacienda está pidiendo un amplio 'colchón' de financiamiento. ¿Qué significa esto? Que en el fondo ya da por descontado que sus estimados económicos no se cumplirán, y que necesitará 'cash'.

Ya no se puede sostener el discurso de la austeridad: para 2023 Hacienda estima un endeudamiento neto –Requeri-

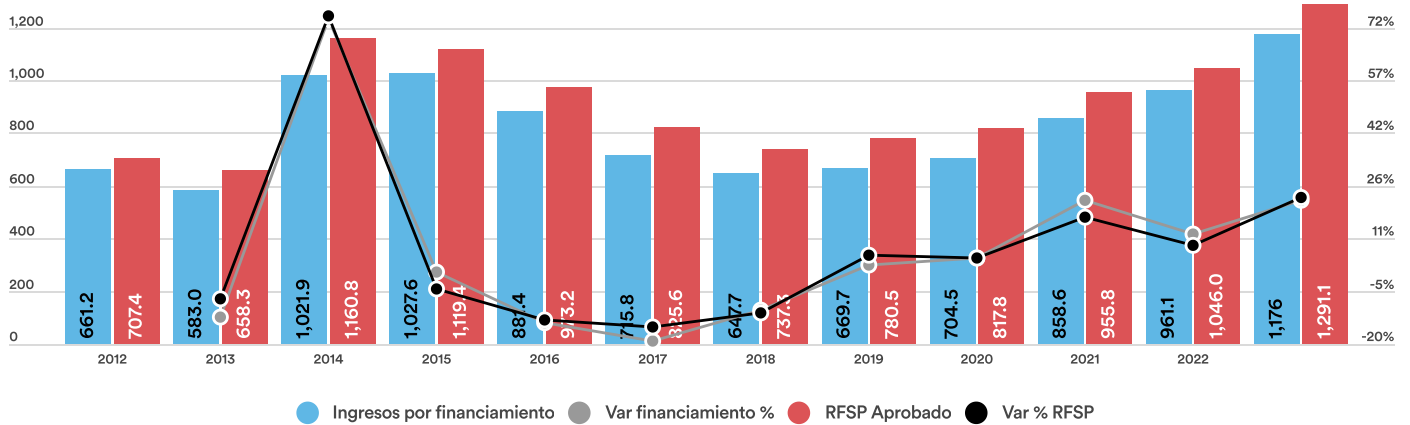
mientos Financieros del Sector Público (RFSP)– de 1.29 billones de pesos, un 23.4% (294 mmdp) por arriba de lo aprobado para 2022. **Esta cifra representará 4.1% del PIB, la mayor proporción desde lo observado en 2014.** De hecho, desde 2008, año a partir del cual hay cifras disponibles, sólo en 2019, 2014 y 2015 los RFSP han superado los cuatro puntos del PIB: 4.1, 4.5 y 4.0 %, respectivamente. Además, el saldo negativo será de 1.13 billones de pesos o 3.6% del PIB, la mayor proporción que se tenga registro desde 1990.

Hacienda parece saber que la inflación y las tasas de interés se mantendrán elevadas; por eso **en 2023 espera un costo financiero de la deuda de 1.07 billones, 13.6% (129.2 mmdp) mayor en términos reales que el estimado al cierre en 2022.** Como porcentaje del PIB representará 3.4%, la mayor proporción desde inicios del milenio. Esta situación empujará el Balance Primario –Ingresos menos gasto, menos costo financiero– a números negativos (-0.2% del PIB); es decir, se tendrá que recurrir a deuda para pagar la deuda pasada.

Con este endeudamiento, se pretende aumentar el Saldo Histórico de los Requisitos Financieros del Sector Público (SHRFSP) hacia un 49.8% del PIB. Sin embargo, creemos que este dato también está sobrestimado pues, de nuevo, toma en cuenta un crecimiento irreal de 3%: si la economía creciera 1.3%, como calcula la mayoría de los analistas, la misma deuda pesará más en una economía de menor tamaño, y superará el 51% del PIB.

¿Y la austeridad? Para 2023 se solicitaron 1.17 billones de pesos de financiamientos para la Federación, un aumento de 22% frente a 2022 y de 82% frente a 2018. Por su parte, el techo de la deuda global (RFSP) se estima en 1.29 billones, 23.4% más que en 2022 o 75% más que en 2018

Ingresos Derivados de Financiamientos LIF y Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) aprobados (mmdp de 2023)

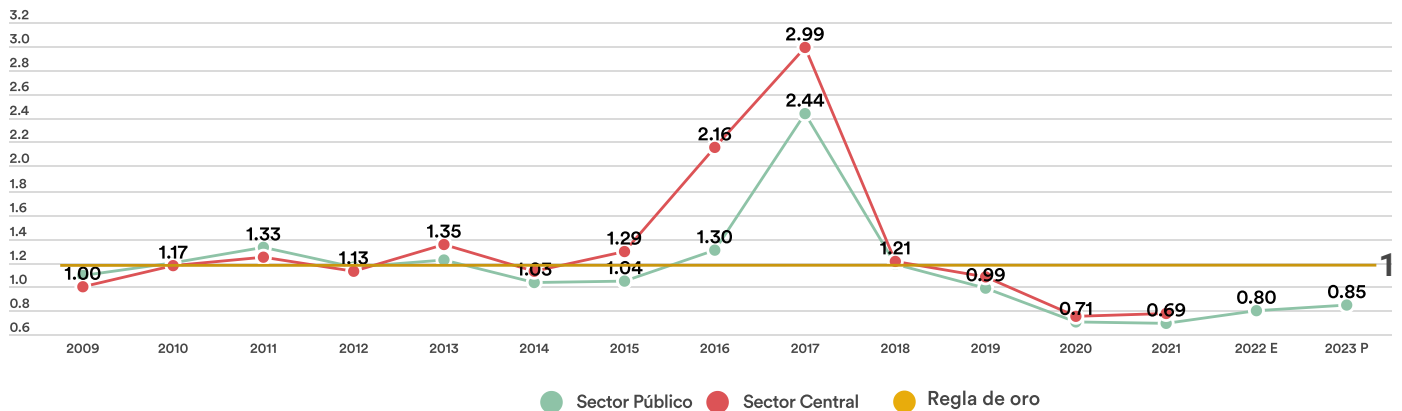


Fuente: Estadísticas Oportunas de la SHCP y CGPE

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-ingresos-por-financiamiento-1hzj4o3qldr0o4p?live>

Regla de oro del endeudamiento: la inversión debe ser por lo menos igual a la deuda. Con el crecimiento, a partir de 2019, de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), se está financiando el gasto corriente con deuda, lo cual es insostenible. En 2023 se repetirá la historia

Regla de oro: proporción inversión/endeudamiento



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

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/regla-de-oro-deuda-inversion-1h8n6m3qj3pzj4x?live>

El problema más grave es que la deuda va en camino de volverse insostenible. **Desde 2019 se ha roto la 'regla de oro' del financiamiento sostenible, la cual reza que la deuda pública debe ser, por lo menos, del mismo nivel que la inversión física;** así se favorece el crecimiento económico, que a su vez, a través de mayor recaudación, permite pagar la deuda en el futuro.

Con los datos oficiales actuales, observamos que durante el sexenio pasado esta regla se cumplió². Entre 2012 y 2018 la razón entre inversión y endeudamiento fue de 1.34 o 34% superior. Es decir, por cada peso de endeudamiento (RFSP) se destinaron 1.34 pesos a inversión física. Sin embargo, de 2019 al cierre estimado de 2022 la razón inversión/endeudamiento cayó a 0.8; esto significa que sólo se gastan 80 centavos en inversión por cada peso de endeudamiento. El resto del financiamiento va a pagar gasto corriente, lo cual no es sostenible.

3 Remiendo insuficiente para el FEIP

Con estimados de ingresos tan optimistas, cualquier imprevisto en 2023 puede ser fatídico para las finanzas públicas, ante el agotamiento de los **fondos de previsión**. Y es que en los primeros dos años del actual Gobierno se agotó el

97% de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), y desde entonces no se han tomado medidas suficientes para restablecer el colchón de las finanzas públicas federales. Nosotros tenemos varias ideas.

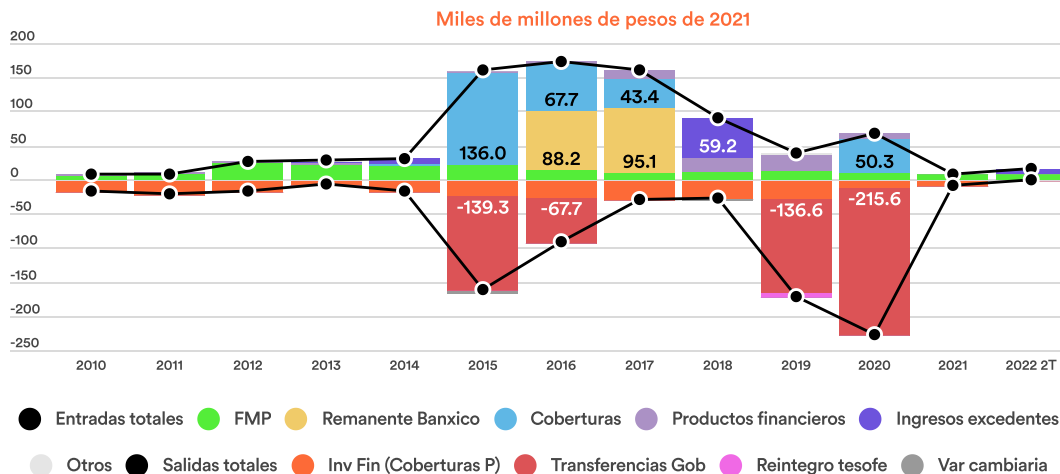
El Paquete Económico 2023 incluye una iniciativa de reforma a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, encaminada a ampliar los ingresos de dicho fondo. La propuesta de reforma del Ejecutivo pretende ampliar por dos vías las fuentes de ingreso del FEIP:

1. Si durante el ejercicio fiscal correspondiente se generan ahorros en el costo financiero de la deuda del Gobierno federal, se podrán realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias para destinar los recursos provenientes de dichos ahorros al FEIP, conforme lo determine la SHCP.
2. La posibilidad de realizar aportaciones adicionales al FEIP durante el ejercicio fiscal, consistentes en activos financieros.

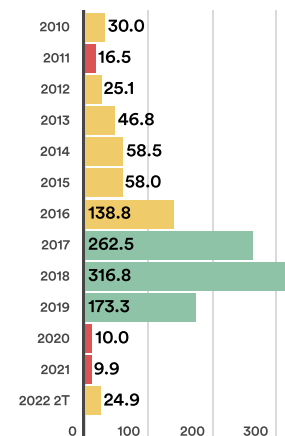
El problema de las propuestas del Ejecutivo para ampliar la capitalización del FEIP es que no tienen certidumbre. En la primera vía se señala que Hacienda, ante un ahorro en el costo financiero de la deuda del Gobierno federal, *podrá* efectuar las adecuaciones presupuestarias para desti-

En los primeros dos años de la actual administración se agotó el 97% de los recursos del FEIP. Para 2023 se propone inyectarle recursos adicionales si hay ahorros en el costo de la deuda, pero sería insuficiente

Estructura de ingresos, egresos y saldo del FEIP



Saldo al cierre



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP. *Previo a octubre de 2014 el FEIP fue el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-feip-4t-1ho16vodeykl84n?live>

² Los datos de la deuda pública suelen actualizarse a 'posteriori' cuando se reflejan ingresos que disminuyen la deuda como el remanente de Banxico. Sin esta métrica, el endeudamiento llegó a ser superior a la inversión en el sexenio pasado.



narlas al FEIP; en el segundo se contempla que *podrá* realizar aportaciones adicionales consistentes en activos financieros. Los *podrán* significan que quedará a discreción de Hacienda cuándo y cuánto destinará estas aportaciones y ahorros. Es decir, no hay garantías de que, de aprobarse esta iniciativa de reforma, se materialice la capitalización que requiere el fondo. **Consideramos que la propuesta es insuficiente para lograr aumentar el capital del fondo. Se debe establecer, más bien, el porcentaje mínimo que deberá destinarse al FEIP en caso de presentar ahorros en el costo financiero de la deuda del Gobierno federal.**

Incluso si la iniciativa se adecuara siguiendo el punto anterior, la reforma propuesta por Hacienda no establece un compromiso sólido de reponer los recursos del FEIP utilizados desde 2019. Se debería considerar una aportación recurrente al FEIP indexada a los ingresos tributarios no petroleros, para que cada año se transfiera al FEIP el 1% de la recaudación tributaria no petrolera. Además, las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) deberían de estar en función de los ingresos petroleros observados, y no de los presupuestados, como es ahora.

Por otro lado, la reforma que se propone se queda corta en materia de gobernanza. El objetivo debería ser establecer instrumentos que visibilicen controles internos, supervisión externa y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la administración total del FEIP, desde su organización hasta sus decisiones con respecto a su operación, sus inversiones y el destino de sus recursos.

En realidad, lo que se debe hacer es fortalecer las instituciones actuales, para evitar que se vuelvan sacar del FEIP recursos más allá de las reservas³ que el fondo necesita, como sucedió en 2020 y 2021. Es necesario contar con una toma de decisiones más objetiva, que preserve el mandato (y el capital) del fondo.

Se debe fortalecer la toma de decisiones sobre el FEIP pues actualmente las acciones del Comité Técnico del FEIP se deciden por el voto de funcionarios de Hacienda, aunque existen invitados sin derecho a voto. Una reforma que mejore la gobernanza del FEIP debería contemplar una reducción de personas subordinadas al secretario de Hacienda a la hora de formar el Comité; podrían integrarse representantes del Banco de México y de otros entes públicos independientes del Poder Ejecutivo, además de un Comité de Vigilancia Ciudadana sin derecho a voto.

Por otra parte, y en materia de transparencia, los informes trimestrales que presenta Hacienda son limitados, con escasa información. Se debe dar fácil acceso a la información sobre actividades gerenciales, flujos financieros, activos específicos y rendimientos de las inversiones; también a los resultados de auditorías y a informes que garanticen al público en general que los ingresos de los fondos se están utilizando de manera efectiva para cumplir con los objetivos de política económica y social.

4 Debate en Salud: Desfondo del Fonsabi

El gasto en salud enfocado a proteger a las personas sin seguridad social formal tendrá un revés en 2023. No sólo el Insabi y el IMSS-Bienestar sufrirán recortes; también se anticipa la eliminación de facto del Fondo de Salud para el Bienestar (Fonsabi), que cubre enfermedades de alto costo como cáncer o VIH/sida.

El próximo año el Insabi contará con un presupuesto de 107 mmdp, 1.2% (1.2 mmdp) menos que en 2022 o 6.8% (7.8 mmdp) menos que el promedio de 2013 a 2018. Por su parte, el IMSS-Bienestar tendrá **(irónicamente, en un contexto de transición)** 20.6 mmdp, 17% (4.2 mmdp) menos que en 2022, aunque 38.4% (5.7 mmdp) más que en el sexenio pasado.

Ambas instituciones –Insabi e IMSS-Bienestar– sumarán 127.8 mmdp, 4% (5.5 mmdp) menos que en 2022 y 1.5% (1.3 mmdp) menos que en el sexenio anterior.

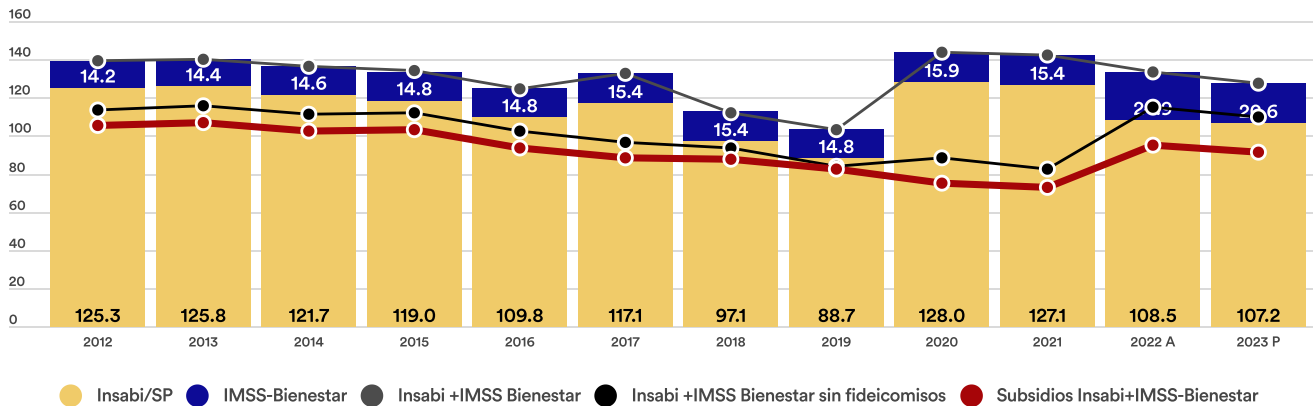
El recuento es más grave si sólo se contabilizan los subsidios para la prestación de servicios de salud, aquéllos destinados a garantizar la gratuidad de dichos servicios. Bajo este punto de vista, el presupuesto 2023 de ambas sumará 94.9 mmdp, 4% (3.8 mmdp) menos que este año y 6.2% (6 mmdp) menos que el promedio durante el gobierno anterior. Hay pocas esperanzas de una transición exitosa y de subsanar la carencia de infraestructura y la tendencia a la baja en la atención en ambas instituciones, como lo explicamos en nuestra **investigación especial sobre el tema.**

Hay que apuntar que este recorte presupuestal es el escenario *menos pesimista* para ambos sistemas de salud, pues el Gobierno federal tiene la costumbre de subejercer recursos del Insabi durante el año, y disimularlo a final del año con transferencias a fideicomisos mayores a las aprobadas. **En**

³ El monto de dicha reserva será el resultado de multiplicar un factor de 0.08 por la suma de las cantidades estimadas en el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación en los conceptos correspondientes a impuestos totales y a las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo. En 2020 y 2021 el monto de la reserva fue cero.

Sin esperanzas: el gasto conjunto del Insabi e IMSS-Bienestar será 4% (5.5 mmdp) menor al aprobado de 2022, o 2.7% (3.5 mmdp) por debajo del promedio del sexenio pasado. Para los subsidios en salud la caída será de 7.4% (7.2 mmdp), en relación con el promedio.

Gasto del Insabi y del IMSS-Bienestar (mmdp de 2023)



Elaborado por México Evalúa. El 98% de los subsidios en salud del Ramo 19 corresponden al IMSS-Bienestar, el resto al Regimen de Incorporación a la Seguridad Social del IMSS
Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-insabi-imss-bienestar-1h7g6k0q7d0mo2o?live>

2021, sin tales transferencias, el gasto del instituto se habría quedado 33% por debajo del programa. Al segundo trimestre de este año, el Insabi iba 18% (6.2 mmdp) por debajo del calendario en materia de subsidios, y es probable que el retraso se 'subsane' con el esquema mencionado al cierre del año.

Con todo, lo más preocupante que se puede advertir en el PEF 2023 es que el Poder Ejecutivo le solicitó al Congreso la prerrogativa de liquidar el Fonsabi a mitad del año fiscal. Aunque se mantendrá su marco jurídico (y con él la obligación de recibir recursos cada año), todo apunta a que su destrucción de facto será consumada sin la certeza de que habrá un sustituto.

Por tercera vez consecutiva, mediante artículos transitorios en las leyes de ingreso de la Federación (LIF), se dan facultades a Hacienda para desfondar a este fondo. En el décimo cuarto transitorio de la LIF 2023 se instruye depositar el remanente del fideicomiso a la Tesofe en el primer semestre del año, salvo que Hacienda disponga lo contrario. Al segundo trimestre de 2022, el Fonsabi contaba con tan sólo 37.8 mmdp, menos de los 96 mmdp que tenía al cierre de 2021, el saldo más bajo desde marzo de 2010.

Desde finales de 2020 se estableció en la Ley General de Salud (LGS), a través del artículo 77 bis, que "cuando el Fondo acumule recursos en un monto superior a dos veces la suma aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación

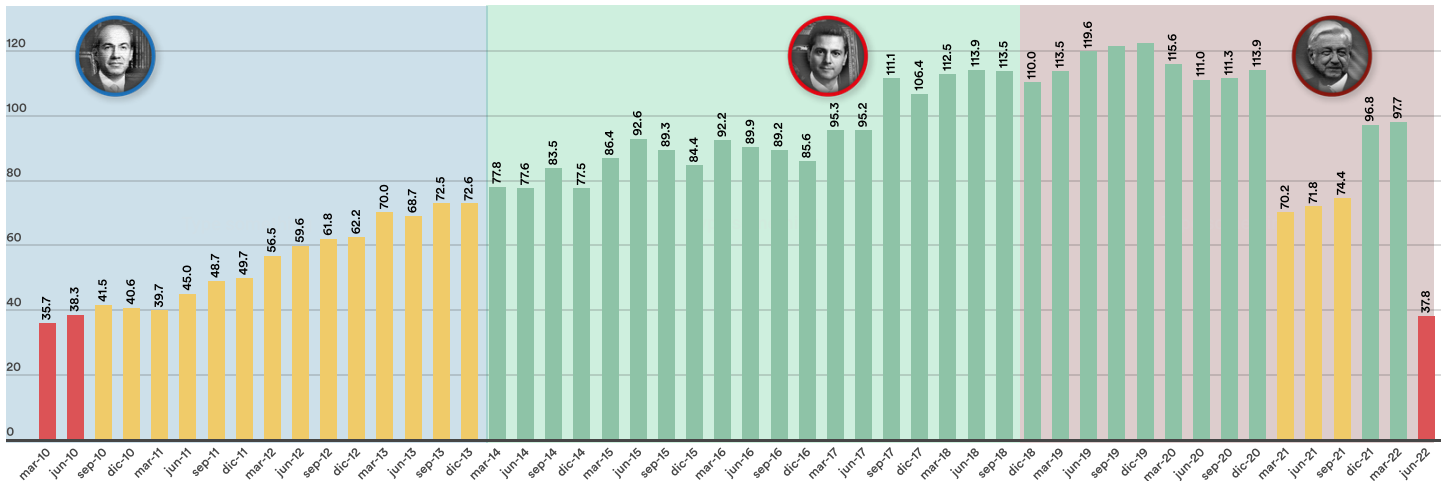
para el ejercicio fiscal 2020 (16 mmdp) como aportaciones al Fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar, el remanente podrá destinarse a fortalecer acciones en materia de salud a través del reintegro de recursos correspondiente a la Tesorería de la Federación".

Según como se interpreten estos dos instrumentos jurídicos, el Fonsabi podría quedar con una reserva de alrededor de 32 mmdp (monto ínfimo frente a su promedio histórico), o podría llegar a ceros, con lo que se consumiría la apropiación de 110 mmdp, el monto que tenía a finales de 2018. En cualquier escenario se habrá dado una estocada mortal al principal mecanismo para atender enfermedades de alto costo, como el cáncer y VIH/sida, capaces de 'desfondar' por completo las finanzas de una familia que tiene que enfrentarlas por sí misma. De paso, desaparecerá el instrumento destinado a promover inversión física en municipios con alto grado de marginación, el cual promedió 3 mmdp anuales en obras en el sexenio pasado.

Por encima de lo que hemos descrito, la narrativa oficial apunta a un incremento de 3.9%, o 33 mmdp, del gasto en salud, hasta alcanzar los 874 mmdp, el mayor monto de la historia. Sin embargo, hay que tener cautela. Identificamos un nuevo mecanismo para inflar el presupuesto de salud: se trata de la asignación de recursos en el capítulo 7000, Inversiones Financieras, por 69.9 mmdp, el doble que el año pasado. Si no tomamos en cuenta estos recursos y las aportaciones a fideicomisos –el mecanismo

¡Adiós, Fonsabi! Al 2T de 2022, el Fonsabi tenía 37.8 mmdp. En la LIF 2023 se ordena que el resto sea depositado en la Tesofe, consumando la apropiación de los 110 mmdp que había en 2018

Saldo neto del Fonsabi por trimestre (mmdp constantes junio 2022)



Elaborado por México Evalúa con datos de la Secretaría de Salud

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-saldo-fonsabi-2-1h7k230jwz3wg2x?live>

que tradicionalmente se usa para simular más gasto–, el aumento del gasto en salud para 2023 es de apenas 0.8% (6.8 mmdp).

A partir de todos estos elementos se podría estar configurando el siguiente esquema de simulación: 1. el Gobierno liquida el Fonsabi y el dinero se le deposita a la Tesofe, 2. la Tesofe deposita el dinero como inversiones financieras, fuera del presupuesto aprobado por el Congreso, 3. el gasto queda en la opacidad y con alto riesgo de no gastarse en lo que debería, es decir, en enfermedades catastróficas de personas sin seguridad social.

Finalmente, detectamos que los principales centros de salud, como el Instituto Nacional de Cancerología (Incan) o el Hospital Infantil, tendrán un presupuesto más bajo en comparación con el ejercito hace 10 años. También identificamos un recorte de 5% (19 mmdp) en medicamentos y una inversión física que se pretende concentrar en el IMSS e ISSSTE. **Acá el recuento completo de la tragedia.**

5 Programas sociales: carrera por la Presidencia 2024

En 2023 alcanzaremos dos nuevos récords en programas sociales. Lamentablemente, no será en el monto total de apoyos o en la gobernanza de los mismos, sino en la concentración de recursos y en su incorrecta clasificación geográfica.

En 2023 se propone un presupuesto para programas de subsidios de 951 mmdp, un aumento de 15% (124.9 mmdp) con respecto al PEF 2022, pero de apenas 2.2% (20 mmdp) en relación con el promedio de 2013 a 2018 (con ello no se superarían los récords alcanzados en 2014 y 2015). Pese al discurso, las transferencias del actual Gobierno no han sido superiores a las del sexenio pasado.

Eso sí: las Pensiones de Adultos Mayores llegarán a 335 mmdp, un aumento de 34% (85 mmdp) frente a 2022, y acumularán el 35% del gasto total en transferencias.

Es decir, la mayor parte del incremento en subsidios para el año que viene, el 68%, se deberá al mayor presupuesto para este programa de pensiones, insignia de la actual administración.

De 2018 a 2023 las Pensiones de Adultos Mayores habrán crecido 629% (289 mmdp). Pero ¿a qué costo? En el mismo periodo el gasto total de programas de subsidios aumentó sólo 13% (112 mmdp). Es decir, el incremento del programa consentido de este Gobierno se dio a costa de otros programas.

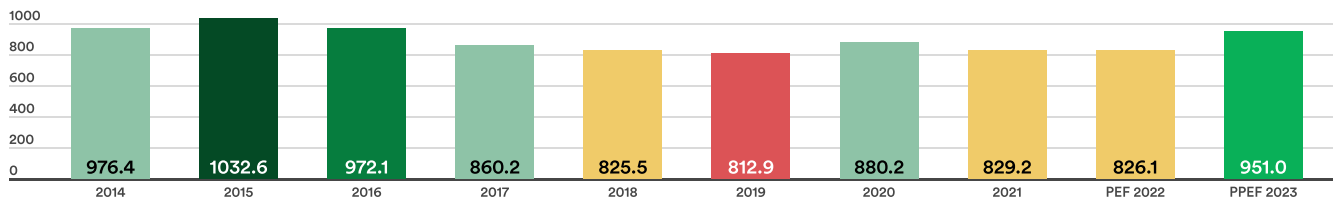
No se puede negar que las Pensiones de Adultos Mayores son un programa relevante para la economía de muchas personas; sin embargo, México tiene problemas que no deben desatenderse, y hay que tomar en cuenta, además, que las pensiones *no se focalizan en los más pobres*, sino que se otorgan de manera universal, a todos los adultos mayores

de 65 años. De hecho, la Secretaría de Hacienda⁴ calcula que el 20% más pobre de la población obtiene el 7.7% de los recursos de este programa, mientras que el 20% más rico obtiene el 20.9%. Es decir, **el programa social de mayor presupuesto, que cada año concentra más recursos, es regresivo.**

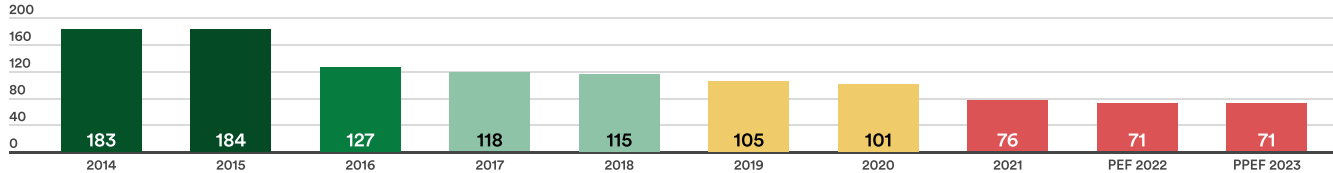
La oportunidad de aumentar las pensiones se ha abierto al mismo tiempo que el recorte o la desaparición de programas dedicados a la educación, ciencia, seguridad, salud, medio ambiente, igualdad entre mujeres y hombres, entre otros, como lo exponemos **en el análisis particular de los Números de Erario.** Incluso programas que nacieron con este

El actual Gobierno no ha superado el gasto en subsidios del sexenio pasado. Lo que ha hecho es concentrar sus recursos. Antes, el principal programa era el de subsidios a universidades estatales, y tenía menos del 15% del total; en 2023 el principal serán las Pensiones de Adultos Mayores, que abarcan el 35% del gasto.

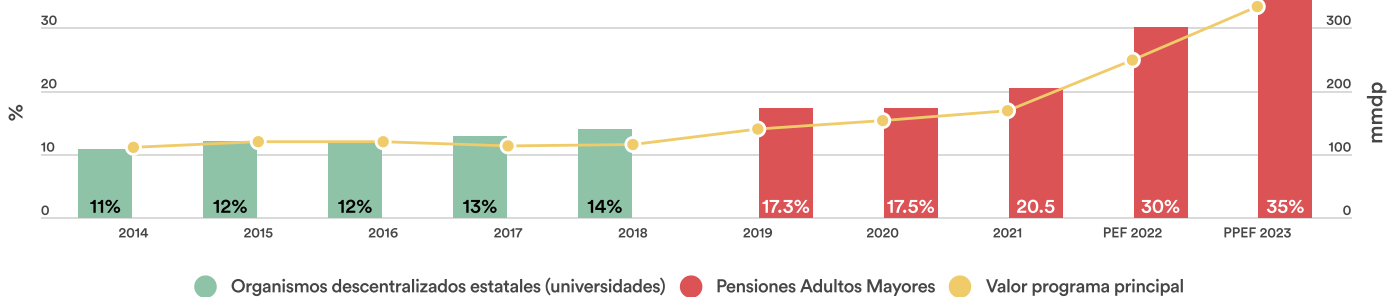
Gasto en programas de subsidios (mmdp de 2023)



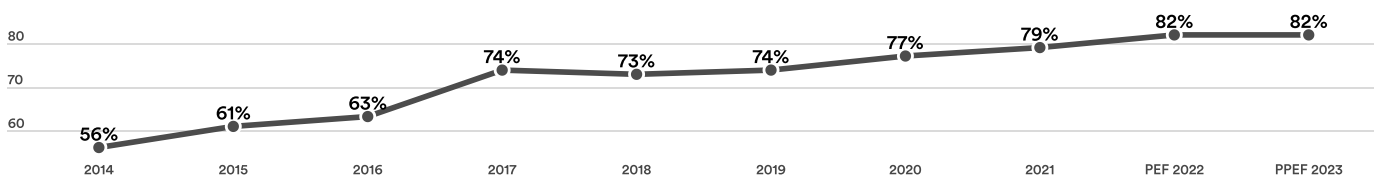
Número de programas de subsidios



Concentración del total de recursos del principal programa (%) y valor (mmdp de 2023)



Concentración del total de recursos de los 10 principales programas (%)



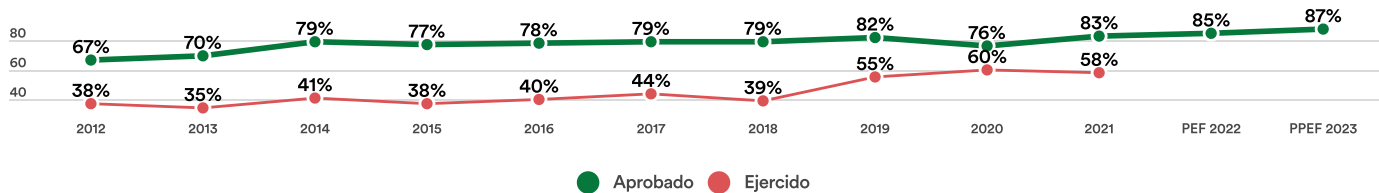
Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/2-pef-23-subsidios-14-23-concentracion-1hr4zxn1vm9q6y?live>

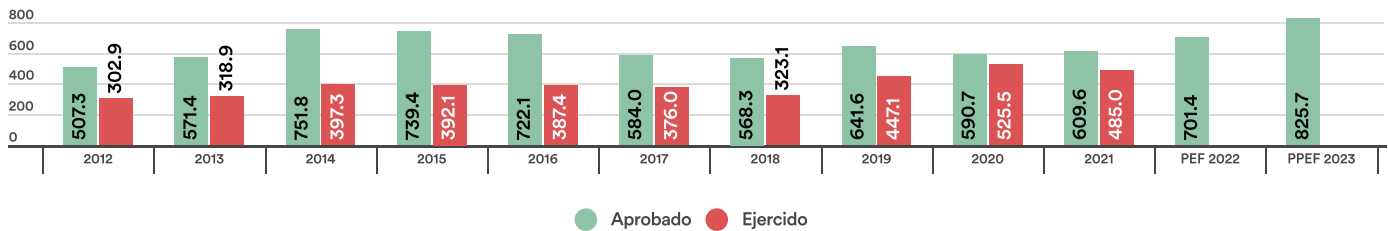
4 2022. SHCP. Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas.

Crecen subsidios en opacidad: en 2023 la proporción de recursos sin clasificación geográfica o localizados en CDMX será de 87%, la mayor proporción de la década.

Proporción de los subsidios sin distribución geográfica o en CDMX (%)



Gasto anual en programas de subsidios sin distribución geográfica o en CDMX (mmdp de 2023)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública 2008 - 2020, el PEF 2021 y el PPEF 2022.

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-subsidios-sin-distribucion-geografica-1hdw2jppqqpep2l?live>

Gobierno, como las Becas Benito Juárez o Jóvenes Construyendo el Futuro, tendrán menos presupuesto en 2023 que el ejercido en otros años.

Las pensiones, entonces, tendrán su récord. Otro que se romperá en 2023 es el de la opacidad en lo que concierne a la distribución geográfica de los recursos para subsidios. El próximo año la proporción de recursos sin clasificación geográfica o localizados en CDMX será de 87%, el mayor porcentaje de la década. **Este vacío de información facilita el uso discrecional y electoral de los recursos, y da pie a actos de corrupción.** Además, va en contra del artículo 84 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que estipula que "(...) El Ejecutivo Federal deberá señalar en el proyecto de Presupuesto de Egresos la distribución de los programas sociales, estimando el monto de recursos federales por entidad federativa".

De hecho, los 15 programas de subsidios con más recursos para 2023 se clasifican sólo en CDMX o no cuentan con distribución geográfica. Entretanto, de 71 programas de subsidios, sólo 14 tienen recursos clasificados en las 31 entidades, sin contar a CDMX.

La carrera por la Presidencia impone su ley: **el gasto en subsidios busca concentrar cada vez más recursos en**

programas asociados mediáticamente al partido en el poder; en el camino se sacrifican instrumentos con verdadero impacto social en salud, seguridad, educación, equidad de género, etcétera.

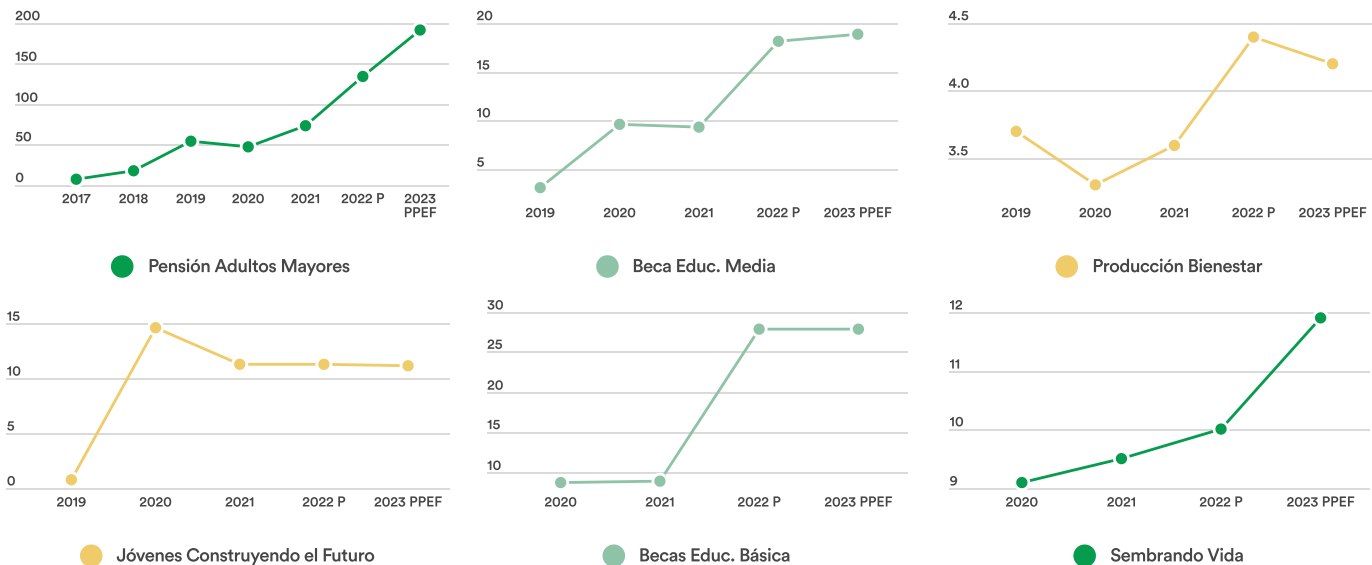
6 El incremento en el gasto dirigido a mujeres es una simulación

Para 2023, el Anexo 13 para la Igualdad entre Hombres y Mujeres sumará 346 mmdp, 41% (100 mmdp) más frente a lo aprobado para 2022. Sin embargo, los programas verdaderamente enfocados a las mujeres tendrán un recorte. Esta contrariedad se debe a que se contabilizan dentro de dicho anexo programas prioritarios que se otorgan por igual a hombres y mujeres (sin prioridad de género), lo que no ayuda a eliminar las brechas de desigualdad. **Este mecanismo lo hemos identificado y descrito a detalle desde el primer trimestre de 2022.**

De 2018 a 2023 el Anexo 13 habrá crecido 485% o 286 mmdp, pero esto mayormente refleja el crecimiento de tan sólo seis programas prioritarios, que explican el 88% (253 mmdp) del incremento. De hecho, para 2023 el programa La Escuela es Nuestra entrará por primera vez al Anexo 13, sumándole 12.9 mmdp. No extraña entonces el 93% de aumento en el anexo.

La inclusión de programas prioritarios en Anexo 13 para la Igualdad entre Hombres y Mujeres explica el 84% de su crecimiento de 2018 a 2023. Tales programas acumularán 88% de los recursos del Anexo en 2023.

Recursos de programas prioritarios contabilizados en el Anexo 13 (mmdp de 2023)



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP, PEF 2022 y PPEF 2023.

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-anexo-13-consentidos-1h7z2l8e805nx6o7live>

El punto es que **de 87 programas considerados en el Anexo 13, en realidad sólo 11 están enfocados exclusivamente en las mujeres.** En conjunto, los 11 programas contarán con 6.9 mmdp (2% del total) lo que implicará un recorte de 3% (199 mdp) frente a lo presupuestado en 2022 o de 25% (2.3 mmdp) en relación con 2018 (ver Anexo 2).

Por otra parte, todo indica que liberar tiempo que las mujeres dedicarían a tareas de cuidado no remuneradas, y apoyarlas para que puedan insertarse en el mercado laboral, no es una prioridad para el actual Gobierno. Desde los últimos años del sexenio pasado el principal programa destinado a permitir la inserción de la mujer en el mercado laboral se fue debilitando, y ya en el actual Gobierno perdió su objetivo, al convertirse en un programa de transferencias directas. Además, su presupuesto se desplomó. En suma, el problema está peor atendido.

El programa con la mayor reducción en términos absolutos será el de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, que obtendrá 2.69 mmdp, una reducción de 4% (125 mdp) frente a 2022. Frente a los recursos ejercidos en 2018 (4.9 mmdp)

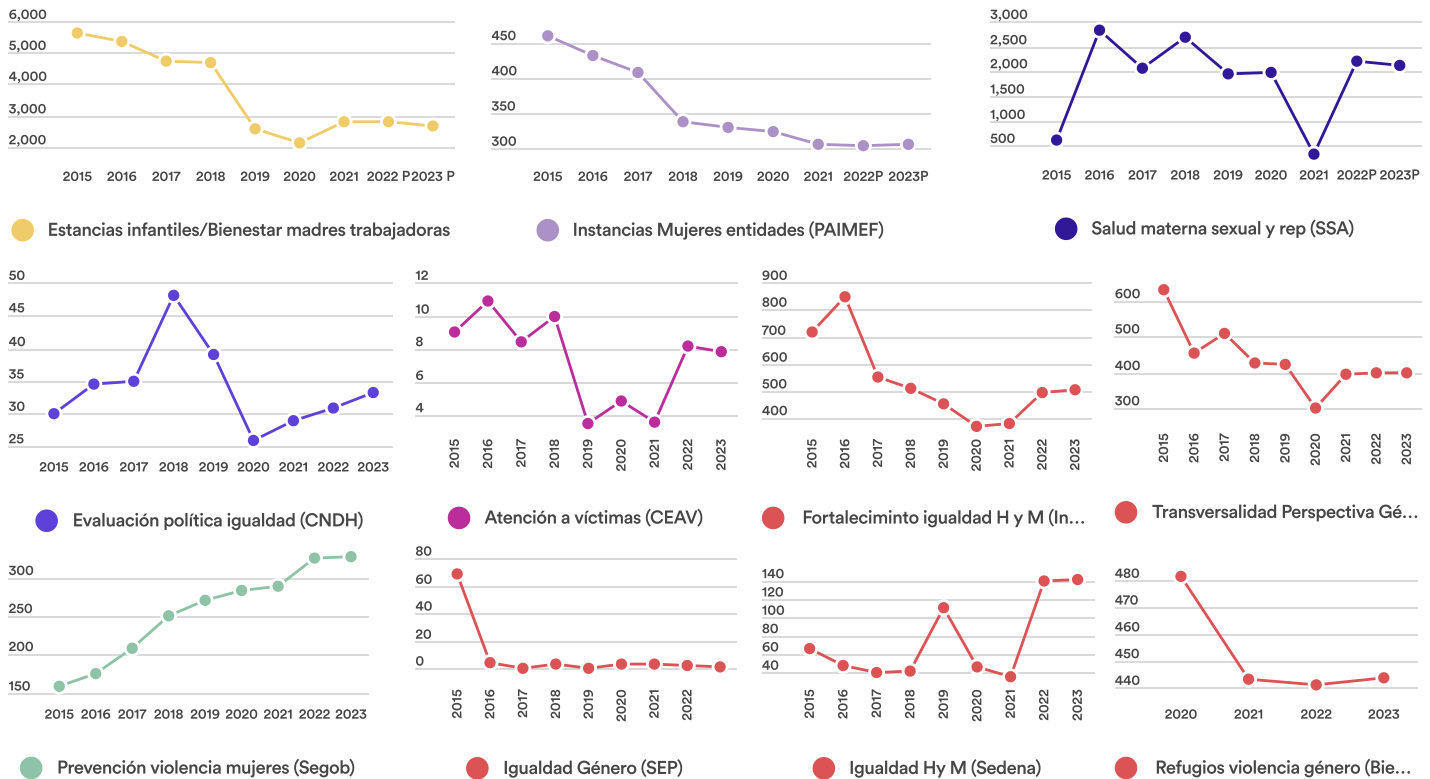
por las Estancias Infantiles –predecesor del actual programa–, la reducción es de 46% (2.2 mmdp). La caída de este programa alcanza incluso el 54% (3.1 mmdp), si se compara con el máximo alcanzado en 2015 (5.8 mmdp).

El segundo programa con recortes más sustanciales en 2023 será el de Salud Materna, Sexual y Reproductiva, de la Secretaría de Salud, que contará con 2.1 mmdp, 4% (91.9 mdp) menos que en 2022, pero 22% (579 mdp) menos que en 2018. Esta reducción limita la consecución de las metas del programa, que busca fortalecer la salud materna, la planificación familiar, la prevención del cáncer de mamá y cuello uterino, entre otros objetivos.

Preocupa también el recorte de 58% (1.2 mmdp) del programa de Políticas de Igualdad de Género en el Sector Educativo, que contará en 2023 con sólo 891 mil pesos. Este programa se enfoca en la eliminación de los estereotipos de género y en promover la igualdad y la no violencia en las escuelas de educación básica y media superior del país. No sólo se enfoca en la concientización de alumnos, sino también de personal docente, directivo y administrativo.

Para 2023, de los 11 programas específicos para mujeres dentro del Anexo 13 para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, 4 tendrán recortes frente a 2022 y 9 caerán frente a 2018

Gasto en programas específicos de mujeres del Anexo 13 (mdp de 2023)



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP. Datos de 2022 y 2023 aprobados

Versión interactiva de la gráfica: <https://infoqram.com/pef-23-anexo-13-especificos-1hdw2jqq3xxqp2?live>

El otro programa que caerá en 2023, de aprobarse como está el PPEF, es el de Atención a Víctimas de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas –organismo descentralizado–, que contará con sólo 7.7 millones de pesos (mdp), un recorte de 5% (379 mil pesos) frente a 2022 o de 23% (2.2 mdp) respecto de 2018. Atiende a las víctimas de violaciones de derechos humanos, como la trata de personas.

Hay otros tres programas que aumentan frente a 2022, pero que caen frente a su histórico. El de Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, del Instituto Nacional de las Mujeres, aumenta 1% (7.2 mdp) frente a 2022, pero cae 1% (7.1 mdp) frente a 2018. El programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) aumenta 1% (1.8 mdp) frente a 2022, pero

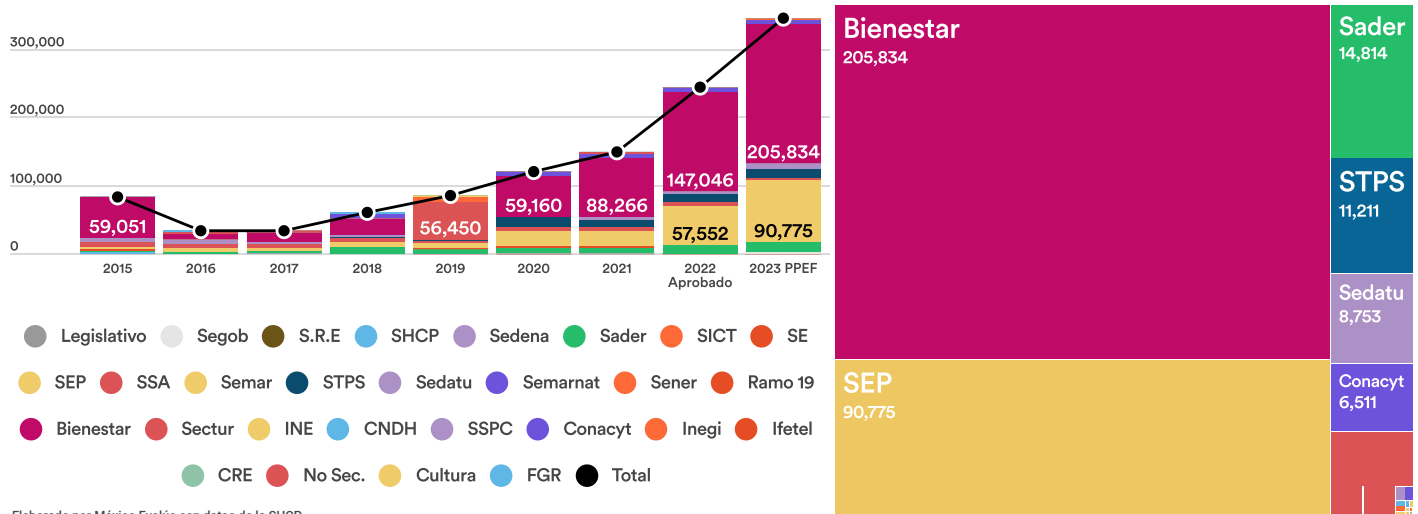
cae 10% (33 mdp) frente a 2018. Asimismo, el programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género aumenta 1% (2.6 mdp) con respecto a este año, pero cae 8% (38 mdp) frente a 2019, año en que fue creado.

De hecho, de estos 11 programas sólo dos aumentan frente a 2022 y también frente a sus récords históricos. El primero es el Programa de Igualdad entre Hombres y Mujeres de la Sedena, que tendrá 140 mdp, un aumento de 1% frente a 2022 o de 234% (98 mdp) frente a 2018. El segundo, la Atención y Prevención de Violencia contra las Mujeres, de la Segob, contará con 327 mdp, 1% más que este año y 31% (78 mdp) más que en 2018; su principal función es financiar los Centros de Justicia para las Mujeres, donde se atienden víctimas de violencia.

Para 2023 el Anexo 13 para la Igualdad entre Hombres y Mujeres aumentará en 41% (100 mmdp) frente a 2022. Sin embargo, gran parte del aumento se debe a que las Pensiones de Adulto Mayor le sumarán 43% (57.7 mmdp) más al Anexo, mientras que la mayoría de programas con enfoque de género caen.

Gasto del Anexo 13 (mdp de 2023)

Gasto pagado (ene-jun de 2023) (mdp)



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-anexo-13-ramo-1hdw2jq3lo0p2?live>

7 Inversión pública: proyectos y estados consentidos

No hay duda de que hay proyectos de inversión y estados consentidos. Para 2023 se promete una inversión física de 1.1 billones, 21.7% (196 mmdp) más que en 2022: el monto más alto de la década. Sin embargo, este crecimiento se distribuye de forma dispareja entre estados, sectores e instituciones.

De los 196 mmdp de inversión extra que habrá en 2023 frente a 2022, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán obtendrán 109 mmdp, el 55% de crecimiento. La entidad más beneficiada será Yucatán, con 37.5 mmdp de inversión pública, 542% (31.6 mmdp) más que este año. Este incremento se debe, principalmente, a que recibirá 29.2 mmdp para la construcción del Tren Maya.

Sin embargo, frente al promedio de 2013 a 2018, 17 entidades recibirán, en 2023, en conjunto, 117.5 mmdp menos inversión. El principal perdedor será el Estado de México, que recibirá el siguiente año 35.5 mmdp, 57% (47.7 mmdp) menos que lo promediado en la administración de Peña Nieto, a pesar de que dicha entidad es la más poblada del país. Otras entidades con graves recortes son Baja California Sur, Colima y Tamaulipas, todas con reducciones superiores al 50%. Aguascalientes, Baja California, Veracruz y Zacatecas tendrán recortes mayores al 30%

Hay que destacar que, frente al sexenio pasado, los estados con mayor crecimiento en la inversión serán prácticamente entidades del sur del país. La más beneficiada será Quintana Roo, con 674% (32.9 mmdp) más que el promedio de 2013 a 2018. Yucatán crecerá 382% (29.7 mmdp) frente al promedio; Oaxaca, 78% (15.9 mmdp), y Tabasco, 75% (95.5 mmdp). Es positivo que se invierta en el sur, región que ha estado históricamente postrada; lo cuestionable es que este aumento ha sido desproporcionadamente a costa de otras entidades.

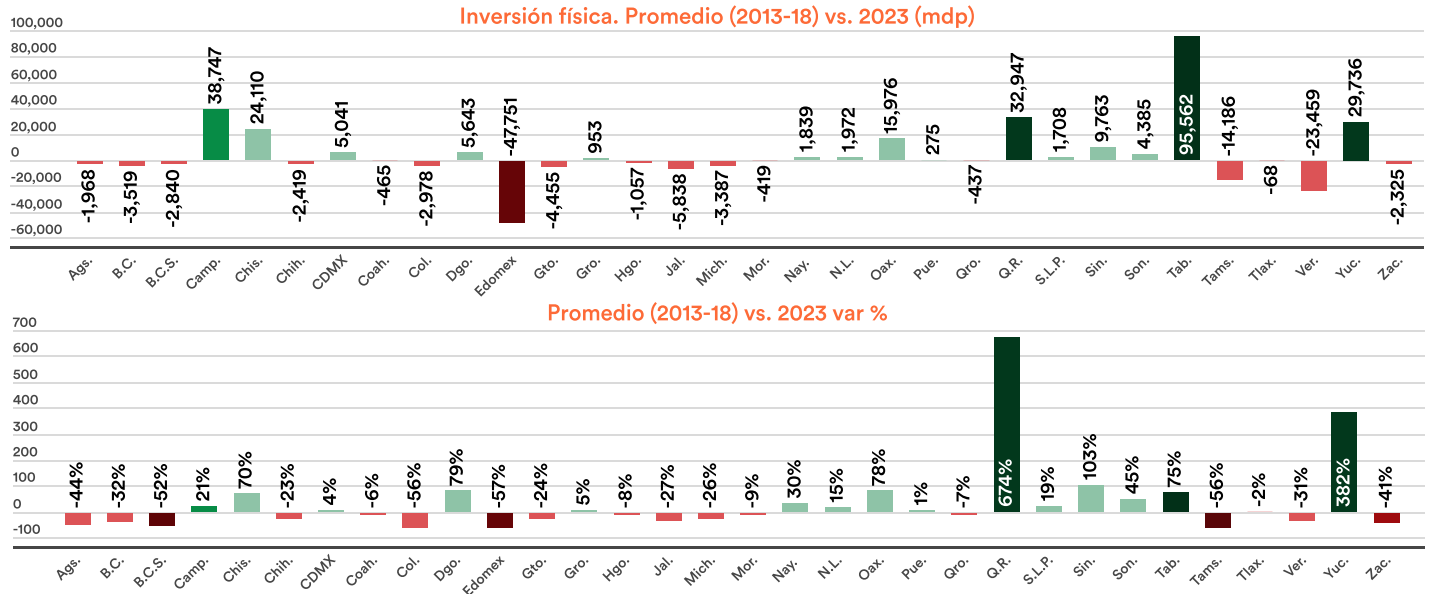
Por sector, de los 196 mmdp extra de inversión en infraestructura frente a 2022, Transporte se llevará 73 mmdp (37%) y Combustibles y Energía 37.6 mmdp (19%). Es decir, tan sólo dos sectores de 23 existentes se llevarán más del 50% del incremento.

El sector Transporte contará con 206 mmdp en total, (18% de la inversión), lo que es el mayor monto de la década. Este presupuesto estará impulsado principalmente por el subsector de Transporte por Ferrocarril (sí: Tren Maya), el cual aumentará 90% (73 mmdp), así como por el de Transporte Carretero, que crecerá 29% (11.1 mmdp).

Otros sectores ganadores frente a 2022 serán Combustible y Energía (Pemex y CFE), Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza, Salud, Vivienda y Servicios a la Comunidad. No obstante, **frente al promedio de 2013 a 2018, habrá 15 sectores de 25 con menos presupuesto.**

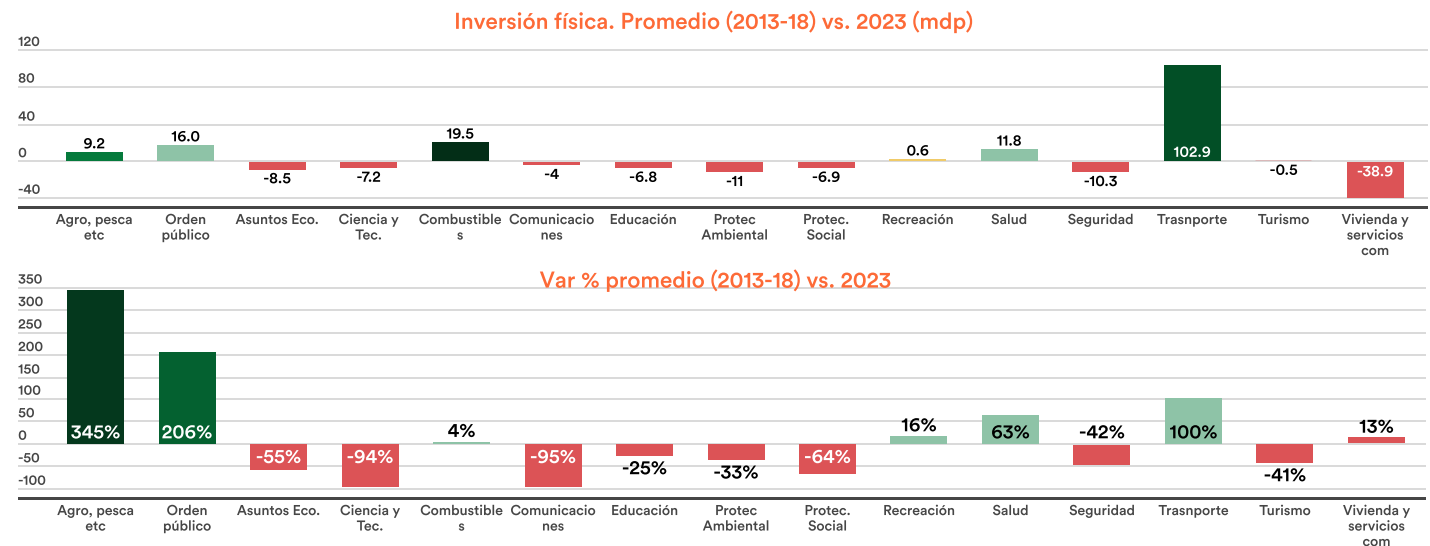


Frente al promedio del sexenio pasado, 17 entidades tendrán peor inversión. Edomex será el más afectado, con 57% menos, a pesar de tener la mayor población. Los ganadores son Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.



Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-inversion-hist-entidad-1h7g6k0qgmezo2o?live>

Frente al sexenio pasado, la inversión en transporte (Tren Maya) será la ganadora en 2023, pero aquella en ciencia y tecnología, comunicaciones, educación, protección ambiental, seguridad y turismo será menor.



Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/2-pef-23-funcional-var-prom-inversion-1h7j4dvj87jv94n?live>

Se destacan recortes de más de 90%, en relación con el sexenio pasado, en el sector de Comunicaciones (de 95% o 3.9 mmdp), Ciencia y Tecnología (de 94% o 7.1 mmdp). No son menos preocupantes que los que sufrirá la inversión física en Seguridad Nacional (de 42% 10.3 mmdp) o en Educación (de 25% o 6.8 mmdp).

Por otra parte, se identifican siete proyectos prioritarios: Tren Suburbano al AIFA, Tren Interurbano México-Toluca, obras hidráulicas de la Conagua, Tren Maya, Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, Espacio Cultural de Los Pinos y Proyectos Prioritarios SICT, con un monto conjunto de 236.1 mmdp. Esto representa el 21.2% de la inversión física presupuestaria proyectada para 2023, lo quiere decir que **uno de cada cinco pesos destinados a inversión física serán para los proyectos prioritarios del Ejecutivo**. Ver Anexo 3.

Entre estos siete proyectos sobresale el Tren Maya, con un presupuesto de 143 mmdp, un aumento del 115.6% (76.7 mmdp) con respecto del aprobado en 2022. El monto presupuestado para 2023 representa el 12.8% de toda la inversión física presupuestaria. Pongámoslo en perspectiva: esto es más del 68% de todo el presupuesto de la Secretaría de Salud.

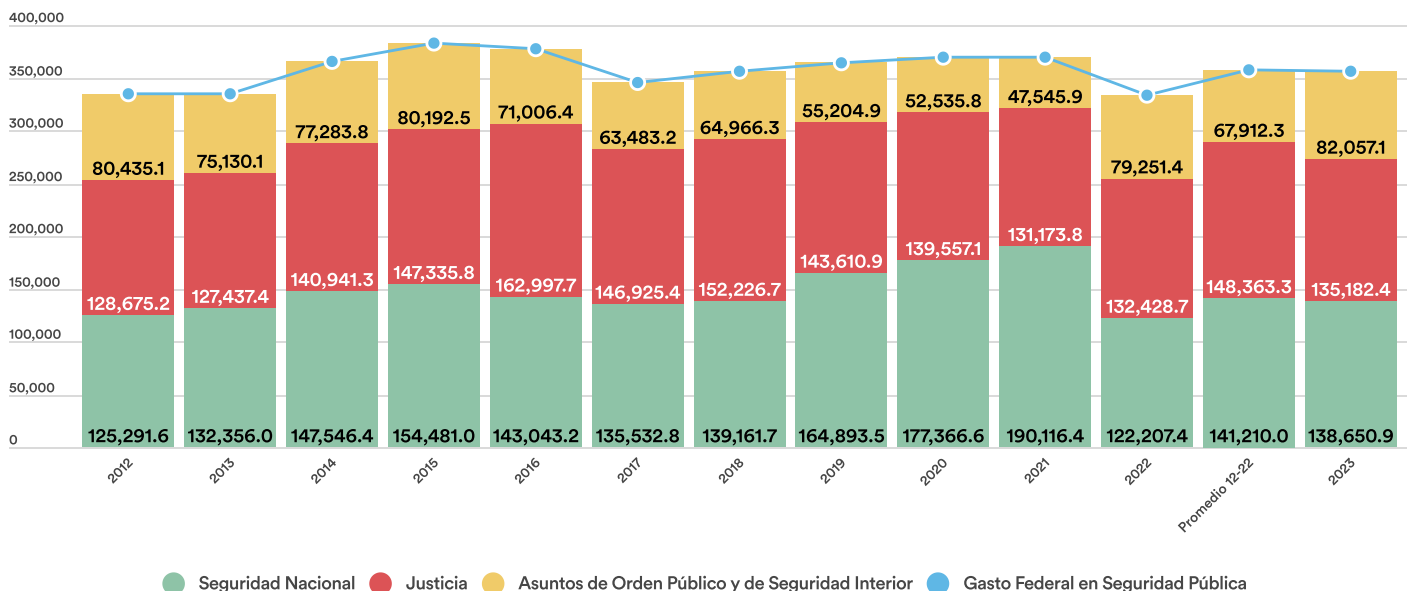
La refinería Dos Bocas contará con un presupuesto de 47.2 mmdp, misma cifra que la aprobada para 2022. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que ya se anticipa que para el cierre de año en esta obra se acaben gastando 153.6 mmdp, el triple (106.4 mmdp) de lo que fue aprobado. Se trata de todo un precedente. Es muy probable que en 2023 su presupuesto se quede corto, pues se añaden las presiones políticas naturales de todo fin del sexenio: se buscará finalizar la obra a toda costa, provocando recortes en otros proyectos.

8 Gasto en seguridad: militarización y abandono a policías

La inseguridad forma parte de la terrible normalidad en todo el territorio nacional. Sin embargo, no ha habido ni se avizora una solución desde lo fiscal proporcional y adecuada para ella. Para 2023 el gasto destinado a seguridad bajará su participación frente al gasto total –es decir, perderá relevancia–, y se profundizará el privilegio de las instituciones militares sobre las civiles, **como lo hemos expuesto en el análisis dedicado**.

El gasto en seguridad pública no es prioridad en el PPEF 2023. De 2012 a 2023 creció 0.5% cada año, en promedio. Para 2023 tendrá un crecimiento de 6.6%, y representará 4.3% del gasto neto total, el menor porcentaje de los últimos 11 años.

Evolución del gasto federal en seguridad pública 2012-2023 (mdp reales 2023)



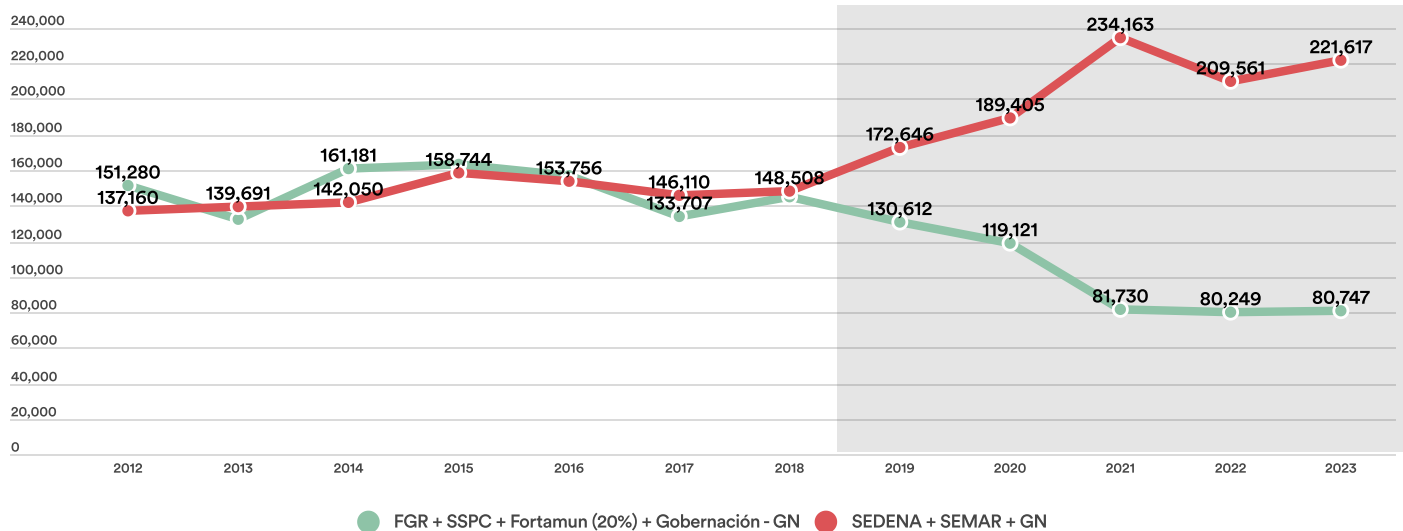
Fuente: elaborado por México Evalúa con información de SHCP, PEF 2022 y PPEF 2023.

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/evolucion-del-gasto-total-federal-en-seguridad-publica-2012-2023-1h7z2l8qr3rgg6o?live>

En 2018, las instancias civiles y militares gastaron casi lo mismo, pero con la creación de la Guardia Nacional en 2019 se empezó a abrir la brecha. Para 2023, los militares se llevarán 2.7 veces lo que recibirán las instancias civiles.

Evolución del gasto por instancias de seguridad, 2012-2023

(mdp reales 2023)



Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/gasto-instancias-2012-2023-1h7k230jz93ng2x?live>

Veamos. En el PEF 2023, el Ejecutivo propone un gasto para seguridad pública de 357.3 mmdp, lo que supone un crecimiento de 6.6% en relación con el aprobado el año pasado. Este esfuerzo de gasto es apreciable, pero el monto aún está por debajo del gasto promedio observado entre 2012 y 2022 (357.5 mmdp) y, de aprobarse la propuesta, el gasto en seguridad representará el 4.3% del gasto neto total, el menor porcentaje de los últimos 11 años, por debajo del promedio de 5% entre 2012 y 2022.

El PPEF 2023 revela, además, la prolongación de una apuesta por fortalecer a las instancias militares. Si se suma el gasto de las principales instancias de seguridad pública⁵, se observa que en 2018 los cuerpos civiles y militares tenían la misma proporción de recursos. Pero a partir de la creación de la Guardia Nacional en 2019, las Fuerzas Armadas comenzaron a ganar terreno. **Para 2023, la suma del presupuesto de las instancias militares (221.6 mmdp) representará 2.7 veces el presupuesto de las instancias civiles (80.7 mmdp)**, que en 2014 tenían un presupuesto mayor que las militares.

La construcción de la Guardia Nacional no debería implicar el abandono de las policías civiles. Simplemente no tiene sentido que el Gobierno mantenga bajo su presupuesto, mientras aumenta el gasto militar. Se puede dotar de presupuesto a ambas instancias; se puede construir una Guardia Nacional y al mismo tiempo dar vida al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

De hecho, como parte del Decreto mediante el cual se aprobó la Guardia Nacional se aprobó un artículo (séptimo) transitorio, con el que se les instruye a las entidades federativas a presentar un diagnóstico y un programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y la capacidad institucional de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales. Estos programas serían financiados a través del PEF y de los presupuestos estatales, y permitirían robustecer a las policías civiles. Sin embargo, en la práctica los estados simplemente replicaron sus estrategias locales de seguridad pública y las presentaron como el programa que solicitó el séptimo transitorio; es decir, **no hubo una nueva estrategia para fortalecer verdaderamente a la policía estatal, mucho menos a la municipal.**

⁵ Las instancias militares son la Semar, la Sedena y la Guardia Nacional. Las instancias civiles son la FGR, la Secretaría de Gobernación, la SSPC, sin los recursos de la Guardia Nacional, más los recursos para seguridad pública del Fortamun.

Asimismo, los datos permiten inferir que las estrategias de seguridad civil de las entidades estatales y municipales se mantendrán en el abandono. Aunque en el PEF 2023 el Gobierno está proponiendo un aumento de 11% al gasto federalizado en seguridad pública⁶ en relación con el aprobado para 2022, habrá una disminución de 13.5% en comparación con el promedio de 2012 a 2022.

Lo más apremiante es que el presupuesto sigue, desde 2021, incumpliendo con el ordenamiento del artículo 21, inciso E de la Constitución⁷. El Fortaseg era el único fondo que lo cumplía de forma parcial; sin embargo, desde su desaparición en 2021, no hay un fondo para los gobiernos municipales que atienda exclusivamente a la seguridad pública. Sin duda es necesario que se incluya en el Paquete Económico y se discuta en la Cámara de Diputados.

Sí, los municipios *pueden* hacer uso de un porcentaje del Fortamun para seguridad pública, fondo que en el PPEF 2023 tiene un crecimiento de 13.6%, pero etiquetados con ese

fin... no lo están. Es decir, los municipios no están obligados a invertirlos en proveer seguridad a la ciudadanía.

9 Gastos no anunciados: transferencias a Pemex

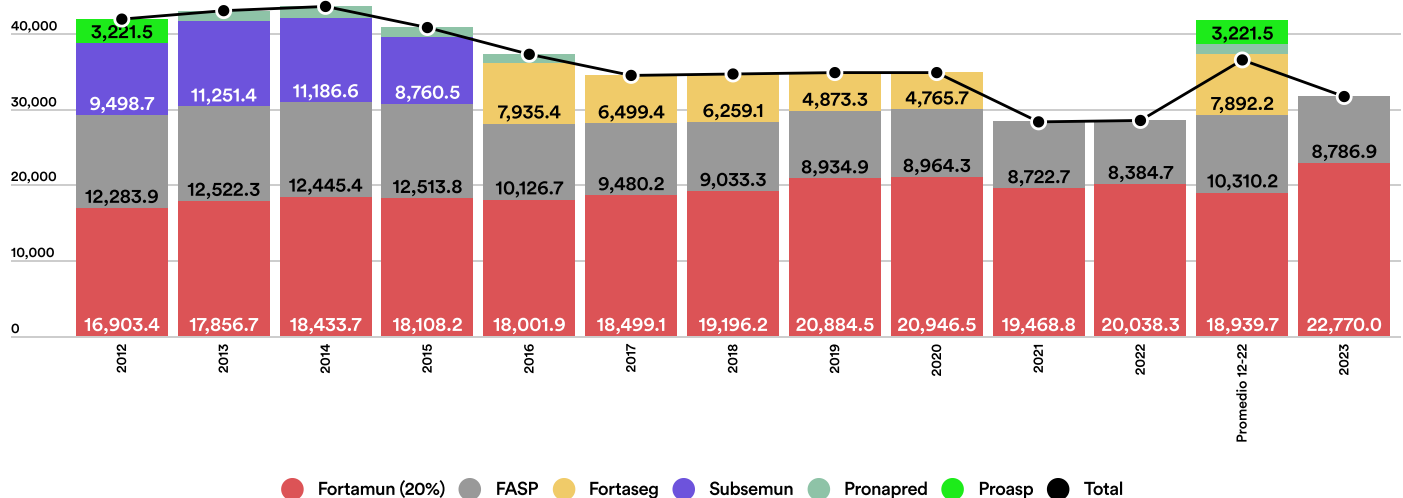
Entre 2019 y 2021 se otorgaron a Pemex 566 mmdp, para capitalizarse a través de la Secretaría de Energía, pero 428 mmdp o 75% del total no fue aprobado por la Cámara de Diputados. Es decir, **el apoyo a la petrolera se ha saltado sistemáticamente la aprobación democrática a golpe de modificaciones a los presupuestos**, lo que ha implicado dejar de gastar en otras áreas importantes.

Para 2023 está casi 'planchado' que se mantendrá esta tendencia, pues sólo se proponen 47.2 mmdp en apoyos de la Sener ('inversiones financieras'), cantidad ínfima frente a lo que efectivamente se ha transferido durante el sexenio.

La Federación ha desprotegido a los gobiernos estatales y municipales. El gasto federalizado en seguridad pública aumentará 11% para 2023, 10.3 mmdp por debajo de lo ejercido en 2012, una caída de 24.7%. Además, tras la eliminación del Fortaseg, no se cumple lo establecido en el Art. 21 de la Constitución.

Evolución del gasto federalizado en seguridad pública 2012-2023

(mdp reales 2023)



Fuente: elaborado por México Evalúa con información de SHCP, PEF 2022 y PPEF 2023.

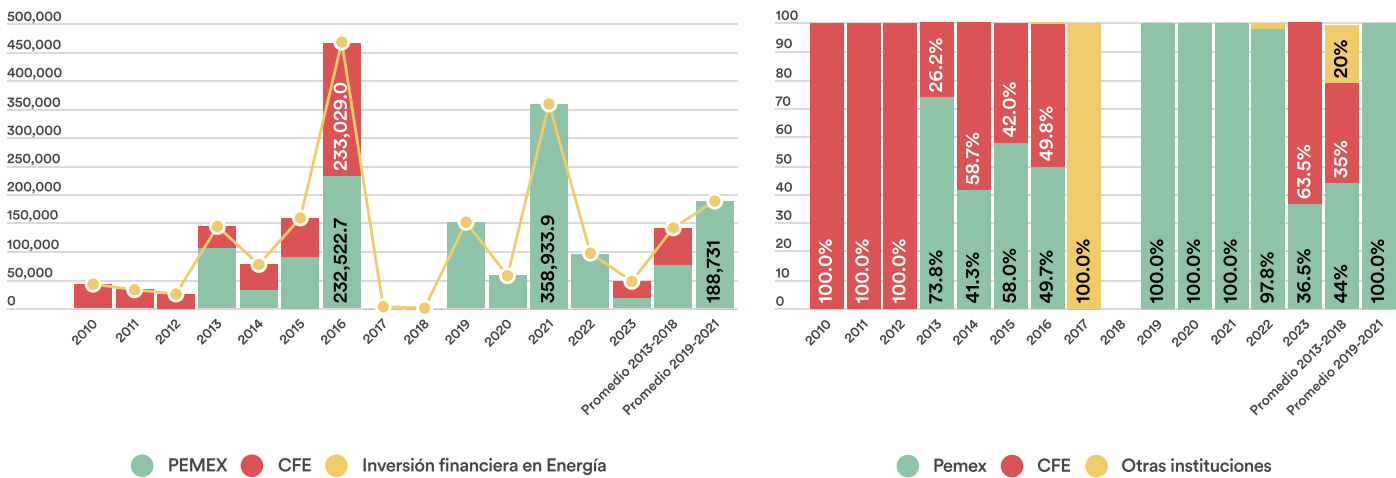
Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/gasto-federalizado-en-seguridad-publica-2012-2023-1h7k230jz9dvv2x?live>

⁶ Consiste en todas las transferencias federales que sean reconocidas como fondos de ayuda federal para seguridad pública o cuyo fin último sea financiar actividades de seguridad. En el caso del Fortamun, únicamente se toma el monto equivalente al 20% del total del fondo, tal como lo establece el PEF.

⁷ "(...) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional, serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines". Congreso de la Unión. (2021, última modificación). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

En el sexenio anterior, el 44% (77 mmdp) de las inversiones financieras de la Sener fueron a Pemex, y este sexenio el 100% (188.7 mmdp, en promedio anual). Tan sólo en 2021 Pemex recibió 358 mmdp en inversiones financieras (307 mmdp sin aprobación del Congreso).

Inversiones financieras y otras provisiones en Energía según institución
(Millones de pesos reales y porcentaje)



Fuente: elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública de 2010 a 2021 de la SHCP, del Presupuesto de Egresos 2022 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2023.
Nota: en 2018 no se ejercieron inversiones financieras y otras provisiones para el ramo de Energía.

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/titulos-invfinenergiapemexcfe-1hxr4zxykg0o6y?live>

Para dar una idea de la magnitud del posible rebase: si se presenta un exceso de gasto similar al de 2021, las transferencias de la Sener a Pemex alcanzarían los 331.6 mmdp, un gasto con 284.4 mmdp no previstos, superior a todo el presupuesto de la Secretaría de Salud para 2023 (209 mmdp). Y con expectativas de ingresos que muy probablemente no se cumplan, ¿qué programas se sacrificarían para apoyar a la empresa petrolera?

Demos dos pasos atrás: El Gobierno federal gasta recursos como Inversiones Financieras y Otras Provisiones para llevar a cabo erogaciones imprevistas, préstamos y adquisición de títulos de valor de las instituciones públicas y de otros agentes económicos. Por lo general, los recursos que el Gobierno aporta a sus empresas u otros organismos externos se contabilizan en este rubro. Pues bien, **la Secretaría de Energía gastó 1.5 billones de pesos en inversiones financieras de 2010 y 2021**. Sólo en el sexenio anterior se acumularon 847.5 mmdp de este tipo de gasto, y en éste van 566.1 mmdp (aún le quedan dos años). En promedio anual, en el sexenio anterior, las inversiones financieras fueron de 141 mmdp, pero de 2019 a 2021 promediaron 188 mmdp: 34% más (47 mmdp).

El punto es que esas 'inversiones' no tuvieron un control democrático. Desde el sexenio pasado, la Sener ya tenía la

costumbre de rebasar durante el año fiscal sus presupuestos aprobados en este concepto. El fenómeno se presentó en 10 ocasiones, de 2010 a 2021. La gran diferencia es que desde 2019 la totalidad de los 'apoyos' de la Sener se han dirigido a Pemex (188.7 mmdp, en promedio anual), y en el sexenio anterior la CFE y Cenegas también fueron beneficiados. Veámoslo así: en materia energética el Gobierno sólo tiene para apoyar a Pemex, mientras que ha dejado en el abandono a la CFE.

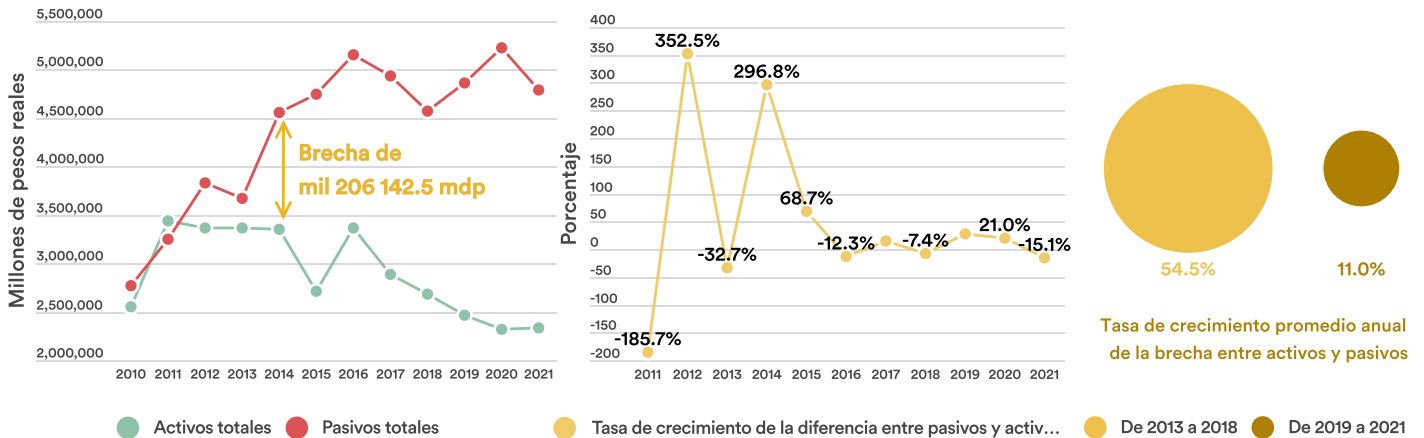
Además de razones políticas e ideológicas, el crecimiento del apoyo a Pemex se debe a que la situación financiera de la empresa se ha deteriorado aceleradamente en la última década. **La brecha entre los activos y los pasivos de Pemex se pronunció entre 2010 y 2021**; en 2010 los últimos superaron a los primeros en 208.7 mmdp, diferencia que llegó a casi 2.5 billones de pesos en 2021. Es decir, la brecha entre pasivos y activos de 2021 es 11.8 veces la de 2010.

En 2021, con todo y la millonada aportada a Pemex, la brecha entre activos y pasivos apenas disminuyó 15%, por lo que es casi seguro que el Gobierno seguirá derrochando recursos para apoyar a la empresa del Estado y, lo peor de todo, es que será sin la aprobación del Congreso.

La brecha entre pasivos y activos de 2021 es 11.8 veces la de 2010. Los pasivos crecieron 73.3% de 2010 a 2021: pasaron de 2.8 billones de pesos a 4.8 billones. En cambio, los activos se contrajeron 8.9% en el mismo lapso.

Pemex: activos, pasivos y diferencia de pasivos menos activos (Brecha)

(Millones de pesos reales y porcentaje)



Fuente: elaborado por México Evalúa con información de los reportes financieros de Petróleos Mexicanos de 2010 a 2021.

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/titulo-pemexactivospasivos-1ho16vonoyvzx4n?live>

10 Receta para el déficit: subsidios y balances de CFE

Hemos visto ya cómo al Gobierno le gusta consentir a Pemex, pero poner en aprietos a la CFE. En 2021 obligó a la Comisión a mantener sus costos de venta de electricidad en un contexto de subida de precios de hidrocarburos, sin un aumento proporcional en subsidios por parte de la Secretaría de Hacienda. El resultado: **ese año la empresa tuvo su peor déficit financiero desde que hay registro**. En 2022 y 2023 apunta a repetirse la historia.

De enero a agosto de este año, el balance financiero de CFE –ingresos totales, menos gastos totales más subsidios– fue deficitario en -31.4 mmdp, 193% superior al déficit de -10.7 mmdp que se acumulaba en el mismo periodo de 2021. Es decir, el resultado financiero de la empresa pública va casi ‘tres veces peor’ que el peor año de su historia.

El problema es que los ingresos propios de la CFE van sólo 1.1% (2.8 mmdp) arriba de lo registrado el año pasado, pero los gastos han subido 3.5% (12.5 mmdp), principalmente a causa de mayores costos en el capítulo de Materiales y Suministros, donde se contabiliza el costo del gas, el principal insumo de producción. Además, los subsidios que recibe la empresa de Hacienda son 14.6% (11 mmdp) menores, aun-

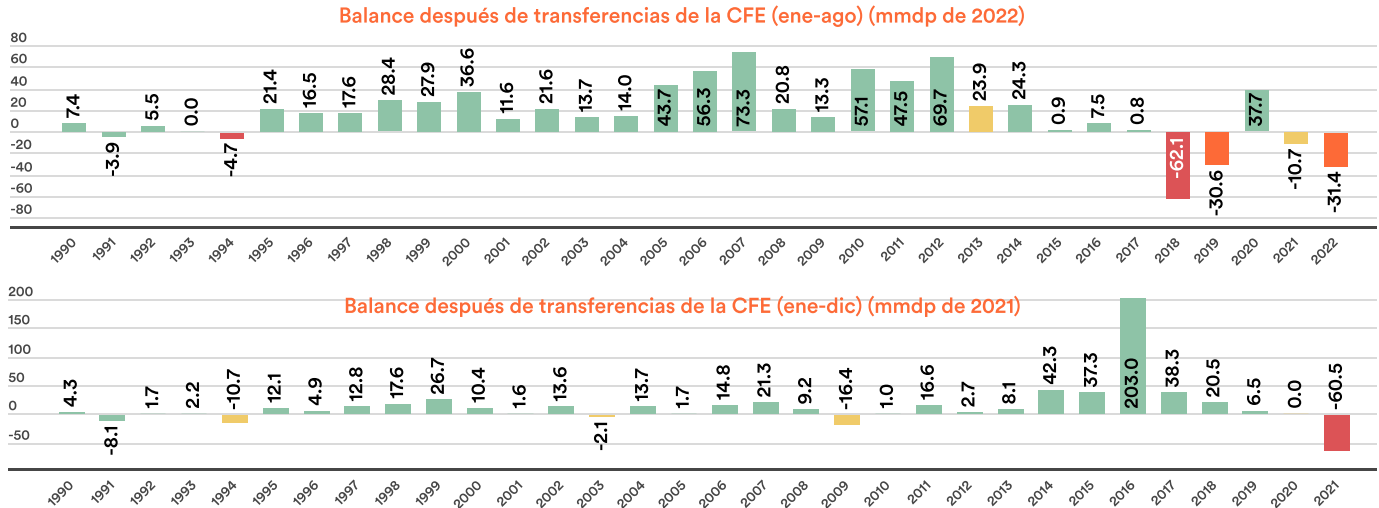
que hay que notar que para estas alturas en 2021 ya se había entregado todo el apoyo anual a la CFE.

En los ocho primeros meses de este año la SHCP ha entregado 64.6 mmdp en subsidios a la CFE, es decir, un avance de 89% de los 73 mmdp aprobados. En otras palabras, quedan 8.3 mmdp de subsidios aprobados para equilibrar las finanzas de la empresa. Como dijimos, el balance financiero está en -31.4 mmdp, y el compromiso aprobado para el año es cerrar sin números rojos, o sea, dejar el balance en ceros. ¿Cómo?

Con datos de agosto, aunque Hacienda use por completo lo que resta del subsidio aprobado, todavía quedarían 23.1 mmdp en déficit, y se convertiría en el segundo peor resultado anual desde 1990. Pero la situación se pondrá peor: faltan cuatro meses para cerrar el año y reflejarse en la contabilidad de la empresa, por lo que seguramente el déficit a subsanar será mayor. Así, Hacienda enfrentará la siguiente disyuntiva al cierre del año: incrementa los subsidios aprobados para 2022 (sacando recursos de otros programas), o vuelve a abandonar a la CFE a un déficit incluso peor que el de 2021.

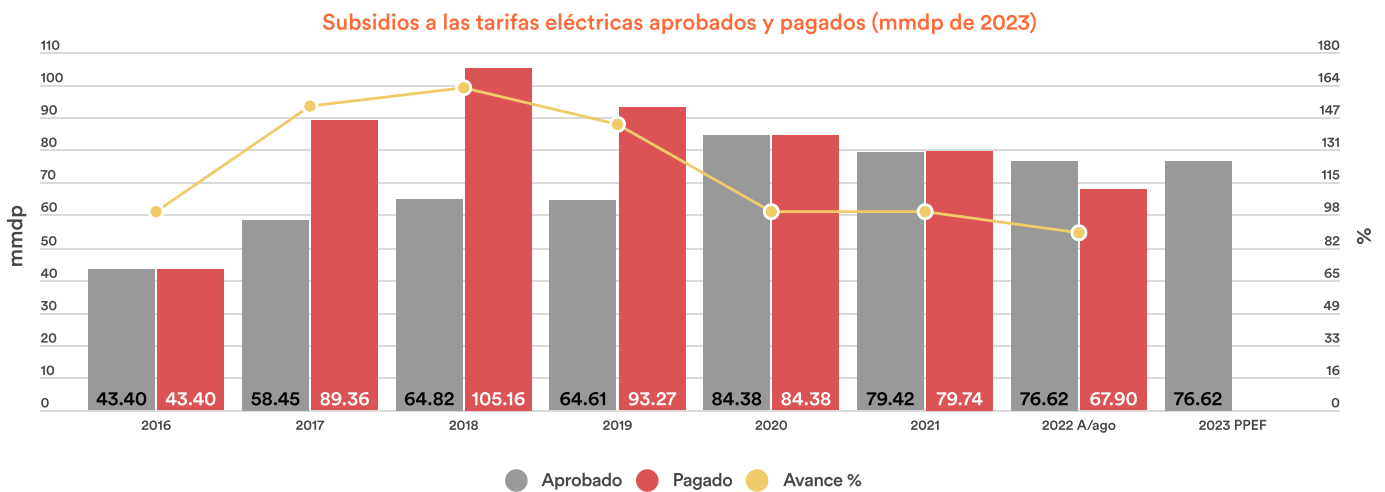
Para 2023 la situación apunta a repetirse. En el PPEF tan sólo se proponen subsidios por 76.6 mmdp, la misma cantidad en términos reales que en 2022, pero inferior a lo observado de 2017 a 2021. Esto presenta un claroscuro: los subsidios a las

En 2021 la CFE tuvo su peor déficit financiero después de transferencias con -60.5 mmdp. Al mes de agosto de 2022 el déficit de la CFE (-31.4 mmdp) es incluso peor al de 2021. ¿Romperá otro récord negativo?



Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-cfe-agosto-1ho16vode7wmx4n?live>

En 2021 los subsidios para la CFE no fueron suficientes para evitar un déficit de la CFE, ni lo serán en 2022. En 2023 es posible que la empresa caiga en déficit, pues se presupuestan menos apoyos que en 2021.



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-subsidios-1hdw2jqpwno3j2l?live>

tarifas eléctricas, al no estar focalizados, son regresivos, por lo que limitar su uso es positivo. No obstante, reducir este gasto debería realizarse *en paralelo* a una mayor inversión en la CFE, para bajar sus costos de producción, pero no a costa de llevar a la empresa al déficit y endeudamiento.

Para 2023 la inversión de la CFE será de 50.6 mmdp, sólo 1% (708 mdp) superior a la aprobada en 2022 y 0.4% (197 mdp) por arriba del promedio observado en el sexenio pasado, como ya hemos visto. Bueno, pues este aumento no permitirá un cambio estructural en la empresa pública para dejar de depender de los subsidios del Gobierno.

Otra forma de describir el abandono hacia la CFE es a través del balance financiero aprobado y su cumplimiento. De 2014 a 2018 éste promedió 32 mmdp; es decir, Hacienda se comprometió a que la CFE no sólo saliera 'tablas', sino más bien a que tuviera una ganancia neta. En todos esos años se cumplió con la promesa.

Todo cambió con la llegada del nuevo Gobierno. De 2019 a 2022 el compromiso fue menor: en 2019 sólo se prometió

un superávit de 7.4 mmdp; en 2020, de cero pesos; 2021, de 32.3 mmdp; en 2022, de cero pesos y para 2023 nuevamente sólo se promete un balance neutro. Se nota el menor apoyo a la energética.

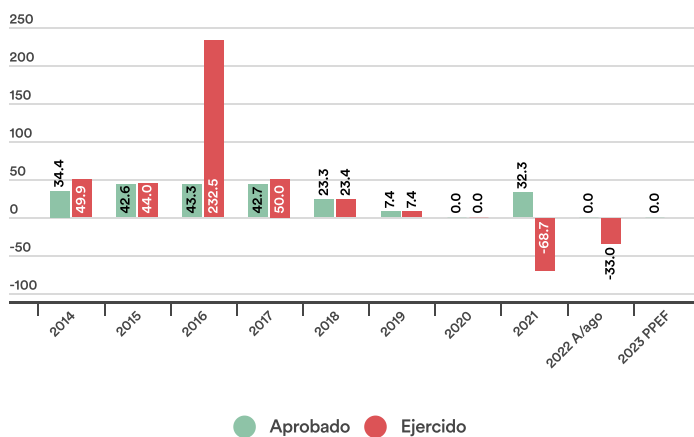
Para 2023 se cocina de nuevo un déficit. El gasto corriente de la empresa (Materiales y Suministros más Servicios Generales) se anticipa en sólo 171 mmdp, 28% (65 mmdp) por debajo del promedio observado de 2013 a 2021. Este gasto tan bajo jamás se ha conseguido en la última década, por lo que todo apunta a que será rebasado, lo que aumentará los faltantes de recursos de la empresa.

Detrás de esta reducción en 2023 se encuentra un presupuesto para combustibles ínfimo frente a lo observado. Se propone que la CFE sólo cuente con 67.8 mmdp para estos insumos, 56% (84 mmdp) menor al promedio de 2013 a 2021. Incluso con un desplome de los hidrocarburos a nivel mundial, difícilmente se conseguirá gastar ese monto: todo apunta a un sobregasto de esta partida, que deberá ser subsanada con subsidios o se reflejará en un mayor déficit.

En 2022 tanto el Balance Financiero como el de Operación de la CFE van por debajo de lo aprobado, pero en 2023 se estima un Balance Financiero neutro (difícil de cumplir con pocos subsidios) y un Balance de Operación mejor al de 2020 y 2022.

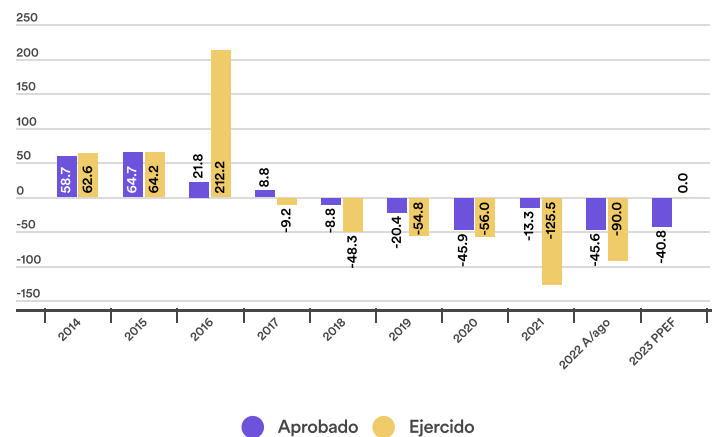
Balance con transferencias o Balance Financiero*

Aprobado frente a lo ejercido (mmdp de 2023)



Balance de Operación*

Aprobado frente a lo ejercido (mmdp de 2021)

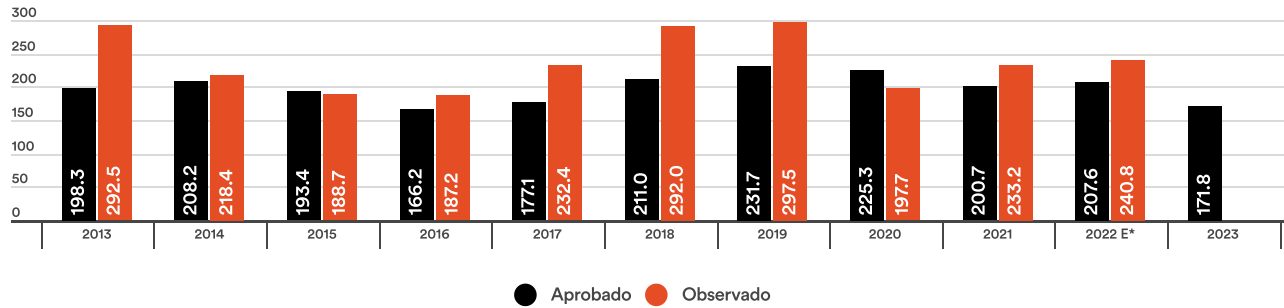


Balance financiero= ingresos propios, menos gastos totales (considera costo de la deuda), más transferencias. Si es negativo hay una pérdida de patrimonio
Balance de operación = Ingresos propios menos gasto programable. Refleja la eficiencia y rentabilidad de la empresa

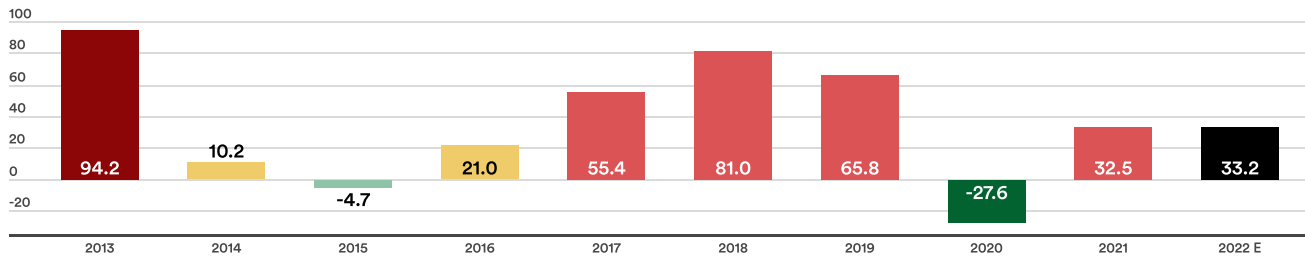
Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-23-cfe-balances-ap-vs-pag-1hzj4o3qz0kw34p?live>

En la última década sólo en dos ocasiones la CFE no ha excedido su gasto corriente aprobado. Para 2023 se vuelve a subestimar el gasto corriente en 28% (65 mmdp) frente al promedio de 2013 a 2021.

Gasto corriente CFE (materiales y suministros + servicios generales) (mmdp de 2023)



Brecha aprobado vs observado (mmdp de 2023)

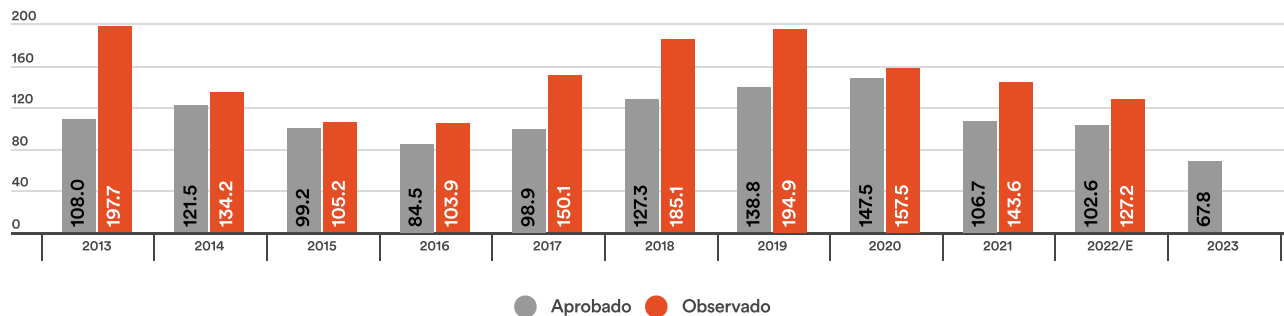


Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP. * Se estima que el gasto corriente cierra con un sobregasto de 16% como se observó al 2T de 2022

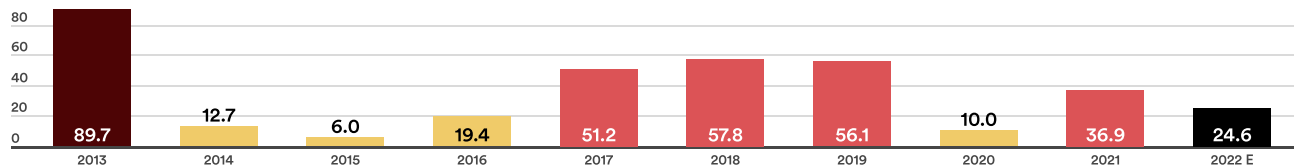
Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-2023-cfe-corriente-1h8n6m3qx9wyj4x?live>

La CFE siempre excede su presupuesto para combustibles, pero en 2023 presupuestó 56% (84 mmdp) menos del promedio observado de 2013 a 2021; una receta para el déficit.

Combustibles, lubricantes y aditivos CFE (mmdp de 2023)



Brecha aprobado vs observado (mmdp de 2023)



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP. *Al 2T de 2022 la CFE excedió su presupuesto en 24%. Se estima que al cierre de 2022 mantiene ese sobregasto

Versión interactiva de la gráfica: <https://infogram.com/pef-2023-cfe-combustibles-1h7k230j17ylg2x?live>

Anexos

Anexo 1: Evolución presupuestal de dependencias seleccionadas (2022 vs. 2023)

(millones de pesos de 2023 y variación real)

Dependencia	Var % oficial	Dif oficial mdp	Var % Alternativa	Dif alternativa mdp	Var % Alternativa 2	Dif alternativa 2 mdp
CFE	-5.5%	-27,78	-6.4%	-32,744	-7.3%	-37,54
CNH	0.0%	0	-1.0%	-2	-1.9%	-5
CNDH	-0.5%	-10	-1.5%	-27	-2.4%	-45
CRE	0.0%	0	-1.0%	-3	-1.9%	-5
Consejería Ej.	0.2%	0	-0.7%	-1	-1.7%	-3
Cultura	1.0%	150	0.0%	-5	-1.0%	-155
SE	0.4%	13	-0.6%	-24	-1.6%	-60
Sener	0.0%	8	-1.0%	-479	-1.9%	-950
No Sec	-18.4%	-3,725	-19.2%	-3,925	-19.9%	-4,118
FGR	0.5%	96	-0.5%	-90	-1.4%	-269
Función P.	1.0%	15	0.0%	0	-0.9%	-14
Inegi	-15.4%	-1,792	-16.2%	-1,907	-17.0%	-2,018
Presidencia	0.0%	0	-0.9%	-8	-1.9%	-17
Pemex	1.1%	8,986	0.1%	925	-0.8%	-6,863
S.R.E.	0.2%	15	-0.8%	-79	-1.7%	-169
SSPC	1.0%	1,013	0.0%	46	-0.9%	-887
STPS	1.8%	474	0.8%	211	-0.2%	-43
TFJA	0.6%	19	-0.4%	-12	-1.3%	-42
Tribunales Agrarios	1.6%	14	0.6%	5	-0.3%	-3

Nota: La variación y diferencia oficial se calculó a partir del defactor oficial establecido por la SHCP. La variación y diferencia alterna se calculó estimando un defactor 1% más elevado al de la SHCP. La variación y diferencia alterna 2 se calculó con un defactor 2% más elevado al de la SHCP.

Anexo 2: Aportación de recursos de programas seleccionados al Anexo 13 para la Igualdad entre Hombres y Mujeres.

(millones de pesos de 2023)

Enfocados sólo en mujeres

Programa	Promedio 2015-2023	Máximo	2018	2022	2023
Atención a Víctimas	7	11	10	8	8
Transversalidad de la Perspectiva de Género	437	632	427	398	400
Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	537	848	511	496	504
Igualdad de género en el sector educativo	10	69	4	2	1
Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	356	459	338	303	305
Estancias infantiles	2,388	5,855	4,975	na	na
Bienestar Madres Trabajadoras	1,444	2,818	na	2,818	2,692
Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género	201	482	na	441	444
Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	74	141	42	140	141
Atención y prevención de la violencia contra las mujeres	254	328	249	326	328
Monitorear Igualdad entre mujeres y hombres	34	48	48	31	33
Salud materna, sexual y reproductiva	1,869	2,821	2,696	2,208	2,116
Estancias infantiles ISSSTE	2,316	2,592	2,541	2,426	2,379
Servicios de Guardería IMSS	14,042	15,168	13,834	15,168	14,639

Prioritarios

Programa	Promedio 2015-2023	Máximo	2018	2022	2023
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	58,101	191,235	17,094	133,49	191,235
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	6,555	18,777	na	18,106	18,777
Producción para el Bienestar	2,133	4,355	na	4,355	4,206
Jóvenes Construyendo el Futuro	5,447	14,604	na	11,252	11,144
Jóvenes Escribiendo el Futuro	1,796	5,581	na	5,555	5,581
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	8,135	27,818	na	27,767	27,818
Sembrando Vida	4,497	11,884	na	9,971	11,884

Anexo 3. Presupuesto de los Proyectos Prioritarios
(millones de pesos de 2023)

Presupuesto Aprobado

Nombre del Proyecto	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023
Dos Bocas	62.0	49.8	51.1	47.2	47.2	257.3
Tren Maya	7.4	3.0	41.2	66.4	143.1	261.1
Desarrollo del istmo de Tehuantepec	1.1	4.2	4.0	10.5	7.7	27.5
Tren Interurbano México-Toluca	3.7	3.6	7.9	7.3	7.0	29.6
Espacio cultural de Los Pinos y Bosque de Chapultepec		2.0	4.0	4.0	3.7	13.7
Proyectos para construir y conservar las obras hidráulicas de la CONAGUA			4.8	16.1	44.7	65.6
Proyectos prioritarios SICT			15.9	25.6	28.8	70.2
Tren Suburbano Lechería – Jaltocan – AIFA				1.7	1.3	3.0
Total	74.3	62.6	128.9	178.9	283.3	728.0

Presupuesto Ejercido

Nombre del Proyecto	2019	2020	2021	2022 (2T)	2023 Proyecto	2019-2022
Dos Bocas	5.8	42.5	128.9	153.6	47.2	330.8
Tren Maya	0.0	9.1	37.3	53.9	143.1	100.3
Desarrollo del istmo de Tehuantepec	1.0	0.1	0.9	2.4	7.7	4.4
Tren Interurbano México-Toluca	6.0	1.9	0.1	0.01	7.0	7.9
Espacio cultural de Los Pinos y Bosque de Chapultepec			0.2	0.01	3.7	0.2
Proyectos para construir y conservar las obras hidráulicas de la CONAGUA					44.7	ND
Proyectos prioritarios SICT					28.8	ND
Tren Suburbano Lechería – Jaltocan – AIFA				0.1	1.3	0.1

Nota: ND cuando no se especifica cuales son todas las obras que conforman el proyecto.

Edna Jaime

Directora general de México Evalúa

Mariana Campos

Coordinadora del programa de Gasto Público de México Evalúa

**Jorge Cano, Christopher Cernichiaro,
Alberto Pérez y Andrés Pérez**

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. 2022, 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