

INFORME SOBRE
EL GASTO SOCIAL Y DE INVERSIÓN
EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2021



CENTRO MEXICANO DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS Y SOCIALES

Informe sobre el gasto social y de inversión en el
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021

CEMEES
Centro Mexicano de Estudios Económicos y Sociales

Octubre de 2020

Napoleón 54, Moderna 03510,
Benito Juárez, Ciudad de México

cemees.org
cemees.central@gmail.com

PRESENTACIÓN

El confinamiento obligado de la población, como medida de contención de la pandemia, detuvo imprevistamente la actividad económica con efectos desastrosos sobre la endeble economía mexicana. El cese de buena parte de las unidades económicas ocasionó una caída estrepitosa de la producción del país y del flujo de ingresos de trabajadores y empresas. La crisis económica que tenemos enfrente es, como se ha calificado ya, inédita por su gran magnitud y matices. Ésta no es solo una crisis de la demanda, resultado del empobrecimiento de la gran mayoría de la población; sino también, una crisis del sector productivo e, incluso, financiero. En los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), con base en los que se plantea el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2021, se prevé una caída de (-)8% del PIB en 2020 y un crecimiento de 4.6% en 2021. Estas previsiones son más optimistas que cualquiera otras¹. En el segundo trimestre de 2020 el producto mexicano cayó (-)17.3%, la caída más aguda la sufrió el sector de actividades secundarias que fue del orden de (-)23.6%. Con esta última cifra se hilaron cinco trimestres consecutivos de caída de la producción en este sector. En estas condiciones, las políticas de los gobiernos nacionales son determinantes de la escala y duración de las crisis económicas.

El crecimiento económico de un país está fundamentalmente determinado por la formación de nuevo capital físico y por la suma de trabajadores realizando una actividad productiva en los términos de la productividad promedio. En condiciones de crisis ambos elementos disminuyen porque las empresas no invierten. De acuerdo con INEGI, la inversión fija bruta en el segundo trimestre de 2020 se contrajo en 29.8%, contracción que nos colocó, en este rubro, en los mismos niveles de 1998 (Santaella, 2020). El gasto público es el mecanismo con mayor capacidad para acortar y limitar la magnitud de las crisis económicas cual sea su naturaleza; para hacerlo debe ser suficiente (para amortiguar la caída de la inversión privada y contener la pérdida de empleo) y volcarse al incremento de la capacidad productiva del país. Ninguno de estos requisitos se cumple en el PPEF 2021.

En los CGPE, el gobierno de la Cuarta Transformación afirmó que la caída de la economía había tocado fondo y que la recuperación económica iría de la mano con la eminente recuperación de la producción en EE.UU. En el mismo documento se valora que los gastos en transferencias e inversión, instrumentadas ya en 2020, eran medidas suficientes para contener la caída de la producción nacional para lo que resta del año 2020 y el 2021². Sin embargo, en el PPEF 2021

¹ Las proyecciones de otras instituciones indican una caída mayor del PIB para 2020: Citibanamex estima una baja del (-)11.2%; BBVA Bancomer del (-)10%, y FITCH del (-)10.8%. Los pronósticos de crecimiento de estas mismas corporaciones para 2021 están por debajo de las de la SHCP: 4.1%, 3.7% y 4.4%, respectivamente.

² “Las acciones del Gobierno de México también han considerado que ya se contaba con programas sociales desplegados, focalizados en los grupos más vulnerables a choques económicos [...] y cuyo andamiaje es fácilmente adaptable o

el incremento en términos reales del gasto total es de apenas 1.3% en relación con el de 2020 y el de inversión prácticamente cero. Por otro lado, los programas prioritarios de la Cuarta Transformación suman 438 mil millones de pesos (mmp) monto equivalente a 1.7% del PIB y 6.9% del gasto total; de los cuales 335 mmp se refieren a transferencias monetarias directas y solo 103 mmd a proyectos de inversión.

En suma, no existe la política económica para enfrentar el embate de la crisis económica. No solo porque los montos presupuestados se quedan muy cortos para ello, sino porque la propuesta preconiza el gasto en consumo de los hogares mediante los programas de transferencias en detrimento de la inversión, del consumo productivo, el componente más volátil del PIB y determinante del crecimiento económico.

Como cualquier otra crisis, los impactos negativos de una contracción económica más importantes lo sufren los trabajadores. En el período de cese de la actividad casi 12 millones de trabajadores perdieron su fuente de ingreso. Ninguno de los programas de transferencias considera a estos desocupados. Hay, por otro lado, 500 mil empresas que se hallan en peligro de extinción (8% del total de las unidades económicas).

En estas condiciones, las prioridades de nuestra sociedad son: a) garantizar a la población las condiciones mínimas de vida; b) contener la reducción de la actividad económica y del empleo; y c) impulsar el incremento de la capacidad productiva, sobre todo de los sectores prioritarios para nuestro mercado interno. El gasto público debería reflejarlas.

El presente documento es una revisión del PPEF 2021. A través de sus componentes se evalúa en qué medida se responde a estas prioridades. Primero se analiza lo correspondiente al Gasto Social. Aquí nos ocupamos de los cambios relevantes en los rubros de Bienestar, Educación y el Campo. Un segundo apartado está dedicado a examinar las variaciones en el Gasto en Inversión. La sección tercera se ocupa del estudio del Federalismo, esto es, la participación que los estados y municipios tienen en el gasto público federal.

escalable. En la misma línea, las medidas han sopesado que ya estaban en desarrollo los grandes proyectos de infraestructura, como el nuevo Aeropuerto Felipe Ángeles, la Refinería de Dos Bocas, el Corredor Interoceánico y el Tren Maya, que generan empleos y actividad económica en el corto plazo.”

RESUMEN

GASTO SOCIAL

1. Programas de bienestar

- Los cambios más importantes en el ramo 20, que corresponde al de Bienestar, son la eliminación de cuatro programas y la creación de uno, acción que mantiene la continuidad de reducir programas sociales.
- Tan solo a 3 programas -Pensión para Adultos Mayores, Sembrando Vida y Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad Permanente- se le destinan el 94.6% del presupuesto total del Ramo 20.
- Se le atribuyen más objetivos de los que pueden alcanzar, a pesar de que por sí solos no superan la línea de bienestar mínimo en zonas urbanas. El mercado se mantiene como el responsable de la asignación de recursos.

2. Educación

- Por cada 10 pesos destinados a educación, el PPEF 2021 dará cuatro pesos con 10 centavos para educación superior; tres pesos y 60 centavos para educación media; un peso con 70 para educación básica, y los restantes 60 centavos, para posgrado, educación para adultos y otros servicios educativos.
- En el PPEF 2021, se eliminaron programas presupuestarios cuya asignación conjunta ascendió en 2020 a más de 11 mil millones de pesos, y 40 programas más experimentaron recortes en su asignación real con respecto al presupuesto anterior.
- En el PPEF 2021, hubo solo tres programas con un incremento presupuestario significativo, La Escuela es Nuestra, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y Jóvenes Escribiendo el Futuro, con incrementos reales de tres mil, dos mil y mil millones de pesos, respectivamente.

3. El campo

- El Presupuesto Especial Concurrente (PEC) tiene una caída en su presupuesto de 9.3% en términos reales de 2018 a 2021.
- La actual administración eliminó la Vertiente Laboral, y si no le hacen cambios al PPEF 2021 desaparecerá la Vertiente Financiera. La Vertiente Medio Ambiente sufre grandes recortes, de 2018 a 2021 tiene una caída del 80% en términos reales. En la Vertiente Educación hay un aumento en becas, pero las instituciones de enseñanza e investigación agrícola mantienen un presupuesto similar al de años anteriores.
- La Vertiente Competitividad, que concentra los programas de fomento al sector agropecuario, sufre un recorte del 47% en términos reales de 2018 a 2021. La Vertiente Infraestructura, que concentra los programas destinados al medio rural relacionados con infraestructura pública, tanto para proveer servicios públicos a las comunidades rurales como infraestructura para el sector agropecuario, sufre una caída del 10% en términos reales de 2018 a 2021.

GASTO EN INVERSIÓN

Gasto en obra pública

- El gasto público en inversión física representa 2.1% del PIB en el PPEF 2021. Un monto negligente en la situación de una crisis económica de una magnitud sin precedentes.
- El gasto público en inversión física se concentra mayoritariamente en la expansión de la capacidad de producción de petróleo crudo y el proyecto turístico del Tren Maya.
- Se deja de lado la inversión en obra pública social lo que implica no solo que no haya posibilidad de mejorar las condiciones materiales de los centros urbanos, sino el deterioro de la ya existente.

DEL FEDERALISMO

- Los principales ingresos de los estados y municipios sufrieron grandes recortes respecto a 2020: las Participaciones Federales de 6.4% y las Aportaciones Federales de 1%, en términos reales.
- El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), que por ley tiene la función de cubrir las disminuciones de las participaciones causadas por la caída en la producción, respecto a lo programado, tuvo recortes del 19.6%.
- Estos recortes presupuestarios harán que los gobiernos estatales y municipales no puedan proveer los servicios públicos, en calidad y cantidad, que antes otorgaban; pasarán entonces el costo al individuo particular, afectando así la economía familiar.

GASTO SOCIAL

1. PROGRAMAS DE BIENESTAR

El presupuesto que se considera para el bienestar del país en el PPEF 2021 es de 189,970,648,206 pesos, cantidad que corresponde al 3.01% del gasto total. El incremento nominal fue de 4.69%, mientras que el incremento real fue de 0.047% con respecto al PEF de 2020.

Se presupuestan 16 programas, cuatro menos que en 2020 (Tabla 1). Se eliminan: 1) Fomento a la Participación Ciudadana, 2) Programa al Fomento a la Economía Social, 3) Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, y 4) Subsidios a Programas para Jóvenes. Así, también, se agrega el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijos e Hijas. Esta característica de reducción de programas es propia de la actual administración, pues en 2018 se contaban con 25 programas sociales. En esta misma línea, observamos que hay programas a los que poco a poco se les va quitando presupuesto, tal es el caso de los programas Evaluación de los Programas Sociales, y el de Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural, a los que se les ha quitado una cuarta parte de su presupuesto; al programa Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno, más de la mitad.

Tabla 1. Variación en la asignación presupuestal a Programas de Bienestar

Nombre programa presupuestario	2020	2021	variación
	(mp de 2013)		
Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos	-	569.5	ND
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	2,980.5	3,774.7	26.6
Promoción y Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social	5,763.3	7,145.8	24.0
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	19,300.5	21,732.6	12.6
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	175,846.2	189,915.5	8.0
Servicios a Grupos con Necesidades Especiales	390.3	413.5	5.9
Sembrando Vida	38,751.2	40,678.3	5.0
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	378.7	391.6	3.4
Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad	43.1	43.7	1.3
Seguro de Vida para Jefas de Familia	15.3	14.9	-2.4
Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social	333.6	320.0	-4.1
Actividades de Apoyo Administrativo	1,073.4	1,018.6	-5.1
Articulación de Políticas Integrales de Juventud	32.1	30.3	-5.7
Evaluación de los Programas Sociales	473.7	358.9	-24.2

Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural	955.7	692.0	-27.6
Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno	42.0	17.3	-58.9
Fomento a la Participación Ciudadana	3.9	-	-100
Programa de Fomento a la Economía Social	194.6	-	-100
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	91.9	-	-100
Subsidios a Programas para Jóvenes	13.1	-	-100

Fuente: PEF 2020 y PPEF 2021

El 94.6% del presupuesto de este ramo, se destina a tres programas: Pensión para el Bienestar de las Personas Mayores (71.2%), Sembrando Vida (15.2%) y Pensión para Personas con Discapacidad Permanente (8.1%). Cada programa se mantiene en su proporción respecto al gasto total del ramo; es decir, respecto a 2020, no hay reorientaciones del gasto dentro del ramo, a pesar de los incrementos (Tabla 2).

Tabla 2. Programas de Bienestar como porcentaje del gasto total asignado al ramo

Nombre Programa presupuestario	2020	2021
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	71.29	71.10
Sembrando Vida	15.71	15.23
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	7.82	8.14
Promoción y Evaluación de la Eolítica de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social	2.34	2.68
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	1.21	1.41
Actividades de Apoyo Administrativo	0.44	0.38
Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural	0.39	0.26
Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos	0.00	0.21
Servicios a Grupos con Necesidades Especiales	0.16	0.15
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	0.15	0.15
Evaluación de los Programas Sociales	0.19	0.13
Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social	0.14	0.12
Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad	0.02	0.02
Articulación de Políticas Integrales de Juventud	0.01	0.01
Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno	0.02	0.01
Seguro de Vida para Jefas de Familia	0.01	0.01
Fomento a la Participación Ciudadana	0.00	0.00
Programa de Fomento a la Economía Social	0.08	0.00
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	0.04	0.00
Subsidios a Programas para Jóvenes	0.01	0.00

Fuente: PEF 2020 y PPEF 2021

Los incrementos al presupuesto se destinan principalmente a los tres programas clave del ramo; de los 8.9 mil millones de pesos adicionales, 5.7 mil millones van a pensiones para adultos mayores. A las transferencias monetarias se les sigue otorgando la responsabilidad de cubrir el objetivo de la Secretaría de Bienestar, que es el de “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad”. Tomemos un ejemplo, el programa de pensiones para el bienestar de las personas mayores toca varios ejes transversales: Desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, Desarrollo rural sustentable, Igualdad entre mujeres y hombres, Atención a grupos vulnerables y Superación de la pobreza. Es decir, estos objetivos, según el gobierno, se pueden cubrir con una transferencia de 1,275 pesos mensuales. Para dar cuenta de lo que este monto puede impactar en la vida de las personas, tomemos como referencia la canasta alimentaria, que es igual a la línea de pobreza extrema por ingresos. En las zonas urbanas asciende a 1,661.39 pesos mensuales, mientras que en las zonas rurales es de 1,192.06 pesos mensuales. Ahora bien, si los apoyos son apenas suficientes para cubrir las necesidades mínimas de alimentación, ¿por qué cargarle los demás objetivos? Se observa que hay una sobreestimación del alcance de dichos programas.

En diferentes ocasiones, el presidente ha dicho que la recuperación económica, vendrá “desde abajo”, haciendo referencia a que los programas sociales también son el sustento de la recuperación económica, a través de su incidencia en el consumo. He aquí la justificación para recargar el gasto público en estos programas. La apuesta del gobierno es que el mercado, por sí solo, responderá al estímulo de la demanda del mercado interno. Esta estrategia obvia los daños que la crisis a causado en el aparato productivo, y a las personas que pasaron a formar parte de los grupos vulnerables, mismas que aún no se contabilizan en la lista de beneficiarios de los programas de asistencia social. Cuantitativamente, las transferencias monetarias no sostendrán el consumo, y si lo hicieran, esta vía de recuperación es completamente insuficiente.

A la lista de soluciones, se agrega el problema de la desigualdad. Dentro del modelo neoliberal se ha acelerado la brecha de desigualdad que hay en México. Estas condiciones no son deseables para una economía, pues, como dice Ostry (2014)³ “la desigualdad puede perjudicar el crecimiento porque priva a los pobres de la capacidad para mantenerse saludables y acumular capital humano, genera inestabilidad política y económica que reduce la inversión e impide el consenso social requerido para hacer ajustes cuando hay choques y sostener el crecimiento”. Los mecanismos de mercado son el origen del desigual reparto de la riqueza; los

³ Ostry, J. D., Berg A., & Tsangarides C. G. (2014). Redistribución, desigualdad y crecimiento. *Revista de Economía Institucional*, 16, 53-81.

programas que implementa el gobierno federal son paliativos temporales, mas no remedio a este problema. Mientras el mercado siga siendo el responsable de asignar los recursos, la desigualdad, muy a pesar de las ayudas del gobierno, seguirá su curso ascendente. En suma, las transferencias monetarias, a pesar de ser necesarias, no tienen la capacidad de sostener el crecimiento económico, ni la recuperación productiva, ni el consumo, ni la erradicación de la desigualdad. Sostener lo contrario es, en los hechos, renunciar de facto a la resolución real de estas cuestiones.

2. EDUCACIÓN

El presupuesto para educación del PPEF 2021 es de 338 mil 46 millones de pesos. Esto es, 5.4% del gasto neto total, lo que representa un aumento nominal del 3.6%, de 0.4% en términos reales, con respecto al presupuesto de 2020. Esta cantidad, asignada al ramo 11 en su conjunto, se reparte en cuatro funciones; de estas, la que mayor recurso recibe es la destinada específicamente a actividades de educación, que concentra el 93.1% del presupuesto total del ramo.

Sobre la distribución del presupuesto en subfunciones: cuatro pesos con 10 centavos, de cada 10, están destinados a educación superior; tres pesos y 60 centavos son para educación media superior; un peso con 70, para educación básica, y los restantes 60 centavos son para posgrado, educación para adultos y otros servicios educativos. Cabe aclarar que esta distribución, presentada en la Tabla 3, que privilegia la educación superior y media superior, no representa ningún cambio significativo con las asignaciones anteriores. Sin embargo, hubo algunos movimientos entre subfunciones. El mayor cambio entre el presupuesto de 2020 y el proyectado para 2021 es que este último conlleva un recorte real de -26.7% en educación para adultos y otro de -3.2% en educación básica; al tiempo que otorga un aumento real de 8.1% a otros servicios educativos, donde se encuentran apoyos a organizaciones educativas de diverso tipo. Por lo demás, educación media superior experimentó un ligero aumento real de 2.2%, mientras educación superior y posgrados experimentaron recortes reales de -0.05% y -0.08%, respectivamente.

Tabla 3. Comparativa de asignación presupuestal para educación, por subfunciones (mmp de 2013)

Subfunción	2020	2021	Diferencia	Porcentaje
Educación Básica	39.16	37.89	-1.26	-3.22
Educación Media Superior	78.31	80.04	1.74	2.22
Educación para adultos	1.58	1.16	-0.42	-26.70
Educación Superior	92.70	92.65	-0.05	-0.05
Otros servicios educativos	6.89	7.45	0.56	8.14
Posgrado	4.70	4.70	0.00	-0.08

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

No obstante, al interior de las subfunciones hubo movimientos importantes. En primer lugar, desaparecieron varios programas para aumentar los montos destinados a programas de transferencias. En la Tabla 4 se muestran los programas eliminados y el monto destinado

durante 2020. Como se puede apreciar, el monto total de los programas desaparecidos ascendió a más de 11 mil millones de pesos, lo que, mutatis mutandis, quedó libre para su aplicación a otros programas en lo proyectado para 2021. Por otro lado, solo se creó un nuevo programa, el de Normalización y Certificación en Competencias Laborales, dentro de la subfunción Educación Media Superior, con una asignación de 3 mil 688 millones de pesos.

Tabla 4. Recursos liberados por los programas del Ramo 11 eliminados en el PPEF 2021 (mmp de 2013)

Programa	Asignación 2020
Atención a la Diversidad de la Educación Indígena (PADEI)	0.09
Atención Educativa de la Población Escolar Migrante (PAPEM)	0.09
Desarrollo de Aprendizajes significativos de Educación Básica	0.16
Escuelas de Tiempo Completo	5.10
Programa Nacional de Convivencia Escolar	0.22
Programa Nacional de Reconstrucción	0.01
Expansión de la Educación Media Superior y Superior (MS)	0.23
Formación y certificación para el trabajo	3.66
Mantenimiento de infraestructura	0.01
Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias	0.01
Carrera Docente en UPES	0.25
Expansión de la Educación Media Superior y Superior (S)	0.35
Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	1.04
Mantenimiento de infraestructura	0.03
Evaluaciones de la calidad de la educación	0.13
Sistema de Información y Gestión Educativa	0.08
Total	11.47

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con respecto a los demás programas presupuestarios, fueron varios los que presentaron recortes. El monto total de estas reducciones asciende, en términos reales, a 2 mil 99 millones de pesos, y lo que más destaca son las fuertes disminuciones al Programa de Formación Profesional Docente que, proporcionalmente, pierde la mitad de sus recursos. Por otro lado, los programas con más reducciones en términos absolutos son el de Educación inicial y básica comunitaria, que, en términos reales perdió 588 millones de pesos con respecto a la asignación previa y el programa de Educación para Adultos (INEA), que redujo su asignación en mil millones. En la Tabla 5 se presentan todos los datos.

En términos reales, el número de programas presupuestarios con recortes es de 40. Claro está que algunos programas experimentaron recortes menores al millón de pesos o menores al 1% de su presupuesto, lo que en teoría no tendría que afectar gravemente su desempeño; sin embargo, en la realidad, estos tampoco experimentarán ninguna mejoría. Por otro lado, los

programas que se encuentran esta situación son solo 12. Los otros 28 programas experimentarán reducciones mayores que podrían afectar de manera importante su funcionamiento.

Tabla 5. Programas presupuestarios con recortes en el PPEF 2021 (mmp de 2013)

Programa	2020	2021	Diferencia	Porcentaje
Educación Básica				
Actividades de apoyo administrativo	0.133	0.130	-0.003	-2.20
Educación inicial y básica comunitaria	3.312	2.724	-0.588	-17.76
Expansión de la educación inicial	0.588	0.587	-0.002	-0.30
Fortalecimiento de los servicios de educación especial	0.043	0.041	-0.001	-3.32
Producción y distribución de libros y materiales educativos	2.275	2.259	-0.016	-0.70
Producción y transmisión de materiales educativos	0.106	0.091	-0.015	-14.22
Programa de Becas Elisa Acuña	0.035	0.035	-0.000	-0.35
Programa Nacional de inglés	0.535	0.465	-0.069	-12.99
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	0.125	0.062	-0.062	-49.83
Educación Media Superior				
Actividades de apoyo administrativo	0.163	0.155	-0.009	-5.32
Apoyos a centros y organizaciones de educación	0.045	0.043	-0.001	-3.32
Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con discapacidad (PAPFEMS)	0.024	0.019	-0.005	-22.65
Diseño de la Política Educativa	0.092	0.065	-0.027	-29.31
Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	0.001	0.001	-0.000	-35.96
Normar los servicios educativos	0.018	0.012	-0.006	-35.86
Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa	0.026	0.026	-0.000	-0.81
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	0.030	0.015	-0.016	-51.66
Servicios de Educación Media Superior	2.627	32.482	-0.145	-0.44
Subsidios para organismos descentralizados estatales	20.98	20.911	-0.073	-0.35
Educación para adultos				
Actividades de apoyo administrativo	0.090	0.088	-0.003	-2.90
Educación para Adultos (INEA)	1.487	1.068	-0.419	-28.15
Educación Superior				
Apoyos a centros y organizaciones de educación	0.327	0.316	-0.011	-3.32
Diseño de la Política Educativa	0.055	0.054	-0.000	-0.24
Normar los servicios educativos	0.107	0.103	-0.005	-4.31
Programa de Becas Elisa Acuña	2.835	2.733	-0.102	-3.60
Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa	0.005	0.003	-0.002	-39.43
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	0.179	0.094	-0.085	-47.63
Proyectos de infraestructura social del sector educativo	0.275	0.171	-0.104	-37.93
Subsidios para organismos descentralizados estatales	4.970	44.814	-0.156	-0.35
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	0.726	0.702	-0.024	-3.32
Otros servicios educativos				
Educación Física de Excelencia	0.299	0.188	-0.111	-37.08
Normalización y certificación en competencias laborales	0.041	0.037	-0.004	-10.81
Normar los servicios educativos	0.246	0.239	-0.007	-2.90
Políticas de igualdad de género en el sector educativo	0.001	0.001	-0.000	-2.21

Producción y transmisión de materiales educativos	0.115	0.113	-0.002	-1.71
Programa de Becas Elisa Acuña	0.037	0.037	-0.000	-0.35
Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa	0.142	0.124	-0.018	-12.89
Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones	0.003	0.002	-0.001	-37.16
Posgrado				
Programa de Becas Elisa Acuña	0.057	0.056	-0.001	-1.66
Subsidios para organismos descentralizados estatales	0.888	0.885	-0.003	-0.35

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Finalmente, resta revisar los programas que recibieron aumentos. Como se puede apreciar en la Tabla 6, los principales programas beneficiados fueron tres: La escuela es nuestra, Beca universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y Jóvenes escribiendo el futuro, con incrementos reales de tres mil, dos mil y mil millones, respectivamente.

Tabla 6. Programas presupuestarios con aumentos en el PPEF 2021 (mmp de 2013)

	2020	2021	Diferencia	Porcentaje
Educación Básica				
Diseño de Política Educativa	0.0519	0.0520	0.0001	0.27
La Escuela es Nuestra	5.3553	8.7336	3.3783	63.08
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	22.4171	22.7132	0.2961	1.32
Educación Media Superior				
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	21.3285	23.5912	2.2627	10.61
Programa de Becas Elisa Acuña	0.0989	0.1005	0.0015	1.54
Educación Superior				
Jóvenes Escribiendo el Futuro	5.7202	7.2373	1.5171	26.52
Servicios de Educación Superior y Posgrado	36.2621	36.4207	0.1586	0.44
Otros servicios educativos				
Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación	1.9082	2.3614	0.4532	23.75
Diseño de la Política Educativa	0.9634	1.2711	0.3078	31.95
Posgrado				
Servicios de Educación Superior y Posgrado	3.7583	3.7585	0.0002	0.01

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Estos son, de manera detallada, los movimientos entre programas presupuestarios. Como se puede apreciar, los recortes fueron la norma, sacrificándose programas para la formación docente, infraestructura y para la atención a diversos grupos vulnerables, todo lo cual se reorientó, fundamentalmente a programas de becas y al programa la escuela es nuestra. Cabe señalar que este último programa es, en cierto modo, el que se ocupará de la infraestructura

escolar entre los planteles de educación básica. El programa ya operó en 2020, aunque aún no hay una evaluación puntual de su funcionamiento. Teóricamente, la fortaleza de este programa es que promueve la participación de la comunidad escolar en la resolución de sus problemas de infraestructura y equipamiento. Sin embargo, la medida también puede acarrear toda una serie de complicaciones como elevación de costos de obra o la realización de obras de menor calidad, lo que podría traer riesgos innecesarios. Claro está que estas no son consecuencias necesarias, sino riesgos probables que derivan de un aumento en la heterogeneidad de las decisiones y los resultados observados. Asimismo, no son claros los criterios de asignación de recursos, por lo que puede prestarse a un manejo político de estos.

De acuerdo con el informe presentado por el Secretario de Educación, Esteban Moctezuma Barragán, en Palacio Nacional, el 16 de junio de 2020, se habían asignado recursos para poco más de 50 mil escuelas, con lo que cubrían el 96% del gasto presupuestado. Sin embargo, de acuerdo con datos de la SEP, en 2018 había más de 90 mil planteles de preescolar, 96 mil 508 de primaria y 39 mil 967 de secundaria. En total, se estaría hablando de más de 226 mil planteles. Ahora bien, es probable que en estos datos se considere el número de registro del plantel y no las instalaciones físicas, por lo que habría más de una escuela utilizando las mismas instalaciones, lo que reduciría el número de planteles. Sin embargo, e incluso considerando solo la mitad de los planteles, el número de planteles ascendería a más de 100 mil. En pocas palabras, la cobertura es insuficiente. De aquí resulta que la falta de criterios claros abre la puerta al probable uso discrecional de los mismos, que es una de las advertencias que se han hecho con respecto a los programas sociales del actual gobierno.

En este sentido, el programa guarda una semejanza con las políticas de transferencias, pues, aunque en estricto sentido no constituye un ingreso para la comunidad escolar, puede generar un efecto político similar en la percepción del apoyo gubernamental recibido. Uno de los riesgos del programa, entonces, es que caiga en la misma lógica clientelar que se ha acusado en otros programas del actual gobierno.

El panorama educativo que se retrata en el nuevo presupuesto es poco alentador. En principio, se mantiene y ahonda el esquema que prioriza los niveles superiores por sobre la educación básica. En segundo lugar, se disponen menos recursos para escuelas y maestros, y menos recursos específicos para diversos grupos vulnerables; en cambio, se destinan más recursos a transferencias directas. En pocas palabras, se vulnera al sistema educativo en su conjunto para transferir el dinero a los estudiantes. Y no es que las transferencias estén mal en sí mismas. El problema es que las acciones en beneficio de una parte van en detrimento del conjunto, y la

educación no puede atenderse de forma unilateral. El presupuesto proyectado para 2021, en pocas palabras, repite los fallos de presupuestos pasados y genera nuevas debilidades, sin que esto se traduzca, necesariamente, en el mejoramiento de las condiciones de educabilidad de los estudiantes.

3. EL CAMPO

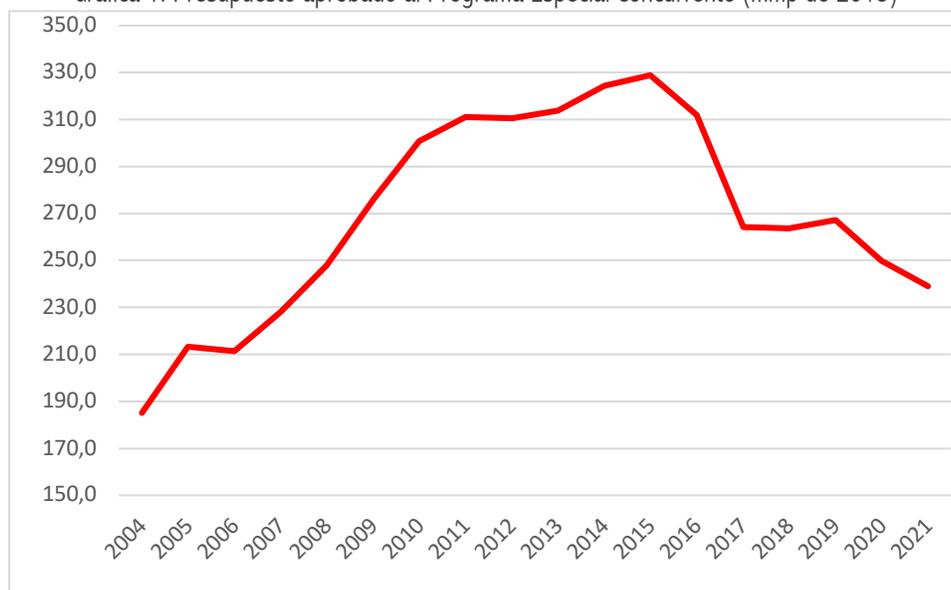
Presupuesto al Programa Especial Concurrente (PEC)

Para evaluar el PPEF 2021, en lo correspondiente al sector agropecuario y al medio rural, primero revisamos los recursos que le destinaron los gobiernos anteriores. A partir de la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en 2001 y con la creación del PEC en 2003, todo lo relacionado al medio rural se presupuestó en este programa. Al inicio se dividió en 10 vertientes: Financiera, Competitividad, Medio Ambiente, Educativa, Laboral, Social, Infraestructura, Salud, Agraria y Administrativa. Los recursos bajo la etiqueta de cada vertiente se canalizan a las secretarías que instrumentan los programas.

En la Gráfica 1 se observa el comportamiento del presupuesto otorgado al PEC, de 2004 a 2021, en términos reales. Hay dos tendencias: la primera, de 2004 a 2015, muestra una tasa de crecimiento media anual de 5.3%; la segunda, a partir de 2015, el inicio de la caída del presupuesto destinado al desarrollo rural a una tasa anual del 5.1% en términos reales. En el periodo correspondiente a la administración actual, de 2018 a 2021, la tendencia continua en la senda de los recortes: lo asignado disminuyó en 9.3% en estos años.

¿Cómo afecta la caída del presupuesto del PEC al desarrollo rural? Además del impacto directo en los ingresos y bienestar de las familias beneficiarias de los programas integrados en el PEC, se frena también el crecimiento y desarrollo económico de las zonas rurales. Por un lado, se deterioran los servicios educativos, de salud y alimentación, y por el otro, ya no se construye nueva infraestructura social y productiva. Estos efectos redundan en el estancamiento de la productividad en el campo. El resultado final, mayor arraigo de la pobreza y marginación en las zonas rurales.

Gráfica 1. Presupuesto aprobado al Programa Especial Concurrente (mmp de 2013)

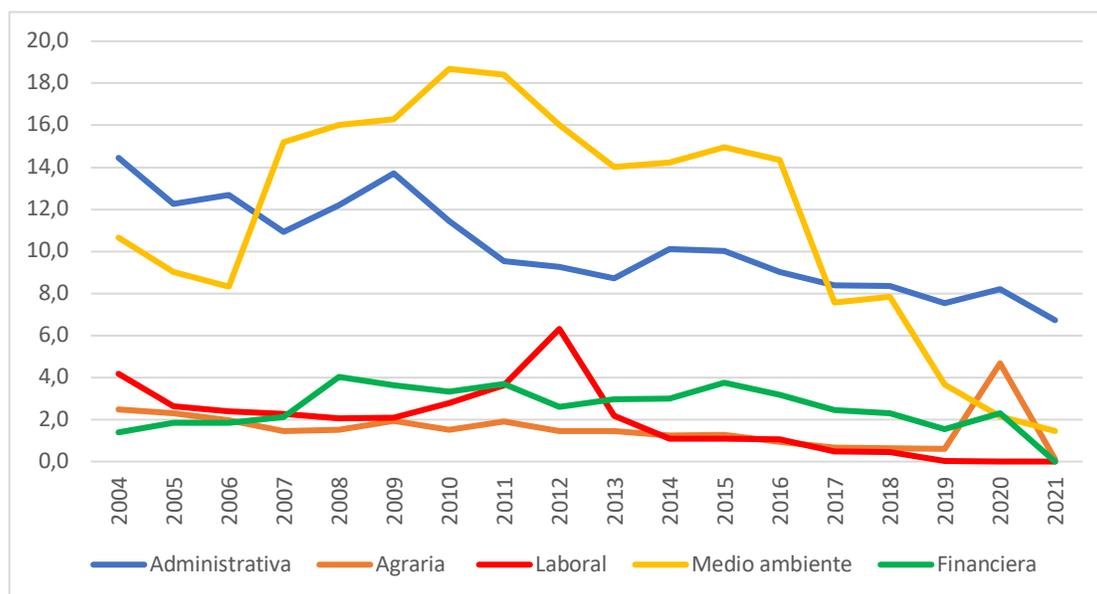


Fuente: elaboración propia con datos del PEF, varios años, y con el PPEF 2021

Presupuesto por vertientes

El PEC inició con 10 vertientes, actualmente opera con ocho. En el presupuesto de 2020 se eliminó la Vertiente Laboral, que atendía a los jornaleros y trabajadores temporales; el de 2021 ya no asigna recursos a la Vertiente Financiera. La Gráfica 2 muestra el comportamiento del presupuesto asignado en las cinco vertientes que menos recursos han recibido. Las vertientes agraria, laboral y financiera no presentan mucha variación antes del 2018. Sin embargo, en todas, la tendencia ha sido a la baja, incluyendo el periodo de la administración actual. El repunte de 2020 en la Vertiente Agraria se debe a la asignación de 6 mil 229.8 millones de pesos como parte del programa Sembrando Vida; este aumento se pierde al año siguiente, solo se le asigna 154. 3 millones de pesos, y se eliminan los programas Conflictos Agrarios y Registros Agrarios.

Gráfica 2. Presupuesto por vertientes (mmp de 2013)



Fuente: elaboración propia con datos del PEF, varios años, y con el PPEF 2021

La Vertiente Administrativa decreció a una tasa de 4.3% anual en términos reales. En esta vertiente se presupuestan los recursos destinados a operar instituciones importantes para el sector agropecuario como: la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA), CONAPESCA, CONAZA, INCA RURAL, SENASICA, entre otras. Sino le hacen cambios al proyecto de presupuesto 2021, los recursos destinados a esta vertiente tendrán una caída del 20%, en términos reales, respecto a 2018. Reducir el presupuesto a esta vertiente afecta actividades esenciales como la comercialización, la sanidad e inocuidad alimentaria, la información estadística, la capacitación, etc. La Tabla 7 muestra los recortes en términos nominales a los principales programas de esta vertiente.

Tabla 7. Principales programas de la Vertiente Administrativa

Vertiente Administrativa (millones de pesos)					Tasa de crecimiento (%)
PROGRAMAS	EPN	AMLO			
	2018	2019	2020	2021	
ASERCA	252.8	215.4	177.1	153.6	-39.2
Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de azúcar	13.7	11.2	12.3	15.9	16.1
CONAPESCA	811.3	716.2	655.1	584.3	-28.0
CONAZA	67.8	54.5	57.3	59	-13.0
FEESA	8.9	5.4	5.7	5.7	-36.0
FIRCO	253.2	227.3	262	255.1	0.8
INCA RURAL	28	24.2	33.8	32.1	14.6
SENASICA	1,992.8	1,728.4	1,909.3	1,628.0	-18.3

SIAP	109.4	104.6	118.7	91.6	-16.3
SNICS	43	36.8	61.6	55.1	28.1
REGISTRO AGRARIO	2,129.1	2,114.4	3,176.8	2,042.5	-4.1
TRIBUNALES AGRARIOS	981	831.4	850.6	800.9	-18.4

Fuente: PEF 2018, 2019, 2020, y PPEF 2021

La Vertiente Medio Ambiente también ha visto reducidos sus recursos, sus programas poco a poco van desapareciendo. De 2015 a 2021, la caída en el presupuesto es de 30% media anual; y del 80%, en términos reales, de 2018 a 2021. En 2018 la vertiente contaba con 17 programas, el presupuesto 2019 eliminó seis. Entre ellos, los que atendían prácticas sustentables de los productores pecuarios e infraestructura para el uso eficiente y sustentable del suelo y agua, además del Programa de Empleo Temporal, enfocado a evitar y controlar los incendios forestales; en 2020 se eliminaron otros cinco programas dirigidos a la sustentabilidad pesquera. Para 2021, solo se otorgan recursos a seis programas y con grandes recortes. El medio ambiente y la sustentabilidad de los recursos naturales de México, no se encuentran entre las prioridades del gobierno de la Cuarta Transformación. La Tabla 8 muestra los recortes a los principales programas de la vertiente.

Tabla 8. Principales programas de la vertiente Medio Ambiente

Vertiente Medio Ambiente (millones de pesos)					Tasa de crecimiento (%)
PROGRAMAS	EPN	AMLO			
	2018	2019	2020	2021	
Agricultura y desarrollo rural	4,372.6	1,138.4	131.6	119.5	-97.3
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuicola	243	149.7	Eliminado	N.A	N.A
Desarrollo de la Acuicultura	209.5	129.1	Eliminado	N.A	N.A
Ordenamiento y Vigilancia Pesquera y Acuicola	33.5	20.6	Eliminado	N.A	N.A
Programa de Fomento a la Agricultura	322.5	145	Eliminado	N.A	N.A
Energías Renovables	322.5	145	Eliminado	N.A	N.A
Forestal	3,650.1	2,496.5	1,713	1,515.3	-58.5
Protección al medio ambiente en el medio rural	1,917.3	1,198.8	1,069.3	400.9	-79.1
Desarrollo Regional Sustentable	246.1	181.3	177.8	142.2	-42.2
PROFEPA	267.9	218.4	216.5	206.3	-23.0
Vida Silvestre	1,071.6	799.1	675	52.4	-95.1

Fuente: PEF 2018, 2019, 2020, y PPEF 2021

La Vertiente Financiera tampoco es de las relevantes en el presupuesto, a pesar de su papel fundamental en la promoción de las actividades del sector agropecuario. En 2018 había cinco programas de apoyo al financiamiento rural, entre ellos BANSEFI, que en 2019 se convirtió en Banco del Bienestar. En este año, la vertiente sufrió una caída del presupuesto en términos reales con respecto a 2018. En 2020 tuvo un incremento real del 47.4% respecto a 2019.

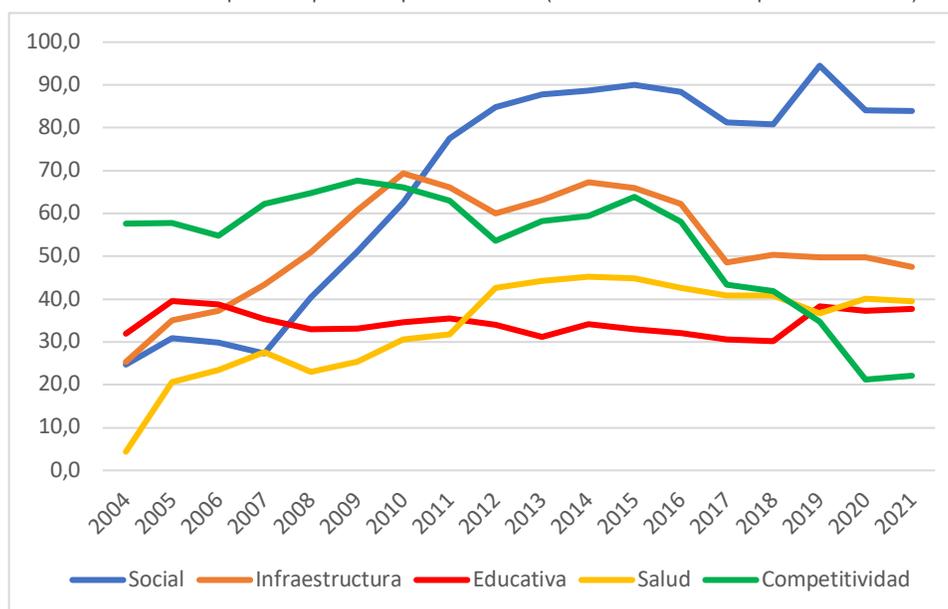
Este cambio no fue para incrementar los apoyos de financiamiento y seguros al medio rural, sino para transformar a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) en Financiera Nacional Agropecuaria (FINAGRO), en la que se integraron ASERCA, FIRCO, FOCIR y AGROASEMEX, para concentrar los servicios de comercialización y de apoyo al financiamiento en el sector rural. Además, en 2020 no se le destinó presupuesto a FIRA y a FORCIR, instituciones que otorgan crédito a las actividades agropecuarias. En PPEF 2021 se terminó de eliminar esta vertiente.

Es importante destacar que uno de los factores que determinan el bajo nivel de productividad en el sector agropecuario es el acceso restringido al crédito y seguros, por parte de los productores de pequeña y mediana escala. Solo el 10% del total de los productores tiene acceso a crédito (ENA, 2017), es decir, 9 de cada 10 productores no puede financiar sus proyectos productivos, ni aumentar su escala productiva a través de crédito. Este problema data de la década de los noventa del siglo pasado y ningún gobierno se ha propuesto atender el problema de forma seria. El gobierno actual en vez de resolverlo, lo agudiza eliminando la Vertiente Financiera.

En la Vertiente de Salud se etiquetan los recursos destinados a atender todo lo relacionado a la salud de la población que habita en las zonas rurales. Los recursos de este rubro presentan una ligera caída en términos reales a partir del 2015, tal como se muestra en la Gráfica 2.1. Con el gobierno actual, el presupuesto para 2021 de esta vertiente es menor en 3% en términos reales, respecto al 2018.

En la Vertiente de Educación se etiquetan los recursos para las universidades de carácter agrícola, los institutos de investigación y becas. Desde 2004 hasta 2018 su presupuesto ha disminuido en 0.3% en términos reales; con la actual administración, la tendencia cambia. De 2018 a 2021 hay un incremento del 25% en términos reales. El aumento se concentra en el rubro de becas y en el programa de desarrollo de capacidades. Las instituciones de educación e investigación no tienen aumentos significativos, continuarán operando con recursos similares.

Gráfica 2.1. Presupuesto aprobado por vertientes (miles de millones de pesos del 2013)



Fuente: elaboración propia con datos del PEF, varios años, y con el PPEF 2021

La Vertiente Social es la que más aumentos en el presupuesto ha tenido. Desde 2004 hasta 2021 creció a una tasa media anual de 7.4% en términos reales. Con la creación de la LDRS el estado atendió la pobreza y la alimentación en las zonas rurales a través de transferencias monetarias principalmente, relegando el impulso a las actividades productivas del sector agropecuario como instrumento para mejorar los ingresos y el bienestar de la población.

De 2018 a 2021 la vertiente presentó un incremento de 3.9% en término reales. En 2018 la vertiente operaba con 24 programas, en el presupuesto de 2019 se eliminaron cinco y a más de 10 le disminuyeron recursos; en 2020 eliminaron seis más y la mayoría tuvo recortes. El PPEF 2021 presupuesta recursos solo para ocho programas: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y Sembrado Vida concentran el 92.3% de los recursos de la vertiente. La actual administración se ha ocupado de dismantelar los programas sociales de gobiernos anteriores, para dejar en su lugar aquellos que funcionan con base en transferencias monetarias directas.

La Vertiente Infraestructura provee servicios públicos a las comunidades rurales e infraestructura productiva al sector agropecuario. Estos factores son pieza clave para la acumulación de capital, físico y humano, necesarios para el crecimiento económico en el campo. Sin embargo, la descapitalización en la producción agropecuaria es un hecho sonado que sigue

sin atenderse. A partir de 2010 los recursos para infraestructura disminuyeron a una tasa media anual de 3.3%, en términos reales (Gráfica 2.1). De 2018 a 2021 hay una disminución de 10% en términos reales. En 2019 se eliminaron dos programas, el de Construcción de Caminos Rurales y el de Perforación y Equipamiento de Pozos Agrícolas en estados afectados con sequía. En este mismo año, de los 3 mil 950 millones de pesos que se destinaron al programa de Mantenimiento de caminos rurales, el 63.2% se concentró en el Proyecto Estratégico de Conservación de Infraestructura de Caminos Rurales en los estados de Oaxaca y Guerrero; en el PPEF 2021 estos estados representan el 54.4% del total. Los programas de esta vertiente también han sufrido severos recortes, excepto las Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios. Programas importantes y estratégicos para el sector agropecuario como Infraestructura hidroagrícola y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) tendría un recorte del 79.2% y 21.7% respectivamente con respecto a 2018.

Tabla 9. Principales programas de la Vertiente Infraestructura

PROGRAMAS	Vertiente Infraestructura.				Tasa de crecimiento (%)
	EPN	AMLO			
	2018	2019	2020	2021	
Construcción de Caminos Rurales	1,853.6	0	0	0	-100.0
Mantenimiento de Caminos Rurales	5,760.7	3,950.2	4,337.6	4,593.0	-20.3
IMTA	256.9	224.4	205	201.2	-21.7
Infraestructura Hidroagrícola	2,259.2	793.4	855.6	470.8	-79.2
Programa de perforación y equipamiento de pozos agrícolas en estados afectados con sequía	77.1	0	0	0	-100.0
Programas Hidráulicos	1,921.4	1,944.4	1,849.1	1,510.9	-21.4
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	51,744.6	58,593.2	60,506.5	59,720.5	15.4

Fuente: PEF 2018, 2019, 2020, y PPEF 2021

La Vertiente Competitividad es la que concentra los programas de fomento al sector agropecuario. A partir del 2009 la tendencia es decreciente, de (-)10% anual. En la actual administración la situación no cambió. Con base en el PPEF, de 2018 a 2021, la caída sería del 47% en términos reales. En 2018 esta vertiente agrupaba 50 programas, en el presupuesto del 2019 se eliminaron 16 programas, además de los recortes al resto de los que permanecieron. Esto, con la intención de dar cabida a los programas prioritarios de la 4T, que son los de que operan a través de transferencias monetarias directas. El PEF 2020 redujo la vertiente a nueve programas, eliminó más de 30. Además, disminuyó los recursos a programas creados en 2019 como el de Fertilizantes, Desarrollo Rural y Crédito Ganadero a la Palabra; estos dos últimos se eliminan en 2021. Ahora, PPEF 2021 contempla únicamente cinco

programas presupuestarios. Los que más ganan en recursos son el de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y Producción para el Bienestar. La vertiente prácticamente ha sido desmantelada en los dos años de gobierno de AMLO.

De acuerdo con la LDRS el estado promueve el desarrollo rural a través de tres ejes fundamentales: atención a problemas sociales, promoción de actividades productivas en general y del sector agropecuario en particular, y el cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente. En los hechos, el Estado destina mayores recursos para financiar programas sociales basados en transferencias monetarias, en detrimento de los otros dos objetivos. Después de más de una década, estos programas han resultado ser ineficientes para elevar el bienestar social y económico de la población rural. Si bien las transferencias y los subsidios ayudan al ingreso de las familias, no solucionan los problemas de índole productivo, única base sólida sobre la cual puede sostenerse la elevación de los ingresos en el campo. El gobierno de la Cuarta Transformación, en vez de cambiar la estrategia de intervención al medio rural, profundiza las políticas creadas en gobiernos anteriores. El pronóstico es el mismo, profundización de los rezagos sociales, marginación y estancamiento productivo.

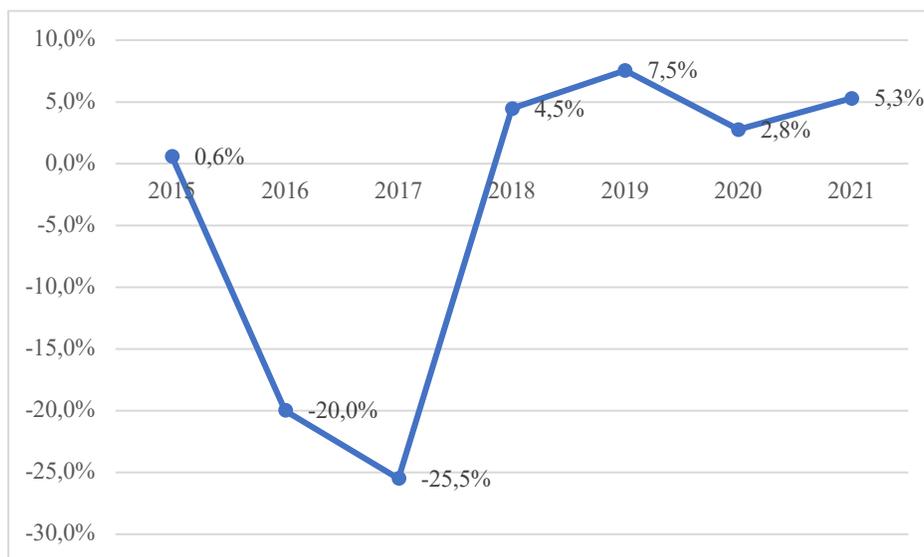
GASTO EN INVERSIÓN

En el PPEF 2021, el gasto público de inversión es de 829,385,914,048 pesos, que representa 13.2% del gasto público neto total. Este monto representa 3.3% del PIB. El gasto público de inversión abarca tres tipos de gasto: gasto de obra pública (63%), gasto de capital diferente de obra pública (36.2%) y otros gastos de inversión, que incluyen los fideicomisos y gastos indirectos de programas (36%).

Respecto a lo presupuestado en 2020, si descontamos los efectos inflacionarios, el gasto en inversión aumenta 5.3%, debido al incremento del gasto destinado a obra pública en nueve puntos porcentuales, pues las otras dos partes integrantes disminuyeron su participación.

No obstante, de acuerdo con las cifras oficiales, desde el año 2014 la porción del Presupuesto de Egresos de la Federación destinada al gasto público de inversión ha disminuido 27% hasta el 2021, a una tasa de (-) 4% en promedio anual. Así que, aunque para el 2021, el presupuesto haya aumentado, en realidad es un monto 72% menor del que se presupuestó en 2015, que fue cuando alcanzó el pico máximo.

Gráfica 3. Crecimiento del gasto en inversión (\$ reales, 2013=100)



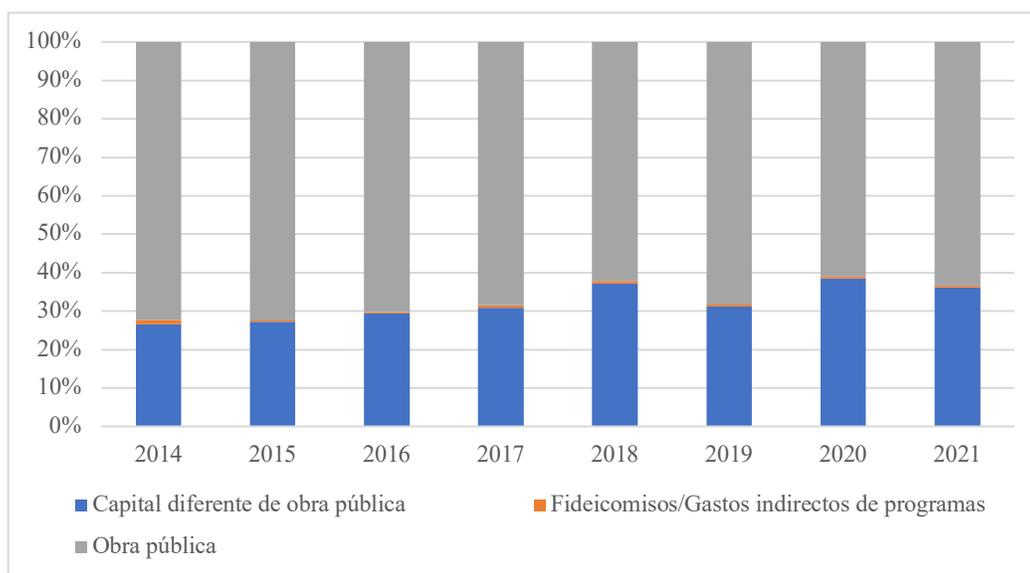
Fuente: PEF, varios años y PPEF, 2021

Efectivamente, al remontar unos años atrás, se puede observar la participación en el PIB del gasto en inversión en constante descenso. El año 2014 representó 4.8%, y en los años siguientes comenzó la caída hasta que en 2018 llegó a representar 2.7% del producto. Al inicio del actual sexenio, pareciera haberse recuperado, pues en 2019 alcanzó el 3% del PIB y con

las cifras preliminares correspondientes al 2020 ocupa el 3.7%. Sin embargo, no es tal: desde el primer año del gobierno actual, el PIB ha caído 19% y, evidentemente, la participación en el producto sería mayor, aunque no lo sea en montos absolutos.

Se mencionó ya que el gasto en inversión está ocupado principalmente por el gasto en obra pública (para 2021 representa 63.4%), que incluye el gasto en infraestructura. A pesar de ello, existe una clara tendencia a la disminución de la obra pública y el aumento en la misma proporción (diez puntos porcentuales) para el capital diferente de obra pública.

Gráfica 4. Composición del gasto en inversión



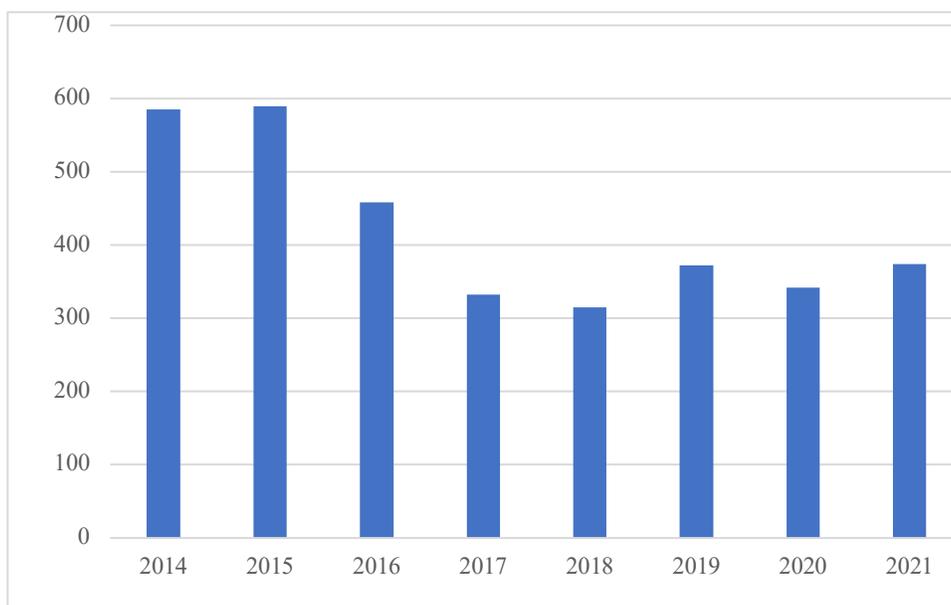
Fuente: PEF, varios años y PPEF, 2021

El gasto en obra pública tiene un efecto marcado en el crecimiento económico porque genera externalidades positivas que, cuando están bien sustentadas en la necesidad del gasto, tienen efectos desencadenantes en otros campos de la economía. A pesar de ello, la disminución es notable a partir del presupuesto de 2016, sin que en el del actual sexenio haya incrementado significativamente. Lo que se está presupuestando para el año 2021 solo es una recuperación de lo que se recortó en 2020, de ocho puntos porcentuales.

1. GASTO EN OBRA PÚBLICA

De los gastos de inversión nos hemos querido detener en el destinado a Obra Pública primero porque es determinante de las condiciones materiales para el bienestar de la población y la actividad económica. Y segundo, porque en el entorno de crisis económica mundial, es una de las herramientas más potentes en manos del gobierno para detonar el crecimiento económico y la generación de empleo. El PPEF 2021 propone invertir en obra pública 525 mil millones de pesos. En términos reales este monto sería 9% mayor que el de 2020, pero es prácticamente el mismo que en 2019. Este monto representaría apenas 2.1% del PIB y 8.76% del gasto público total, una magnitud muy insuficiente para compensar siquiera la disminución de la inversión privada y los costos de la crisis.

Gráfica 5. Gasto en Obra Pública (mmp reales 2013=100)

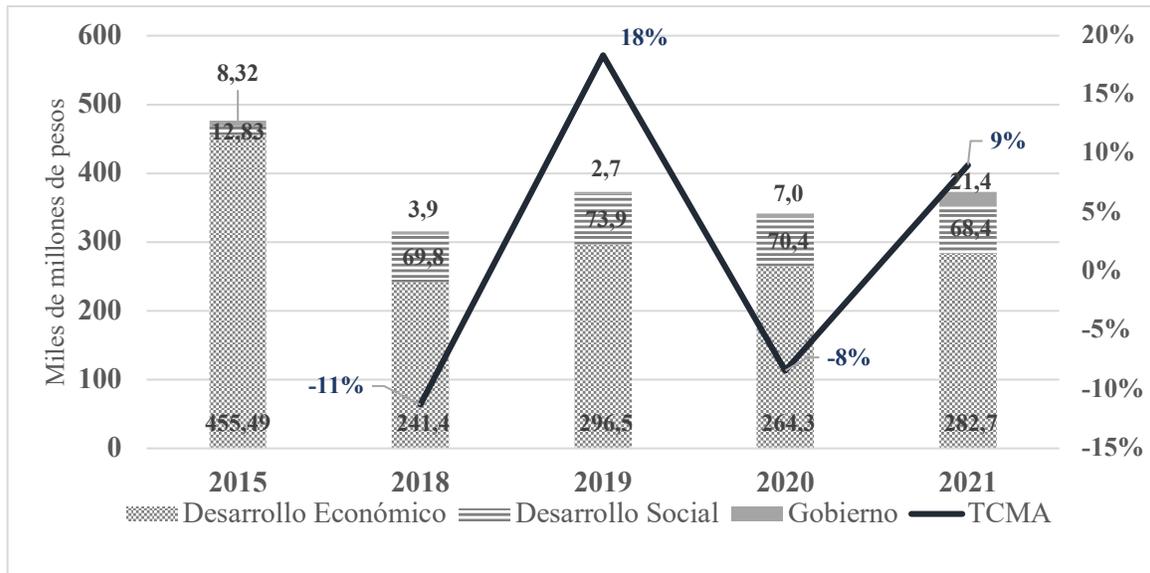


Fuente: PEF, varios años y PPEF, 2021

Según sea al fin perseguido, el gasto en obra pública se clasifica en: 1) Gobierno, 2) Desarrollo Social y 3) Desarrollo Económico. El primero, en general, se refiere a la construcción y mantenimiento de edificios o equipo que mejoren los servicios de la administración pública. El segundo, a las obras que tienen como objetivo la prestación de bienes públicos como salud, educación, vivienda, servicios urbanos, etc.; la esencia del gasto social, sin embargo, es la redistribución de la riqueza, se debería, por tanto, priorizar las necesidades de la población

que vive en condiciones de vulnerabilidad por carencias sociales (más de 36 millones de personas en México). Finalmente, el tercero comprende la inversión que permite aumentar la productividad en el país y el producto potencial del país. Es en este rubro donde se refleja la política económica para el crecimiento, para enfrentar la caída de la inversión privada.

Gráfico 6. Gasto en Obra Pública según el fin (mmp de 2013) y Tasa de Crecimiento Anual (TCA)



Fuente: PEF, varios años y PPEF, 2021

Atendiendo a esta distribución, destaca el peso que en el PPEF 2021 tiene la obra pública con fines de Gobierno. El monto proyectado triplica el presupuesto destinado al mismo fin en el 2019. El gasto en obra pública para promover el Desarrollo Social será menor de lo que fue en 2019. Este gasto ya sufrió un recorte en 2020. Esto implica que no solo no habrá más obra pública que en años anteriores que mejoren las condiciones de vida de los habitantes de los centros poblacionales, y además, se deteriorará la ya existente. Finalmente, la obra pública con fines de Desarrollo Económico es el rubro más importante como monto pues concentra tres de cada cuatro pesos del total destinado a obra pública. La obra para el Desarrollo Económico disminuyó en el 2020 en 11%, el PPEF 2021 registra un incremento de 7%; pero en términos reales es menor que el programado en el 2019.

El incremento que en 2021 tuvo el gasto en Obra Pública con fines de Gobierno se explica porque se propone construir un edificio habitacional en el Estado de México para los cuerpos de la Defensa Nacional (relacionado con la reubicación de las familias residentes originalmente en la Base Militar de Santa Lucía donde se construye el NAIM) con un costo de más de 21 mmp.

2. GASTO EN DESARROLLO SOCIAL

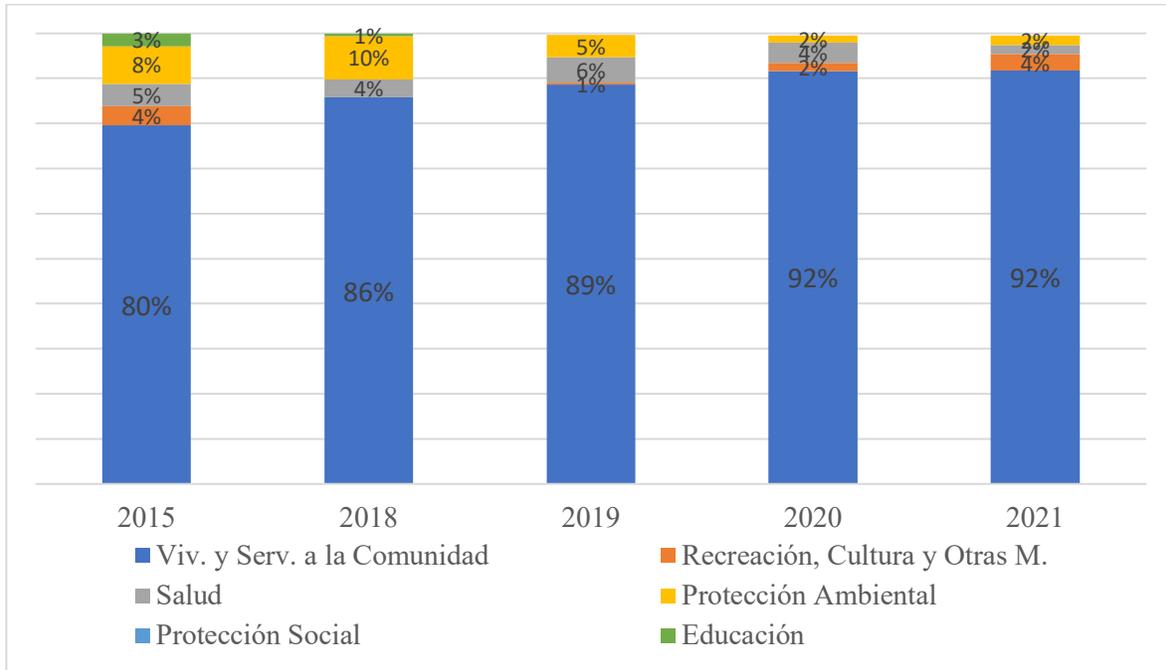
La Obra Pública con fines de Desarrollo Social contempla las obras de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura para el abastecimiento de agua, electricidad, telecomunicaciones, gas y alcantarillado; así como la que sirve para la prestación de los servicios de salud, educación, espacios culturales o protección social. En el PPEF 2021 este gasto disminuye en 3%; solo dos componentes incrementan su presupuesto real, Protección Ambiental y Recreación, Cultura y otras Manifestaciones (Gráfico 7). Los demás, Salud, Educación, y Vivienda y Servicios a la Comunidad, disminuyen. Además del presupuesto gastado por el gobierno federal para este propósito, también fueron castigadas los recursos entregados para los estados y los municipios etiquetados con estos fines. El gasto que gestionan los gobiernos estatales y municipales; en términos reales es menor que el mismo en 2019, aunque representa 88% del gasto en obra para fines de desarrollo social.

Tabla 10. Presupuesto para Obra Pública para el Desarrollo Social

	2019	2020	2021
Total	96.86	95.77	96.50
Total (2013=100)	73.76	70.44	68.63
Tasa de Crecimiento Anual		-5%	-3%

Fuente: PEF, varios años y PPEF, 2021

Gráfico 7. Obra Pública para el Desarrollo Social en el PPEF 2021, según destino del gasto (mmp de 2013)



Fuente: PEF, varios años y PPEF, 2021

Los recursos que ejercerá el gobierno federal se propone destinarlos esencialmente en:

1. Acciones en el ramo de salud con un presupuesto total de 11 mmp: de construcción (19), mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de infraestructura sanitaria (40 del IMSS, 21 del ISSSTE, 4 de la Marina y 5 de la Secretaría de Salud).
2. El Proyecto Integral del Complejo Cultural Bosque de Chapultepec con un presupuesto de 3.5 mmp.
3. Acciones de construcción de centros de estudios de educación superior (2) y de mantenimiento y equipamiento de la infraestructura educativa de la UNAM y la UAM (7) con una inversión total de 0.55 mmp.

El proyecto cultural del Bosque de Chapultepec tendrá un presupuesto seis veces mayor que el destinado para obra pública en educación aun cuando las carencias en este último rubro lastiman el derecho a educación en condiciones mínimas de miles de estudiantes.

En 2019 “se destinaron, 4,571.8 millones de pesos (2,426 millones de pesos de inversión federal y 2,145.8 millones de pesos aportados por los gobiernos estatales y municipales), a la construcción, ampliación y fortalecimiento de infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento” (Presidencia de la República, 2020 p. 175). En esta ocasión el gobierno no incrementará los recursos destinados para este propósito en 2019.

3. GASTO EN DESARROLLO ECONÓMICO

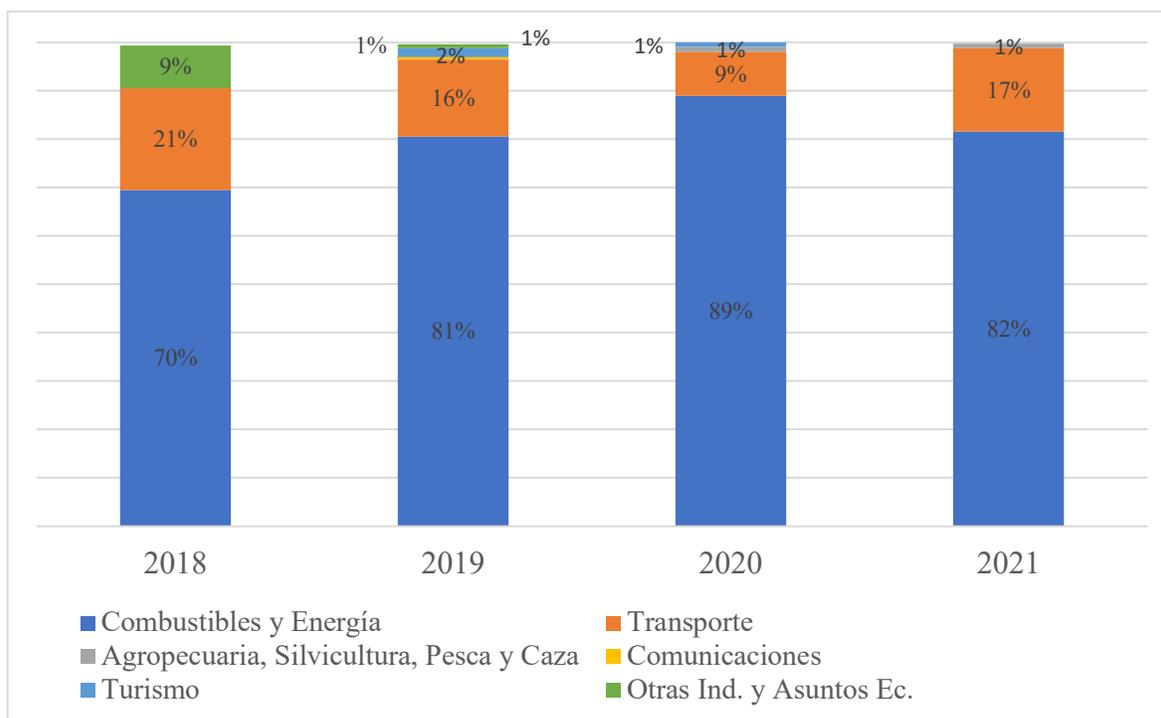
Finalmente, la Obra Pública para Desarrollo Económico refiere al gasto productivo que se hace, al gasto que busca expandir la capacidad productiva del país. Este gasto es el que más capacidad tiene de detonar el crecimiento económico y el empleo en México. En el PPEF 2021 el presupuesto con este fin (283 mil millones de pesos de 2013) es mayor que el de 2020, pero todavía menor en términos reales al programado en 2019 (295 mil millones de pesos de 2013). A diferencia de la obra con más vocación social, este presupuesto lo ejerce casi en su totalidad el gobierno federal.

Tabla 11. Presupuesto para Obra Pública para el Desarrollo Económico (miles de millones de pesos)

	2019	2020	2021
Total	388.37	359.46	398.68
Total (2013=100)	295.87	259.42	283.16
Tasa de Crecimiento Anual		- 12%	9%

Fuente: PEF, varios años y PPEF, 2021

Gráfico 8. Obra Pública para el Desarrollo Económico en el PPEF 2021, según destino del gasto (mmp de 2013)



Fuente: PEF, varios años y PPEF, 2021

Este gasto se halla concentrado en 3 ramos: Pemex (73%), CFE (4%) y la Secretaría de Turismo (10%) y más particularmente en los cuatro megaproyectos de infraestructura de la Cuarta Transformación: el Aeropuerto Felipe Ángeles, la Refinería de Dos Bocas, el Corredor Interoceánico y el Tren Maya. Estos proyectos copan la mayor parte del presupuesto de inversión con fines de Desarrollo Económico. El gobierno informó que todos ellos generaron una inversión de 76 mil millones de pesos, monto equivalente al 0.3% del PIB y 41 mil empleos: 15.3 mil empleos directos y 26 mil indirectos (SHCP, 2021 p. 25).

Las inversiones buscan primero, incrementar la capacidad de exploración y producción de petróleo crudo con un gasto de 268 mmp (87% del total de la inversión física de Pemex) distribuidos entre más de 180 proyectos, entre los más importantes: Integral Ku-Maloob-Zaab, Cantarell, el Campo Ixachi; segundo, con un gasto de 21 mmp, desarrollar la petroindustria, la parte con más pérdidas y en la que, en cambio, están cifradas las esperanzas del ejecutivo a decir de él mismo de la Planta de Refinación de Dos Bocas en Tabasco.

El proyecto del Tren Maya (36 mmp, 30% más que en el 2019) es considerado como la base de un nuevo modelo de turismo (aunque se dice que será de carga, por lo pronto las estaciones

contempladas preconizan las zonas turísticas) en el que prevalecerían el respeto a la naturaleza y a la cultura de los pueblos originarios, que detonará el desarrollo económico de la zona. En general, el turismo como sector económico preconiza las necesidades de a los turistas y no a los de la población local; es una actividad muy vulnerable a los ciclos económicos y con mercados dominados por grandes empresas monopólicas. A los pobladores les quedan los potenciales empleos generados, empleos de servicios, con necesidades de cualificación mínimas y, por tanto, pobres condiciones laborales. Esta tendencia la impone el mismo funcionamiento del mercado, más allá de los deseos de justicia de las personas.

El presupuesto para el incremento de la red carretera y ferroviaria es de 5.5 mmp y 13.4 mmp para la conservación y el mantenimiento de las ya existentes. Entre septiembre de 2019 y junio de 2020, informó el presidente AMLO “Se reconstruyeron 10.9 km de tramos carreteros con una inversión de 125.5 millones de pesos; se realizaron trabajos de conservación periódica en 5,598.5 km con una inversión de 7,105.3 millones de pesos, y de conservación rutinaria en 37,050.6 km con una inversión de 2,339.6 millones de pesos” (Presidencia de la República, 2020 p. 391). Comparando el resultado del período informado y el presupuesto proyectado para 2021, el gasto programado para la conservación y el mantenimiento sería el mismo y alcanzaría para la construcción de alrededor de 438 km de carreteras (equivalente a 0.3% de los 173 mil km de carreteras existentes en el país).

Sólo 10% de este presupuesto se destina a la construcción y mantenimiento de Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras que permiten el acceso de la población. El presupuesto proyectado alcanzaría⁴ para pavimentar 145.8 km de caminos rurales; solo para ponerlo en perspectiva, de acuerdo con la SCT en 2019 en nuestro país había 502,577 km caminos no pavimentados.

En suma, el presupuesto para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de vías de comunicación en 2021 es la mitad del de 2019. Este recorte implica no solo que la red crezca muy lentamente, sino que parte de lo construido se vaya deteriorando con la destrucción del capital que esto implica.

El último rubro que comprende la obra pública para fines del Desarrollo Económico es el dedicado al Medio Ambiente y Recursos Naturales. En términos reales es el mismo monto que en 2020. La mayor parte de este presupuesto se destina a la construcción de infraestructura

⁴ Según el Segundo Informe de Gobierno del presidente AMLO “68 kilómetros [de caminos rurales], con una inversión ejercida de 1,678.4 millones de pesos” (p. 422).

de reserva y distribución de agua. El presupuesto de este ramo es de 9.3 mmp. De estos, 6 de cada 10 pesos se destinan a los cuatro proyectos que se refieren en la Tabla 12.

Tabla 12. Proyectos de obra pública relacionados con el Medio Ambiente y Recursos Naturales

NOMBRE DEL PROYECTO DE INVERSIÓN	PPEF 2021
Construcción de la Presa Libertad para abastecimiento de agua al Área Conurbada de la ZM de Monterrey, NL.	1.08
Proyecto Baluarte-Presidio, Presa Santa María, Sinaloa	1.10
Construcción del Canal Centenario, Nayarit.	1.17
Agua Saludable para La Laguna, Coahuila	1.27
Proyecto Ecológico Lago de Texcoco	1.40

Fuente: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2021/anexos>

DEL FEDERALISMO

El monto total de recursos que reciben los estados y municipios de la federación es lo que se conoce como Gasto Federalizado. Este recurso está conformado por las Participaciones Federales (Ramo 28), las Aportaciones Federales (Ramo 33), los subsidios (una parte del Ramo 23), y los convenios de descentralización y reasignación (con la SEP, SAGARPA, y SEMARNAT). Con estos recursos los estados tienen la obligación constitucional de proveer educación, salud, desarrollo, economía y agricultura; y los municipios, agua potable, drenaje, alcantarillado, calles, servicio de residuos y seguridad pública.

Solo se analizarán los ramos 28 y 33 por su representatividad en el Gasto Federalizado —en el presupuesto aprobado 2020 tuvieron un peso de 40.7% y 45.8%, respectivamente— y porque la clasificación de los recursos en el PEF vuelve muy difícil captar la parte del Ramo 23 que pertenece al Gasto Federalizado, así como la obtención del monto de los convenios de descentralización y reasignación.

1. PARTICIPACIONES ESTATALES

En el PPEF 2021, las entidades federativas tienen presupuestado para participaciones la cantidad de 921 mil 402.64 millones de pesos nominales. Este monto representa una caída real de 6.4% respecto al PEF 2020; las participaciones ya se habían reducido en 0.1% de 2019 a 2020 (Tabla 7). Como porcentaje del PIB, representan el 3.8%, esto es 0.15 puntos porcentuales más que en 2020, cuando representaban el 3.6%. Esta disminución se debe a que los fondos que la integran presentaron reducciones reales, los que más se redujeron fueron Fondo de Fomento Municipal (-4.4%) y el Fondo General Participable (-4.3%). El resto de los fondos que conforman las participaciones disminuyeron 10%. Este recurso está calificado como no etiquetado, quiere decir que se emplea libremente por los municipios y estados sin que esté decidido desde el nivel federal en qué se va a emplear; en otras palabras, es el margen de maniobra que tienen los ayuntamientos para resolver los problemas de las localidades.

Las participaciones provienen principalmente de la Recaudación Federal Participable (RFP), que se compone de los ingresos tributarios y petroleros del gobierno federal. En los pre-criterios se visualizó una caída en el precio del petróleo mexicano y, por tanto, una disminución en los ingresos petroleros —comparando lo que se estimaba obtener para 2020 con lo estimado para 2021, la caída es de 33.4%—; los ingresos tributarios también muestran una contracción de 1.8%. Así puede explicarse el que se hayan disminuido drásticamente las participaciones.

Por ley, las reducciones en las participaciones deberían ser resarcidas con el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), contenido en el Ramo 23. Este fondo, en teoría, permite que las Participaciones Federales no sufran afectaciones por una caída en la actividad económica que traiga consigo una disminución del RFP. Sin hacer distinción entre lo que forma parte del Gasto Federalizado, el Ramo 23 se redujo en el PPEF 2021 en 6.1% en términos reales. Sus variaciones han sido muy drásticas: de 2018 a 2019 cayó 30.1% y de 2019 a 2020 aumentó 12.2%. El FEIEF tuvo una reducción real de 19.7% respecto al PEF 2020, mismo que ya se había visto reducido en 23.4% comparado con el PEF 2019. Esto quiere decir que, en caso de que la economía se contraiga —problema real que se tiene al no haberse controlado la pandemia— y se vea con ella afectada la recaudación, el gobierno no

hará frente a una caída mayor en las participaciones porque no contará con una programación suficiente en el FEIEF; y si ya de por sí son reducidas las participaciones, dejarán a estados y municipios en el total desamparo para hacer frente a sus obligaciones.

2. PARTICIPACIONES FEDERALES

Las Aportaciones Federales (Ramo 33) presentaron una caída real de 1%. De los ocho fondos que conforman al ramo, cinco tuvieron recortes. Los fondos más afectados fueron: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF, hoy CDMX (FORTAMUN), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) Y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), con variaciones de -4.5% cada una. De estos fondos, cabe destacar que la repartición del FAIS entre estados y municipios se mantuvo en la misma proporción, 12.1% y 87.8% respectivamente. Respecto al FAM, hubo una fuerte reducción en lo destinado a Asistencia Social (-18.7%) y aumentó la porción para infraestructura educativa (12.1%).

Los fondos que aumentaron fueron: el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), con incrementos de 2.4, 0.4 y 0.2 por ciento, respectivamente. Respecto al FASSA, hubo un cambio en su composición porque se redujo en 10.2% el recurso destinado a la Protección Social en Salud, mientras que el resto de los rubros aumentaron en 32.9% en total. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) se mantuvo en la misma cifra en términos reales. En cuanto a la composición de los dos ramos (28 y 33), no hay variaciones significativas. La distribución del ramo 33 está hecha como se muestra en la Tabla 14.

Las cifras que se mencionan muestran un panorama desalentador si tomamos en cuenta las obligaciones que tienen los estados y municipios. Por un lado, porque al ver reducidos sus recursos, los ayuntamientos locales y los gobiernos estatales no podrán costear totalmente los servicios que proveían a la población; es decir, se reducirá el número de personas beneficiadas por los servicios públicos, o bajará la calidad de ellos por falta de recursos. Si baja el número de personas beneficiadas, una buena parte de la población tendrá que asumir el costo que antes cubrían los servicios públicos y, consecuentemente, verán afectada su economía familiar.

Aumentarán entonces las carencias sociales que forman parte de la medición de la pobreza multidimensional. Por otro lado, recordemos que en julio de 2020 disminuyeron drásticamente los ingresos estatales y municipales, y el 85% de los municipios estaba en quiebra técnica (no podían sufragar los gastos de operación). Esto trajo el despido de una buena parte de los trabajadores de los ayuntamientos y provocó la inoperatividad por escasez de personal suficiente para brindar la atención necesaria a la provisión de servicios en una coyuntura tan grave. Estos recortes presupuestarios harán que estos dos problemas se profundicen y afecten a la población en general, y en particular a quienes se beneficiaban más de los servicios públicos, es decir la población más pobre. Adicionalmente, los estados y municipios, que ahora tienen que sumar los efectos de la pandemia a sus obligaciones, contarán con un recurso limitado, incluso para condiciones normales, cuando la contratación de deuda estaba al orden del día. Esto es, se les está orillando a compensar los recortes con más deuda.

Tabla 13. Variación en los recursos asignados a los fondos de los ramos 28, 33, y 23 (millones de pesos)

Fondo	PEF 2020	PPEF 2021	Variación real
Ramo 28, Participaciones Federales			
TOTAL	951,454.81	921,402.64	-6.37
Fondo General	678,561.91	671,773.82	-4.28
Fondo de Fomento Municipal	33,890.84	33,517.60	-4.38
Otros Conceptos Participables	229,110.66	213,315.89	-9.98
Ramo 33, Aportaciones Federales			
TOTAL	759,760.28	777,842.88	-1.02
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	7,443.99	7,695.62	-0.05
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	85,853.82	84,779.41	-4.53
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF, hoy CDMX	86,970.53	85,882.14	-4.53
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	47,519.31	46,924.64	-4.53
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	103,371.55	109,501.27	2.42
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	393,539.25	408,057.26	0.25
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	7,432.75	7,719.22	0.41
Fondo de Aportaciones Múltiples	27,629.09	27,283.32	-4.53
Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas			
TOTAL	131,300.46	127,486.74	-6.13
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las entidades Federativas	2,641.90	2,195.40	-19.66

Fuente: PEF 2020 y PPEF 2021

Tabla 14. Distribución porcentual del Ramo 33 en el PPEF 2021

Fondo	Porcentaje
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	1.0
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	10.9
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF, hoy CDMX	11
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	6.0
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	14.1
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	52.5
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	1.0
Fondo de Aportaciones Múltiples	3.5

Fuente: PEF 2020 y PPEF 2021

