

Política de Gasto Público en el Gobierno Federal para el Ejercicio Fiscal de 2021

Ideas clave

- > El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 contempla un gasto programable de 4 billones 618,338.9 mdp; monto que equivale al 73.4% del gasto neto total.
- > Los Ramos de Turismo, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Defensa Nacional observan los mayores incrementos de presupuesto para 2021, en comparación con el presente ejercicio fiscal.
- > Las previsiones para los Ramos Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Crédito Público, Oficina de la Presidencia de la República y Relaciones Exteriores presentan las mayores reducciones en el comparativo anual.

La presente nota tiene como objetivo analizar la Política de Gasto Público que el Gobierno Federal observará durante el ejercicio fiscal de 2021, según se establece en los documentos que componen el Paquete Económico 2021 —Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF), la Iniciativa que reforma diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF)—, entregado al Congreso de la Unión el pasado 8 de septiembre.

1. Aspectos generales del Paquete Económico 2021

El Paquete Económico 2021 se presenta en un contexto de emergencia sanitaria y crisis económica mundial, derivadas de la pandemia causada por el brote del COVID-19;¹ así como por la decisión de diversos países de suspender buena parte de las actividades económicas con el fin de mitigar su propagación.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2020a) establece que el Paquete Económico 2021 da prioridad a tres objetivos de política pública:

1. Ampliar y fortalecer las capacidades del sistema de salud, particularmente los servicios orientados a la atención de grupos en situación de vulnerabilidad;
2. Promover una reactivación rápida y sostenida del empleo y de la actividad económica; y
3. Continuar reduciendo la desigualdad y sentando las bases para un desarrollo equilibrado y vigoroso en el largo plazo.

2. Planteamiento de la Política de Gasto Público para 2021

De acuerdo con la SHCP (2020; 2020a), el PPEF-2021 se constituye como el plan de actuación para el logro de las prioridades que define el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024; así como un instrumento para atender a los grupos de la población más vulnerables e incentivar las actividades productivas que permitan hacer frente a los impactos económicos generados por la situación contingente causada por el COVID-19.

La estructura del PPEF-2021 contempla un gasto neto total pagado del Sector Público por 6 billones 257,140.0 millones de pesos (mdp); esto es una reducción anual real de 0.3% en comparación a lo aprobado en 2020. Al incorporar el diferimiento de pagos, el gasto neto devengado asciende a 6 billones 295,736.2 mdp, de los cuales 73.4% corresponde a gasto programable y 26.6% a gasto no programable.

Las previsiones para gasto no programable presentan una disminución de 4.6% respecto a 2020, dada la reducción anual de recursos asignados para las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y el Costo financiero de la deuda pública en 6.4% y 3.8%, respectivamente; y a pesar del aumento en Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores por 44.3% (ver Cuadro 1).

El gasto programable establecido para 2021 asciende a 4 billones 618,338.9 mdp, de los cuales la mayor proporción corresponde a previsiones de gasto del Poder Ejecutivo, 3 billones 168,845.8 mdp (ver Cuadro 2); sin embargo, el 60.7% de este monto corresponde a

¹ El brote de COVID-19 fue declarado pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020.

los Ramos Generales entre los que se encuentran los Ramos 23 Provisiones Salariales y Económicas y el 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. El restante 39.3% son recursos que se entregarán a las Entidades y Organismos de la Administración Pública Federal (APF).

El monto de gasto programable propuesto para 2021 implica un incremento anual real de 1.3%, a pesar de la reducción en diversos Ramos Administrativos de la APF como son Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Crédito Público, Oficina de la Presidencia de la República y Relaciones Exteriores.

Cuadro 1. Gasto no programable, 2020-2021
(Millones de pesos)

Concepto	PEF-2020		PPEF-2021		Variación	
	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Absoluta nominal	Porcentual real*
Gasto no programable	1,700,328.7	100.0	1,677,397.3	100.0	-22,931.4	-4.6
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	951,454.8	56.0	921,402.6	54.9	-30,052.2	-6.4
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	21,500.2	1.3	32,096.2	1.9	10,596.0	44.3
Costo financiero de la deuda	727,373.8	42.8	723,898.5	43.2	-3,475.3	-3.8

Nota: Las sumas de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB 2021=100 que, acorde con CGPE-2021, muestra una variación anual de 3.4%.

Fuente: Elaboración propia con información del PEF-2020 y el PPEF-2021, SHCP.

No obstante, en la propuesta de gasto público para 2021 destaca el Ramo 21 Turismo, que presenta el mayor incremento anual dentro del Poder Ejecutivo; con una previsión propuesta de gasto por 38,613.4 mdp, de los cuales el 94.0% corresponde al programa *Proyecto de Transporte Masivo de Pasajeros*. (Tren Maya).² Desde el inicio de la presente Administración, el Tren Maya se considera dentro de los proyectos prioritarios en materia de inversión, ya que está orientado a incrementar la derrama económica del turismo en la Península de Yucatán, así como a crear empleos, impulsar el desarrollo sostenible y propiciar el ordenamiento territorial de la región³ (SHCP, 2020a; 2020b).

Por otro lado, en el contexto de la pandemia por el COVID-19, las previsiones de gasto en las principales instituciones de salud y/o seguridad social implican incrementos anuales respecto a lo aprobado para 2020: Ramo 12 Salud, 9.1%, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 5.7%, e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 3.3%.

En el caso del Ramo 12 Salud, el incremento anual en el presupuesto propuesto para 2021 está impulsado por las mayores previsiones planteadas para los programas *Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral y Atención a la Salud*; los cuales concentran el 82.2% del presupuesto total del Ramo. Lo anterior, al desaparecer de la estructura programática los programas vinculados con el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), *Seguro Popular y Seguro Médico Siglo XXI*.

Respecto al IMSS, el incremento de la previsión anual del PPEF-2021 responde a mayores recursos

requeridos para Pensiones y jubilaciones (10.4% anual real) y para la Prestación de Servicios de Salud Públicos (0.5%). Al respecto, es pertinente mencionar que el gasto para cubrir Obligaciones de Gobierno Federal por Pensiones y Jubilaciones representaría el 62.0% del proyecto de presupuesto para el IMSS; mientras que el restante 38.0% se distribuye entre programas para la Prestación de Servicios de Salud Públicos (32.2%) y los Administrativos y de Apoyo (5.9%).

Entre los programas integrados en el rubro de Prestación de Servicios de Salud Públicos destaca *Atención a la Salud*, con una asignación de 251,731.8 mdp, monto que implica un incremento anual real de 2.4%. En contraste, los proyectos de inversión tendrían una reducción real de 33.9%, dado que se disminuye en 100.0% la previsión presupuestaria para *Mantenimiento de infraestructura*, en 32.6% la de *Programas de adquisiciones* y en 14.6% la de *Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social*.

Las mayores previsiones anuales para el ISSSTE responden a incrementos en los rubros de Pensiones y jubilaciones (3.7% anual real) y de Administrativos y de Apoyo (16.0%); lo anterior, en detrimento de los rubros de Prestación de Servicios Públicos y de Proyectos de Inversión, cuya asignación propuesta significaría una contracción de 7.4% y 56.3%, en ese mismo orden.

² La SHCP (2020b) señala que en el sector comunicaciones y transportes se está considerando a este proyecto; sin embargo, el responsable de su ejecución es el sector Turismo.

³ La cobertura del proyecto del Tren Maya comprenderá los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Cuadro 2. Gasto programable en clasificación Administrativa, 2020-2021
(Millones de pesos)

Concepto	PEF-2020		PPEF-2021		Variación	
	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Absoluta nominal	Porcentual real*
Total 1/	4,407,403.7	100.0	4,618,338.9	100.0	210,935.2	1.3
Ramos Autónomos	119,082.4	2.7	137,089.2	3.0	18,006.8	11.3
Legislativo	13,540.2	0.3	14,916.6	0.3	1,376.4	6.5
Cámara de Diputados	7,076.0	0.2	8,377.0	0.2	1,301.0	14.5
Cámara de Senadores	4,085.8	0.1	4,085.8	0.1	0.0	-3.3
Auditoría Superior de la Federación	2,378.4	0.1	2,453.8	0.1	75.4	-0.3
Judicial	67,305.1	1.5	72,429.3	1.6	5,124.2	4.0
Suprema Corte de Justicia de la Nación	4,821.9	0.1	5,159.4	0.1	337.5	3.5
Consejo de la Judicatura Federal	59,834.6	1.4	64,044.6	1.4	4,210.0	3.5
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	2,648.6	0.1	3,225.3	0.1	576.7	17.7
Instituto Nacional Electoral	16,660.8	0.4	27,689.8	0.6	11,029.0	60.7
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,874.2	0.0	1,679.9	0.0	-194.3	-13.3
Comisión Federal de Competencia Económica	581.2	0.0	598.7	0.0	17.4	-0.4
Instituto Federal de Telecomunicaciones	1,541.2	0.0	1,510.0	0.0	-31.2	-5.3
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	877.4	0.0	918.7	0.0	41.3	1.2
Fiscalía General de la República	16,702.2	0.4	17,346.1	0.4	643.9	0.4
Instituto Nacional Estadística y Geografía	16,572.9	0.4	7,746.1	0.2	-8,826.8	-54.8
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	2,792.2	0.1	2,886.6	0.1	94.4	0.0
Poder Ejecutivo	2,960,606.7	67.2	3,168,845.8	68.6	208,239.1	3.5
Ramos Administrativos	1,148,400.2	26.1	1,244,235.4	26.9	95,835.2	4.8
Oficina de la Presidencia de la Republica	918.6	0.0	805.0	0.0	-113.6	-15.3
Gobernación	5,891.9	0.1	5,800.2	0.1	-91.8	-4.8
Relaciones Exteriores	8,723.6	0.2	8,121.2	0.2	-602.4	-10.0
Hacienda y Crédito Público	23,656.8	0.5	20,228.5	0.4	-3,428.3	-17.3
Defensa Nacional	94,028.7	2.1	112,557.2	2.4	18,528.5	15.7
Agricultura y Desarrollo Rural	47,576.9	1.1	49,291.5	1.1	1,714.5	0.2
Comunicaciones y Transportes	54,374.0	1.2	55,919.6	1.2	1,545.6	-0.6
Economía	6,255.6	0.1	6,538.5	0.1	282.9	1.1
Educación Pública	326,282.7	7.4	338,046.9	7.3	11,764.2	0.2
Salud	128,826.4	2.9	145,414.6	3.1	16,588.2	9.1
Marina	33,557.8	0.8	35,476.7	0.8	1,918.9	2.2
Trabajo y Previsión Social	28,860.7	0.7	23,799.9	0.5	-5,060.9	-20.3
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	10,939.3	0.2	16,624.9	0.4	5,685.6	46.9
Medio Ambiente y Recursos Naturales	29,869.5	0.7	30,948.2	0.7	1,078.7	0.2
Energía	48,507.3	1.1	47,060.2	1.0	-1,447.1	-6.2
Bienestar	181,457.1	4.1	189,970.6	4.1	8,513.6	1.2
Turismo	5,034.5	0.1	38,613.4	0.8	33,578.9	641.5
Función Pública	1,461.4	0.0	1,389.0	0.0	-72.4	-8.1
Tribunales Agrarios	850.6	0.0	800.9	0.0	-49.8	-9.0
Seguridad y Protección Ciudadana	60,150.7	1.4	63,441.7	1.4	3,291.0	2.0
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	144.8	0.0	141.5	0.0	-3.3	-5.5
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	25,658.8	0.6	26,573.1	0.6	914.3	0.1
Comisión Reguladora de Energía	252.9	0.0	253.3	0.0	0.5	-3.1
Comisión Nacional de Hidrocarburos	219.8	0.0	219.8	0.0	0.0	-3.3
Entidades no Sectorizadas	11,382.2	0.3	12,213.9	0.3	831.7	3.7
Cultura	13,517.5	0.3	13,985.1	0.3	467.6	0.0
Ramos Generales	1,812,206.6	41.1	1,924,610.4	41.7	112,403.9	2.7
Aportaciones a Seguridad Social	863,611.8	19.6	961,026.5	20.8	97,414.7	7.6
Provisiones Salariales y Económicas	131,477.0	3.0	127,486.7	2.8	-3,990.2	-6.3
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	57,357.5	1.3	58,254.3	1.3	896.8	-1.8
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	759,760.3	17.2	777,842.9	16.8	18,082.6	-1.0
Organismos y Empresas	2,154,367.4	48.9	2,236,955.9	48.4	82,588.5	0.4
Entidades de Control Directo	1,174,505.3	26.6	1,275,212.4	27.6	100,707.1	5.0
Instituto Mexicano del Seguro Social	825,062.9	18.7	901,687.1	19.5	76,624.2	5.7
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	349,442.4	7.9	373,525.3	8.1	24,082.9	3.3
Empresas Productivas del Estado	979,862.1	22.2	961,743.5	20.8	-18,118.6	-5.1
Petróleos Mexicanos	523,425.0	11.9	544,598.1	11.8	21,173.1	0.6
Comisión Federal de Electricidad	456,437.1	10.4	417,145.4	9.0	-39,291.7	-11.6
(-) Aportaciones, subsidios y transferencias	846,017.9	19.2	935,184.7	20.2	89,166.7	6.9

Nota: Las sumas de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB 2021=100 que, acorde con CGPE-2021, muestra una variación anual de 3.4%.

¹ En los Ramos se incluyen las Aportaciones ISSSTE y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo. El total se reporta neto de Aportaciones ISSSTE y Subsidios y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo.

Fuente: Elaboración propia con información del PEF-2020 y el PPEF-2021, SHCP.

2. Orientación del gasto según la propuesta de presupuesto federal para 2021

Al igual que en el ejercicio fiscal 2020, las previsiones de gasto programable contempladas en el PPEF-2021 se articulan mediante 12 Acciones de Gasto Público (ver Cuadro 3). Mediante estas acciones, la presente Administración propone un reordenamiento de las políticas públicas y la asignación de recursos asignados a ellas, con el fin de “reflejar un equilibrio entre las necesidades de la población y de la economía, en el marco de una política pública dirigida al bienestar compartido, al incremento de la eficiencia en la administración de los recursos públicos y a la mejora de los estándares de calidad la provisión de los bienes y

servicios públicos que la población demanda” (Morales, 2019; SHCP, 2020a).

En el planteamiento del Paquete Económico 2021, destacan las Acciones de Gasto Público relativas a Seguridad social y salud a derechohabientes, Fortalecimiento energético y Educación, cultura y deporte para todos que concentran el 70.6%, equivalente a 3 billones 259,130.1 mdp del gasto programable propuesto para 2021. No obstante, en comparación con el planteamiento del Paquete Económico 2020, las acciones relativas Fomento económico y medio ambiente muestran el mayor incremento a tasa anual, 67.6%.

Cuadro 3. Clasificación de las Acciones del Gasto Público en el Paquete Económico 2020-2021
(Millones de pesos)

Concepto	Proyecto 2020		Proyecto 2021		Variación	
	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Absoluta nominal	Porcentual real*
Gasto neto programable	4,395,191.4	100.0	4,618,338.9	100.0	223,147.6	1.6
1. Educación, cultura y deporte para todos	805,464.7	18.3	837,260.4	18.1	31,795.7	0.5
2. Salud para todos	226,252.2	5.1	248,991.5	5.4	22,739.3	6.4
3. Seguridad social y salud a derechohabientes	1,305,708.6	29.7	1,412,647.6	30.6	106,939.0	4.6
4. Trabajo y bienestar para todos	189,196.5	4.3	197,171.1	4.3	7,974.6	0.8
5. Apoyo al campo	71,693.5	1.6	78,464.8	1.7	6,771.3	5.8
6. Fomento económico y medio ambiente	43,795.6	1.0	75,901.8	1.6	32,106.2	67.6
7. Fortalecimiento energético	1,028,793.0	23.4	1,009,222.1	21.9	-19,570.9	-5.2
8. Comunicaciones, transportes y apoyo a la infraestructura regional y local	293,945.4	6.7	302,963.9	6.6	9,018.5	-0.4
9. Gobierno austero y sin corrupción, gestión pública y provisiones salariales	77,324.4	1.8	73,342.1	1.6	-3,982.3	-8.3
10. Gobierno de los mexicanos	15,277.7	0.3	14,548.5	0.3	-729.2	-7.9
11. Seguridad y paz para México	198,135.8	4.5	223,755.7	4.8	25,619.9	9.2
12. Órganos Autónomos	139,603.9	3.2	144,069.4	3.1	4,465.5	-0.2

Nota: Las sumas de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB 2021=100 que, acorde con CGPE-2021, muestra una variación anual de 3.4%.

Fuente: Elaboración propia con información del Paquete Económico 2020 y 2021, SHCP.

Por otra parte, la SHCP (2020a) establece que los programas sociales prioritarios se consideran como pilares del PPEF-2021, toda vez que constituyen el eje de las políticas públicas orientadas a los sectores con mayores carencias; el gasto en salud, que permitirá reforzar la provisión de los servicios de salud para toda la población, en un contexto en que permanecerán los efectos prolongados de la pandemia; y el fortalecimiento de la inversión, mediante la ejecución de aquellos proyectos detonantes del desarrollo económico y social.

Bajo este criterio, se definen los programas sociales y proyectos, en materia de inversión, que tendrán carácter de prioritarios para el ejercicio fiscal 2021 (ver Cuadro 4).

Consideraciones finales

La integración del PPEF 2021 contempla la reorganización de diversos programas presupuestarios que inciden en la asignación de recursos propuesta para las Entidades y Organismos según se identifica en la

clasificación administrativa del gasto. En este sentido, la SHCP (2020a; 2020b) menciona que la integración del PPEF-2021 responde a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024; sin embargo, el diseño instrumentado para la elaboración de este PND 2019-2024 no permite identificar las políticas públicas que el Ejecutivo Federal implementará en todas las áreas del quehacer público (Morales, 2018a; 2019; 2019a).

Finalmente, es de llamar la atención que en la relación de programas sociales y proyectos prioritarios que se presenta en los CGPE-2021 no se incluyen los programas de prestación de servicios de salud, particularmente aquellos que se han instrumentado para atender a la población no beneficiaria de la seguridad social. Aspecto que cobra relevancia después de la eliminación del *Seguro Popular* y la falta de reglas de operación del Instituto de Salud para el Bienestar, que se prevé sea quien prestará los servicios de salud a esta población, según se establece en la Ley General de Salud.

Cuadro 4. Programas y proyectos prioritarios para el ejercicio fiscal 2021
(Millones de pesos)

Programas prioritarios		Proyectos prioritarios	
Denominación	Monto	Denominación	Monto
Pensión para adultos mayores	135,065.70	Aeropuerto General Felipe Ángeles	21,314.80
Personas con discapacidad	15,456.00	Carreteras en construcción	5,751.40
Niñas y niños	2,684.50	Tren Maya	36,288.00
Jóvenes construyendo el futuro	20,600.10	Desarrollo del Istmo de Tehuantepec	3,509.10
Precios de garantía	10,961.80	Mantenimiento y conservación de carreteras	8,231.30
Sembrando vida	28,929.90	Caminos Rurales	6,792.80
Becas universitarias	10,176.40	Tren Interurbano México-Toluca	7,000.00
Becas nivel medio superior	33,171.60	Terminación de presas y canales	4,241.80
Becas de nivel básico	31,937.00	Parque Ecológico Lago de Texcoco	1,400.00
Pesca	1,548.00	Espacio cultural de Los Pinos y Bosque de Chapultepec	3,508.00
Fertilizantes	1,912.00	Banco del Bienestar	5,000.00
Apoyo a microempresas	1,600.00		
Tandas para el bienestar	1,500.00		
La escuela es nuestra	12,280.30		
Producción para el bienestar	13,500.00		
Reconstrucción	1,800.00		
Programa de mejoramiento urbano	4,148.40		
Programa de Vivienda Social	8,360.00		
Universidades para el bienestar	1,000.20		

Fuente: Elaboración propia con información de CGPE-2021, SHCP.

Referencias

Morales Cisneros Gabriela (2019), *Política de Gasto Público en el Gobierno Federal para el Ejercicio Fiscal de 2020*, Notas Estratégicas, número 64, Dirección General de Finanzas, Instituto Belisario Domínguez, enlace: <https://bit.ly/3m1a8rD>

____ (2018a), Aspectos relevantes del gasto social en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Notas Estratégicas, número 57, Dirección General de Finanzas, Instituto Belisario Domínguez, enlace: <https://bit.ly/2ZnLPum>

____ (2019a), Aspectos relevantes del gasto en Política y Gobierno en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Notas Estratégicas, número 59, Dirección General de Finanzas, Instituto Belisario Domínguez, enlace: <https://bit.ly/3m5Xojf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2020). *Presentación de la Propuesta del Paquete Económico 2021*, Comunicado No. 070, Ciudad de México, 8 de septiembre, enlace: <https://bit.ly/3bKtfRL>

____ (2020a), *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2021*, enlace: <https://bit.ly/32c2ToP>

____ (2020b), *Exposición de Motivos*, enlace: <https://bit.ly/3k8veTf>

Fuentes de información

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020 (PEF-2020), (consultado del 8 al 9 de septiembre), enlace: <https://bit.ly/3k21QoH>

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021 (PPEF-2021), (consultado del 8 al 9 de septiembre), enlace: <https://bit.ly/3m5uHDa>

Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021, (consultado el 8 de septiembre), enlace: <https://bit.ly/3k3w1EG>