Análisis del Paquete Económico 2019

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

fundar
Centro de Análisis e Investigación

fundar
Centro de Análisis e Investigación

Contenido

Introducción 2
Panorama general 3
Ingresos 3
Gasto social 5
Poder ejecutivo 5
Poder legislativo 6
Poder judicial 7
Lucha contra la impunidad 9
Búsqueda e investigación de personas desaparecidas 10
Migración 11
Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) 11
Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de PGR 12
Publicidad oficial 14
Fideicomisos 16
Mecanismo de protección a defensores de derechos humanos y periodistas 17
Integración de montos acumulados de fideicomisos a la Tesorería de la Federación 17
Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información 19
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales 19
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 19
Auditoría Superior de la Federación 19
Política ambiental y energética 20
Áreas naturales protegidas 21
Fondo minero 22
Agricultura campesina y desarrollo rural 23
Censo agropecuario 24
Salud materna, sexual y reproductiva 26
Igualdad de género y lucha contra las violencias de género 28
Reconstrucción 30

Introducción

La nueva administración federal, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, planteó desde la campaña presidencial un cambio profundo en la forma en la que se utilizarán los recursos públicos a nivel federal. Dicho cambio se materializa en el Paquete Económico 2019, presentado el 15 de diciembre al Congreso de la Unión. En el marco de la discusión de éste, Fundar, Centro de Análisis e Investigación presenta diversas preocupaciones y recomendaciones en torno a su contenido.

Este documento aborda los cambios más relevantes en materia de ingresos, así como las implicaciones del paquete económico para la futura operación de los fideicomisos públicos y varios organismos públicos. Además, detalla las implicaciones en diversos rubros del gasto relacionados con la garantía de los derechos humanos, género, salud, publicidad oficial, reconstrucción, medio ambiente, migración, industrias extractivas y desarrollo rural.

Presenta, además, el comportamiento en lo individual de distintos programas presupuestarios vinculados directamente con la posibilidad de salvaguardar los derechos humanos y mejorar el desempeño de nuestras finanzas públicas, además de diversas propuestas para fortalecer la transparencia, la regulación y el monitoreo de los rubros de gasto analizados.

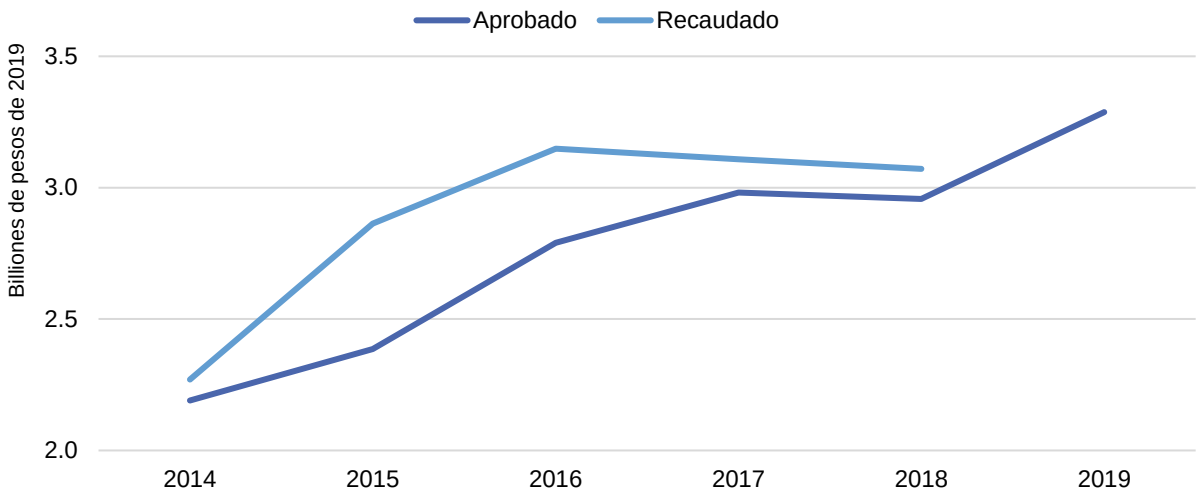
Panorama general

Ingresos

La Iniciativa de Ley de Ingresos 2019 (en adelante ILIF 2019) contempla que el próximo año, gracias al cobro de impuestos, el gobierno obtendrá un total de 3.28 billones de pesos. Este monto es muy parecido a lo que el gobierno espera recaudar al término del 2018 (3.07 billones de pesos).[1] Así, a diferencia de otros ejercicios fiscales, en 2019 el gobierno prevé recaudar un monto mayor a lo realmente recaudado en el ejercicio previo anterior, lo que significa que en esta ocasión el gobierno federal no está subestimando sus ingresos tributarios. Una estimación realista de los ingresos es beneficiosa para nuestras finanzas públicas, ya que disminuye el margen de ingresos excedentes –los que se reciben más allá de lo estimado– y, por tanto, se reduce el monto de los recursos que suelen ejercerse de manera opaca y discrecional.

Gráfica 1. Ingresos tributarios pronosticados y recaudados, 2014-2019

Millones de pesos de 2019



Fuente: elaboración propia con datos de Cuenta Pública 2014 al 2017, Paquete Económico 2018 y 2019

La ILIF 2019 no contempla la implementación de un programa masivo de amnistía fiscal para el próximo ejercicio fiscal. De mantenerse esta circunstancia, este sexenio comenzaría su primer año de gestión de manera distinta a las dos últimas administraciones federales, que implementaron amnistías fiscales que beneficiaron de manera desproporcionada a los grandes contribuyentes.

Además, de acuerdo con la exposición de motivos del Paquete Económico 2019, desde el 1 de enero se creará un estímulo fiscal en la franja fronteriza que consistirá en reducir el IVA del 16% al 8% y el ISR empresarial del 30% al 20%. Según las propias estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el costo de reducir impuestos en la zona fronteriza será de 19,600 millones de pesos para el IVA y 22,600 millones de pesos para el ISR. Además, según dicha dependencia, los estímulos fiscales consideran el establecimiento de condiciones estrictas para que las personas reciban directamente el estímulo, y así evitar efectos indirectos y abusos por parte de los contribuyentes.

[1] Monto esperado al cierre del 2018 según la exposición de motivos del Paquete Económico 2019, disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf

Hay que señalar, sin embargo, que la ILIF 2019 no contempla la obligación de reportar de manera trimestral aquellos beneficios fiscales que se emitan vía decreto presidencial. De desaparecer dicha obligación, se obstaculizará el seguimiento a los estímulos fiscales y otros beneficios fiscales que serán emitidos por el Ejecutivo Federal, como la reducción de impuestos en la frontera norte.

Desde la Ley de Ingresos de 2014 se contempló la obligación de prever en el presupuesto de egresos del siguiente ejercicio fiscal, una asignación equivalente a lo recaudado por Impuesto especial por Producción y Servicios (IEPS) en bebidas saborizadas para destinarse a programas de promoción, prevención, detección, tratamiento, control y combate a la desnutrición, sobrepeso, obesidad y enfermedades crónico degenerativas relativas, así como para apoyar el incremento en la cobertura de los servicios de agua potable en localidades rurales, y proveer bebederos. La ILIF 2019 no contempla esta obligación, lo cual pone en riesgo la posibilidad de que los recursos obtenidos por concepto de IEPS-bebidas azucaradas se destinen a los fines que justifican la creación de dicho impuesto.

Por último, los gastos fiscales son políticas implementadas por la vía tributaria que implican la pérdida de recursos públicos y un beneficio económico para las personas. La ILIF 2019 contiene diversas medidas para transparentar este tipo de políticas, sobre todo en materia de elaboración y publicación del Presupuesto de Gastos Fiscales, sin embargo, éstas son insuficientes para conocer cuántos recursos pierde efectivamente la federación y cuántos contribuyentes son beneficiados.

Recomendaciones

- No integrar un nuevo programa de amnistía fiscal. Dado que el Congreso de la Unión aún se encuentra discutiendo la ILIF 2019, sigue existiendo la posibilidad de crear un programa masivo de amnistía. De acuerdo con estimaciones de Fundar, un nuevo programa de amnistía podría asegurarle al gobierno entre 40,357 millones de pesos y 49,164 millones de pesos, pero la pérdida recaudatoria podría ascender a 187,532 millones de pesos.[2]
- Integrar obligaciones de transparencia, rendición de cuentas, vigilancia y evaluación al Decreto que creará la zona franca fronteriza. Con el fin de reducir los espacios de discrecionalidad y prevenir abusos fiscales, el Decreto debe contemplar una vigencia determinada, y obligar a las autoridades a evaluar anualmente los costos-beneficios y el alcance de objetivos. De contar con una fecha de caducidad, sería posible que, con base en las evaluaciones periódicas, los tomadores de decisiones resuelvan si continuar o eliminar los estímulos fiscales. Por otro lado, es indispensable que, además de transparentar la pérdida recaudatoria, el Decreto garantice el acceso a la información que permita analizar el nivel de ingresos y el sector económico de los contribuyentes beneficiados.
- Retomar la obligación de reportar de manera trimestral aquellos beneficios fiscales que se emitan por decreto presidencial. Al respecto, debe integrarse a la LIF 2019 la obligación que hoy está presente en el artículo octavo transitorio de la LIF 2018.
- Incluir en la LIF 2019 la obligación de publicar una base de datos en formato abierto que relacione a los contribuyentes con los conceptos y montos de los gastos fiscales que percibieron durante el ejercicio fiscal. Esto, con el propósito de coadyuvar a la transparencia y al análisis de la política fiscal, así como facilitar el estudio de la distribución del ingreso entre la población.
- Mantener la obligación de destinar los recursos recaudados por concepto de IEPS-bebidas azucaradas al gasto en salud y combate a la obesidad.

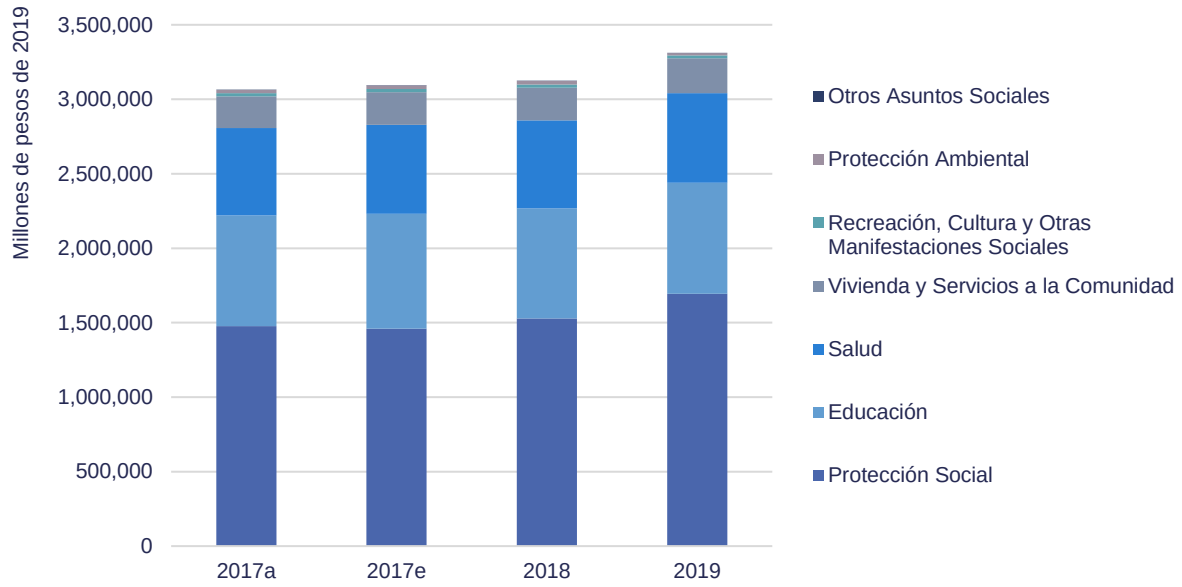
[2] Fundar (2018). Amnistía fiscal y reducción de impuestos en la frontera norte: impactos y estimaciones. Disponible en: http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/FUNDAR_AMNISTIA-FISCAL.pdf

Gasto social

El gasto social, entendido como los recursos públicos destinados a la función Desarrollo Social, representará 50.4% del presupuesto total y 65.7% del gasto programable presupuestado para el año 2019. Esto representa 6% más de lo aprobado para la función Desarrollo Social en el año 2018 y 7.07% más de lo ejecutado en ese mismo rubro en el año 2017.

Las subfunciones del gasto social que aumentaron sus recursos respecto a lo aprobado el año pasado son: Protección Social (+10.7%), Vivienda y Servicios a la Comunidad (+6.6%), Salud (+1.7%) y Educación (+1.2%). Por otra parte, preocupan las disminuciones en recursos respecto a lo aprobado en 2018 para Protección Ambiental (-32.6%) y Recreación, Cultura y otras Manifestaciones Sociales (-8.6%).

Gráfica 2. Gasto social por subfunción, 2017-2019



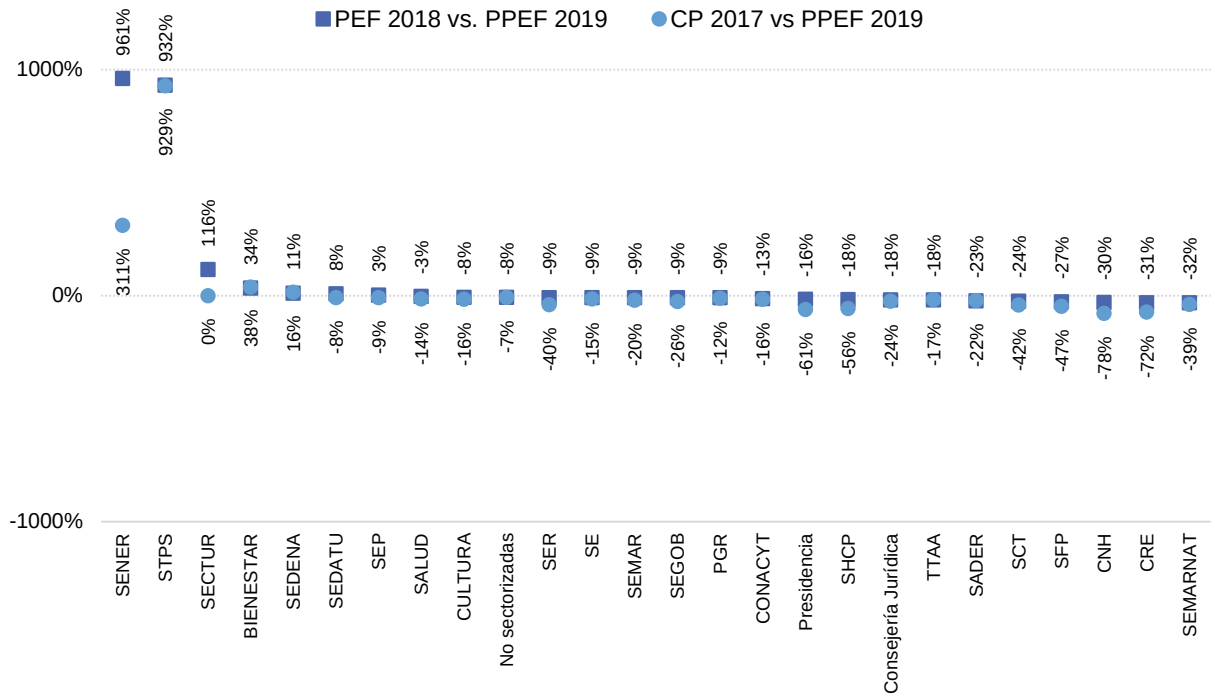
Nota: 2017a se refiere al presupuesto aprobado y 2017b al presupuesto ejercido
Fuente: elaboración propia con Cuenta Pública 2017, PEF 2018 y PPEF2019

Poder ejecutivo

En los ramos que comprenden el poder ejecutivo, sólo cinco de las 26 dependencias tuvieron un incremento real de su presupuesto para el año 2019 respecto a lo que ejercieron en el año 2017, el último año con datos disponibles de manera oficial: Trabajo y Previsión Social (+929%), Energía (+311%), Bienestar (+38%), Defensa Nacional (+16%) y Turismo (+0.04%). Cuando se compara con el presupuesto aprobado en el año 2018, se suman dos dependencias con variación positiva: Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (+8%) y Educación Pública (+3%). La variación por ramo según cada uno de estos criterios de análisis del cambio entre presupuestos puede observarse en la Gráfica 3.

En el mismo gráfico pueden observarse los grandes perdedores del PPEF 2019: las agencias que conforman el marco institucional de la reforma energética (CNH y CRE), así como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que sufrió una reducción de un tercio de su presupuesto respecto al asignado en el año 2018.

Gráfica 3. Cambio entre asignaciones presupuestarias por ramo del poder ejecutivo, porcentaje



Fuente: elaboración propia con datos de CP 2017, PEF 2018 y PPEF2019

Poder legislativo

En general, se observa que en ambas cámaras hubo una disminución de 23% de su presupuesto dentro del PPEF, lo que va en línea con la austeridad republicana. Para la Cámara de Senadores el PPEF contiene una reducción de 1,154 millones de pesos en comparación con el monto asignado en el presupuesto de 2018, que equivale al 22.7%. La mayoría de los rubros, excepto uno, sufrieron una reducción.

El mayor recorte en términos absolutos fue en servicios personales con 22% -equivalente a 700 millones de pesos-. Dentro de este rubro hubo disminuciones en la seguridad social, el personal transitorio, el personal permanente y en los pagos de estímulos a servidores públicos. El otro rubro que sufrió reducciones fue el de servicios generales con 27% menos que en el 2018, equivalente a 485 millones de pesos. Algo positivo es que una subpartida genérica llamada "otros servicios generales" tuvo una reducción de 47%. En cuanto a los rubros que sufrieron un incremento están el de "Bienes muebles, inmuebles e intangibles", que aumentó 856% en comparación con el presupuesto de 2018, que equivale a 64 millones de pesos.

Tabla 1. Presupuesto asignado al Poder Legislativo, 2018-2019

	PEF 2018	PPEF 2019	Cambio ($)	Cambio (%)
Cámara de Diputados	8,765,197,349	6,758,000,000	-2,007,197,349	-22.9%
Cámara de Senadores	5,094,353,935	3,940,000,000	-1,154,353,935	-22.7%

Nota: montos en pesos de 2019
Fuente: elaboración propia con información extraída del PEF 2018 y el PPEF 2019

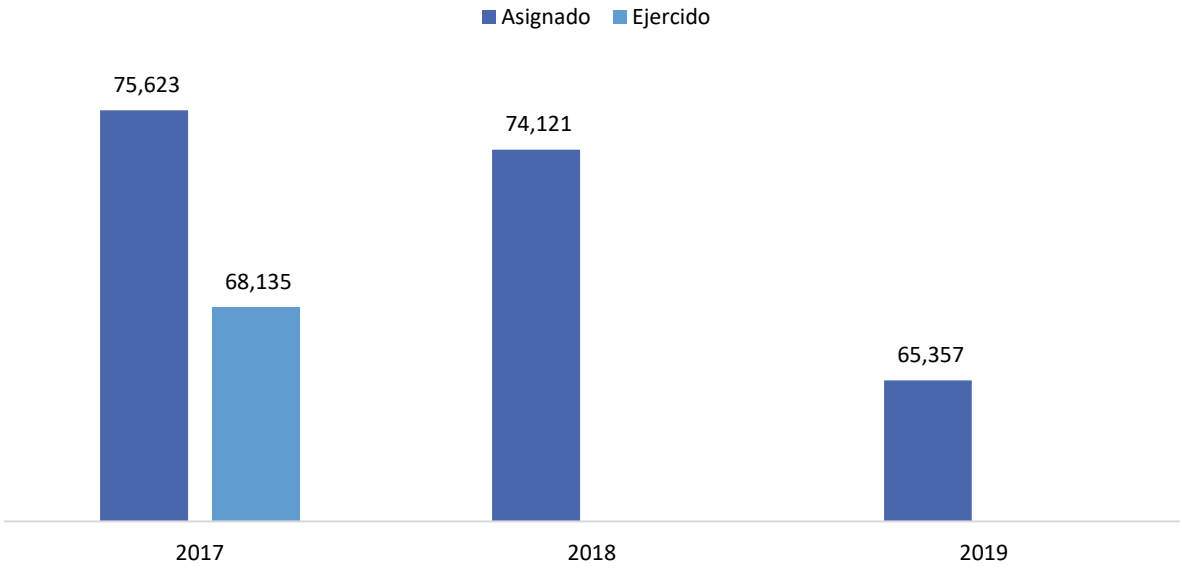
En el PPEF 2019, la Cámara de Diputados tiene una reducción de 2,007 millones de pesos, equivalente a un 22.9% menos que en el presupuesto de 2018. La mayoría de los rubros, excepto uno, sufrieron una reducción. Los rubros que más disminuyeron en cifras absolutas son servicios personales con 20.9%, que equivale a 1183 millones de pesos, seguido de los servicios generales en 23.8%, equivalente a 335 millones de pesos. El único rubro que aumentó fue de "Bienes muebles, inmuebles e intangibles" en 37.5%, que equivale a 6 millones de pesos.

Lo anterior está en línea con la austeridad republicana anunciada por el gobierno federal, que tiene mayoría en ambas cámaras. Los mayores recortes están en el personal y en los sueldos. Dado que el presupuesto no está suficientemente desglosado, no podemos conocer el impacto que tendrán estos recortes en la operación del legislativo o de sus centros de investigación, que constituyen su brazo técnico y, en teoría, pueden mejorar la labor legislativa. Es importante que con estos recortes no se mine la capacidad de estos centros que contribuyen a analizar y dictaminar las leyes. La falta de información desagregada tampoco nos permite conocer cuánto se destinará a las diversas fracciones parlamentarias. Por ello las asignaciones del presupuesto deben ser transparentes y con suficiente información, de tal manera que pueda conocer cómo se distribuye el presupuesto y la racionalidad detrás de las asignaciones.

Poder judicial

De acuerdo con el PPEF 2019, el Poder Judicial tuvo una reducción en 12% de su presupuesto asignado respecto al aprobado en el año 2018, lo que representa 8,764 millones de pesos. Esto también ocurrió entre 2017 y 2018, donde hubo una reducción de 2%, es decir, 1,502 millones de pesos menos. Lo interesante es el subejercicio en 2017 de 7,488 millones de pesos, lo que seguramente detonó en un presupuesto menor para 2018.

Gráfica 4. Presupuesto asignado a y ejercido por el Poder Judicial, 2017-2019



Fuente: elaboración propia con PEF 2018 y PPEF2019

Respecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el PPEF 2019 contempla una reducción de 18% respecto a su asignación del año pasado, lo que equivale a 1,070 millones de

pesos. Entre 2017 y 2018 también hubo una disminución de 2%, es decir, 121 millones de pesos. No obstante, en 2017 se dejaron sin ejercer 942 millones de pesos.

En 2017, existían 6 fideicomisos constituidos por la SCJN, que sumaban un monto de 5,001 millones de pesos. Se tiene conocimiento de que la SCJN tiene fondos y fideicomisos para el fortalecimiento y modernización de la impartición de justicia. Lo que resalta en el PPEF 2019 es que sobre el capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas” tiene una disminución de 40%, 35 millones de pesos menos que en 2018. De 2017 a 2018 hubo un incremento del presupuesto aprobado mínimo de 1.42%, que representa cerca de un millón de pesos.

Lucha contra la impunidad

El modelo de seguridad materializado a partir de la administración de Felipe Calderón conocido como "Combate a la Delincuencia Organizada" ha generado violaciones masivas a los derechos humanos y una situación de impunidad estructural. Desde la perspectiva de derechos humanos, el PPEF 2019 muestra la tensión entre el modelo de seguridad militarizado y el de seguridad ciudadana: mientras se reduce el presupuesto para la Procuraduría General de la República (PGR) pasando de 16,870 millones de pesos a 15,328 millones de pesos, así como el de las instituciones civiles de seguridad pública[3], el presupuesto destinado a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha aumentado de 84,149 millones de pesos asignados en 2018 a 93,670 millones de pesos proyectados para 2019, casi 10 mil millones de pesos más, lo cual la convierte en una de las pocas dependencias a las que se aumentó el presupuesto.

En cuanto al presupuesto asignado para la función denominada "Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior", en la proyección para 2019 se observa una reducción con relación al 2018.[4] Sin embargo, lo que resulta revelador es que para el 2019 se incluye a la SEDENA, a la que se asignan 2 mil millones de pesos para esta función. Esto resulta en la oficialización, por la vía del presupuesto, de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, incluso cuando el legislativo no ha discutido ni aprobado aún la propuesta de la Guardia Nacional.

Con relación a la política criminal a nivel federal, al interior de la PGR se sigue priorizando el combate a la delincuencia organizada por encima de los derechos humanos. Ello se refleja en la preponderancia en términos presupuestarios de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de la Delincuencia Organizada (SEIDO) frente a otras Subprocuradurías o Fiscalías vinculadas a la investigación de violaciones a los derechos humanos. El PPEF 2019 confirma esta tendencia ya que se le asigna a SEIDO un presupuesto de 597 millones de pesos, lo que significa:

- 4 veces más que a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, que contempla un presupuesto para 2019 de 151 millones de pesos;
- 33 veces más presupuesto que a la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada, con un presupuesto para 2019 de 18 millones de pesos;
- 755 veces más que a la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes con un monto proyectado para 2019 de 791 mil pesos;
- 1,304 veces más presupuesto que a la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura, con 457 mil pesos presupuestados para 2019.

En ese sentido, el PPEF 2019 para la Procuraduría General de la República mantiene la inercia de las administraciones anteriores. Esto resulta preocupante porque se privilegia una dependencia que ha sido señalada como responsable de actos de tortura, detenciones ilegales y arbitrarias, así como manipulación ilegal de evidencia. Al mismo tiempo, resulta preocupante que en el PPEF 2019 aparezca la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura, a pesar del acuerdo A/006/18 por el que se crea la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura,[5] conforme a la Ley General en la materia.

---

[3] La Policía Federal disminuyó de 29,321 millones de pesos en 2018, a 25,668 millones de pesos proyectados para 2019. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública disminuyó de 5,661 millones de pesos en 2018 a 4,381 millones de pesos para 2019.

[4] De 49,283 millones de pesos en 2018 disminuyó a 43,414 millones de pesos para el 2019.

[5] Acuerdo A/006/18 por el que se crea la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511525&fecha=26/01/2018

Búsqueda e investigación de personas desaparecidas

Resulta particularmente preocupante que el PPEF 2019 no considere los recursos necesarios para una política de Estado que garantice la investigación y búsqueda de personas desaparecidas, puesto que se observa una reducción en todas las instituciones encargadas de hacer efectiva la implementación de la Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas.

Como se mencionó, la PGR tuvo una reducción general en su presupuesto, situación que afectó no sólo al presupuesto destinado a la Fiscalía Especializada de Investigación del Delito de Desaparición Forzada encargada de la investigación penal del delito de desaparición de personas (forzada y por particulares); sino también a la Coordinación de Servicios Periciales, encargada de la identificación forense, entre otras funciones periciales necesarias para la búsqueda e investigación de personas desaparecidas (alrededor de 50 millones de pesos menos en comparación con el presupuesto asignado en el 2018). El siguiente cuadro muestra la reducción para ambas dependencias.

Tabla 2. Presupuesto asignado para la búsqueda e investigación de personas desaparecidas, 2018-2019

Millones de pesos de 2019

Año	Fiscalía Especializada de Investigación del Delito de Desaparición Forzada	Coordinación de Servicios Periciales
2018	26.6	1,070
2019	18.2	1,026

Fuente: elaboración propia con información del PEF 2018 y PPEF 2019

La Comisión Nacional de Búsqueda, encargada de realizar la búsqueda de personas, sufrió una reducción de 38 millones de pesos de su presupuesto, pasando de 439 millones de pesos modificados durante 2018 a 401 millones de pesos para 2019. El PPEF 2019 debilita la Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, impulsada por decenas de colectivos de familiares de personas desaparecidas en todo el país.

Recomendaciones

Para avanzar hacia un modelo de seguridad ciudadana, luchar contra la impunidad y para que el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública sea en verdad temporal, es necesario fortalecer desde el presupuesto las instituciones civiles de seguridad pública y la PGR –tomando en consideración su tránsito a Fiscalía–, en particular a las instancias relacionadas con la prevención e investigación de violaciones a los Derechos Humanos.

Además, se deben asignar los recursos suficientes para garantizar una política de Estado frente a la crisis de desapariciones que México enfrenta actualmente, y para la implementación adecuada de la Ley General sobre Desaparición Forzada y por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda.

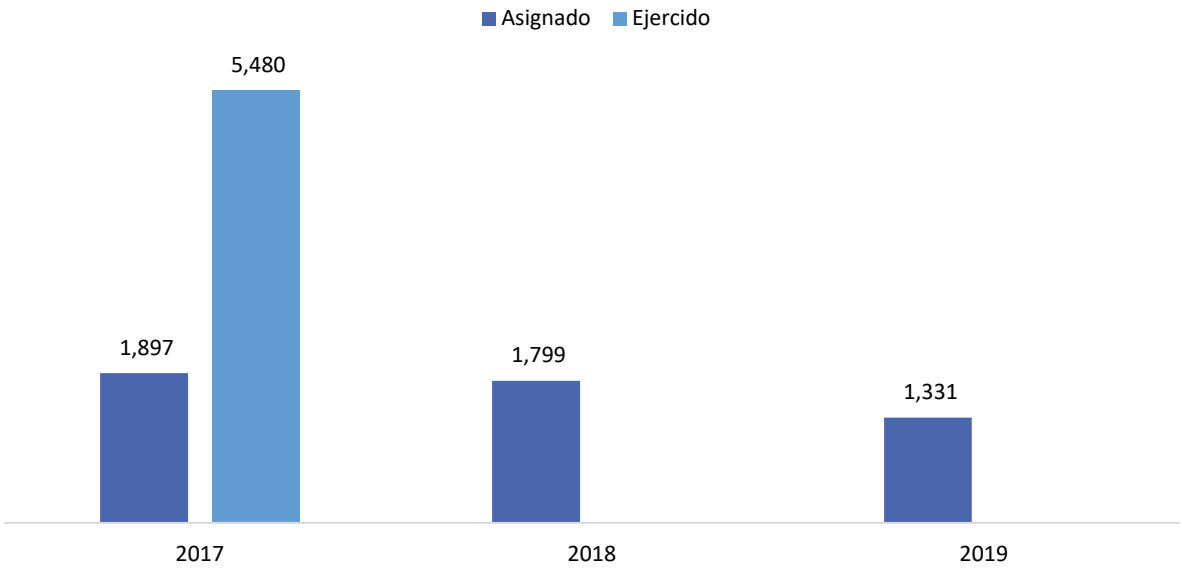
Migración

Lamentablemente, como ya es una tendencia, el presupuesto para programas de relevancia para migrantes responde principalmente a inercias y la variación anual en sus recursos es considerable. El presupuesto asignado para 2019 al Instituto Nacional de Migración (INM) prevé una disminución de 26%, es decir, 468 millones de pesos menos que para 2018.

El INM contará con 1,330 millones de pesos, sin embargo, siempre gasta mucho más que el presupuesto que se le asigna gracias a sus ingresos propios. Por ejemplo, el aumento entre el monto aprobado y el ejercido en 2017 fue de 189%. La discusión sobre el presupuesto del INM debe cuestionar cualquier iniciativa que busque aumentar todavía más los recursos del INM, sobre todo cuando se condiciona el disfrute de los derechos humanos de las personas migrantes.

Gráfica 5. Presupuesto asignado y ejercido para INM, 2017-2019

Millones de pesos de 2019



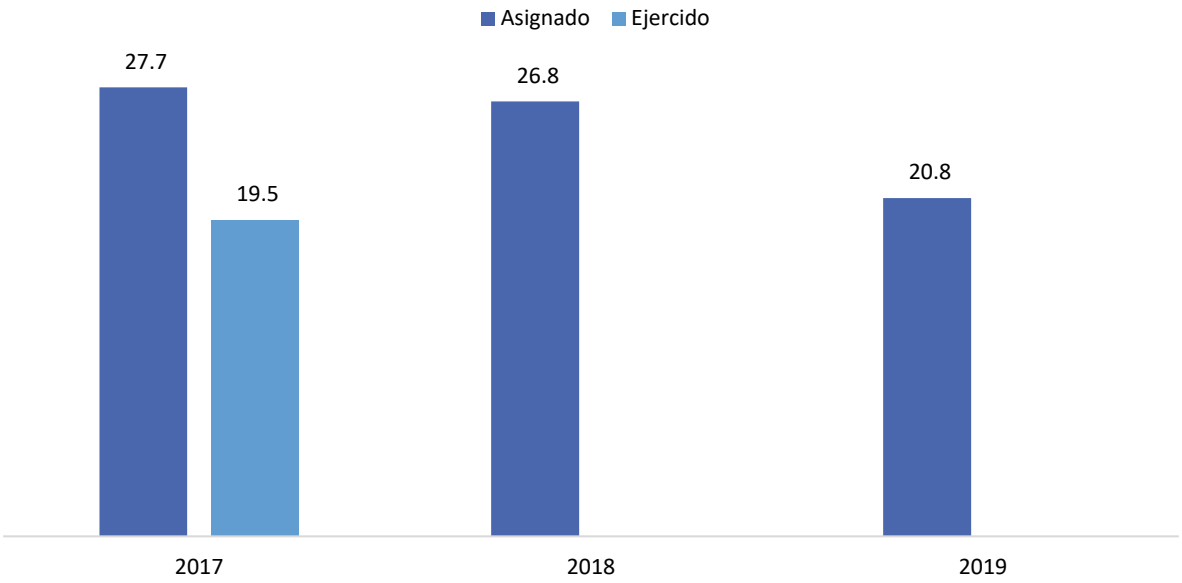
Nota: monto en millones de pesos de 2019
Fuente: Elaboración propia con datos de Cuenta Pública 2017, PEF 2018 y PPEF 2019

Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)

El PPEF 2019 proyecta un presupuesto de 21 millones de pesos para la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Este presupuesto es el más bajo que se plantea desde el Ejecutivo en un proyecto de presupuesto para dicha instancia desde 2011, y representa el 0.03 % del presupuesto total al ramo Gobernación, que asciende a 60,697 millones de pesos.

El nuevo gobierno debe incrementar el presupuesto de la COMAR, para garantizar los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas. La disminución del presupuesto para 2019 restringe aún más la atención a las necesidades de los refugiados centroamericanos y de otras latitudes que buscan protección en México.

Gráfica 6. Presupuesto asignado y ejercido para COMAR, 2017-2019
Millones de pesos de 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de Cuenta Pública 2017, PEF 2018 y PPEF 2019

Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de PGR

El presupuesto que se proyecta asignar para 2019 a la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM) es de 791 millones de pesos, una disminución real de 24% respecto del presupuesto de 2018. Esto preocupa ya que, desde su creación en diciembre de 2018, la Unidad no ha recibido los recursos necesarios para realizar su trabajo y el cumplimiento efectivo de sus objetivos: facilitar el acceso a la justicia a las personas migrantes y sus familias, realizar la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, investigar y perseguir los delitos cometidos por o en contra de personas migrantes, dirigir, coordinar y supervisar la aplicación de acciones idóneas y efectivas para que se repare el daño a las víctimas.

El presupuesto previsto para la Unidad asciende a 184 millones de pesos y corresponde al 0.43% de presupuesto total asignado a la PGR. Es necesario que se incremente de manera sustancial el presupuesto de la UIDPM de la PGR, a fin de garantizar el acceso a la justicia a las personas migrantes y sus familias. Además, se debe tomar en cuenta el panorama de creciente violencia contra migrantes en nuestra región.

Recomendaciones

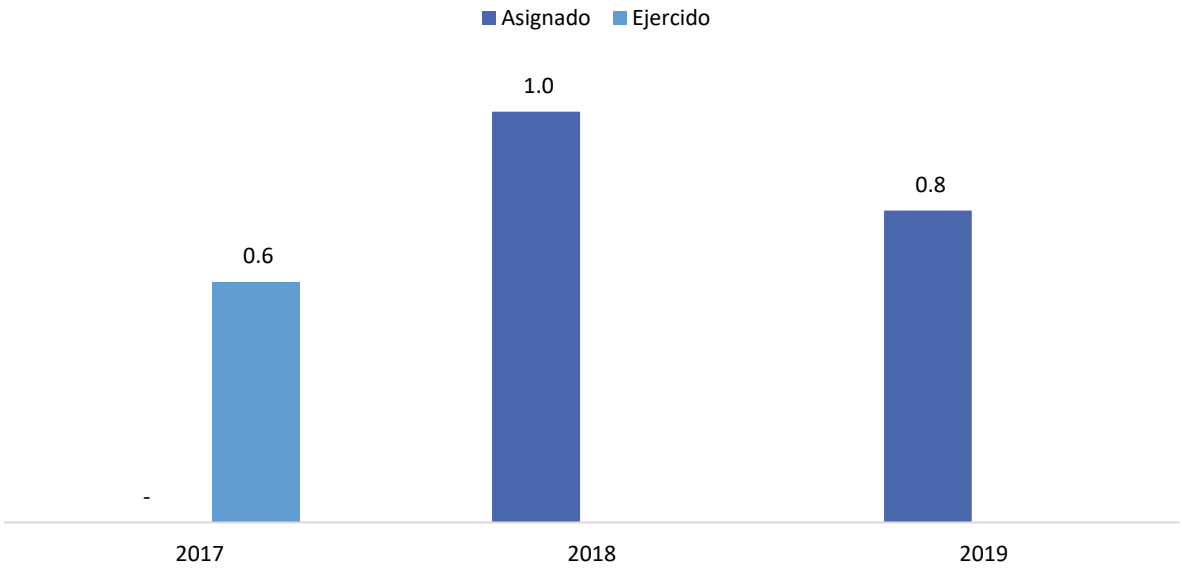
Si la misma naturaleza del presupuesto del INM no permite siquiera una planeación transparente y un ejercicio eficiente de los recursos, es imposible conocer si los planes o medidas tendrán algún beneficio para las personas migrantes. La naturaleza compleja del presupuesto del INM se convierte en sí misma en un obstáculo para garantizar derechos.

El nuevo gobierno debe incrementar el presupuesto de la COMAR, para garantizar los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas. La disminución del presupuesto para 2019 no es suficiente para atender las necesidades de los refugiados centroamericanos y de otras latitudes que buscan protección en México.

Es necesario que se incremente de manera sustancial el presupuesto de la UIDPM de la PGR, para garantizar el acceso a la justicia a las personas migrantes y sus familias. Además, se debe tomar en cuenta el panorama de creciente violencia contra migrantes en nuestra región.

Gráfica 7. Presupuesto asignado y ejercido para la UIDPM, 2017-2019

Millones de pesos de 2019



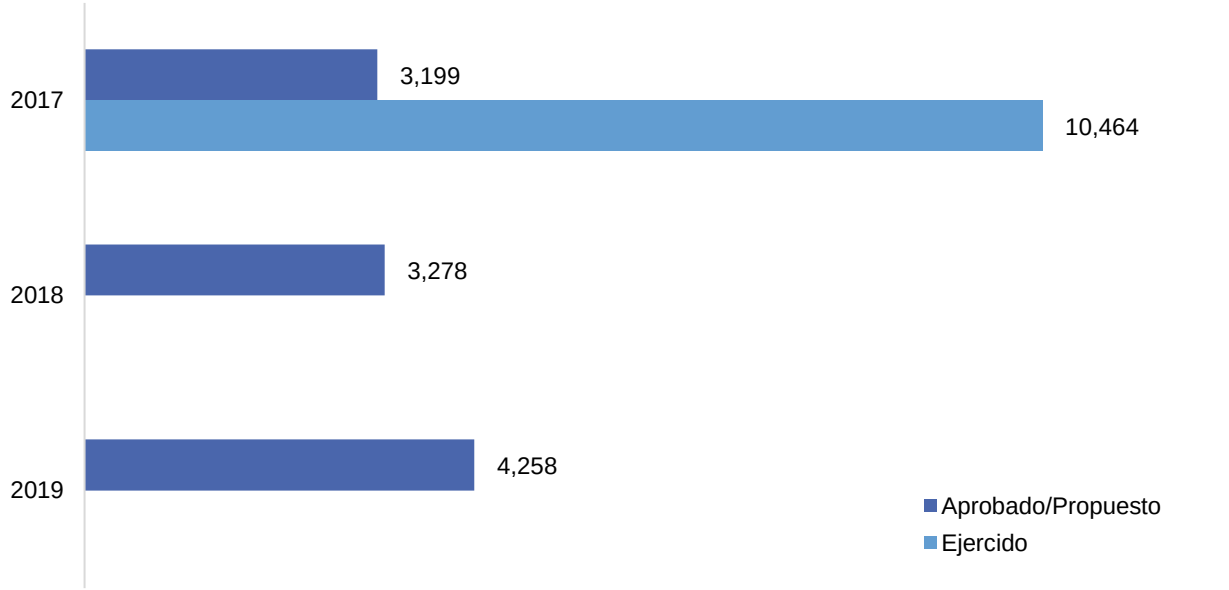
Fuente: Elaboración propia con datos de Cuenta Pública 2017, PEF 2018 y PPEF 2019

Publicidad oficial

La publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos. Debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público. No debe promover –explícita o implícitamente- los intereses de ningún partido ni del gobierno. Sin embargo, en México la publicidad oficial se ha utilizado para promocionar la imagen de funcionarios y gobernadores. Incluso, cada año se sobre ejercen los montos destinados a este rubro hasta por 80% más. En mayo de 2018 se aprobó la Ley General de Comunicación Social (LGCS), que es regresiva y atenta contra la libertad de expresión y no atiende a criterios claros y transparentes de asignación ni contempla candados al presupuesto para evitar sobregasto.

El PPEF 2019 contempla un presupuesto para comunicación social de 4,258 millones de pesos. Este monto representa un aumento de 30%, es decir, 980 millones de pesos más que lo asignado el año pasado. Es importante recordar que el Proyecto de Nación de AMLO 2018-2014 y los 50 puntos de austeridad y combate a la corrupción señalaban una reducción en 50% en el presupuesto destinado a comunicación social para 2019.[6] Sin embargo, estos documentos no indicaban si la reducción se haría sobre el presupuesto aprobado o el ejercido. Con la presentación del PPEF 2019, podemos deducir que la reducción se efectuó sobre el presupuesto ejercido de 2017.

Gráfica 8. Presupuesto aprobado y ejercido para comunicación social, 2017-2019



Nota: el comparativo únicamente contempla el concepto 3600 “Servicios de comunicación social y publicidad”.
Fuente: elaboración propia con datos de Cuenta Pública 2017, PEF 2018 y PPEF 2019

En la Gráfica 8 podemos observar que en el año 2017 se aprobaron 3,199 millones y se ejercieron 10,464 millones al final del año fiscal. De esta manera, se sobre ejerció 227% más de lo originalmente presupuestado sin justificación alguna. Para 2018, el gasto aprobado fue de 3,278 millones de pesos, 2.45% más respecto a 2017. Hasta ahora no sabemos cuánto se ejerció y habrá que esperar la publicación de la Cuenta Pública 2018.

[6] Este monto se establecía en 1,822 millones de pesos para 2019.

Por un lado, si bien el presupuesto proyectado para 2019 no es el monto esperado, consideramos que no es del todo inconveniente, pues cada año se presupuestan montos similares. El reto está en que el nuevo gobierno no gaste más de lo asignado en el transcurso del siguiente año y que desarrolle o implemente controles para su ejercicio, para lo cual es indispensable derogar la ley actual y aprobar una nueva legislación que cumpla con estándares internacionales. En la materia

Por el otro lado, el PPEF determina de manera general cómo se realizará el gasto en comunicación social. Este proyecto menciona lo referente a la centralización del gasto en la Oficina de la Presidencia de la República que, si no va acompañada de reglas claras para la asignación de la publicidad oficial, podría ser un riesgo en cuanto al control de la información. Tal medida puede ser una limitante en la divulgación de información de interés público y objetiva. Por esto, se necesitan reglas claras y transparentes a partir de las cuales se ejecute una estrategia de comunicación social que no afecte la libertad de expresión.

Cabe agregar que la prohibición de ampliar el presupuesto ya existía en presupuestos pasados, pero nunca la han respetado las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. Lo trascendente serán los mecanismos de la implementación de esta prohibición.

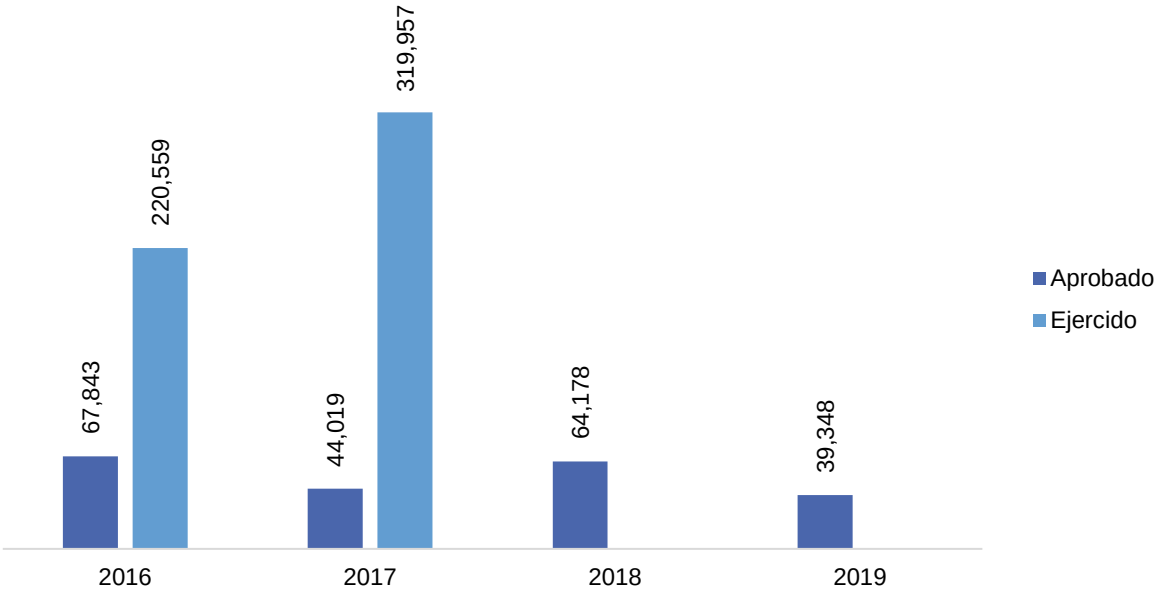
Recomendaciones

- Que el gobierno no sobre gaste más de lo asignado en el transcurso del siguiente año y desarrolle o implemente controles para su ejercicio, ya que la Ley General de Comunicación Social, que entra en vigor el 1 de enero de 2019, podría no garantizar el buen uso de los recursos públicos, y propiciar que las dependencias y entidades gasten más.
- Se deben emitir reglas claras y transparentes a partir de las cuales se ejecute una estrategia de comunicación social que no afecte la libertad de expresión.
- Sobre los candados al gasto, aunque el proyecto mencione que no se podrán realizar incrementos en el ejercicio fiscal, esto queda en la ambigüedad: sin un tope, límite o candado al presupuesto no se podrá garantizar que las dependencias y/o entidades modifiquen el gasto, por lo que se recomienda establecer límites al presupuesto en comunicación social.

Fideicomisos

Debido a la compleja naturaleza y estructura de los fideicomisos como instrumentos financieros regulados principalmente por el derecho privado, existen ventanas de opacidad sobre el ejercicio de los recursos públicos involucrados en estos instrumentos. Como muestra la Gráfica 9, cada año se sobre ejercen los recursos que se destinan a estos instrumentos sin que se conozca de manera precisa a qué fideicomisos se destinan, la justificación de dichas aportaciones ni el monto que se les destina.

Gráfica 9. Comportamiento de transferencias del gobierno federal para fideicomisos, 2016-2019



Nota: montos en millones de pesos de 2019
Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas 2016 y 2017, PEF 2108 y PPEF 2019

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se ha documentado una mala práctica por parte de las entidades públicas, que consiste en integrar los remanentes del presupuesto a fideicomisos para evitar reintegrarlos al presupuesto de la federación y con ello evitar que en siguiente año fiscal les recorten su presupuesto.

En el PPEF 2019 se observa una disminución del 39% respecto al presupuesto de 2018 asignado a fidecomisos, es decir, 24,830 millones de pesos menos, y no se asignó presupuesto a la partida 46301 que corresponde a las aportaciones a fideicomisos públicos del Poder Judicial. Sin embargo, pese a que existe una importante reducción de recursos al presupuesto asignado, el problema radica en que no se señala de manera precisa a qué fideicomisos se realizarán dichas transferencias, su monto ni su justificación. Asimismo, persisten sobre ejercicios en comparación con el presupuesto asignado. Por ejemplo, la variación porcentual entre el presupuesto ejercido respecto del aprobado en 2016 fue en promedio de 200%; mientras que en 2017 la variación estuvo por arriba de 600%, sin que se pueda determinar a qué fidecomisos se asignan dichos montos.

Es necesario que se asegure la asignación de presupuesto a partir de un análisis real del estado de los fideicomisos existentes. Es decir, que se genere un diagnóstico de los fideicomisos públicos existentes tanto a nivel federal como local, que permita tener un mapa real del grado de

utilidad e impacto en asuntos de interés público, así como de su ejercicio. Esto para evitar ampliaciones presupuestarias que no están siendo ejercidas adecuadamente, así como la limitación de ingresos a fideicomisos que sí los requieren.

Mecanismo de protección a defensores de derechos humanos y periodistas

Desde 2016 el programa P017 "Mecanismo de protección a defensores de derechos humanos y periodistas" se fusionó en el denominado Programa de Derechos Humanos (P022), a fin de alinear la política pública del gobierno federal en esta materia, bajo un enfoque integral a través de un solo instrumento que fortalezca la implementación de una política de Estado que garantice el respeto y ejercicio pleno de los derechos humanos de todos los individuos.

Como se observa en la Tabla 3, el programa presupuestario P022 del Ramo 4 (Gobernación) recibió en 2018 un monto de 375 millones de pesos, de los cuales el 69% se destinó para la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH). Para 2019 se proyecta una asignación de 336 millones de pesos para el P022, de los cuales se asignará el 74% a la UPDDH. A partir de las asignaciones que se hicieron a la UPDDH del P022, se pueden rastrear las transferencias específicas del presupuesto a fideicomisos. Para 2018 se asignaron 208 millones de pesos, y para 2019 el presupuesto prácticamente quedó igual.

Sin embargo, en el PPEF 2019 continúa desconociéndose el monto destinado a la protección a periodistas y defensores de derechos humanos y el monto dirigido al fideicomiso "Fondo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas", ya que esta información no se precisa públicamente y sólo se indica la cifra general de las transferencias y aportaciones a fideicomisos públicos de la UPDDH, con lo cual es imposible saber si se hicieron o no recortes al mecanismo de protección.

Tabla 3. Presupuesto asignado para el Programa de Derechos Humanos (P022) y la UPDDH, 2018-2019

Año	P022 - Programa de Derechos Humanos	UPDDH	% de la UPDDH respecto del presupuesto asignado al P022	Transferencias y aportaciones a fideicomisos públicos de la UPDDH	% de las transferencias y aportaciones respecto del presupuesto asignado de la UPDDH
2018	374.94	259.92	69%	207.72	80%
2019	335.68	248.26	74%	207.60	84%

Nota: montos en millones de pesos de 2019
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PEF 2018 y PPEF 2019

Dado el contexto actual de violencia, debe garantizarse la asignación de presupuesto al Mecanismo y al Fondo para implementar las medidas de protección a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas inscritas, y a las personas que se incorporen en el trascurso del año. Por ello la asignación a este tipo de fideicomisos debe realizarse con base en un diagnóstico real de su ejercicio y del impacto que genera en las personas a quiénes van dirigidos.

Integración de montos acumulados de fideicomisos a la Tesorería de la Federación

El artículo décimo transitorio de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) de 2019 señala que: las dependencias y entidades que coordinen la operación de fideicomisos públicos sin estructura orgánica, mandatos y análogos, salvo los que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, concentrarán en la Tesorería de la Federación a más tardar el 28 de febrero de 2019, los recursos públicos disponibles no comprometidos al 31 de diciembre de 2018 en dichos vehículos […].

Sin embargo, dicha disposición transgrede la naturaleza jurídica de los fideicomisos. Como ya se ha señalado, los fideicomisos generan un patrimonio independiente del presupuesto que, al ser administrado por una entidad financiera, permite que se generen rendimientos para que estos montos se incrementen, y así asegurar el cumplimiento de los fines por los cuales fueron creados dichos instrumentos, sin que estos recursos puedan destinarse a otros fines ni ser ejercidos por otras dependencias.

Concentrar los montos acumulados que derivan de la propia actividad financiera de los fideicomisos a la Federación, implicaría afectar la autonomía del patrimonio fideicomitido, así como su naturaleza jurídica, ya que los recursos acumulados se destinarían a fines distintos a los establecidos, lo que afectaría no sólo el propio instrumento y su patrimonio, que puede ser integrado por fuentes privada, sino también a los beneficiarios o sectores para los cuales se constituyeron.

En caso de que los recursos acumulados al final de cada año fiscal, que incluyen donaciones y transferencias de organismos internacionales, tengan que devolverse a la federación, en vez de proyectarse para garantizar la implementación de programas, proyectos, infraestructura o derechos, como en el caso de las medidas de protección del Fondo para defensores de derechos humanos y periodistas, el Fondo sería insuficiente y se dejaría a los beneficiarios en la incertidumbre. Además, se otorga a la SHCP un cheque en blanco para que, de forma discrecional y sin criterios claros, decida qué recursos se concentrarán y cuáles no en la Tesorería.

Recomendaciones

- Mayor transparencia y rendición de cuentas de los montos asignados a fideicomisos.
- La asignación de presupuesto a fideicomisos debe basarse en un diagnóstico amplio y real.
- La no integración de montos acumulados de fideicomisos a la Tesorería de la Federación.

Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

En el PPEF 2019 se prevé un presupuesto total de 937 millones de pesos para el INAI en comparación con un presupuesto total de 1,140 millones de pesos en 2018. La reducción representa un 17.8%, equivalente a 203 millones de pesos, respecto al presupuesto asignado en el año anterior. En general, la mayoría de los rubros tuvieron un recorte, aunque sea mínimo. Aproximadamente, el 45% de estos recortes están relacionados con la desaparición de las cuotas para el seguro de gastos médicos del personal civil y de separación individualizada, mientras que 24% corresponde a un recorte de aguinaldo o gratificación de fin de año y de compensaciones salariales. Existen algunos rubros que tuvieron un aumento, como las primas de vacaciones y dominical y las asignaciones adicionales al sueldo.

En general, los sueldos y salarios tuvieron una reducción y sobresale una disminución significativa en los sueldos de los y las comisionadas, lo que reviste importancia pues el Instituto funciona como órgano colegiado. El total de las percepciones ordinarias brutas de un comisionado del INAI en 2018 era de 285,987 pesos, mientras que en el 2019 están proyectadas en 187,792, lo que representa una disminución de más del 34%.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) es el brazo operativo del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, que actualmente es un órgano no sectorizado y de reciente creación. Dado el papel que jugará en la implementación de la Política Nacional Anticorrupción y de los acuerdos del Comité Coordinador, es importante analizar el presupuesto que se le otorgará para este año y el posible impacto para su trabajo.

En el PPEF 2019, su presupuesto tiene una disminución de 26% respecto al año anterior, con 47 millones menos. En general, todas las partidas de las que se compone se redujeron. La mayor parte de la disminución corresponde al rubro de servicios personales en 31%, lo que equivale a 36 millones de pesos, seguido de servicios generales con 11 millones menos.

Al comparar el presupuesto ejercido en 2018 y el PPEF de 2019, se observa que la SESNA ha podido generar una estructura para operar. Al igual que la mayoría de los entes públicos, su presupuesto para 2019 disminuye, sobre todo en el rubro de remuneraciones.

Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el brazo técnico de la Cámara de Diputados que fiscaliza los recursos públicos federales. Históricamente, ha generado información relevante sobre casos de corrupción y para la mejora de la gestión pública. En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 tuvo una reducción mínima de 0.5%, que equivale a aproximadamente 12 millones de pesos.

El rubro de mobiliario y equipo de administración tuvo una reducción de 92%, así como el rubro de inversión pública, que se redujo 89%. Otros rubros como el de servicios personales no se vieron afectados como sí ocurrió en casi todos los demás entes públicos. Esto es positivo, dado el trabajo especializado que realiza la ASF. El presupuesto proyectado para la ASF es suficiente y adecuado para que pueda realizar su trabajo de fiscalización y rendición de cuentas de los recursos públicos.

Política ambiental y energética

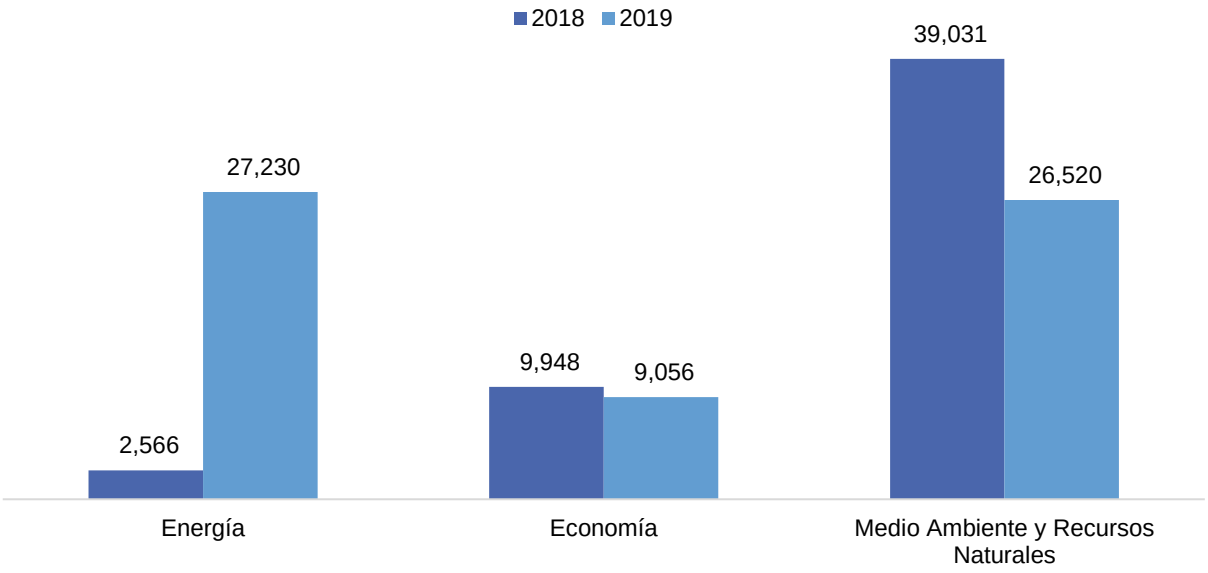
La debilidad de la política ambiental en el país ha ocasionado que el medio ambiente y la biodiversidad sufran impactos severos a raíz de megaproyectos energéticos y mineros. Actualmente existen 73 proyectos mineros en áreas naturales protegidas y, de la totalidad de concesiones mineras vigentes a diciembre de 2017, el 85% se ubica en superficie del territorio con vegetación natural –bosques, selvas, matorrales y vegetación hidrófila. La Secretaría de Economía, además, ha otorgado casi 60 mil hectáreas de concesiones mineras al interior de zonas núcleo en las áreas naturales protegidas federales.

En este contexto, el sector ambiental es el gran perdedor de todo el poder ejecutivo con una reducción en 32% de su presupuesto respecto a la asignación del año 2018. No hubo cambio estructural alguno en el ramo ni en sus unidades responsables o programas presupuestarios. De hecho, las 69 unidades responsables de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales sufren reducciones. La sola reducción en el presupuesto de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) representa tres cuartas partes de la reducción del presupuesto del sector ambiental. Cuatro de las cinco unidades responsables del ramo que perdieron más presupuesto son órganos desconcentrados de SEMARNAT: CONAGUA, CONAFOR, CONANP y ASEA.

El riesgo de tener una Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales débil es que no podrá actuar como contrapeso efectivo ante los proyectos energéticos, mineros y de infraestructura que se propongan, lo cual repercute también en el ejercicio del derecho a un medio ambiente sano. En el mismo sentido, se pondrá en riesgo el cumplimiento del Acuerdo de París en materia de cambio climático, ratificado por México.

Gráfica 10. Montos asignados a Energía, Economía y Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2018-2019

Millones de pesos de 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PEF 2018 y PPEF 2019

Áreas naturales protegidas

Aunque el sector ambiental (Ramo 16) ha sufrido reducciones presupuestales en los últimos años, el presupuesto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) se ha mantenido relativamente estable. La misma CONANP estimó que necesita por lo menos 591 millones de pesos adicionales para operar efectivamente las ANP decretadas hasta 2016.[7]

En el PPPEF 2019, el presupuesto de CONANP tuvo una reducción de 28%, 332 millones de pesos menos que en 2018. Como muestra la Tabla 4, no hubo cambios en su estructura programática de la CONANP y se conservaron los seis mismos programas presupuestarios del año anterior, donde todos sufrieron recortes presupuestales. El programa con la mayor reducción fue el de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo, cuyo objetivo es contribuir a la conservación de las especies en riesgo y su hábitat. Con esta reducción se verá disminuida la participación social que es tan necesaria para el cuidado del medio ambiente, y que es un derecho humano. Además, las comunidades dejarán de percibir un total de 136.3 millones de pesos debido a las reducciones al Programa de recuperación y repoblación de especies en riesgo (PROCER) y al Programa de conservación para el desarrollo sostenible (PROCODES).

Tabla 4. Presupuesto asignado por programa presupuestario de CONANP, 2018-2019

Programas presupuestarios	PEF 2018	PPEF 2019	Cambio ($)	Cambio (%)
Programa de recuperación y repoblación de especies en riesgo	147,142,146	87,007,526	-60,134,620	-40%
Sistema nacional de áreas naturales protegidas	143,350,192	98,355,164	-44,995,028	-31%
Programa de manejo de áreas naturales protegidas	126,214,859	87,708,348	-38,506,511	-30%
Programa de conservación para el desarrollo sostenible	261,746,818	185,516,796	-76,230,022	-29%
Planeación, dirección y evaluación ambiental	58,665,792	42,089,783	-16,576,009	-28%
Actividades de apoyo administrativo	438,595,815	342,875,489	-95,720,326	-21%
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	**1,175,715,625**	**843,553,106**	***-1,132,162,522***	**-28%**

Nota: montos en pesos de 2019
Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018 y PPEF 2019

[7] García, A. & Brown, C. (2018). La (des)protección de las áreas naturales protegidas de México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Documento de trabajo.

Fondo minero

La iniciativa de LIF 2019 implica cambios en la operación del Fondo Minero, un fondo al que deben destinarse los recursos por derechos sobre minería contemplados en los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos. Entre los cambios se encuentran:

a) El nombre del Fondo cambia de “Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros” a “Fondo para el Desarrollo de Zonas de Producción Minera”;
b) Este fondo pasa de ser operado por SEDATU a la Secretaría de Economía;
c) La recaudación obtenida por el pago de derechos se destinará en un 80% al Fondo para el Desarrollo de Zonas de Producción Minera, en un 10% a la Secretaría de Economía y en un 10% al Gobierno Federal;
d) Se amplían los rubros de aplicación del fondo;
e) Se mandata a la Secretaría de Economía para la creación de lineamientos de operación del nuevo fondo.

Con estos cambios, en lugar de disponer del 20% de los recursos del Fondo para que sean invertidos en proyectos de infraestructura, ahora el gobierno federal dispondrá del 10% de estos.[8]

Recomendaciones

Es necesario que la SHCP regule la programación, monitoreo y seguimiento del gasto del fondo, ya que la ASF detectó que en el ejercicio fiscal 2017 ninguna unidad al interior de la SCHP tenía conocimiento acerca de la aplicación y el destino de los 547 millones de pesos que recibió el gobierno federal. La ASF también detectó que dicha dependencia tampoco contaba con un marco jurídico que regulara la programación, presupuesto, ejercicio, control y seguimiento de dicho gasto.

Respecto a la futura creación de los Lineamientos de operación del Fondo Minero, es importante que éstos incluyan mecanismos de participación ciudadana y que consideren y respeten los derechos de los pueblos indígenas, tales como el derecho a la consulta, el derecho a elegir sus prioridades de desarrollo y el derecho a la tierra y al territorio.

[8] Auditoría Superior de la Federación (2017). Informe individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Derechos sobre minería. México: ASF.

Agricultura campesina y desarrollo rural

Las cifras sobre la situación de la pobreza rural y el hambre en México representan una realidad vergonzosa. De las personas que viven en zonas rurales, 58% se encuentra en situación de pobreza, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).[9] Además, el 80% de los hogares en zonas rurales sufren hambre, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.[10]

Inmersas en esta situación, las y los pequeños agricultores que logran permanecer en sus tierras se encuentran al margen de la política pública para el campo. Los principales programas y el gasto público privilegian a una minoría, los más ricos y las grandes empresas agropecuarias exportadoras, y dejan olvidada la agricultura familiar de pequeña escala –que debería estar en el corazón de la política pública–, la cual es responsable del 40% de la producción agroalimentaria nacional, genera tres de cada cuatro empleos en el campo y representa el 70% de las unidades de producción del país.

La primera impresión que brinda el PPEF 2019 es positiva, pues observamos una mayor diversificación de los recursos entre los programas presupuestarios; diferente del año anterior en que se concentraban básicamente en dos programas que, juntos, sumaban 45% del total del presupuesto del Ramo 8: Fomento a la Agricultura (23%) y Apoyos a la Pequeña Agricultura (22%).

Sin embargo, el PPEF 2019 contempla una reducción real del presupuesto de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social (SADER), antes Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en 17,566 millones de pesos. A esto se suma la reestructura y reducción de los programas presupuestarios que lo conforman, que pasan de 24 a 22 en este año.

Además, se crearon cinco programas presupuestarios que podrían estar dirigidos a la agricultura campesina; juntos suman el 44.3% del total del presupuesto: 1) Producción para el Bienestar (15.7%), 2) Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (10.5%), 3) Agromercados Sociales y Sustentables (9.4%), 4) Crédito Ganadero a la Palabra (7%) y 5) Fertilizantes (1.7%). Sin embargo, precisamos conocer las características de estos programas (y los subcomponentes que los conforman) para poder identificar la población beneficiaria, los requisitos para acceder a estos apoyos, sus reglas de operación, su distribución geográfica, entre otros elementos, y así conocer en cierta medida el grado de progresividad de los programas de subsidios del nuevo gobierno.

También desaparecen seis programas: 1) Mantenimiento de Infraestructura, 2) Programa de acciones complementarias para mejorar las sanidades, 3) Apoyos a la Comercialización, 4) Concurrencia con las entidades federativas, 5) Fomento Ganadero, y 6) Vinculación productiva, que juntos totalizaban 23.6% del presupuesto aprobado de 2018.

Por otra parte, el presupuesto de 2019 indica una reducción importante en algunos programas. Los grandes perdedores de recursos son: Programa de Fomento a la Agricultura (-83%),

[9] CONEVAL (2017). CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016. Comunicado de prensa. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf

[10] INSP (2018). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales. Disponible en: https://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf

Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (-71%) y Programa de Apoyos a Pequeños Agricultores (-62%). Esto podría indicar un fin cercano para estos programas en los PEF de los años subsecuentes. No está de más mencionar que PROAGRO Productivo, uno de los programas más longevos de SAGARPA, es un subcomponente del Programa de Fomento a la Agricultura.

Otra impresión acerca del PPEF 2019 es que se están modificando programas que históricamente tenían uso clientelar y/o eran de carácter regresivo. Por ejemplo, desaparecieron dos programas ampliamente conocidos, el Programa de Apoyos a la Comercialización y el Programa de Fomento Ganadero, que se han caracterizado por tener gran concentración geográfica y por dirigirse a grandes productores, sobre todo en los estados más ricos de la Federación. Esto podrían ser una muy buena noticia, no obstante, se necesita más información para realizar un análisis a profundidad.

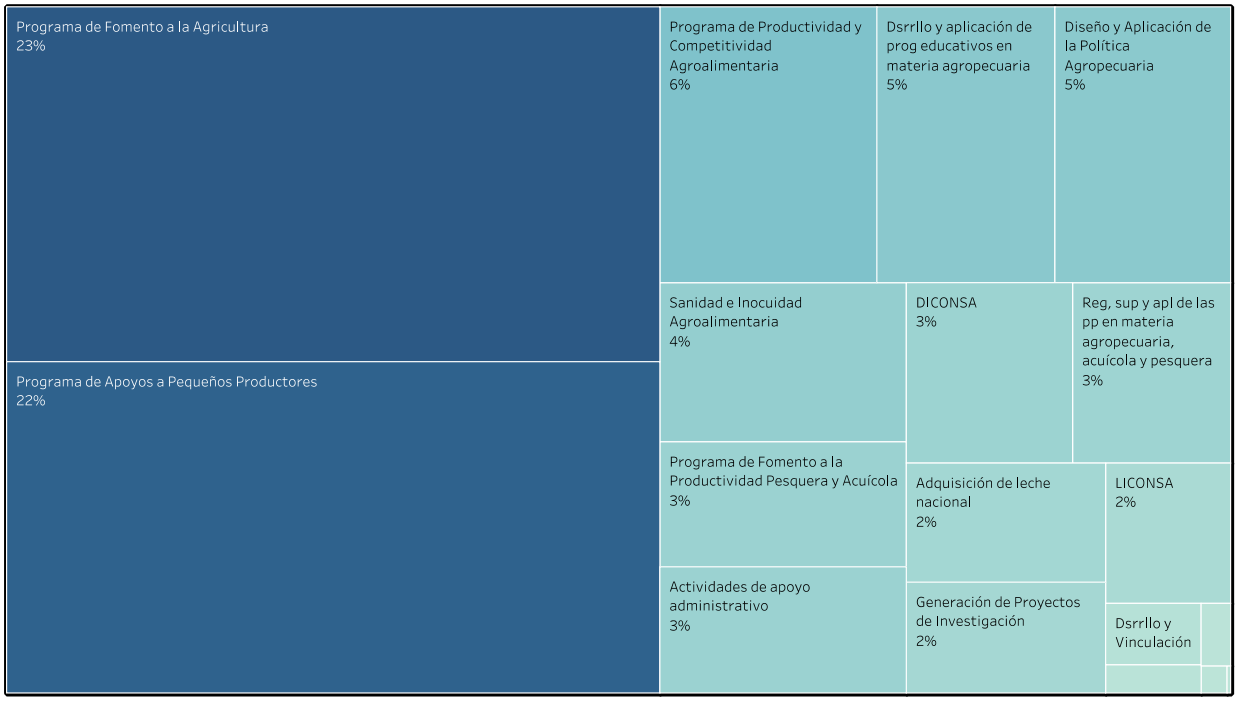
Censo agropecuario

Nuestro análisis del PPEF 2019 muestra que en el presupuesto de INEGI se asignaron 282 millones 900 mil pesos para el levantamiento del censo agropecuario. Desde Fundar celebramos este esfuerzo del INEGI y sus contrapartes para que el ejecutivo haya tomado en cuenta esta importante necesidad. No obstante, este monto representa alrededor del 10% del monto cercano a los 2500 millones de pesos que, según el propio INEGI, se requiere para su levantamiento, por lo que es incierto si el presupuesto destinado para el Censo Agropecuario en el PPEF 2019 será suficiente para ejecutarlo de manera adecuada y oportuna.

Recomendaciones

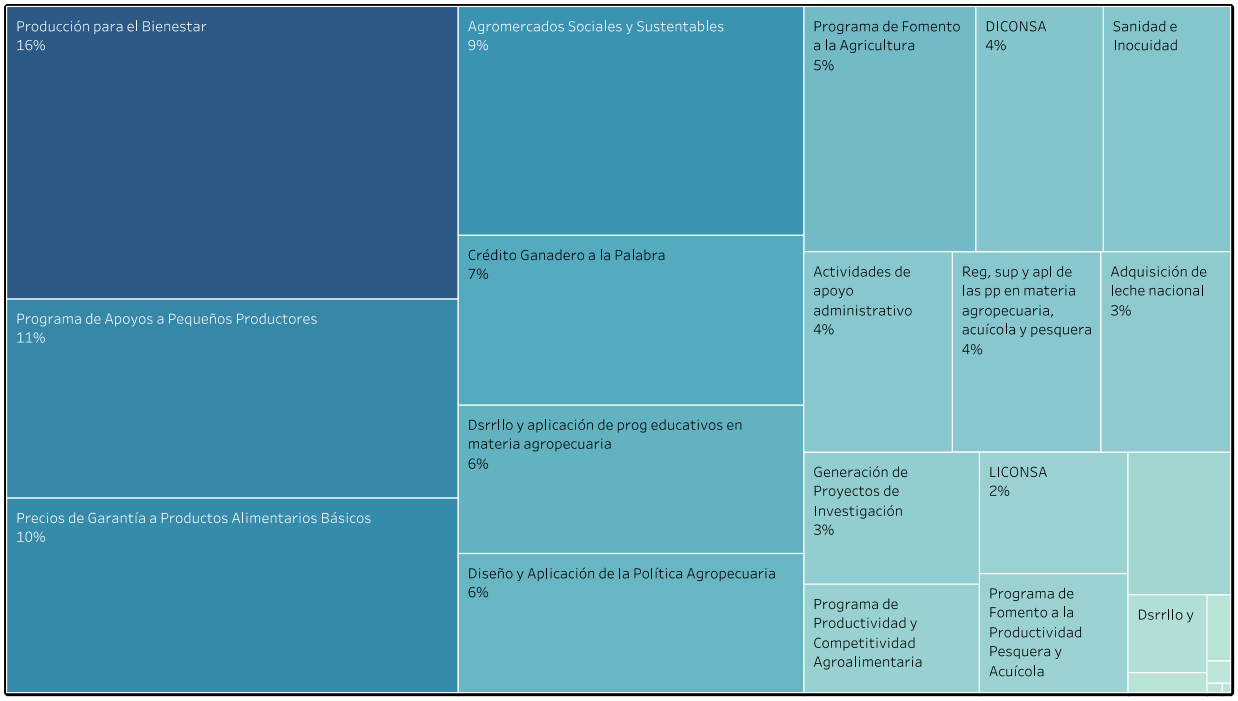
- Que los cinco nuevos programas de reciente creación estén enfocados a la agricultura campesina de pequeña escala.
- Que el Programa de Precios de Garantía esté enfocado a la agricultura campesina de pequeña escala, pues históricamente este tipo de apoyo ha estado dirigido a las grandes empresas agroexportadoras, lo que es muy regresivo en este sentido.
- Los lineamientos del Programa de Fertilizantes deben considerar el impacto ambiental de este tipo de insumos para la agricultura, pues presentan alta toxicidad para el medio ambiente y para las personas. Acorde a la nueva política, se esperarían insumos y prácticas agroecológicas, muy necesarios para la conservación y mitigación de los daños causados al medio ambiente y a las comunidades.
- Se esperaría que la temática del uso sustentable de los recursos naturales y del buen manejo de los residuos agrícolas esté presente en la nueva política de desarrollo rural.
- El Poder Legislativo debe garantizar que los recursos aprobados para el Censo Agropecuario sean suficientes para su adecuada realización; ya que el monto propuesto representa alrededor del 10% de lo señalado por INEGI para su levantamiento.

Gráfica 11. Distribución de los recursos de SAGARPA por programa presupuestario, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2018

Gráfica 12. Distribución de los recursos de SADER por programa presupuestario, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en PPEF 2019

Salud materna, sexual y reproductiva

En un contexto de recortes al Ramo 12 de Salud en el sexenio pasado (2013-2018), el presupuesto al Programa de Salud Materna, Sexual y Reproductiva, uno de los programas que se transfiere directamente a las entidades federativas, también tuvo recortes de más del 20% en ese periodo.

Esta disminución de los recursos públicos pudo haber influido en la puesta en marcha de las estrategias enfocadas a garantizar el acceso universal a la salud reproductiva y sexual en nuestro país. Ello además amenaza los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano –como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible– de avanzar hacia la igualdad de género en el acceso a servicios de salud y que no discriminen a las mujeres.

Para el 2019, se asigna al Programa Presupuestario Salud Materna, sexual y reproductiva (P020) un monto de $2,312,017,042 que representa una disminución de 5.89% respecto del monto presupuestario aprobado en el 2018.

Tabla 5. Presupuesto asignado y ejercido por unidad responsable del P020, 2017-2019

	PEF 2017 aprobado	PEF 2017 ejercido	PPEF 2019	PEF 2018	% 2018 vs. 2019	%2017 ejercido vs. 2019
Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	2,246,733,260	1,888,860,621	2,199,240,797	2,223,340,511	-1.08	16.43
Dirección General de Calidad y Educación en Salud	6,617,499	-	5,897,823	6,112,541	-3.51	
Instituto Nacional de Cancerología	82,163,720	76,345,622	79,141,386	200,526,097	-60.53	3.66
Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán	15,835,941	44,157,537	15,253,428	14,627,556	4.28	-65.46
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas	8,836,965	9,407,181	8,447,853	8,162,646	3.49	-10.20
Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	4,051,196	5,113,688	3,902,175	3,742,064	4.28	-23.69
Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	138,681	119,162	133,580	128,099	4.28	12.10
Total	**2,364,377,261**	**2,024,003,811**	**2,312,017,042**	**2,456,639,514**	-5.89	14.23

Fuente: Elaboración propia con base en CP 2017, PEF 2018 y PPEF 2019

Este programa realiza, además, transferencias a cada una de las entidades federativas del país. El monto propuesto a cada entidad federativa en el PPEF 2019 incluye un ajuste de -3.51% respecto del monto presupuestario aprobado en 2018 para todas las entidades. En términos generales, los presupuestos de las entidades federativas se fijaron a la baja en el PPEF 2019 respecto del monto ejercido en el 2017. Una de las excepciones es el estado de Oaxaca, en

donde el presupuesto asignado es mayor al ejercido en 2017, con un incremento del 36.68%. Chiapas no presentó variaciones entre el presupuesto del 2019 respecto del ejercido en 2017.

La unidad responsable que utiliza la mayor parte de los recursos del P020 es el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva. El gasto etiquetado a dicho centro para el programa Salud materna, sexual y reproductiva tendría un recorte de -1.08% en el año 2019 con relación al presupuesto aprobado en el año 2018, al pasar de $2,223,340,511 a $2,199,240,797 en 2019, lo que representa una disminución de 24,099,713.

Uno de los impactos más fuertes es para Servicios personales que incluye gasto de pagos de salarios, prestaciones y servicios de terceros, lo que coincide con la propuesta de austeridad del gobierno entrante; sin embargo, también hay una disminución de 3.76% de los recursos que se transfieren a las entidades federativas a través de subsidios, destinados a la compra de insumos principalmente. No existe información sobre los criterios que el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva utiliza para la distribución de los subsidios en las entidades federativas.

Recomendaciones

- Recuperar la pérdida de 1.08% e incrementar el presupuesto para el Programa Presupuestario P020.
- Que se esclarezcan los criterios bajo los cuales se desaparece el Programa de Apoyo para las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), y cómo se va a atender entonces en las entidades federativas al fortalecimiento de la igualdad de género; así como el funcionamiento de refugios para mujeres, sus hijos e hijas que dependen de este recurso.

Igualdad de género y lucha contra las violencias de género

La igualdad de género y la lucha contra las violencias de género no ha sido parte del discurso programático del nuevo presidente. Por ello, en Fundar nos parece fundamental analizar los datos del presupuesto para visibilizar cuál será la forma, desde la herramienta de las finanzas públicas y de la capacidad del Estado, de poner en práctica sus programas y hacer funcionar sus instituciones.

La política de género, y en particular la política de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres pasa, por una parte, por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), y, por otra parte, por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), que es el órgano encargado de la política de igualdad de género. Para tener una panorámica amplia de la futura política de género del gobierno, revisamos los datos de la CONAVIM, el INMUJERES y las subvenciones para los refugios.

Un primer dato relevante es la desaparición del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), único programa dirigido a las entidades federativas para las instancias responsables por el fortalecimiento de la igualdad de género. Con esa ausencia, las instancias quedan a discreción de lo que las entidades federativas aporten para su financiamiento. En el contexto de la falta de recursos de los estados, dichas instancias quedan en una situación de grave precariedad y fragilidad, lo mismo que las mujeres a quienes iban destinados estos apoyos.

La CONAVIM presenta un recorte de 30% en la asignación presupuestal respecto a la asignación de 2018. El presupuesto del 2018 era de 266,148,881 pesos de 2019, mientras que el de 2019 es de 184,328,151, una diferencia de 81,820,730 pesos de 2019.

En sus grandes líneas, la composición del presupuesto es similar y los seis principales rubros siguen representando el núcleo duro de las funciones de los recursos de la CONAVIM, como ilustra la Tabla 6. Por una parte, en congruencia con el discurso de austeridad del nuevo presidente, todos los gastos relacionados con los sueldos y prestaciones disminuyeron; sea porque habrá recorte de personal, o sea porque disminuyen los sueldos de las y los servidores públicos. Más preocupante es la disminución de los gastos relacionados con la ejecución de las funciones de CONAVIM, como los que implican desplazamientos dentro y fuera del país. Por otra parte, también se observa una disminución del rubro de subsidios a entidades federativas y municipios de 43.9%.

Tabla 6. Presupuesto asignado y ejercido a CONAVIM por partida genérica, 2018-2019

Partida	PEF 2018	PPEF 2019
Subsidios a entidades federativas y municipios	167,629,606	94,072,491
Servicios integrales	42,611,095	45,230,870
Compensación garantizada	21,909,214	16,807,522
Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales	10,732,477	11,624,817
Otras asesorías para la operación de programas	5,883,669	6,245,403
Sueldos base	5,984,787	4,655,579

Fuente: Elaboración propia con base a datos del PPEF 2019 y PEF 2018

Si hacemos un balance de las reducciones y los aumentos, vemos que la disminución de los subsidios a entidades federativas y municipios impactará en la construcción de infraestructura de los Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM). En cambio, el aumento en servicios integrales, estudios e investigación y otras asesorías para la operación de programas podría permitir el

mejor funcionamiento de las alertas de violencia de género, por ejemplo, o incluso la realización de mapas de focos rojos de la violencia contra las mujeres.

Por otra parte, en términos generales la tasa de crecimiento del presupuesto total del INMUJERES entre 2017 (presupuesto ejercido) y 2019 ha sido de -31.9%, y entre 2018 (aprobado) y 2019 de -28.4%. Nuestro análisis muestra que el rubro de Materiales y Suministros es el menos afectado por el recorte. En cambio, el de Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas es el más afectado, con un recorte de casi 40% cuando se compara el PPEF 2019 con el presupuesto aprobado de 2018; y de más de 40% al comparar el PPEF 2019 con el presupuesto ejercido en 2017.

Los servicios personales, categoría que refleja el peso de los salarios y prestaciones salariales relacionadas, son el segundo rubro más afectado por el recorte, en congruencia con la instrucción de austeridad republicana. Disminuye en 30% en relación con el presupuesto de 2018, y en 37% en relación con el presupuesto ejercido de 2017.

Tabla 7. Presupuesto asignado y ejercido a INMUJERES por tipo de gasto, 2017-2019

Tipo de gasto	Ejercido 2017	Aprobado 2018	Propuesto 2019
Materiales y suministros	6,320,387	6,618,025	6,569,249
Servicios Generales	204,845,711	198,964,218	194,461,462
Servicios Personales	169,631,423	152,190,857	105,474,603
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	481,832,017	462,960,513	280,992,186
Total	862,629,538	820,733,612	587,497,500

Fuente: Elaboración propia con base a datos del CP 2017, PEF 2018 y PPEF 2019

Recomendaciones

Transparentar y presentar los criterios bajo los cuales se desaparece el Programa de Apoyo para las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) y cómo se va a atender en las entidades federativas el fortalecimiento de la igualdad de género; así como el funcionamiento de refugios para mujeres, sus hijos e hijas que dependían de estos recursos.

Reconstrucción

Durante la campaña presidencial y el periodo de transición, el actual gobierno de López Obrador afirmó que el Programa Nacional para la Reconstrucción (PNR) contaría con 10 mil millones de pesos para 2019, mismo que se vería reflejado en el PPEF 2019.[11] De estos recursos se anunció que el 70% sería destinado a acciones de vivienda, en tanto que el 30% restante estaría orientado a infraestructura educativa, sanitaría y cuidado del patrimonio cultural.

El PPEF 2019 etiquetó sólo 8 mil millones de pesos para el PNR y lo distribuyó en cuatro ramos: Educación Pública; Salud; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Cultura, como se aprecia en la Tabla 8. Esto representaría un 20% menos de lo que originalmente difundió la actual administración.

La relación del 70% destinado a viviendas y el 30% destinado a educación, salud y patrimonio cultural se mantiene con las cifras del PPEF 2019. Sin embargo, sobresale que el PNR se presenta en el PPEF 2019 como uno de los principales programas y proyectos de inversión "[…] para la protección y garantía de los derechos humanos de las personas y comunidades afectadas por los sismos de 2017 y 2018". Así, no es claro el etiquetado de recursos para las denominadas "acciones complementarias" relacionadas con la perspectiva de género, la no discriminación y la interculturalidad. A esto se suma que aún no se ha presentado el diseño operativo final del PNR, documento que contribuiría a un análisis de su consistencia con los recursos propuestos.

Por otro lado, tampoco se logra identificar un rubro presupuestario para el monitoreo y evaluación del PNR, en el marco de la transparencia y rendición de cuentas que deben realizar programas de este tipo. Lo anterior cobra puntual relevancia porque desde la sociedad civil se ha impulsado que, por su naturaleza y dado el contexto en el que se diseñó el PNR, era fundamental construir, desde una perspectiva de gobierno abierto, los mecanismos para dar seguimiento a los recursos, pero sobre todo para identificar con claridad los resultados que el programa debe alcanzar en términos de derechos para las personas afectadas por los sismos.[12]

Por otra parte, respecto del Fondo de Atención a Desastres (FONDEN), este instrumento presupuestario se mantiene en el PPEF 2019 bajo el argumento de "[…] la alta probabilidad de ocurrencia de fenómenos naturales perturbadores de distinta índole en el país, y las graves consecuencias económicas y sociales que los mismos […y con qué] el objetivo detrás de estos fondos es contar con una reserva de recursos para atender eventos inesperados […]". De 2018 a 2019, los recursos del FONDEN disminuyeron en casi el 86%, es decir, pasaron de casi 26 mil millones a poco menos de 4 mil millones de pesos de 2019. Esto puede explicarse porque en 2018 hubo aprobaciones extraordinarias de recursos para atender los efectos de los sismos de septiembre de 2017 y de enero de 2018, recursos sobre cuya ejecución todavía quedan muchas preguntas.

En 2018, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) recomendó una revisión al diseño del FONDEN a la luz de su implementación durante los últimos años. Esto es fundamental para

[11] Páramo, A. (2018) Sumarán 10 mil millones de pesos para reconstrucción. Excélsior. [en línea] Disponible en https://www.excelsior.com.mx/nacional/sumaran-10-mil-millones-de-pesos-para-reconstruccion/1266110

[12] Desde los sismos de 2017 se puso en evidencia la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos públicos (y privados) que fueron destinados para atender la fase de emergencia y de reconstrucción (a través del FONDEN) en las entidades federativas afectadas.

reconceptualizar el propósito de este instrumento, así como sus mecanismos en materia de trasparencia y rendición de cuentas, seguimiento y evaluación. Por lo tanto, los recursos propuestos en el PPEF 2019 aún no se pueden contrastar con una estructura operativa.

Tabla 8. Distribución de recursos del Programa Nacional de Reconstrucción en el PPEF 2019

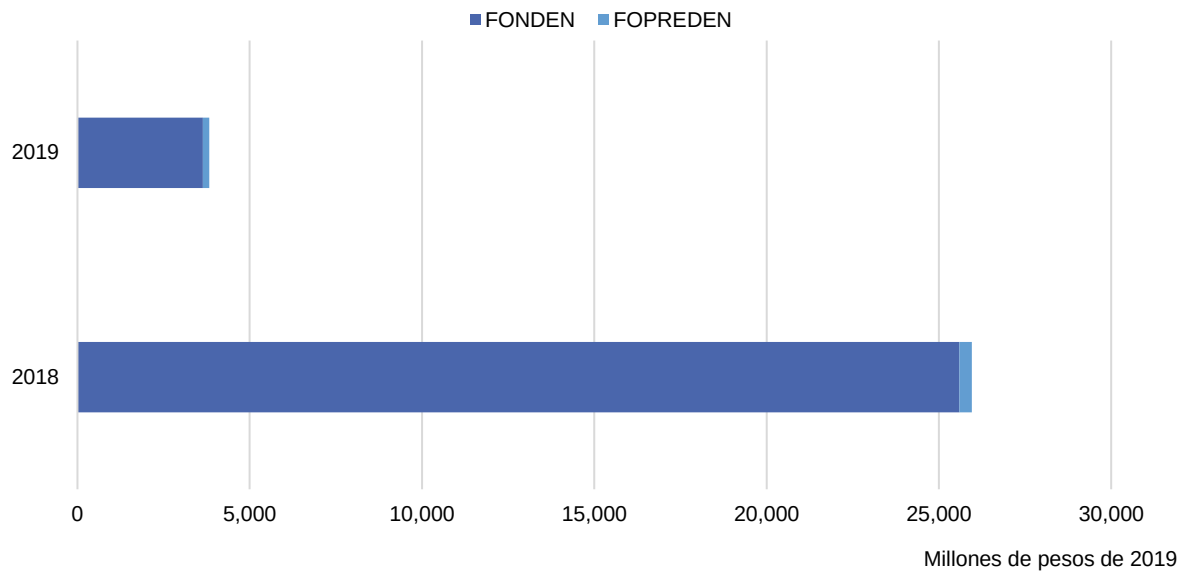
Programa Presupuestario	Ramo	Unidad Responsable	Actividad Institucional	Entidad Federativa	Monto	%
Programa Nacional de Reconstrucción	Educación Pública (11)	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	Educación básica de calidad	N/A	$800,000,000	10
	Salud (12)	Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud	Infraestructura suficiente, equipamiento óptimo e insumos seguros para la salud	N/A	$800,000,000	10
	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (15)	Comisión Nacional de Vivienda	Apoyo a la vivienda social	N/A	$5,075,040,000	63
	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (15)	Comisión Nacional de Vivienda	Apoyo a la vivienda social	N/A	$156,960,000	2
	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (15)	Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo	Apoyo en zonas urbanas marginadas	N/A	$358,000,000	5
	Cultura (48)	Dirección General de Sitios y Monumentos de Patrimonio Cultural	Fomento y promoción de la cultura	CDMX	$800,000,000	10
Total					8,000,000,000	100

Fuente: elaboración propia con datos del PPEF 2019

Además, respecto de los recursos del Fondo de Prevención a Desastres Naturales (FOPREDEN), éstos han sido significativamente menores a los del FONDEN, y en el PPEF 2019 tuvieron una reducción de más de la mitad con relación a los recursos aprobados en 2018. Esto hace más evidente la falta de prioridad de la prevención de desastres, lo que implica que se mantiene un enfoque más bien reactivo en esta política pública.

En 2018, del total de recursos asociados a desastres naturales el FOPREDEN representó sólo el 1%, en tanto que, en 2019, este mismo instrumento representaría el 5% de los recursos totales, pero con una disminución del 50%. Lo mismo que en el caso del FONDEN, la ASF también recomendó una revisión del diseño de este Fondo, contextualizándolo en una reconfiguración de la política pública más amplia en materia de prevención y atención a desastres, así como en la gestión integral de riesgos, como muestra la Gráfica 13.

Gráfica 13. Fondos del PPEF destinados a desastres naturales, 2018-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018 y el PPEF 2019

Recomendaciones

Es fundamental que se dé a conocer el criterio de presupuesto detrás de los casi 4 mil millones de pesos para el FONDEN, a la luz de una evaluación crítica sobre su funcionamiento durante los últimos años, pero sobre todo después de la experiencia de los sismos de septiembre de 2017 y de enero de 2018, en donde la falta de trasparencia y rendición de cuentas fueron problemáticas centrales en su operación.

Siglas y acrónimos

ASEA	Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente
ASF	Auditoría Superior de la Federación
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
CP	Cuenta Pública
FONDEN	Fondo de Atención a Desastres
FOPREDEN	Fondo de Prevención de Desastres Naturales
ILIF	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INM	Instituto Nacional de Migración
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LGCS	Ley General de Comunicación Social
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
PAIMEF	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
PGR	Procuraduría General de la República
PNR	Programa Nacional para la Reconstrucción
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SEIDO	Subprocuraduría Especializada en Investigación de la Delincuencia Organizada
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UIDPM	Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes
UPDDH	Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos

Índice de tablas

Tabla 1. Presupuesto asignado al Poder Legislativo, 2018-2019 6
Tabla 2. Presupuesto asignado para la búsqueda e investigación de personas desaparecidas, 2018-2019 10
Tabla 3. Presupuesto asignado para el Programa de Derechos Humanos (P022) y la UPDDH, 2018-2019 17
Tabla 4. Presupuesto asignado por programa presupuestario de CONANP, 2018-2019 21
Tabla 5. Presupuesto asignado y ejercido por unidad responsable del P020, 2017-2019....26
Tabla 6. Presupuesto asignado y ejercido a CONAVIM por partida genérica, 2018-2019....28
Tabla 7. Presupuesto asignado y ejercido a INMUJERES por tipo de gasto, 2017-2019....29
Tabla 8. Distribución de recursos del Programa Nacional de Reconstrucción en el PPEF 2019....31

Índice de gráficas

Gráfica 1. Ingresos tributarios pronosticados y recaudados, 2014-2019 3
Gráfica 2. Gasto social por subfunción, 2017-2019 5
Gráfica 3. Cambio entre asignaciones de CP 2017, PEF 2018, PPEF 2019 por ramo del poder ejecutivo, porcentaje 6
Gráfica 4. Presupuesto asignado a y ejercido por el Poder Judicial, 2017-2019 7
Gráfica 5. Presupuesto asignado y ejercido para INM, 2017-2019....11
Gráfica 6. Presupuesto asignado y ejercido para COMAR, 2017-2019 12
Gráfica 7. Presupuesto asignado y ejercido para la UIDPM, 2017-2019 13
Gráfica 8. Presupuesto aprobado y ejercido para comunicación social, 2017-2019....14
Gráfica 9. Comportamiento de transferencias del gobierno federal para fideicomisos, 2016-2019 16
Gráfica 10. Montos asignados a Energía, Economía y Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2018-2019 20
Gráfica 11. Distribución de los recursos de SAGARPA por programa presupuestario, 2018 25
Gráfica 12. Distribución de los recursos de SADER por programa presupuestario, 2019 25
Gráfica 13. Fondos del PPEF destinados a desastres naturales, 2018-2019....32