

PAQUETE ECONÓMICO 2021

ANÁLISIS CON ENFOQUE
DE DERECHOS Y LUCHA
CONTRA LAS
DESIGUALDADES

PAQUETE ECONÓMICO 2021. ANÁLISIS CON ENFOQUE DE DERECHOS Y LUCHA CONTRA LAS DESIGUALDADES.

Esta publicación fue sometida a un proceso de lecturas especializadas conforme a los criterios editoriales de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Autor

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

Iván Benumea
Paulina Castaño
Máximo Jaramillo
Alejandro Ugarte
Sarahí Salvatierra
Anaïd García
Matilde Pérez
Beatriz Olivera
Ángel Ruiz

Cuidado editorial y *proofreading*

Claudia García

Diseño editorial

Mariana Daza

Corrección de estilo

Lucía Melgar



Primera edición: septiembre de 2020

Hecho en México

Forma recomendada de citar.

Benumea, Iván (et.al). 2020. Paquete económico 2021. Análisis con enfoque de derechos y lucha contra las desigualdades. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 42 pp. Ciudad de México.

**PAQUETE
ECONÓMICO 2021.
ANÁLISIS CON ENFOQUE
DE DERECHOS
Y LUCHA CONTRA LAS
DESIGUALDADES.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	04
1. POLÍTICA TRIBUTARIA	06
1.1 Menos recursos para combatir la evasión fiscal	06
1.2. Privilegios fiscales intactos	07
1.3 Impuesto al Valor Agregado y Libertad de Expresión	10
2. GASTO EN DESARROLLO SOCIAL Y SALUD	11
2.1. Gasto total y presupuesto para desarrollo social	11
2.2. Gasto en salud	14
3. GASTO EN PROYECTOS Y PROGRAMAS PRIORITARIOS	19
4. RECURSOS PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS	22
4. 1 Medio ambiente y áreas protegidas naturales	22
4.2 Fracking	24
4.3 Igualdad de Género y Lucha contra las Violencias de Género	25
4.3.1. Alertas de Violencia de Género	27
4.3.2. Programas de Apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas (PAIMEF)	27
4.3.3 Refugios	28
4.3.4 Salud materna, sexual y reproductiva	28
4.4 Protección y defensa de derechos humanos	28
4.5 Atención a víctimas	30
4.6 Personas desaparecidas	31
4.7 Fideicomisos para la garantía de derechos humanos.	34
5. RECURSOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN	37
COMENTARIOS FINALES	40

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la crisis sanitaria y económica más profunda en décadas, el paquete económico 2021 mantiene prácticamente intactos los planes gubernamentales previos al inicio de la pandemia. Pese a la necesidad de aumentar el financiamiento de bienes y servicios públicos para garantizar derechos humanos, el paquete económico no contempla políticas tributarias enfocadas en gravar la riqueza de quienes más tienen, mientras que destina menos recursos a la implementación del combate a la evasión fiscal, la gran apuesta recaudatoria del sexenio.

En materia de gasto público, mientras que aumentará el presupuesto en desarrollo social, específicamente en salud, algunas instituciones como INSABI, IMSS e ISSSTE, fundamentales durante la emergencia sanitaria por COVID-19, perderán presupuesto en términos reales. Es preocupante que el aumento del presupuesto en programas sociales prioritarios –una de las estrategias principales para combatir los efectos de la pandemia– sea apenas del 0.8%. Este incremento será insuficiente ante la caída de ingresos en 7 de cada 10 hogares con niñas, niños y adolescentes en el país¹ y la dramática expansión de la pobreza que implica el aumento de la población en nivel de pobreza extrema de 22 a 38 millones de personas en México, sólo entre febrero y mayo de este año,² según estimaciones del PUED-UNAM.

¹ EQUIDE-IBERO (2020) "Resultados de la #ENCOVID19Infancia. Acumulado Mayo Junio 2020", UNICEF México y EQUIDE-IBERO, recuperado en: https://equide.org/wp-content/uploads/2020/09/Comunicado_ENCOVIDInfancia_jun-jul.pdf

² Huffman y Nájera (2020) "Estimación del costo de eliminar la pobreza extrema por ingreso en México, en tiempos del COVID", Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM, recuperado en: <http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/covid/COVIDIngreso.pdf>

Al igual que otros años, los perdedores del paquete económico serán algunas de las instituciones más importantes para garantizar los derechos humanos. Medio ambiente, igualdad de género, protección y defensa de derechos humanos, atención a víctimas y búsqueda de personas desaparecidas sufrirán disminuciones presupuestarias. En contraste, y a pesar de los estragos de la crisis económica, la política energética seguirá siendo una prioridad, como lo indica, entre otros, la asignación de recursos para proyectos destinados a la fractura hidráulica, mejor conocida como *fracking*.

El combate a la corrupción, uno de los principales objetivos de esta administración, también sufrirá disminuciones presupuestarias. La Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción recibirán menos recursos el próximo ejercicio fiscal. Por lo tanto, es de suma importancia que el Congreso garantice la suficiencia presupuestaria de estas instituciones, al menos en montos similares a los de años anteriores y conforme a las funciones que les corresponden.

Este documento desarrolla los aspectos más relevantes del Paquete Económico 2021 relacionados con la agenda de incidencia de Fundar, en particular acerca de las políticas tributarias y de gasto público enfocadas en combatir la desigualdad económica y la garantía de los derechos humanos.

Este documento está dividido en cinco secciones. La primera aborda los aspectos más relevantes en torno a la política de recaudación de impuestos; la segunda analiza el gasto público en desarrollo social, y, debido a su importancia para combatir los efectos de la crisis sanitaria, profundiza en el gasto en salud. La tercera sección analiza los recursos propuestos para los proyectos y programas prioritarios, es decir, los recursos destinados a reactivar la economía y apoyar a la población de menores ingresos. La cuarta sección analiza algunos componentes del PPEF

2021 vinculados directamente con la garantía de los derechos humanos, como los recursos para la igualdad de género y la lucha contra la violencia de género, medio ambiente y política energética, la protección y defensa de los derechos humanos, la atención a víctimas y búsqueda de personas desaparecidas, así como los fideicomisos cuya finalidad es garantizar los derechos humanos. Finalmente, la quinta sección analiza el gasto propuesto en una de las estrategias más importantes de este sexenio, el combate a la corrupción.

1. POLÍTICA TRIBUTARIA

1.1 Menos recursos para combatir la evasión fiscal

La Iniciativa de Ley de Ingresos 2021 contempla que el próximo año, gracias al cobro de impuestos, el gobierno obtendrá un total de 3.5 billones de pesos. Este monto es 2.6% menor en términos reales a lo aprobado en la Ley de Ingresos de 2020, pero 5.7% superior a lo que estima recaudarse al final del 2020 (3.43 billones de pesos).³

El combate a la evasión fiscal es la gran apuesta para mantener en un nivel relativamente estable los ingresos tributarios, lo que implica que no existirán nuevos impuestos ni se modificarán las políticas de beneficios fiscales. Así, del Servicio de Administración Tributaria dependerá que la recaudación no se vea seriamente afectada el próximo ejercicio fiscal - y con ella la posibilidad de financiar bienes y servicios públicos. No obstante, el **PPEF 2021 contempla 12 mil 415 millones de pesos para el SAT, una reducción del 2.79% en términos reales para esta dependencia respecto a lo aprobado en 2020 (\$12 mil 762 millones de pesos).**

³ Esta última relación debe tomarse con reservas ya que todavía es incierto que la economía se recupere de manera acelerada, conforme a las expectativas de la SHCP.

1.2 Privilegios fiscales intactos

Las iniciativas enviadas por el Ejecutivo no contemplan la reducción de gastos fiscales, es decir, los apoyos económicos entregados por la vía tributaria en favor de los contribuyentes. Así, a pesar de la disminución estimada de los ingresos tributarios, los beneficios fiscales en favor de los contribuyentes de mayores recursos continuarán vigentes el próximo ejercicio fiscal. Como ha evidenciado en múltiples ocasiones la propia SHCP, los gastos fiscales en materia de impuesto sobre la renta se concentran en las personas y empresas de mayores recursos; en 2021 podrían llegar a representar una pérdida recaudatoria de cerca de 1.53% del PIB.

En particular, la exención en materia de ISR por concepto de enajenación de vivienda, podría significar en 2021 una pérdida recaudatoria de 9,000 millones de pesos. Actualmente, dicha exención favorece a quienes obtienen utilidades tras enajenar su casa-habitación hasta por un monto equivalente a 4.5 millones de pesos. Este límite es demasiado alto y debería acercarse al valor promedio de la vivienda en México, que, hasta el primer trimestre del año, fue de 1.1 millón de pesos.⁴

Por otro lado, el esquema actual de algunas deducciones personales en materia de ISR podría modificarse para mejorar la progresividad de nuestro sistema tributario y aumentar la recaudación. Según la SHCP, el límite vigente⁵ sobre ciertas deducciones personales es más favorable para los contribuyentes con mayores recursos. La siguiente tabla, tomada de la SHCP, revela cómo los contribuyentes de menores recursos deducen prácticamente todo lo que la ley les permite (apenas 90 pesos), mientras que una persona del 1% más rico tiene la posibilidad de deducir hasta 147,000 pesos. Para corregir este fenómeno, desde Fundar consideramos que **el límite global de las deducciones debería aproximarse al monto promedio que deducen las personas más ricas, es decir, 35,965 pesos.**⁶ Cabe señalar que esta medida tam-

⁴ Sociedad Hipotecaria Federal (2020), Índice SHF de Precios de la Vivienda en México, primer semestre de 2020, Recuperado en: <https://www.gob.mx/shf/es/articulos/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-primer-trimestre-de-2020-242330?idiom=es#:~:text=El%20precio%20promedio%20nacional%20en,o%20menor%20que%20468%2C910%20pesos>

⁵ El monto que sea menor entre el 15 % del total de los ingresos brutos y 5 UMAS anuales.

⁶ Para conocer más sobre el funcionamiento de las deducciones personales, véase: https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/PEF_2020-Web.pdf

bién contribuiría a reducir la desigualdad fiscal entre hombres y mujeres, pues los hombres más ricos concentran la mayor cantidad de deducciones personales.⁷

TABLA 1. PROPORCIÓN PROMEDIO DEL MONTO DEDUCIDO CON RESPECTO AL LÍMITE GLOBAL

Deciles [1]	Monto promedio deducido (pesos) [2]	Límite Promedio (pesos) [3]	Proporción del monto deducido respecto al límite [4] = (2 / 3)
I	\$88	\$90	98.0%
II	\$1,107	\$1,261	87.8%
III	\$2,593	\$3,570	72.6%
IV	\$3,690	\$5,690	64.9%
V	\$4,756	\$8,434	56.4%
VI	\$6,197	\$12,458	49.7%
VII	\$7,835	\$17,938	43.7%
VIII	\$10,093	\$26,417	38.2%
IX	\$13,842	\$41,682	33.2%
X	\$35,966	\$147,014	24.5%

Fuente: SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales, 2020.

El paquete económico tampoco incluye propuestas para incrementar directamente la recaudación de impuestos relacionados con la concentración de la riqueza. En este sentido, valdría la pena que la reciente discusión en la Cámara de Senadores en torno a la posibilidad de implementar un impuesto a las herencias fuera retomada por las y los legisladores durante la discusión del paquete económico. Cabe recordar que los ingresos por herencias actualmente se consideran ingresos exentos, conforme el artículo 93 fracción XXII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y, por lo tanto, sería posible modificar esta exención sin que ello implique crear un

⁷ Conforme al Presupuesto de Gastos Fiscales 2020, prácticamente todas las deducciones personales se concentran en los hombres de mayores ingresos. Al respecto, véase: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560811/PGF_2020.pdf

nuevo impuesto. Si la exención sólo fuera aplicable a los ingresos por herencias inferiores a los 20 millones de pesos, tan sólo el 1% de las personas más ricas pagarían por este concepto.⁸ Cabe resaltar que para evitar la elusión fiscal de este impuesto, también es importante modificar el tratamiento a los ingresos por donaciones y el régimen fiscal de los fideicomisos privados.

Mejorar la progresividad de nuestro sistema tributario no sólo depende de que se incremente la recaudación de la riqueza y se reduzcan los privilegios fiscales, sino también de que se establezcan beneficios fiscales en favor de las personas con menos recursos y en situación de discriminación. En ese sentido, es primordial que el Congreso de la Unión discuta la iniciativa para establecer una tasa del 0% a productos de gestión menstrual. El pasado 8 de septiembre de 2020, las Diputadas Martha Tagle, Laura Rojas Hernández, Verónica Sobrado Rodríguez, Verónica Juárez Piña, María Guadalupe Almaguer Pardo, Olga Patricia Sosa Ruiz, Nayeli Fernández Cruz, Lorena Villavicencio Ayala, Wendy Briceño Zuluaga, Ana Karina Rojo Pimentel presentaron una iniciativa elaborada por **#MenstruaciónDignaMéxico** a fin de eliminar el tratamiento discriminatorio que representa la actual tasa del 16% a productos de primera necesidad cuyo uso es exclusivo de las mujeres.⁹

Aunado a estas medidas, es indispensable que el paquete económico incluya políticas de transparencia que permitan conocer el comportamiento de la recaudación. Aunque represente un gran avance que la Iniciativa de Ley de Ingresos finalmente contemple la vinculación entre el SAT y la Secretaría de Hacienda a fin de transparentar las renunciaciones recaudatorias del gobierno federal, también es importante que la propia SHCP evalúe seriamente si los gastos tributarios efectivamente cumplen con los resultados de política pública esperados, sobre todo en aquellos casos en donde los principales beneficiarios son las personas de mayores ingresos.

De igual forma, valdría la pena que la política de transparencia denominada "SAT Más Abierto", que fue incorporada en la Ley de In-

⁸ Estimación propia con datos del EVALÚA CDMX basados en ENIGH 2018.

⁹ La iniciativa #MenstruaciónDignaMéxico tiene el propósito de posicionar la gestión menstrual como un tema público que debe ser incorporado a las políticas públicas para crear condiciones estructurales que permitan a todas las mujeres, niñas, adolescentes y otras personas menstruantes en México, vivirla con dignidad.

gresos de la Federación de 2017, sea retomada durante la discusión del paquete económico. Esta política es muy importante para que la ciudadanía tenga posibilidades de analizar el comportamiento y la progresividad del Impuesto Sobre la Renta, uno de los impuestos más importantes para combatir la concentración extrema de la riqueza que caracteriza a nuestro país.¹⁰

1.3 Impuesto al Valor Agregado y Libertad de Expresión

A pesar de que las reglas fiscales aplicables a las plataformas digitales residentes en el extranjero apenas entraron en vigor hace poco más de tres meses, el paquete económico contempla que, cuando las empresas no cumplan con ciertas obligaciones fiscales, se les suspenda la conexión de aplicaciones, servicios y contenidos en línea. Esta medida es violatoria de la libertad de expresión y podría desincentivar el ingreso de nuevas plataformas digitales al mercado mexicano.

Como señaló Fundar en un [comunicado reciente](#), esta medida es desproporcionada en términos de lo que busca conseguir (una mayor recaudación fiscal), ya que distorsionaría el acceso y disponibilidad de contenidos en línea. El bloqueo de un servicio digital puede tener efectos trascendentes para otros usuarios o servicios digitales. Si llegara a implementarse esta propuesta, el bloqueo de servicios de hosting (alojamiento), tiendas de aplicaciones o sistemas de pagos impactaría a personas y empresas que dependen de dichos servicios para generar ingresos y, potencialmente, a millones de personas usuarias de Internet.

Además, el paquete económico no incluye impuestos a algunas de las actividades en línea más lucrativas como la venta de servicios de publicidad en línea dirigida a personas usuarias en México, facilitada por la explotación masiva de datos personales, lo cual continuará privilegiando a ciertos sectores económicos por encima de otro tipo de servicios.

¹⁰ Al respecto, véase: https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/PEF_2020-Web.pdf

2. GASTO EN DESARROLLO SOCIAL Y SALUD

2.1. Gasto total y presupuesto para desarrollo social

Ante el actual contexto de crisis económica, es de suma importancia que los Estados fortalezcan el gasto público, de tal manera que pueda promoverse una recuperación económica más rápida. Respecto a dicho contexto macroeconómico, llama la atención que, aunque instituciones internacionales como el FMI pronostican una caída del PIB en México de 10.5% para 2020 y una leve recuperación de 3.3% para 2021,¹¹ los Criterios Generales de Política Económica del Paquete Económico estiman cifras un tanto distantes. Por ejemplo, se prevé un crecimiento del PIB de -8% para 2020 y de 4.6% para 2021, lo que parece poco realista ante dichas estimaciones.

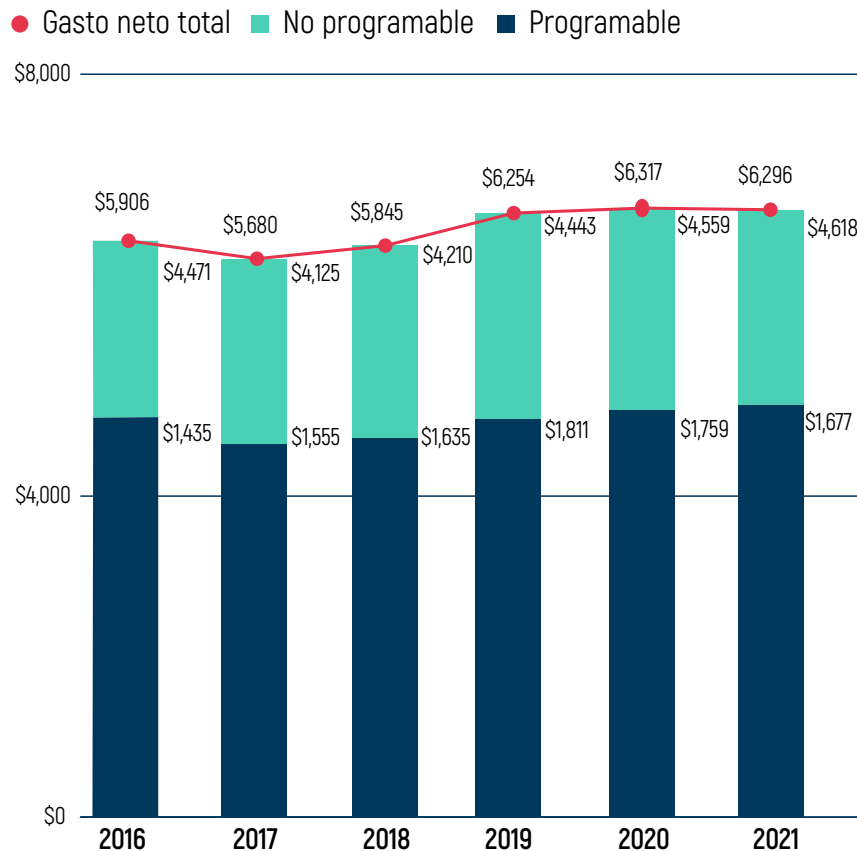
Frente a la grave crisis económica y la inminente necesidad de una rápida recuperación económica, preocupa que el PPEF 2021 proponga una disminución de 0.3% del presupuesto total (equivalente a 21 mil 500 millones de pesos), así como un balance primario con cero déficit. Por otro lado, el gasto programable aumentaría 1.3% en términos reales para 2021, mientras que el gasto no programable disminuiría 4.6%. La disminución de éste último se debe a la disminución de las tasas de interés, que modifica el costo del pago de deuda; además, la disminución en la recaudación federal impacta automáticamente las participaciones a las entidades federativas. Al comparar con el año 2016, se observa que el gasto programable ha crecido sólo 3.3%, mientras que el no programable ha crecido 17% desde entonces.

¹¹ International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook Update June 2020, Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

La SHCP prevé que seguirá creciendo rápidamente la carga fiscal que dentro del gasto programable representan las pensiones, pasando de 4.2% en el estimado para 2020, a 5.3% durante 2026. En cuanto al gasto no programable (que depende del costo financiero, las participaciones y las ADEFAS¹²), se prevé que en 2021 represente 6.7% del PIB, y pase a 7% en el año 2024. Tales cifras son importantes, pues comprometen aún más el espacio fiscal disponible (es decir, dejan un menor porcentaje del presupuesto total al gasto programable) para que el gobierno ponga en práctica medidas de desarrollo social y económico.

¹² Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

GRÁFICA 1. PRESUPUESTO TOTAL, SEGÚN CLASIFICACIÓN PROGRAMÁTICA
Miles de millones de pesos constantes a 2021



Nota: Neto de aportaciones ISSSTE y de subsidios, transferencias y apoyos fiscales a entidades de control directo y empresas productivas del Estado.
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

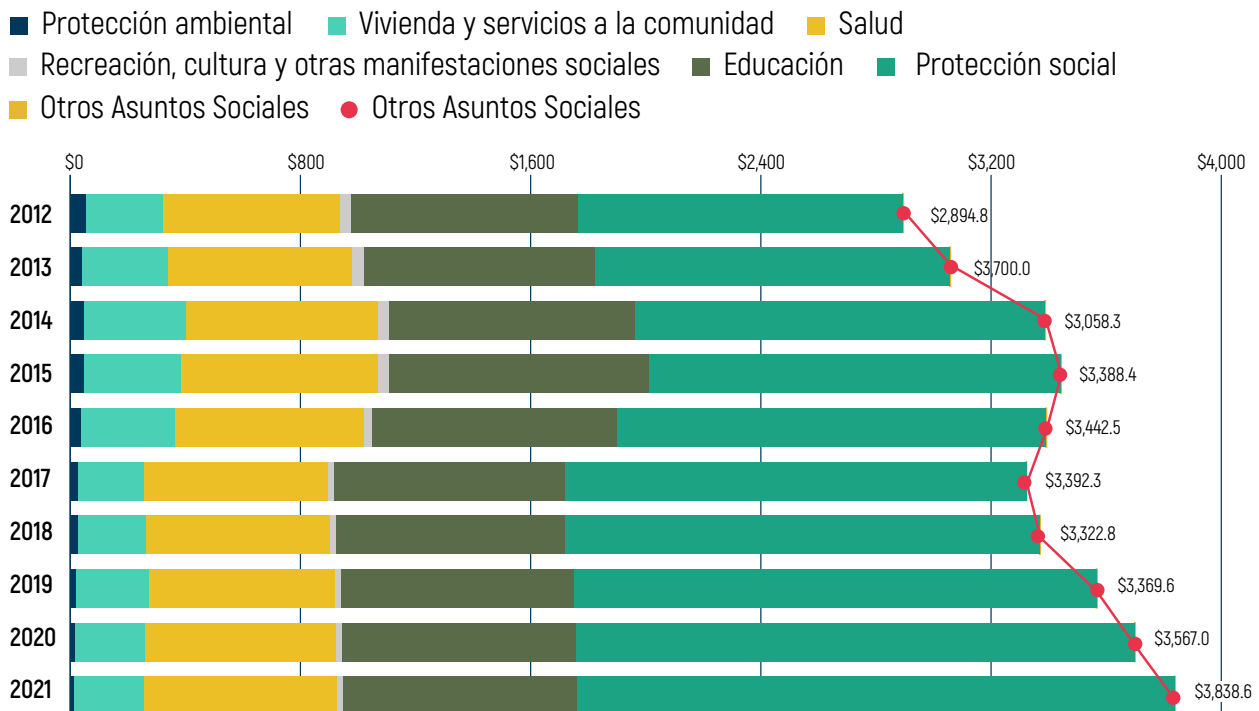
Fuente: Elaboración propia con datos de PEF (2016-2020) y PPEF 2021.

Al analizar la clasificación funcional del presupuesto propuesto para 2021, se observa una reducción de 1.4% en el monto dedicado al desarrollo económico, mientras que el presupuesto para desarrollo social presenta un incremento de 3.7% (equivalente a 139 mil millones de pesos), menor al incremento de 4.6% (19,000 millones de pesos) en la función de gobierno.

Si se amplía el análisis, se observa que el gasto según diferentes funciones de desarrollo social ha tenido trayectorias muy distintas en los últimos años. Mientras que el gasto para protección social ha aumentado 84% entre 2012 y lo propuesto para 2021, funciones tales como protección ambiental y recreación y cultura han sido muy afectadas, pues para 2021 recibirían 74% y 44% menos que hace nueve años, respectivamente.

GRÁFICA 2. GASTO EN DESARROLLO SOCIAL SEGÚN FUNCIONES

Miles de millones de pesos constantes a 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de PEF (2009-2020) y PPEF 2021.

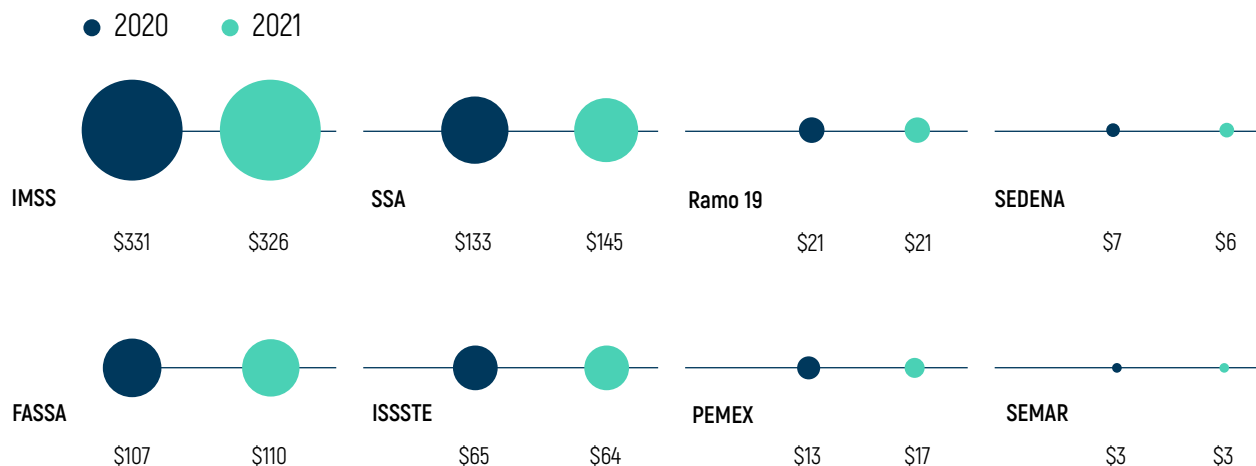
En vista de que varias funciones del desarrollo social, como educación, protección ambiental, vivienda y cultura perderían aún más conforme al PPEF 2021, con lo que se acentúa la tendencia negativa observada desde años atrás, es necesario que el poder legislativo tome en cuenta las graves consecuencias de la disminución presupuestal en estos rubros prioritarios para el desarrollo social en el país, sobre todo ante el actual contexto de crisis económica.

2.2. Gasto en salud

El PPEF 2021 propone un aumento generalizado de 1.8% en el gasto en salud (equivalente a \$12,000 millones de pesos) respecto del aprobado en 2020, lo cual es un cambio positivo, más aún ante el contexto presupuestal generalizado de austeridad y cero déficit, y la alta probabilidad de que en 2021 la pandemia por COVID-19 siga constituyendo una emergencia sanitaria. En este sentido, el aumento es marginal, considerando que una de las promesas de este gobierno ha sido mejorar el sistema de salud y avanzar hacia el acceso universal de este derecho.

GRÁFICA 3. PRESUPUESTO TOTAL EN SALUD (2020-2021)

Miles de millones de pesos constantes a 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2020 y PPEF 2021.

El aumento general al presupuesto total en salud oculta diferencias en términos de ganadores y perdedores. Mientras que es positivo el aumento del presupuesto para la Secretaría de Salud - SSA (9.1%), el del FASSA (2.3%) y los servicios de salud para trabajadores de PEMEX (35.5%), es preocupante la disminución del presupuesto de las demás instituciones: IMSS (-1.5%), ISSSTE (-1.8%), SEDENA (-6.5%) y SEMAR (-8.6%). Esta disminución es contraria al principio de progresividad del gasto en salud que los gobiernos deben garantizar.

TABLA 2. PRESUPUESTO TOTAL EN SALUD

Miles de millones de pesos constantes a 2021

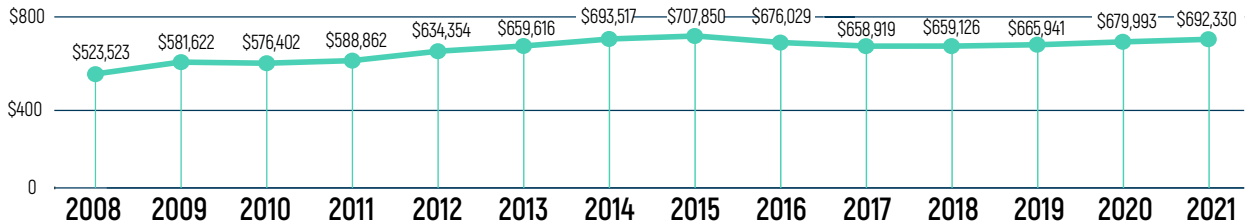
Ramo de origen	PEF 2020	PPEF 2021	Diferencia	Variación real
IMSS	\$330.5	\$325.5	-\$5.015	-1.5%
Salud	\$133.3	\$145.4	\$12.079	9.1%
FASSA	\$107.0	\$109.5	\$2.511	2.3%
ISSSTE	\$65.4	\$64.2	-\$1.195	-1.8%
Ramo 19	\$21.2	\$21.3	\$0.076	0.4%
PEMEX	\$12.9	\$17.4	\$4.568	35.5%
SEDENA	\$6.9	\$6.5	-\$0.449	-6.5%
SEMAR	\$2.8	\$2.5	-\$0.238	-8.6%
Total	\$680.0	\$692.3	\$12.336	1.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2020 y PPEF 2021.

Aunque el presupuesto total en salud propuesto para 2021 es 5.0% mayor al de 2018, no se ha recuperado a los niveles máximos de los últimos 14 años y sigue siendo inferior (en 2%) al monto pico de 2015. Por ello es deseable que el gobierno realice todos los esfuerzos necesarios para regresar al menos a ese nivel máximo y superarlo de manera progresiva.

GRÁFICA 4. PRESUPUESTO TOTAL EN SALUD

Miles de millones de pesos constantes a 2021

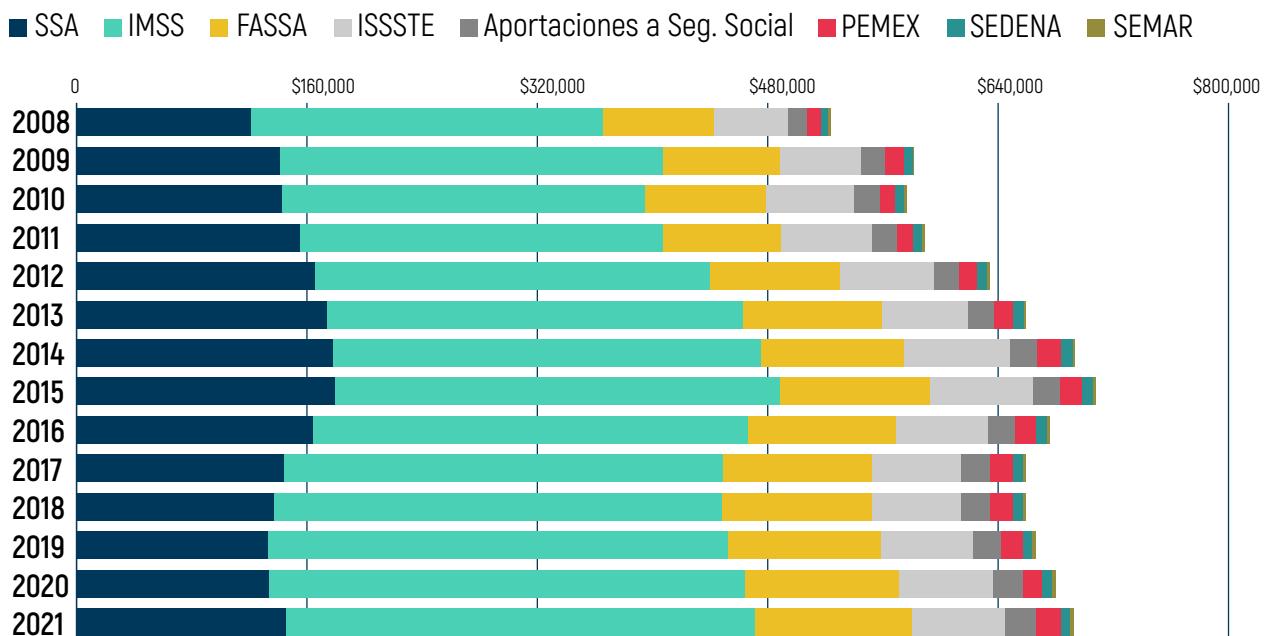


Fuente: Elaboración propia con datos de PEF (2008-2020) y PPEF 2021.

En términos históricos, el aumento general ya señalado también oculta otras diferencias importantes. Si comparamos con el año 2015, cuando el presupuesto total en salud alcanzó su registro máximo, lo que se ha propuesto para 2021 implica 10% más para el IMSS y 14% más para aportaciones a Seguridad Social (ramo 19), pero también representa 18.5% menos para la SSA y 10% menos para el ISSSTE.

GRÁFICA 5. PRESUPUESTO EN SALUD POR RAMO

Miles de millones de pesos constantes a 2021

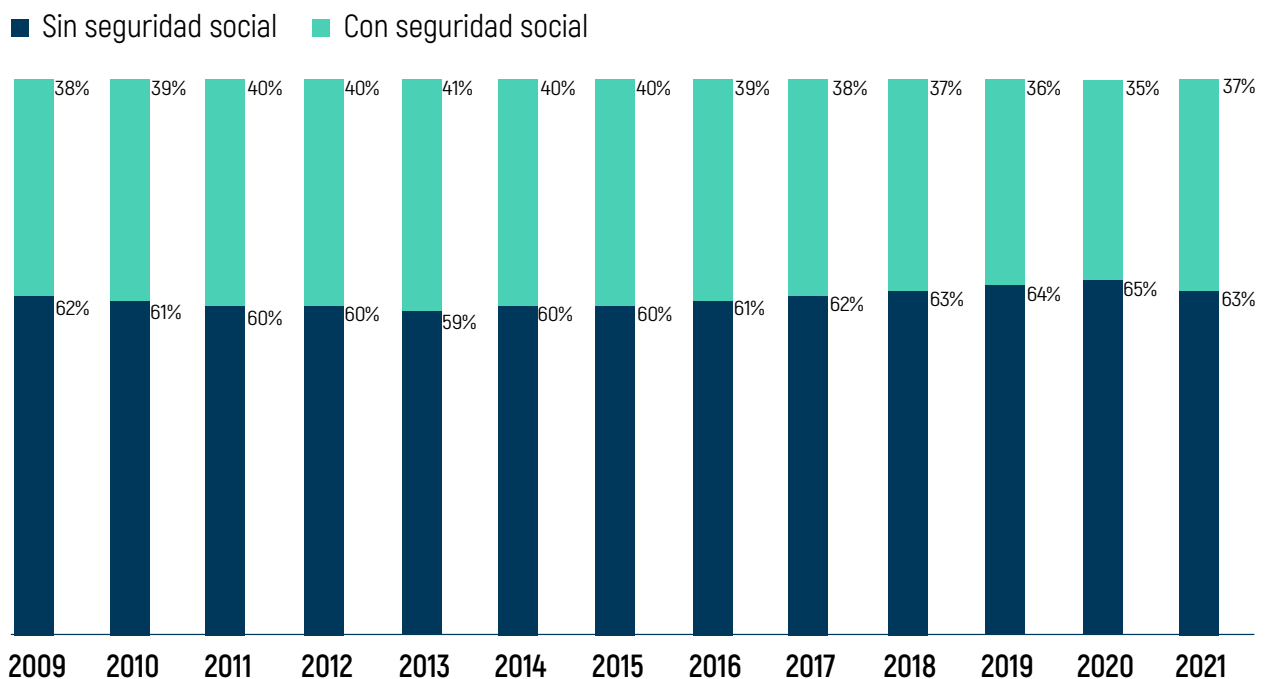


Fuente: Elaboración propia con datos de PEF (2008-2020) y PPEF 2021.

De hecho, el acceso a la atención de salud en México presenta fuertes inequidades, dada su estratificación en subsistemas. Aunque sólo cuatro de cada diez personas en México son derechohabientes de algún sistema de Seguridad Social, el presupuesto dedicado a su atención equivale a 63% del total. Esta desigualdad no ha disminuido y persiste en el presupuesto 2021. Una distribución más justa del gasto en salud tendría por objetivo dedicar más presupuesto a aquellos subsistemas de salud que atienden a más población.

GRÁFICA 6. PRESUPUESTO SEGÚN TIPO DE ACCESO A ATENCIÓN EN SALUD

Porcentaje del presupuesto total en salud



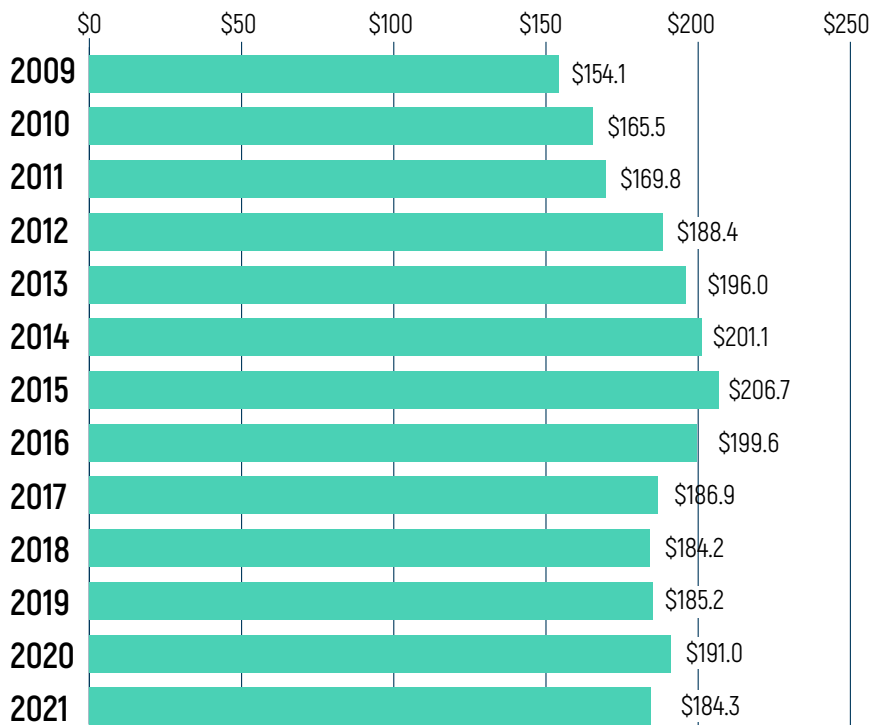
Fuente: Elaboración propia con datos de PEF (2009-2020) y PPEF 2021.

Por otro lado, a pesar del aumento presupuestal en la SSA, el que corresponde específicamente al INSABI disminuye en 11%, lo cual es negativo para la población con atención abierta en el país. De hecho, el presupuesto del INSABI para 2021 sería 27% más bajo que el del Seguro Popular (su programa antecedente) durante 2014. Esta

disminución es alarmante pues el gobierno ha señalado como una de sus prioridades el acceso universal a la salud, sobre todo de la población abierta, considerada en mayor situación de vulnerabilidad, y que es beneficiaria del INSABI.

GRÁFICA 7. PRESUPUESTO PARA EL INSABI (ANTES SEGURO POPULAR)

Miles de millones de pesos constantes a 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de PEF (2009-2020) y PPEF 2021.

Ante la próxima discusión del PPEF 2021 por parte de la Cámara de Diputados, sostenemos que es importante aumentar el presupuesto total en salud y en todos los subsistemas respetando el principio de progresividad, así como buscar cerrar las brechas históricas del deterioro en dicho gasto, y las diferencias en la atención a la salud entre derechohabientes de una institución de Seguridad Social y quienes no lo son. El derecho a la salud es un derecho humano que el Estado debería garantizar por completo, evitando regresividad

en sus asignaciones presupuestarias, con el fin de hacer realidad el artículo cuarto constitucional y las obligaciones de derechos humanos inscritas en el marco jurídico internacional del que el Estado mexicano es parte.

3. GASTO EN PROYECTOS Y PROGRAMAS PRIORITARIOS

El PPEF 2021 contempla un aumento de 0.8 % en términos reales para los programas sociales prioritarios de esta administración. Así, en 2021 se asignarían a éstos 510 mil 807 millones de pesos, monto superior por 3 mil 905 millones de pesos constantes al presupuesto aprobado de 2020. Aunque prácticamente todos los programas sociales prioritarios recibirían más presupuesto, otros sufrirían recortes significativos. Los aumentos más importantes corresponden a La Escuela es Nuestra (63.0%), Distribución de Fertilizantes (41.0%), Banco del Bienestar (33.7%), Becas Jóvenes Escribiendo el Futuro (26.4%), Producción para el Bienestar (18.6%) y Programa de apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (18.3%). Por el otro lado, recibirían menos recursos Tandas para el Bienestar (-42.0%), Jóvenes Construyendo el Futuro (-20.2%), INSABI (-3.5%), Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (-3.4%) y Sembrando Vida (-1.9%).

En contraste, casi todos los proyectos prioritarios distintos a los programas sociales incrementarían de manera significativa su presupuesto, excepto el de la construcción y mantenimiento de carreteras y caminos rurales (-18.3%). Los aumentos más significativos corresponden al Tren Maya (1,302.4%), el Aeropuerto Felipe Ángeles (283.3%) y el Tren Interurbano México Toluca (125.4%).

Estos datos revelan que esta administración continuará apostando por los proyectos y programas sociales prioritarios para reactivar la economía y apoyar económicamente a las personas de menos ingresos. Es demasiado pronto para evaluar si el gobierno federal logrará alcanzar estos objetivos, pero, en todo caso, la ausencia de programas sociales enfocados en el apoyo a quienes han perdido ingresos a consecuencia del confinamiento, continuará siendo un factor que impactará en los niveles de pobreza y desigualdad. En este contexto, valdría la pena que durante la discusión del paquete económico, el Congreso de la Unión evalúe la posibilidad de implementar un Ingreso Único Vital.

TABLA 3. RECURSOS ASIGNADOS A PROYECTOS Y PROGRAMAS PRIORITARIOS
Millones de pesos constantes de 2021

Principales proyectos y programas prioritarios	PEF 2020	PPEF 2021	Diferencia	Variación real
Obras y Proyectos prioritarios	\$117,124	\$176,640	\$59,516	50.8%
Refinería Dos Bocas	\$42,701	\$45,050	\$2,349	5.5%
Tren Maya	\$2,588	\$36,288	\$33,701	1302.4%
Guardia Nacional	\$31,998	\$35,672	\$3,673	11.5%
Aeropuerto Felipe Angeles	\$5,560	\$21,315	\$15,755	283.3%
Construcción de carreteras (incluye k031, k032, k033, k037, k039 del Ramo 9)	\$19,742	\$15,575	-\$3,500	-18.3%
Tren Interurbano México Toluca	\$3,105	\$7,000	\$3,895	125.4%
Sucursales Banco Bienestar	\$4,360	\$5,000	\$640	14.7%
Infraestructura hidroagrícola, agua potable y saneamiento:	\$2,037	\$3,724	\$1,687	82.8%
Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec	\$3,307	\$3,509	\$202	6.1%
Bosque de Chapultepec	\$1,726	\$3,508	\$1,782	103.2%
INSABI (Incluye U013, U005 y S201 del Ramo 12, y FASSA)	\$190,987	\$184,268	-\$6,719	-3.5%

Principales proyectos y programas prioritarios	PEF 2020	PPEF 2021	Diferencia	Variación real
Programas Sociales Prioritarios	\$506,902	\$510,807	\$3,905	0.8%
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	\$133,878	\$135,066	\$1,188	0.9%
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	\$30,010	\$33,172	\$3,162	10.5%
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	\$31,542	\$31,937	\$395	1.3%
Sembrando Vida	\$29,503	\$28,930	-\$573	-1.9%
Jóvenes Construyendo el Futuro	\$25,830	\$20,600	-\$5,230	-20.2%
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	\$14,694	\$15,456	\$762	5.2%
Producción para el Bienestar	\$11,385	\$13,500	\$2,115	18.6%
La Escuela es Nuestra	\$7,535	\$12,280	\$4,745	63.0%
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	\$10,350	\$10,962	\$612	5.9%
Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro	\$8,049	\$10,176	\$2,128	26.4%
Programa de apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	\$2,269	\$2,685	\$415	18.3%
Programa de Microcréditos para el Bienestar (conocido como Tandas para el Bienestar)	\$2,588	\$1,500	-\$1,088	-42.0%
Distribución de fertilizantes	\$1,356	\$1,912	\$556	41.0%
Apoyo a los pescadores	\$1,546	\$1,548	\$2	0.1%
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	\$1,022	\$987	-\$35	-3.4%

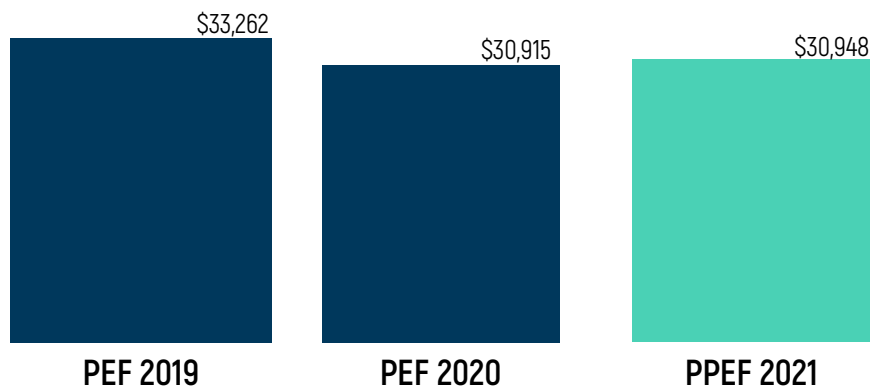
Fuente: Elaboración propia con datos de PEF (2009-2020) y PPEF 2021.

4. RECURSOS PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS

4.1 Medio ambiente y áreas naturales protegidas

Desde el sexenio pasado el presupuesto para medio ambiente ha sufrido serios deterioros. En el periodo de 2012 a 2018, el presupuesto asignado al medio ambiente disminuyó en 46%.¹³ En este nuevo sexenio no se ha logrado revertir la tendencia continua a la baja. De 2019 a 2020, la reducción del presupuesto para la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) fue de 7%, y, aunque para el 2021 se proyecta un aumento del 0.11% (33 millones de pesos), el presupuesto sigue siendo insuficiente.

GRÁFICA 8. PRESUPUESTO A SEMARNAT
Millones de pesos constantes a 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2019, 2020 y PPEF 2021.

De los recursos que recibe la SEMARNAT, el PPEF 2021 contempla que el 2.8% se destine a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), institución encargada de gestionar la

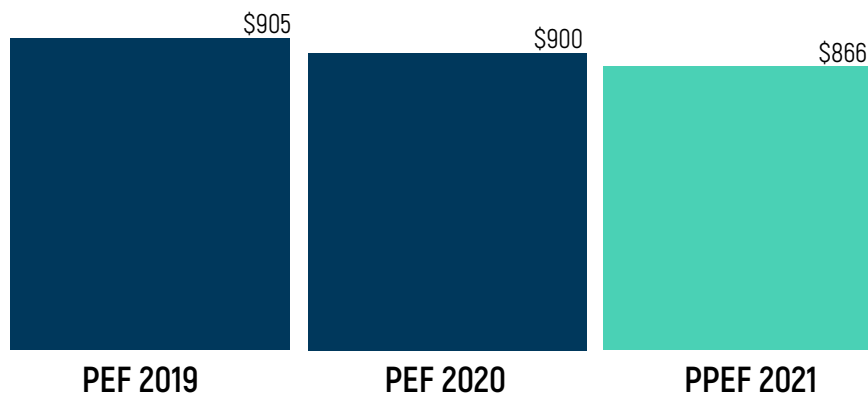
¹³ García, A., Brown, C., Palmeros, M. y Castillo A., (2020), Cuidar lo que importa: Presupuesto para el Patrimonio Natural. Una Mirada al Presupuesto para las Áreas Naturales Protegidas, Recuperado de: <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Cuidar-lo-que-importa-presupuesto-patrimonio-natural-2020.pdf>

principal herramienta para la protección del patrimonio natural, es decir, las Áreas Naturales Protegidas (ANP). Éstas son muy importantes para mitigar el cambio climático, además de generar aportaciones muy significativas al desarrollo económico. De acuerdo con especialistas, por cada peso del presupuesto federal invertido en las ANP, éstas aportaron a la economía cuando menos 52 pesos.¹⁴ A pesar de su importancia, cada año se destinan menos recursos a las ANP.

Además de la reducción presupuestaria de la CONANP, dos pendientes han impactado en el financiamiento de esta institución encargada de gestionar las ANP. La CONANP tiene la posibilidad de generar recursos propios a través del cobro de derechos a sus visitantes, pero desde 2013 la SHCP dejó de reintegrarle los recursos recaudados. Por otro lado, la Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente (Profepa) debía crear un fondo para la inspección y vigilancia de las ANP, derivado de las multas que ha aplicado -equivalente a 1 mil 500 millones entre 2011 y 2015-, pero hasta ahora no lo ha hecho. Con pocos recursos federales desde el sexenio pasado y con obstáculos para recibir los ingresos que generan las ANP vía derechos y aprovechamientos, la operación de la CONANP es cada vez más difícil.

GRÁFICA 9. PRESUPUESTO A CONANP

Millones de pesos constantes a 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2019, 2020 y PPEF 2021.

¹⁴ Bezaury Creel, J., Rojas González de Castilla, S., & Makepeace, J. M. (2011). Brecha en el financiamiento de las áreas naturales protegidas federales de México Fases I y II. México: Comisión Natural de Áreas Naturales Protegidas, The Nature Conservancy, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.

4.2 Fracking

Desde el inicio del actual gobierno se ha enfatizado que la fractura hidráulica, mejor conocida como *fracking*¹⁵ está prohibida en el país. Sin embargo, esta técnica de exploración y extracción de hidrocarburos sigue vigente y contaría con un presupuesto asignado de 4 mil 596 millones de pesos para 2021, e incluso una fuerte inversión de alrededor de 19 mil 396 millones, prevista para 2022.

GRÁFICA 10. PROYECTOS DE INVERSIÓN. PRESUPUESTO DESTINADO AL FRACKING

Miles de millones de pesos constantes a 2021



¹⁵ El *fracking* es una técnica de exploración y extracción de hidrocarburos de yacimientos no convencionales que consiste en inyectar en los pozos perforados grandes volúmenes de agua a presión para romper las rocas de los yacimientos poco permeables, donde están atrapados el gas y el petróleo. Se le considera como una técnica sumamente tóxica, pues la limpieza y reutilización del agua se vuelve muy compleja por la enorme cantidad de químicos usados. Por otro lado, se ha documentado que el *fracking* está asociado de manera inherente a frecuentes emisiones fugitivas de metano que contribuyen a acelerar la crisis climática.

Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2019, 2020 y PPEF 2021.

No obstante la postura del gobierno, desde 2019 se siguen canalizando recursos para *fracking* desde dos proyectos de inversión: Aceite y Gas en Lutitas, y Aceite Terciario del Golfo. Como se observa en la gráfica anterior, para el ejercicio 2019 se asignaron 7 mil 081 millones de pesos, y, para 2020, el presupuesto se incrementó 58% en términos reales, con un total de 11 mil 217 millones. En contraste, el PPEF 2021 proyecta una disminución de 59% de los recursos destinados a *fracking*, en particular al proyecto de Aceite y Gas en Lutitas al que se le asignaron 2 millones.

Dependencias relacionadas con este tema, como la Secretaría de Energía, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, la Secretaría de Medio Ambiente, la Comisión Nacional del Agua, así como la Comisión Nacional de Hidrocarburos y Pemex no cuentan con instrucciones precisas para dejar de utilizar fractura hidráulica en México y no han implementado o contemplado medidas en ese sentido.

Las afectaciones ambientales y sociales del *fracking*, conducen a violaciones a derechos humanos, principalmente económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), como el derecho al agua, a la salud, a la alimentación y a la vivienda adecuadas, al medio ambiente sano y a la libre determinación de los pueblos.

Por ello, es urgente que el Congreso y el Ejecutivo Federal no asignen recursos en el PEF 2021 a proyectos de inversión de Pemex que requieran del uso del *fracking* para el aprovechamiento de hidrocarburos no convencionales.

4.3 Igualdad de género y lucha contra las violencias de género

El Anexo 13, "Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres", ha sido una de las medidas de acción afirmativa que ha permitido identificar los recursos que se destinan a la implemen-

tación de las políticas públicas que promueven la igualdad entre hombres y mujeres y la erradicación de la discriminación de género y de la violencia, desde las distintas secretarías encargadas. El PPEF 2021 propone un incremento del 20% en relación con el PEF 2020, pasando de 107 mil 097 millones de pesos a 128 mil 092 millones, respectivamente. La Secretaría que recibirá un aumento significativo es la Secretaría de Bienestar, cuyo presupuesto asciende a 71 mil 779 millones de pesos, lo que representa el 36.8%, en relación al presupuesto de 2020.

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Secretaría de Bienestar y el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR) son las principales instituciones encargadas de generar las condiciones necesarias para que las mujeres puedan vivir una vida libre de violencia, con igualdad de condiciones y sin discriminación. Éstas requieren de recursos para llevar a cabo sus objetivos. No obstante, con excepción de la Secretaría de Bienestar, el PPEF2021 prevé una disminución para todas ellas, pese a las exigencias públicas de diversas organizaciones de sociedad civil frente al incremento de la violencia hacia las mujeres y niñas en los hogares, un serio problema asociado al confinamiento.

El presupuesto del INMUJERES, por ejemplo, ha disminuido de manera paulatina: pasó de 860 millones de pesos en 2019 a 831 millones proyectados para 2021, lo que en términos porcentuales representa una reducción de 3.4%. En cuanto a la CONAVIM, en 2020 su presupuesto pasó de 279 millones de pesos en 2019 a 311 millones, pero en el PPEF 2021 se proyectan 11 millones menos que en 2020. En el caso del CNEGySR, la disminución representa el 25% de sus recursos pues su presupuesto pasó de 2 mil 449 millones a 1,847 millones propuestos en el PPEF 2021. Estas disminuciones afectan acciones de política pública destinadas a la atención, prevención y erradicación de la violencia y la transversalidad de la perspectiva de género como a continuación se describe:

4.3.1 Alertas de Violencia de Género

Las alertas son un mecanismo que visibiliza las formas de violencia extrema hacia las mujeres en un territorio determinado y supone la aplicación de un conjunto de acciones preventivas de seguridad y justicia, necesarias y urgentes, que se financian con recursos federales, estatales y municipales. Los recursos para instrumentar estas acciones están etiquetados a través del programa presupuestario E015 Promover la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres. En este programa se incluyen, entre otras, las acciones 445 "Coadyuvancia para las alertas de género", y 454 "Recursos transferibles para la implementación de medidas que atiendan los estados y municipios que cuenten con la declaratoria de Alerta de Violencia de Género". Para la acción 445, el PPEF 2021 plantea una disminución de 65% de sus recursos con relación al PEF 2020, al pasar de 6 a 2 millones de pesos, mientras que para la acción 454, la reducción sería del 12%, pasando de los 139 millones a los 122 millones.

4.3.2 Programas de Apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas (PAIMEF)

La unidad responsable del ejercicio de estos recursos es la Secretaría de Bienestar y pese al aumento a esta dependencia que plantea el PPEF 2021 en relación a las acciones previstas en el anexo 13, para el PAIMEF se contempla un monto de 279 millones de pesos, 10 millones menos que para 2020. Esto indica que habrá menos recursos para la implementación de acciones de prevención y atención en materia de violencia contra las mujeres. En cambio, otros programas de la Secretaría de Bienestar identificados en el Anexo 13 incrementarán su presupuesto para , como es el caso de Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, quien tendrá un aumento del 44% al pasar de 41 mil 018 millones en 2020 a 59 mil 199 millones para 2021, y Sembrando vida, que incrementará 4% al pasar de 8 mil 851 millones a 9 mil 189 millones de pesos.

4.3.3 Refugios

Actualmente se etiquetan recursos para operar los refugios en el programa presupuestario P020 Salud Materna, Sexual y Reproductiva, a través de la acción 448 subsidios para refugios y centros de atención externa para mujeres víctimas de violencia. El PPEF 2021 plantea 19 millones menos que en 2020, al pasar de 405 millones de pesos a 331 millones.

Un cambio significativo y positivo que plantea el PPEF 2021 es la creación del programa presupuestario U012 Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género sus hijas e hijos, a quien se le asignarán 405 millones de pesos. Este programa será operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), órgano desconcentrado de la Secretaría Bienestar.

4.3.4 Salud materna, sexual y reproductiva

Por otro lado, se prevé una disminución de recursos del 26% al Programa de Salud Materna Sexual y Reproductiva bajo la rectoría del CNEGySR (que entre otras cosas incluye un componente de prevención y atención de la violencia y de aborto seguro), al pasar de 2 mil 449 millones en 2020 a 1 mil 822 millones de pesos.

Es importante que el Congreso revise y revierta estos recortes para garantizar espacios de prevención, atención y erradicación de la violencia en las entidades federativas, así como para reducir las brechas de desigualdad y que las mujeres puedan ejercer su derecho a una vida libre de violencia.

4.4 Protección y defensa de derechos humanos

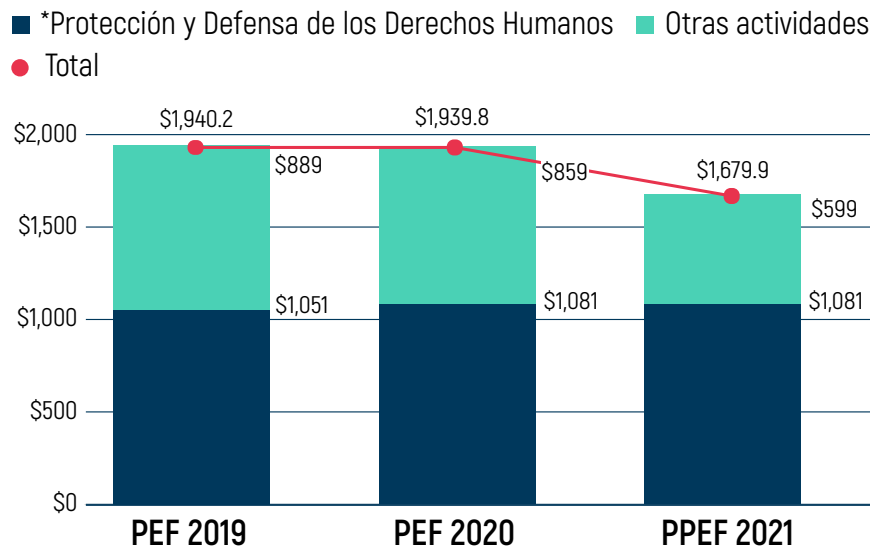
La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Secretaría de Gobernación son las principales instituciones encargadas de

implementar acciones para la protección y defensa de los derechos humanos.

En este PPEF 2021 se contemplan 1,680 millones de pesos para la CNDH, 13% menos en términos reales que el presupuesto aprobado de 2020, es decir, una disminución de 260 millones. Según el tipo de actividad institucional, el 64% del presupuesto de la CNDH se destinará a la Protección y Defensa de los Derechos Humanos, lo cual equivale a 1,081 millones de pesos. Este monto es prácticamente el mismo que el del PEF 2020.

GRÁFICA 11. CNDH. PRESUPUESTO SEGÚN ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Millones de pesos constantes a 2021



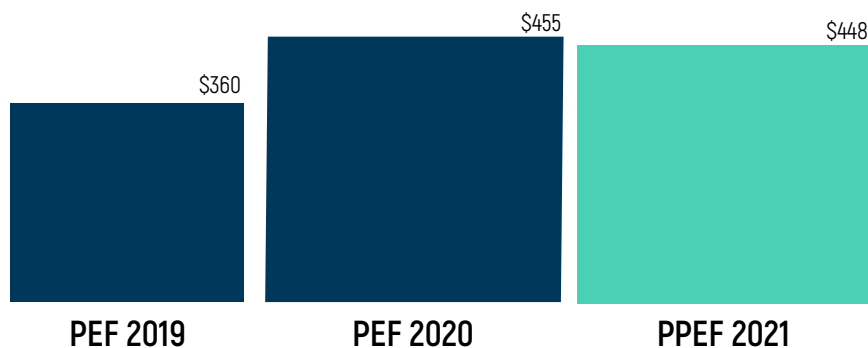
***Otras Actividades:** Incluye Fortalecimiento de la autonomía y capacidad de gestión institucional; Observancia de los Derechos Humanos, y Promoción, Estudio y Divulgación de los Derechos Humanos. Fuente: elaboración propia con datos de PEF 2019, PEF 2020 y PPEF 2021.

Dentro de la Secretaría de Gobernación, el programa con clave P022 Protección y defensa de los derechos humanos tendría en el PPEF 2021 una reducción de 2% en relación con el PEF 2020. Esta tendencia se ha observado ya en años anteriores. En el PEF 2019 se le otorgaron a este programa 612 millones de pesos, de los cuales 252 no

se gastaron. En 2020 se le asignaron 455 millones de pesos, lo cual representó una disminución de 36%.

Las obligaciones de la Secretaría de Gobernación en materia de protección y derechos humanos han aumentado; sin embargo, su presupuesto continúa disminuyendo. Por ejemplo, recientemente se anunció la puesta en marcha de los Programas Nacional de Derechos Humanos y Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Crueles e Inhumanos, que formarán parte del programa Protección y Defensa de los Derechos Humanos.

GRÁFICA 12. SEGOB. PRESUPUESTO DEL PROGRAMA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS
Millones de pesos constantes a 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2019, 2020 y PPEF 2021.

4.5 Atención a víctimas

Uno de los logros más relevantes de los grupos de víctimas de los últimos años fue la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la cual se encarga de la política de atención para víctimas (ayuda, asistencia, atención y reparación) de delitos y violaciones de derechos humanos. La incidencia delictiva y las violaciones a derechos humanos se han incrementado en los últimos años¹⁶, por lo tanto esta institución tendría que venir aparejada con una dotación presupuestaria proporcional para poder atender a las víctimas.

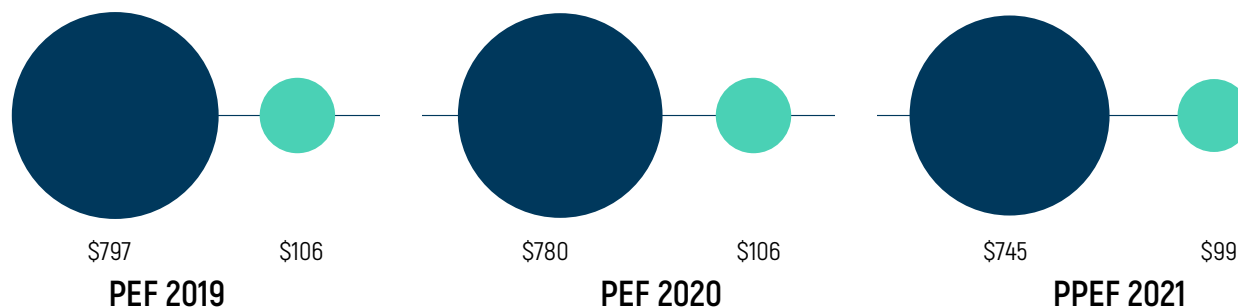
¹⁶ Junio de 2020 cerró con 17,982 homicidios y feminicidios, 300 más en comparación con 2019, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Con esto, suman seis años consecutivos en que la incidencia delictiva aumenta comparando el primer semestre de cada año: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/record-violencia-semester-2020-asesinatos/>

Sin embargo, el PPEF 2021 contempla una disminución presupuestal de 2% en relación al PEF 2020 (36 millones menos), y de 4% en relación al PEF 2019 (71 millones menos). Estos decrementos han influido en que la CEAV haya sido muy criticada en 2019 y 2020 por grupos de víctimas que han dejado de recibir apoyos que, por ley, deberían garantizárseles.

GRÁFICA 13. PRESUPUESTO DE LA CEAV

Millones de pesos constantes a 2021

● Atención Integral a Víctimas ● Servicios de Apoyo Administrativo



Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2019, 2020 y PPEF 2021.

4.6 Personas desaparecidas

La problemática de la desaparición de personas en el país sigue vigente: la versión pública del nuevo Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas muestra que, para inicios de septiembre de 2020, hay 73,201 personas desaparecidas desde 1964. Esto requiere de una mayor dotación presupuestaria para la Comisión Nacional de Búsqueda, cuyo presupuesto, en cambio, conforme el PPEF 2021 disminuirá en 3.4% respecto del 2020. Además, parte de los recursos destinados a gasto operativo –clave para la realización de búsquedas en campo– se redistribuye hacia las Comisiones Locales de Búsqueda. Por tanto, es necesario asegurar un aumento presupuestal proporcional, de modo que haya recursos para las Comisiones Locales y para el gasto operativo de la Comisión Nacional de Búsqueda.

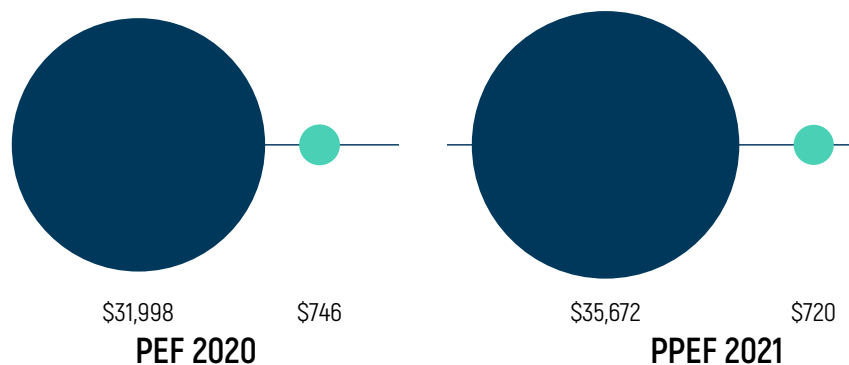
Por otro lado, debido al gran rezago en la búsqueda e identificación forense, una de las medidas en que las víctimas han avanzado es la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, aprobado en diciembre de 2019. Es necesario que la Comisión Nacional de Búsqueda (o en su defecto la Subsecretaría de Derechos Humanos) contemple presupuesto suficiente para su implementación, cuestión ausente en el Paquete Económico 2021.

En contraste, la Guardia Nacional tuvo un aumento de casi 4,000 millones de pesos de 2020 a 2021. Esto se explica en parte por la reasignación de recursos destinados a la Policía Federal, pues con la expedición de la Ley de la Guardia Nacional y demás disposiciones relativas, y, en particular, con lo que establece el artículo Sexto Transitorio de la Ley de la Guardia Nacional, se da inicio al proceso gradual de transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros de la Policía Federal a la Guardia Nacional, asignados en el programa presupuestario E003 Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito. Por lo anterior para el ejercicio fiscal 2021 dicho programa se elimina de la estructura programática del Ramo 36 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

GRÁFICA 14. PRESUPUESTO DE LA GUARDIA NACIONAL Y LA CNB

Millones de pesos constantes a 2021

● Guardia Nacional ● Comisión Nacional de Búsqueda de Personas



Nota: El presupuesto de la Guardia Nacional en 2020 incluye A026 del Ramo 7 y 13, además del E006 y M001 del Ramo 36, mientras que en 2021 sólo se incluye los del Ramo 36.

Fuente: elaboración propia con datos de PEF 2020 y PPEF 2021.

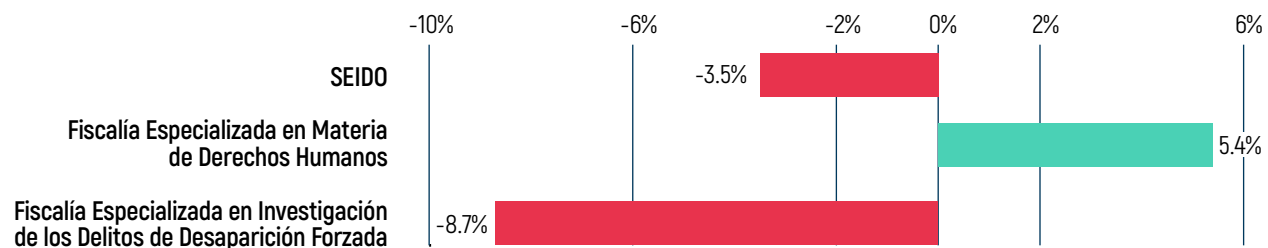
Sin embargo, la dotación presupuestaria del Paquete Económico 2021 es inconsecuente con una estrategia integral de seguridad y justicia con un enfoque de derechos. El esquema altamente cuestionado¹⁷ de seguridad pública encabezado por la Guardia Nacional tiene mucho mayor prioridad presupuestaria que el gran pendiente de personas desaparecidas, específicamente en materia de búsqueda e identificación: el presupuesto de Guardia Nacional es casi 10 veces mayor que el de la Comisión Nacional de Búsqueda, a pesar de ser una de las agendas más relevantes de la Secretaría de Gobernación.

Igual relevancia para la búsqueda de personas desaparecidas en el país tiene el acceso a la justicia. Por ello es de particular importancia la labor de la Fiscalía General de la República, en específico la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, así como la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada, adscrita a la anterior. Del PEF 2020 al PPEF 2021, la primera tuvo un ligero aumento de once millones de pesos, mientras que la segunda -con presupuesto bastante menor- un descenso de dos millones de pesos. Dichos presupuestos son claramente insuficientes, máxime a la luz de los 589 millones con que contará la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO): el doble de los recursos asignados a la Fiscalía de Derechos Humanos, mientras que el total del presupuesto asignado a la Fiscalía de Desaparición representa sólo el 4% de lo asignado a la SEIDO.

¹⁷ Ver, por ejemplo, el [informe sobre uso de la fuerza letal y nuestra postura institucional](#) en los últimos debates legislativos en torno a la Guardia Nacional.

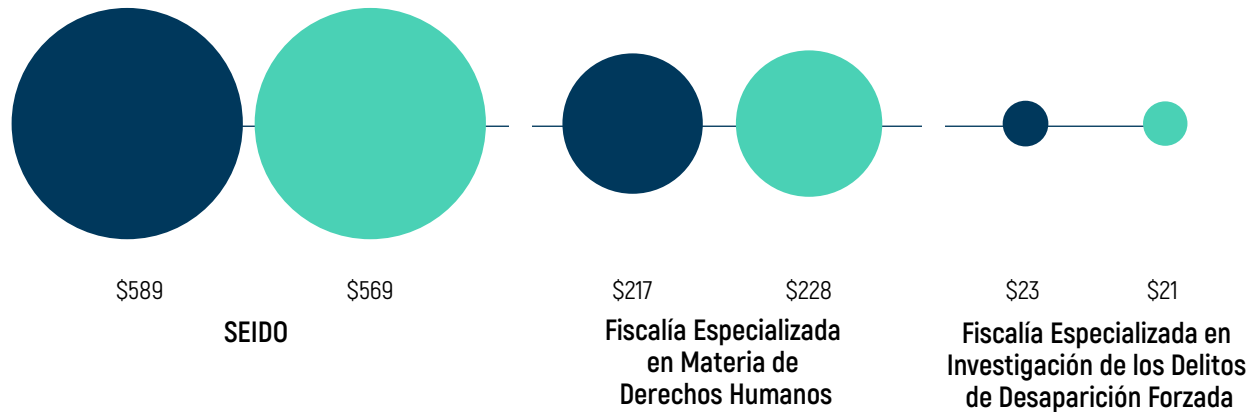
GRÁFICA 15. PRESUPUESTOS DE LA SEIDO Y DE FISCALÍAS DE DDHH Y DESAPARICIÓN FORZADA

Variación real, cifras en millones de pesos constantes a 2021



GRÁFICA 16. PRESUPUESTOS DE LA SEIDO Y DE FISCALÍAS DE DDHH Y DESAPARICIÓN FORZADA

Millones de pesos constantes a 2021



Fuente: elaboración propia con datos de PEF 2020 y PPEF 2021.

Si bien históricamente se ha justificado que la investigación en materia de delincuencia organizada consume una mayor cantidad de recursos debido a su complejidad, también la experiencia y la investigación han demostrado que ocuparse de derechos humanos en general y de desaparición forzada y cometida por particulares, en específico, implica trabajar en ambientes de alta complejidad donde el involucramiento de la delincuencia organizada es muy relevante. Por tanto, en el Paquete Económico 2021 los recursos para Fiscalías de Derechos Humanos y Desaparición tendrían que ser similares a los de SEIDO.

4.7 Fideicomisos para la garantía de derechos humanos

Desde 2019 han disminuido los recursos asignados a los fideicomisos dada la intención de la actual administración, desde su inicio, de reducir e incluso eliminar este tipo de figuras dentro del gasto público. En ese sentido, se han implementado dos medidas específicas para tratar esta situación. La primera fue la publicación de la nueva Ley Federal de Austeridad Republi-

cana que, en el tema de fideicomisos, prevé una obligación de revisión y verificación de éstos para implementar las medidas pertinentes para la asignación de recursos. Por otro lado, en abril de 2020 se publicó un decreto presidencial que mandata la extinción de todos los fideicomisos públicos sin estructura orgánica y la reintegración de esos recursos a la Tesorería de la Federación, con excepción de aquellos, previstos en la ley, destinados a pensiones o prestaciones laborales.

Bajo esta lógica, a lo largo de estos tres años, se han ido presentado diversas disminuciones al presupuesto asignado para los fideicomisos. La asignación de recursos pasó de 42 mil 181 millones de pesos en 2019 a 37 mil 611 millones en el PPEF2021. Se relaciona con esto la disminución de partidas vinculadas a los fideicomisos, que pasó de ocho en 2019 a dos activas en 2021.

El PPEF 2021 demuestra que los fideicomisos siguen figurando dentro del gasto público. Sin embargo, sigue pendiente la falta de claridad sobre los montos asignados a cada uno de ellos, ya que en el PPEF 2021 no está detallada toda la información. Ésta sólo podrá conocerse una vez que se haya aprobado y ejercido el presupuesto, pues esta información sólo se encuentra disponible en los informes trimestrales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados.

Independientemente de esta ausencia de transparencia, es posible resaltar tres fideicomisos de alto interés público, debido a su importancia para garantizar la salud y los derechos humanos de la población. En el Ramo de Gobernación se encuentra el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a cargo de la Dirección General con el mismo nombre. Para el Ejercicio Fiscal 2021 se le asignaron 234 millones de pesos. Este monto representa una disminución de 0.4% respecto a lo aprobado en 2020 (235 millones).

Otro fideicomiso relevante es el Fondo de Ayudas, Asistencia y Reparación Integral a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). Su fin es servir como mecanismo financiero para el pago de reparación integral a víctimas de violaciones a los derechos humanos. En el PPEF 2021 le fueron asignados 431 millones, lo que representa una disminución de 3.5% respecto a lo aprobado en 2020 (446 millones).

Por último, destaca el Fondo de Salud para el Bienestar, que sirve para financiar infraestructura en las entidades federativas con mayor marginación social, y para garantizar el abasto y la distribución de medicamentos. A este fondo, administrado por el Instituto de Salud para el Bienestar, el PPEF 2021 asigna 16,703 millones. Este monto representa una disminución de 0.4% en términos reales respecto a lo aprobado en 2020.

TABLA 4. RECURSOS ASIGNADOS A FIDEICOMISOS PRIORITARIOS

Cifras en millones de pesos de 2021

Ramo	Dependencia	2019	2020	2021
Gobernación	Dirección General para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	222.5*	235.5*	234.6
Entidades no sectorizadas	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)	461.1	445.1	430.1
Salud	Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)	16,531.5**	16,784.8**	16,703.5

* Asignados a la unidad para la defensa de los derechos humanos de SEGOB.

** Asignados al Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud.

Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2020 y PPEF 2021.

5. RECURSOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un fenómeno persistente en México que causa afectaciones en la vida y en los derechos de las personas. Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, ocho de cada diez personas creen que la corrupción es frecuente o muy frecuente; además, según esta misma fuente, el costo total de la corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos fue de 12,770 millones de pesos en 2019, con un costo promedio de 3,822 pesos por persona afectada.

En el 2020, el gobierno materializó su apuesta institucional para combatir la corrupción en la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP y la Fiscalía General de la República (FGR). En el PPEF 2021 se plantean ciertos cambios presupuestales. Por un lado, se da un aumento del 8.5% del presupuesto de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FECC), que pasa de 114 millones de pesos en 2020 a 124 millones en el PPEF 2021. La FECC tiene un papel estratégico en el combate a la corrupción pues cuenta con atribuciones en materia de investigación, prevención y persecución de los delitos de corrupción, por lo que es positivo que aumenten los recursos necesarios para su operación. Menos significativo es el aumento de 0.4% en términos reales al presupuesto de la FGR, de la que depende la FECC, que pasa de 17,283 millones en 2020 a 17,346 millones en 2021.

Lo mismo sucede con el presupuesto del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) que tiene un ligero aumento de 1.2%, pasando de 908 millones en 2020 a 919 millones en 2021. También se observan

algunos decrementos como el caso de la Auditoría Superior de la Federación, que tendrá una reducción de 0.3%, pasando de 2,461 millones en 2020 a 2,454 millones en el PPEF 2021.

Las instituciones más afectadas en 2021 serían, por un lado, la SFP con un decremento de 8.1% en términos reales, pasando de 1,512 millones aprobados en 2020 a 1,389 millones para 2021. Conforme al Anexo Transversal Anticorrupción, del PPEF 2021, a la SFP le serán asignados un monto de 855 millones para combatir la corrupción y la impunidad y 187 millones de pesos para combatir la arbitrariedad y el abuso de poder. Además, este año se asignan recursos a unidades administrativas cuyo mandato y tareas están relacionadas con el combate a la corrupción y que no estaban contempladas antes, como la Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción con un monto de 21 millones, y la Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción, con 9 millones. En el mismo sentido, el presupuesto para la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control aumentó 64%, pasando de 414 millones en 2020 a 679 millones para el 2021, lo que muestra que hay una apuesta por fortalecer las tareas de control interno y fiscalización, un pilar fundamental del combate a la corrupción.

En contraste, el presupuesto para la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) tuvo una importante reducción de 11% en términos reales, pasando de 141 millones en 2020 a 120 millones para el 2021. El SESNA lidera los esfuerzos del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), por lo que esta asignación podría debilitar su mandato de impulsar procesos fundamentales como la puesta en marcha de la Plataforma Nacional Digital o la Política Nacional Anticorrupción.

La inclusión del Anexo Transversal Anticorrupción es un avance importante, ya que señala de manera específica el monto asignado a las dependencias para combatir la corrupción y la impunidad, así como otros abusos de poder. También destaca la asignación presu-

puentaría a otras entidades, que, sin ser parte del SNA, han desempeñado una labor importante en el combate a la corrupción en esta administración, como es el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Servicio de Administración Tributaria.

Por otro lado, en esta administración la UIF ha tenido un papel muy relevante en el combate a la corrupción, lo que se ve reflejado en el aumento del 7% de su presupuesto, que pasa de 157 millones en 2020 a 170 millones en el PPEF 2021.

**TABLA 5. PRESUPUESTO ASIGNADO A ENTIDADES
DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

Cifras en millones de pesos de 2021

Entidad pública	2019	2020	2021	Variación 2020-2021
Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General)	\$16,456	\$17,283	\$17,346	0.40%
Auditoría Superior de la Federación	\$2,470	\$2,461	\$2,454	-0.30%
Secretaría de la Función Pública	\$967	\$1,512	\$1,389	-8.10%
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos	\$965	\$908	\$919	1.20%
Fiscalía especializada de combate la corrupción	\$34	\$114	\$123	8.50%
Secretaría Ejecutiva del SNA	\$142	\$141	\$120	-11.70%
Unidad de Inteligencia Financiera	\$189	\$158	\$170	7.60%

Fuente: elaboración propia con datos de PEF 2019, 2020 y PPEF 2021.

Es de suma importancia que el Congreso garantice la suficiencia presupuestaria de estas instituciones, al menos en montos similares a los de años anteriores y conforme a las funciones encomendadas; también es necesario que dé certeza acerca de las razones que justifiquen los recortes o aumentos presupuestarios en cada una de las entidades que tienen un papel relevante en el combate a la corrupción.

COMENTARIOS FINALES

La política fiscal es una herramienta fundamental para fortalecer los sistemas de salud y enfrentar las consecuencias económicas del COVID-19. Estos efectos podrían mitigarse con la adopción de políticas fiscales redistributivas que financien elementos básicos del Estado. Estas políticas debieron implementarse hace tiempo en nuestro país, y con la pandemia y otras posibles emergencias similares en el futuro no admiten más espera. Es urgente una reforma fiscal progresiva que combata la extrema concentración de la riqueza y contribuya a aumentar los recursos disponibles para la garantía de los derechos humanos.

Si bien el PPEF 2021 contempla aumentar los recursos para salud y programas sociales prioritarios, el progreso es marginal y se necesita una respuesta fiscal más robusta que priorice la protección de los derechos. Esto requiere de una inversión sin precedentes que fortalezca los sistemas de salud, la adopción de subsidios a las pequeñas y medianas empresas para proteger el empleo y la creación de pisos de protección social basados en derechos.

Frente al falso dilema entre salvar la vida y salvar la economía, la Iniciativa sobre Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal plantea que la crisis de derechos humanos no se evita si se flexibilizan algunas medidas para reactivar la economía, y menos si se hace de forma apresurada sin que existan las condiciones apropiadas. La posibilidad de proteger derechos depende de emprender una protección social más profunda y estructural, financiada a partir de reformas progresivas de los sistemas tributarios, que dejen atrás las visiones ortodoxas y los dogmas fiscales. Ninguna persona debería verse privada de condiciones dignas de vida mientras las medidas de contención se mantengan, ni tampoco una vez que éstas hayan cesado. Los derechos económicos y sociales deben servir como un dispositivo eficaz para cuestionar el nudo central de la reproducción de la injusticia: las formas de apropiación y distribución desigual de la riqueza.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

Directora Ejecutiva

Haydeé Pérez Garrido

ASAMBLEA DE ASOCIADOS

Presidente

Ernesto Velasco Sánchez

Secretaria

Kristina Pirker

Tesorera

Emilienne de León

Vocal

Jonathan Fox

Vocal

Alberto Olvera

Integrante

Blanca Rico

Integrante

Christian Gruenberg

Integrante

Felipe José Hevia de la Jara

Integrante

Pedro Salazar

Integrante

Rachel Sieder



www.fundar.org.mx

