

## Nota informativa

**Sube y baja de los recursos para salud**

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2024

- **El PPEF 2024 propone un recorte al presupuesto de la Secretaría de Salud de (-) 55.8%, pero reasigna un monto similar (128 mil 624 millones de pesos) al organismo IMSS-Bienestar, el nuevo encargado de brindar atención médica gratuita.**
- **Los cambios sucesivos en las instituciones de salud han resultado en una disminución en la disponibilidad de este servicio. De acuerdo con la ENIGH 2022, actualmente hay 50.4 millones de personas que mencionaron no contar con acceso a instituciones de salud, lo que representa un aumento de 16.2% a 39.1% entre los años 2018 y 2022.**
- **Para 2024, atención a la salud, programa de la Secretaría de Salud que brinda atención de alta especialidad a personas sin seguro social, sufriría un recorte de 34 mil 264 millones, (-)41.2% en términos reales con respecto a 2023.**
- **40% de los recursos enfocados a salud serían gastados en las remuneraciones del personal.**
- **El gasto en obra pública de salud sería el mayor en una década, con un monto de 12 mil 151 millones de pesos, un aumento de 218% real con respecto a 2023.**

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2024. En lo que respecta al gasto para salud,<sup>1</sup> **se propone un total de 970 mil 552 millones de pesos, lo que representa 10.7% del gasto neto total.** En caso de ser aprobado, los recursos para salud tendrían un incremento real de 5.9% con respecto al monto de 2023 y sería el mayor en una década.

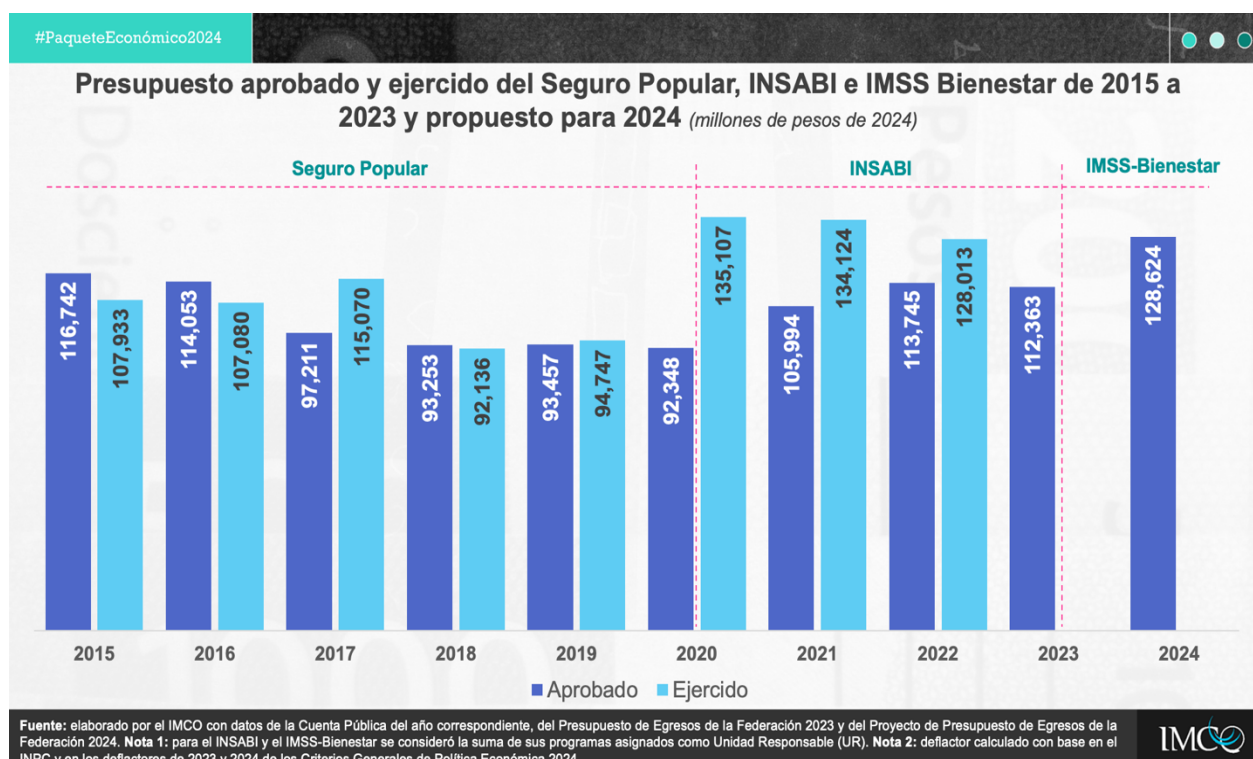
**Transiciones administrativas y reasignaciones: IMSS-Bienestar**

**En el PPEF 2024 se prevé una reasignación de recursos entre la Secretaría de Salud y el IMSS-Bienestar,** a través de un recorte anual de (-)55.8% en términos reales al presupuesto de la Secretaría de Salud, equivalente a 123 mil millones de pesos. Sin embargo, un monto similar (128 mil 624 millones de pesos) se asignará al organismo público de reciente creación IMSS-Bienestar, nuevo encargado de proveer atención médica gratuita y hospitalaria a las personas que no cuenten con seguridad social.

<sup>1</sup> La Clasificación por Función se desagrega en 28 funciones conforme a la finalidad a la cual corresponde el gasto. Ejemplos de funciones son educación, salud, protección social, comunicaciones, entre otras.

En 2019, el Seguro Popular (SP) tenía alrededor de 51 millones de afiliados (41% de la población total del país),<sup>2</sup> y brindaba acceso a servicios de prevención y promoción en salud, medicina general y de especialidad, urgencias, cirugía general y obstetricia. Además, proporcionaba servicios de alta especialidad para tratar enfermedades costosas y potencialmente mortales consideradas en un catálogo de 66 enfermedades a través del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, gestionado por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.<sup>3</sup> Sin embargo, el Seguro Popular desapareció con la intención de centralizar y garantizar el acceso oportuno a los servicios de salud pública.

Para sustituir las funciones del SP, en 2020 el Ejecutivo Federal creó el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) como un organismo gestionado por la Secretaría de Salud. Ante su falta de operatividad, en agosto de 2022 se creó el organismo público descentralizado IMSS-Bienestar - que no forma parte de la administración pública central, tiene patrimonio propio y una mayor autonomía en la toma de decisiones-, para reemplazar y suspender las operaciones del INSABI.



<sup>2</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Sistema de Protección Social en Salud: Seguro Popular y Seguro Médico Siglo XXI. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Seguro\\_Popular\\_Seguro\\_Medico\\_Siglo\\_XXI.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Seguro_Popular_Seguro_Medico_Siglo_XXI.pdf). Consultado el 3 de octubre de 2023.

<sup>3</sup> Comisión Nacional de Protección Social en Salud (2019), ¿Qué es el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos? Disponible en <https://www.gob.mx/salud/%7Cseguropopular/articulos/que-es-el-fondo-de-proteccion-contra-gastos-catastroficos>. Consultado el 3 de octubre de 2023.

En términos de recursos, el IMSS-Bienestar tendría para 2024 un total de 128 mil 624 millones de pesos, esto es 14.5% mayor que lo que se le aprobó en 2023 al INSABI y 37.6% mayor que lo que se le aprobó en 2019 al Seguro Popular. En cuanto a lo efectivamente erogado, de 2020 a 2022 el gasto del INSABI fue superior a los años anteriores, derivado de los ajustes administrativos enfocados a la distribución de recursos para medicamentos gratuitos a la población sin seguridad social, así como las aportaciones al Fondo de Salud para el Bienestar.<sup>4</sup>

### **Más recursos no han frenado el deterioro en el acceso a la salud**

**Las sucesivas transiciones entre el Seguro Popular, el INSABI y ahora al IMSS-Bienestar presentan un reto para la adecuación presupuestaria y al mismo tiempo, no garantizan un freno al deterioro en el acceso a los servicios de salud.**

El Coneval señaló que, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022, se ha observado un aumento significativo en el número de personas que enfrentan carencia de acceso a servicios de salud, al pasar de 16.2% a 39.1% entre 2018 y 2022, lo que equivale a un total de 50.4 millones de personas sin acceso a instituciones de salud. Estos resultados subrayan la urgencia de establecer un sistema nacional de salud integral que garantice la atención de la población y asegure el acceso a los servicios de salud de forma universal.<sup>5</sup>

A pesar de los incrementos registrados en 2022 y 2023 al presupuesto de salud, los resultados no son alentadores. Esto se debe -de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación- a la deficiente organización y administración del INSABI y de los recursos del Fondo de Salud para el Bienestar (Fonsabi) -antes Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud (FSPSS)-.<sup>6</sup>

Este fideicomiso fue creado en 2004 en conjunto con el Seguro Popular y actualmente la Secretaría de Hacienda (SHCP) actúa como fideicomitente. Los recursos financieros se dividen en dos subcuentas: el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) y el Fondo de Previsión Presupuestal (FPP). El propósito de este fondo es asignar los recursos de su patrimonio para tres propósitos principales:

- a) La atención de enfermedades que generan gastos catastróficos.
- b) La satisfacción de necesidades de infraestructura, especialmente en las regiones con mayor desigualdad social.

---

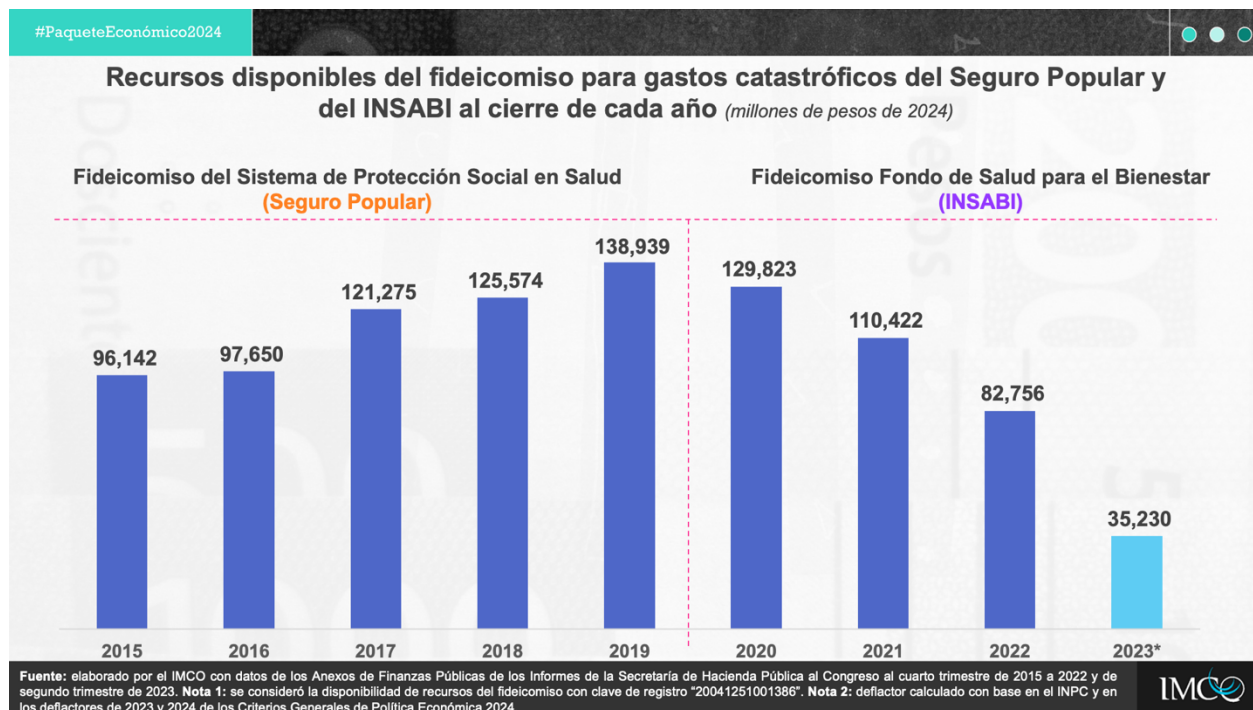
<sup>4</sup> Cuenta Pública 2022, Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos: Salud. Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos por Clasificación Económica y por Objeto del Gasto. Disponible en [https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2022/tomo/III/MAT\\_Print.12R12.03.AEPE.pdf](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2022/tomo/III/MAT_Print.12R12.03.AEPE.pdf). Consultado el 3 de octubre de 2023.

<sup>5</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2023). Comunicado No. 7: El CONEVAL presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2022. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado\\_07\\_Medicion\\_Pobreza\\_2022.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf). Consultado el 28 de septiembre de 2023.

<sup>6</sup> Auditoría Superior de la Federación, Auditoría De Cumplimiento: 2020-1-12U00-19-0240-2021. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020\\_0240\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0240_a.pdf). Consultado el 10 de octubre de 2023.

- c) Complementar los recursos destinados al suministro y distribución de medicamentos y otros suministros de salud, así como facilitar el acceso a exámenes clínicos para personas que no cuentan con seguridad social.<sup>7</sup>

En junio de 2023, el Fonsabi reportó una disponibilidad de 35 mil 229.5 millones de pesos, la menor desde 2015. Para poner esta cifra en contexto, puede compararse con el último año de funcionamiento del Seguro Popular (2019), cuando este fondo contaba con 138 mil 939.5 millones de pesos, cuatro veces lo registrado al primer semestre de este año.



### El sube y baja de los programas presupuestarios

En 20 programas presupuestarios (Anexo 1) se concentraría 98.4% del presupuesto para salud en 2024, equivalente a 954 mil 958 millones de pesos, entre los que destacan:

- **Atención a la salud:** Programa a cargo de la Secretaría de Salud que tiene como objetivo brindar atención hospitalaria y ambulatoria de Alta Especialidad a población sin seguridad social y se lleva a cabo en unidades médicas pertenecientes a la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad (CCINSHAE).<sup>8</sup> En

<sup>7</sup> Secretaría de Salud, Informe Trimestral de Fideicomisos de 2015 al 2023, Segundo Informe Trimestral de 2023 del Instituto de Salud para el Bienestar. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/846900/M7B\\_2T\\_2023.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/846900/M7B_2T_2023.pdf). Consultado el 2 de octubre de 2023

<sup>8</sup> Anexo 5: Formato de Aspectos Relevantes de la Evaluación (FARE) del Programa Presupuestario E023 Atención a la Salud 2022. Disponible en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Sistema-Evaluacion-Desempeno>. Consultado el 28 de septiembre de 2023.

**2024 recibiría 34 mil 264 millones de pesos menos que en 2023, un recorte equivalente a (-)41.2% en términos reales.**

- **Programa de vacunación:** Tiene como objetivo proporcionar protección específica contra enfermedades prevenibles a través de la vacunación y garantizar que todas las personas tengan acceso universal a las vacunas. **El programa está a cargo de la Secretaría de Salud y tendría un recorte de (-)4.5% en 2024, que sería equivalente a 663 millones de pesos menos que en 2023.**
- **Atención a la salud de personas sin seguridad social:** Sería un nuevo programa presupuestario creado con dos objetivos claros para el IMSS-BIENESTAR: fortalecer sus capacidades en la centralización de servicios de salud para la población sin seguridad social y cumplir con compromisos laborales mediante la basificación del personal. Así, este programa tendría un presupuesto de 40 mil 541 millones de pesos, de los cuales **6 mil 631.9 millones de pesos están considerados para la creación de plazas.**<sup>9</sup>

El recorte al programa de vacunación presentaría una disminución en la protección específica contra enfermedades prevenibles mediante vacunas en la población menor de un año y podría agravar el actual contexto de desabasto de medicamentos entre los que se encuentran las vacunas.<sup>10</sup> De acuerdo con la evaluación de monitoreo 2021-2022 del Coneval, a pesar de un aumento de 0.3% en la población que requiere vacunas, se observa una disminución de 18.47% en el número de personas que se tenía previsto atender y 8.30% en las que realmente recibieron atención. Esto significa que desde la fase de planificación hasta la implementación, la cobertura de vacunación se ha reducido, lo cual genera preocupación sobre la salud de los niños.<sup>11</sup>

### **Gasto fragmentado en salud: ¿A dónde va?**

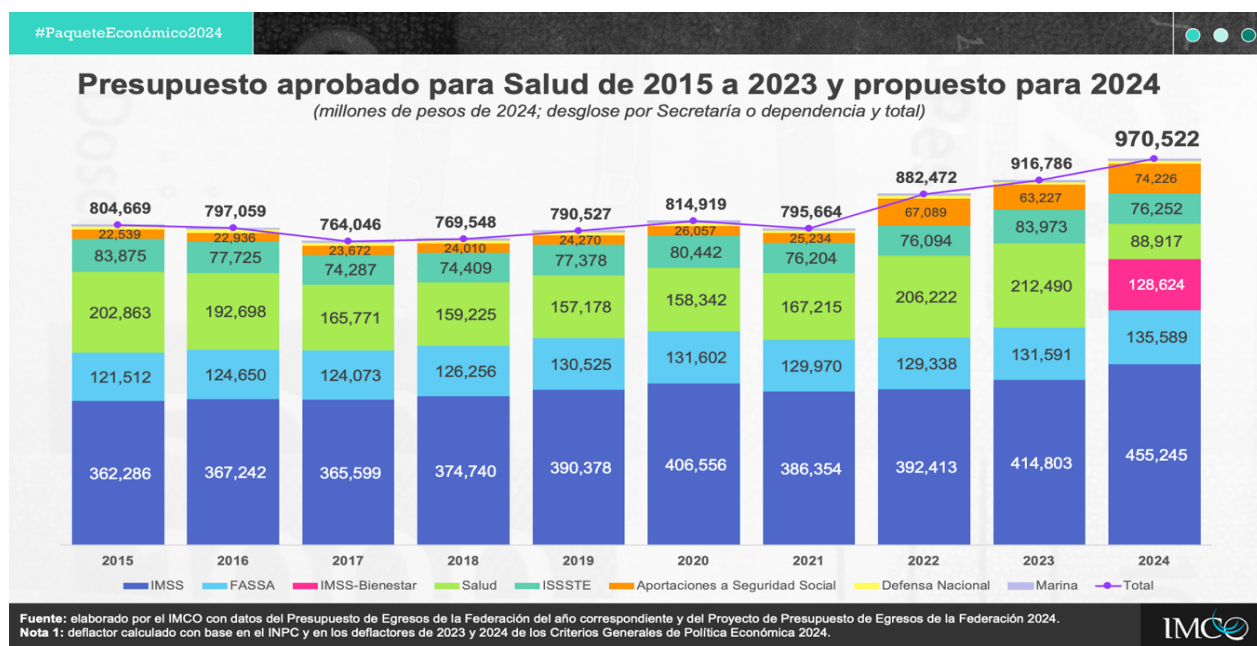
**Al igual que el sistema de salud en México, el destino del gasto en ese rubro se encuentra fragmentado, es decir, los servicios de salud públicos son provistos por diferentes instituciones federales y fondos de recursos subnacionales.** Dentro del sistema de salud pública, las personas que cuentan con seguridad social pueden recurrir al IMSS e ISSSTE para recibir atención médica. Los recursos de estos organismos, además de provenir del gobierno, también provienen de las contribuciones de los trabajadores y empleadores. Por su parte, las

<sup>9</sup> Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2024, Política de Gasto del Ejecutivo Federal. Disponible en [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/docs/exposicion/EM\\_Capitulo\\_1.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/docs/exposicion/EM_Capitulo_1.pdf). Consultado el 10 de octubre de 2023.

<sup>10</sup> Desabasto de medicamentos en México: Cronología de cómo se ha vivido la escasez este año, El Financiero, agosto 03, 2023. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/08/02/desabasto-de-medicamentos-en-mexico-cronologia-de-como-se-ha-vivido-la-escasez-este-ano/?outputType=amp> y Colectivo Cero Desabasto (2022), Radiografía del Desabasto: Informe de Transparencia en Salud 2017-2021, pp. 44-51. Disponible en <https://cdn-yeeko.s3.us-west-2.amazonaws.com/assets/Radiografia+desabasto+2017-2021.pdf>. Consultado el 10 de octubre de 2023.

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Ficha de Monitoreo 2021-2022 del Programa E036 Programa de Vacunación de la Secretaría de Salud. Disponible en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Sistema-Evaluacion-Desempeno>. Consultado el 28 de septiembre de 2023.

personas sin seguridad social pueden recurrir al IMSS-Bienestar o a los Sistemas Estatales de Salud para recibir atención médica, aunque con mayores limitaciones a su cobertura.



El presupuesto de las principales instituciones de salud para 2024 se vería de la siguiente manera:

**- Recursos para el IMSS:** El Instituto Mexicano del Seguro Social es la institución más importante del sistema de salud en México. Para 2024, se prevé un aumento real de 9.7% en comparación con 2023 y administraría 47% de los recursos federales destinados al gasto en salud.

**- Recursos para el ISSSTE:** Se propone una disminución en el presupuesto de salud del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con un recorte real de (-)9.7% en comparación con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2023.

**- Recursos para salud en los estados:** El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), destinado a los servicios estatales de salud, contaría con un presupuesto de 135 mil 589 millones de pesos, lo que supondría un aumento real de 3% con respecto al PEF 2023.

**- Recursos para el IMSS-Bienestar:** Para 2024, se espera que el organismo público de reciente creación IMSS-Bienestar tenga un presupuesto de 128 mil 624 millones de pesos para cumplir su función de proveer atención médica gratuita y hospitalaria a las personas que no cuenten con seguridad social.

### Gasto de bienes y servicios en materia de salud

Conocer en qué se gastan los recursos de salud permite categorizar y desglosar los gastos gubernamentales de acuerdo con el tipo de bien o servicio que se planea adquirir. En ese sentido, destaca el gasto administrativo y los recursos a inversión para el sector salud:

**- Sueldos, salarios y prestaciones:** En 2023 y 2024 la mayor parte de los recursos enfocados a salud serían gastados en las remuneraciones del personal de salud, esto es 39% y 40% del total anual respectivamente. Para 2024, se espera que el gasto en servicios personales se incremente 7.8% real, aproximadamente 27 mil 815 millones de pesos más que en 2023.

**- Materiales y suministros:** El gasto en insumos y suministros necesarios para ofrecer bienes y servicios en materia de salud presenta un incremento de 13.1% en términos reales, igual a 15 mil 922 millones de pesos. De este monto, 13 mil 931 millones de pesos serían para productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio, entre los que se encuentran los medicamentos.

**- Inversión en salud:** Aunque se trata de la de menor proporción con respecto al total, el gasto en obra pública sería mayor: con un monto de 12 mil 151 millones de pesos (**Anexo 2.**), sería el triple de lo aprobado en 2023 y también la cifra mayor en una década. De estos, 98.5% será destinado a obra pública a través del IMSS y del ISSSTE, principalmente para la construcción de hospitales en diferentes estados.

La asignación de recursos hacia el sector de Salud ha registrado un aumento en el sexenio. Sin embargo, el incremento de recursos no se ha traducido en una mayor cobertura y acceso de servicios de atención médica. Esto se evidencia en el dato de la ENIGH 2022, que muestra un incremento de 30.3 millones de personas que mencionan enfrentar carencias en el acceso a servicios de salud.

**Otro aspecto que destaca es la inestabilidad legal y administrativa de los principales programas destinados a atender a la población sin seguridad social. En tan solo cuatro años, se ha transitado por tres modelos diferentes: el Seguro Popular, el INSABI y el IMSS-Bienestar. Esta constante reconfiguración plantea interrogantes sobre la efectividad y la consistencia de las políticas de salud, lo que pone en entredicho la capacidad del sistema de salud para abordar de manera eficaz las necesidades de la población vulnerable.**

Aunque el presupuesto propuesto para la salud en 2024 presenta un incremento real con respecto al año anterior, particularmente en los recursos para servicios personales y el gasto en obra pública, un reto que persiste es la disminución de recursos para la atención de temas sensibles para la población como la vacunación.

## Anexos

**Anexo 1. Principales programas de salud y variaciones entre el PEF 2023 y el PPEF 2024**  
 (millones de pesos de 2024)

No.	Programa Presupuestario	Ramo	PEF 2023 (1)	PPEF 2024 (2)	Diferencia (1-2) (3)	Variación (3/1)
1	Atención a la Salud	IMSS	295,020.3	314,700.0	19,679.7	6.7%
2	FASSA	Aportaciones (Ramo 33)	131,591.4	135,589.4	3,998.0	3.0%
3	Actividades de apoyo administrativo	IMSS	108,001.0	119,294.1	11,293.1	10.5%
4	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	IMSS- Bienestar	85,845.9	85,845.7	-0.2	0.0%
5	Atención a la Salud	Salud	83,228.3	48,964.3	-34,264.0	-41.2%
6	Adeudos con el IMSS e ISSSTE y fortalecimiento del Modelo de Atención Integral de Salud	Aportaciones a Seguridad Social	32,027.2	42,802.2	10,775.0	33.6%
7	Atención a la salud de personas sin seguridad social	IMSS- Bienestar	-	40,545.8	40,545.8	
8	Atención a la Salud	ISSSTE	30,105.0	27,472.3	-2,632.7	-8.7%
9	Programa IMSS-BIENESTAR	Aportaciones a Seguridad Social	21,618.4	21,623.7	5.3	0.0%
10	Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros	ISSSTE	20,133.2	20,480.9	347.7	1.7%
11	Suministro de Claves de Medicamentos	ISSSTE	15,720.6	14,395.4	-1,325.2	-8.4%
12	Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	IMSS	6,707.7	14,083.0	7,375.3	110.0%
13	Programa de vacunación	Salud	14,694.9	14,031.5	-663.4	-4.5%
14	Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones	Aportaciones a Seguridad Social	8,748.1	8,967.0	219.0	2.5%
15	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	Salud	8,102.1	8,820.8	718.7	8.9%
16	Prevención y control de enfermedades	IMSS	7,829.1	8,575.5	746.5	9.5%
17	Programa de sanidad militar	Sedena	7,644.3	8,007.9	363.6	4.8%
18	Programas de adquisiciones	IMSS	7,915.7	7,892.2	-23.5	-0.3%
19	Prevención y control de enfermedades	ISSSTE	8,582.2	7,009.0	-1,573.2	-18.3%
20	Recaudación de ingresos obrero patronales	IMSS	6,534.2	5,857.6	-676.6	-10.4%
<b>Subtotal 20 Programas Presupuestarios</b>			<b>900,049.6</b>	<b>954,958.5</b>	<b>54,908.9</b>	<b>6.1%</b>
<b>Otros (23 Programas Presupuestarios)</b>			16,736.8	15,563.9	-1,172.9	-7.0%
<b>Total</b>			<b>916,786.5</b>	<b>970,522.5</b>	<b>53,736.0</b>	<b>5.9%</b>



**Fuente:** elaborado por el IMCO con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2023 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2024. **Nota:** deflactor calculado con base en el deflactor de los Criterios Generales de Política Económica 2024.

## Anexo 2. Principales proyectos de obra pública en Salud propuestos para 2024 (millones de pesos 2024)

Clave en Cartera de Inversión	Nombre del proyecto	Entidad	Municipio	Dependencia responsable	PPEF 2024
2251GYN0021	Sustitución del Hospital General por un Hospital Regional de 250 camas.	Guerrero	Acapulco	ISSSTE	2,523.39
2350GYR0008	Construcción del Hospital General de Zona de 144 camas.	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	IMSS	1,516.63
2350GYR0027	Construcción del Hospital General Regional de 216 camas.	Baja California	Ensenada	IMSS	1,199.59
2350GYR0017	Construcción de Hospital General de Zona de 90 Camas.	Sonora	Navojoa	IMSS	912.49
2250GYR0015	Reestructuración, terminación y ampliación del Hospital General Regional de 260 camas.	Chihuahua	Ciudad Juárez	IMSS	889.77
2250GYR0018	Construcción de Hospital General de Zona de 144 camas.	Hidalgo	Tula	IMSS	679.95
2250GYR0043	Construcción de Hospital General de Zona de 72 camas.	Guanajuato	Guanajuato	IMSS	581.24
2251GYN0016	Sustitución del Hospital General Dr. Francisco Galindo Chávez por un Hospital Regional de 250 camas.	Coahuila	Torreón	ISSSTE	510.49
2251GYN0015	Construcción de Hospital Regional de 250 camas.	Jalisco	Tlajomulco	ISSSTE	506.58
2250GYR0040	Construcción de Hospital General de Zona de 70 camas, de las cuales 40 serían para la Unidad de Traumatología y Ortopedia.	Yucatán	Ticúl	IMSS	429.71
<b>Subtotal 10 proyectos de obra pública</b>					<b>9,749.85</b>
Otros (50 proyectos de obra pública)					2,400.98
<b>Total</b>					<b>12,150.83</b>

**Fuente:** elaborado por el IMCO con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2024, de la Cartera de Inversión y de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Conoce la cobertura del Proyecto del Presupuesto de Egresos (PPEF) 2024 en nuestro [sitio web](#)**  
**El IMCO es un centro de investigación apolítico y sin fines de lucro dedicado a enriquecer con evidencia la toma de decisiones públicas para avanzar hacia un México justo e incluyente.**

**Para entrevistas favor de comunicarse con:**

Paola Gurrola | prensa@imco.org.mx | Cel. (55) 7907 6656