



México Evalúa

NUMEROS DE ERARIO 



Navegando

LAS FINANZAS PÚBLICAS DE 2025:
balance del primer año del sexenio

Resumen ejecutivo

En un entorno de bajo crecimiento y presiones estructurales, el primer año del Gobierno evidenció los retos de avanzar en la consolidación fiscal. **A pesar de que el esfuerzo por contener el gasto y fortalecer la recaudación alcanzó un máximo histórico, el déficit cerró por encima de lo previsto.** Una economía que redujo su dinamismo y mayores apoyos a Petróleos Mexicanos (Pemex) influyeron en ese resultado. Además, el endeudamiento, de por sí alto, se mantuvo en niveles superiores a lo aprobado.

Aún así, **la mayor eficiencia recaudatoria permitió sostener recursos en el gasto social prioritario**, sobre todo en áreas clave como salud, educación y Estado de derecho. Sin embargo, fue inevitable hacer un ajuste y éste se resintió especialmente en la inversión pública, que cayó a su nivel más bajo en casi dos décadas. Recortar la inversión debilita el desarrollo del país, por lo que habrá consecuencias a largo plazo.

La consolidación fiscal requiere estabilidad financiera, sostener el gasto social e impulsar la inversión productiva. **México puede transformar este punto de inflexión en una agenda que equilibre las presiones estructurales y reoriente el gasto hacia proyectos que impulsen productividad y bienestar.** Esa visión permitiría no sólo estabilizar las finanzas públicas, sino consolidar un desarrollo incluyente y sostenido.

Consolidación fiscal incompleta

El déficit al que se llegó en 2024 fue el más alto en 35 años: 5.8% del producto interno bruto (PIB). Por ello, para 2025 se aprobó reducirlo a 3.9% del PIB. Sin embargo, sólo se alcanzó el 49% de la meta prevista¹: el déficit cerró en 4.8% del PIB (1.7 billones de pesos), 285 mil millones de pesos (mmdp) por encima del objetivo.

Como resultado, la deuda pública no se estabilizó. El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) ascendió a 53.1% del PIB (18.8 billones de pesos), superando la meta aprobada. La consolidación fue insuficiente para anclar la trayectoria de la deuda.

La fiscalización, principal motor recaudatorio en 2025

Los ingresos tributarios alcanzaron niveles históricos, impulsados principalmente por la fiscalización. El Servicio de Administración Tributaria (SAT) obtuvo 1.21 billones de pesos por actos de fiscalización (3.4% del PIB), el nivel más alto registrado.

Sin embargo, la recaudación asociada al dinamismo económico permaneció prácticamente estancada en 11.7% del PIB. Al mismo tiempo, los ingresos petroleros siguieron debilitándose. Esto plantea dudas sobre la sostenibilidad del crecimiento recaudatorio, al depender más de eficiencia administrativa que de expansión económica.

El saldo negativo de Pemex en 2025

Pemex dejó de fungir como pilar de las finanzas públicas. La combinación de una plataforma productiva en declive y una menor carga tributaria modificó de fondo la relación entre la empresa y el Estado.

La producción de crudo cayó a 1,367 mil barriles diarios (mbd), cifra que es 208 mbd por debajo de lo aprobado y el nivel más bajo desde 1990. De forma paralela, se profundizó un esquema de apoyos fiscales para aliviar la situación financiera de la paraestatal. **Pemex aportó a la Federación 240 mmdp, pero el Gobierno le devolvió 396 mmdp en transferencias presupuestarias.**

El resultado en 2025 fue un balance inédito. Por vez primera en la historia, los ciudadanos pasaron de beneficiarse de la renta petrolera **a subsidiar a la empresa con 1,173 pesos por habitante.**

Rigidez del gasto público en un contexto de consolidación

El gasto total del Sector Público tuvo el menor ritmo de crecimiento en cinco años. **Sumó 9.6 billones de pesos** (27.2% del PIB) y **superó en 3.9% lo aprobado (368**

¹ De acuerdo con la meta de reducción del déficit por 581 mmdp frente a la reducción real de 297 mmdp.

mmdp adicionales). El 67% de ese sobreejercicio se debió a mayores transferencias a Pemex, lo que muestra que los esfuerzos de consolidación fiscal quedaron acotados por la vulnerabilidad financiera de la petrolera. Además, el Gobierno superó el presupuesto aprobado para la salud, Estado de derecho y pensiones no contributivas.

Por otra parte, los gastos comprometidos como el pago de la deuda, transferencias a estados, nómina de funcionarios y los ya mencionados apoyos a Pemex, entre otros, absorbieron casi la totalidad de los ingresos disponibles (98%). Ello provocó el menor margen de maniobra del Gobierno en décadas.

Gasto público en salud

Si se compara el gasto ejercido en salud pública en 2025 (945 mmdp) con el tamaño de la economía mexicana, **éste representó el 2.7% del PIB. La cifra es ligeramente menor a la observada en 2024, 2.8% del PIB**, y muy por debajo de la referencia internacional: no es ni la mitad del 6% del PIB que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS) como nivel adecuado de inversión en salud.

Gasto público en Estado de derecho

El gasto efectivo en Estado de derecho en 2025 fue de **388 mmdp en 2025 (1.1% del PIB)**. Este rubro abarca los recursos destinados a seguridad, acceso a la justicia y cumplimiento de la ley. En términos por persona, en 2025 se le destinaron **2,908 pesos por habitante**. El monto es 486 pesos menos del promedio del gasto per cápita de los países miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que es de 198 dólares o 3,394 pesos cápita.

Gasto público en cuidados

El gasto destinado a cuidados infantiles alcanzó 22.3 mmdp en 2025 (0.06% del PIB): un aumento de 142 millones de pesos (mdp) y apenas 0.64% más que en 2024. A pesar de este ligero incremento, el gasto sigue estando **14.6% por debajo del nivel más alto alcanzado en 2016**, cuando se destinaron 3.8 mmdp adicionales a este rubro o 0.08% del PIB de aquel año.

Inversión física

La inversión física fue la principal variable de ajuste para contener el déficit en 2025. El recorte se concentró en este componente —que es más flexible— y no en rubros rígidos como pensiones, participaciones o servicio de la deuda. Como resultado, **la inversión se ubicó en 770 mmdp, su punto más bajo desde 2008. Es una caída de 28.4% (304.7 mmdp menos) frente a 2024 y apenas 0.8% por encima de 2019.** Además, por cada peso de endeudamiento se destinaron tan sólo 45 centavos a la inversión, cuando lo sostenible es invertir al menos la misma cantidad de la deuda adquirida.

Deuda pública

El pago de intereses y servicio de la deuda pública durante 2025 ascendió a 1.31 billones de pesos (3.7% del PIB), el mayor monto desde 1993. El incremento fue de 9.8% (117 mmdp) frente al año anterior. Se trata de una tasa de crecimiento anual superior al promedio de los últimos diez años (7.7%). Por cada peso cobrado de impuestos, se tuvieron que dedicar 24 centavos al pago de intereses, el mayor nivel desde 2007.

Riesgos a futuro

Los datos de 2025 evidencian que la vulnerabilidad fiscal no radica sólo en el tamaño del déficit, sino en la creciente rigidez del gasto. La consolidación fue incompleta, la deuda no se estabilizó y casi todos los ingresos se destinaron a obligaciones comprometidas —pensiones, intereses y transferencias—, dejando escaso margen de maniobra. Al mismo tiempo, la inversión fue la principal variable de ajuste y la deuda se utilizó cada vez menos para financiar activos productivos. Ambas condiciones debilitan el crecimiento potencial y encarecen la carga financiera futura.

Ante este panorama, se requiere una agenda integral que fortalezca los ingresos estructurales, revise la trayectoria del gasto rígido —en especial en pensiones—, redefina el apoyo a Pemex y proteja la inversión pública. La consolidación no puede sostenerse sólo con recortes de corto plazo. Se necesita una reconfiguración del presupuesto que recupere espacio fiscal y restablezca una trayectoria ordenada de deuda. Sin estos cambios, el margen para financiar desarrollo y derechos seguirá reduciéndose.

5 principales recomendaciones desde México Evalúa para el futuro

- 1 Impulsar el crecimiento para fortalecer las finanzas públicas:** El fortalecimiento de la recaudación debe centrarse en ampliar la base tributaria mediante mayor dinamismo económico y estrategias de formalización con incentivos temporales y simplificación administrativa.
- 2 Fortalecer la transparencia y la gobernanza de la fiscalización tributaria:** Proponemos un esquema con dos pilares: mayor transparencia estructural y fortalecimiento de la Procuraduría para la Defensa del Contribuyente (Prodecon). La autoridad debería publicar estadísticas periódicas, agregadas y anonimizadas sobre la distribución, duración y resultados de las auditorías, así como el uso de medidas cautelares, para evaluar su efectividad y proporcionalidad sin vulnerar el secreto fiscal. Además, se debe fortalecer presupuestalmente a la Prodecon para que pueda garantizar la protección de derechos de los contribuyentes.
- 3 Contrarrestar el uso no productivo de la deuda pública:** Es necesario restituir el principio de que el déficit sólo financie inversión productiva. La ampliación del concepto de “inversión” ha debilitado la regla fiscal y permitido que la deuda financie deuda. Insistimos en definir de manera estricta y homogénea qué es inversión productiva en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF), excluyendo explícitamente las inversiones financieras destinadas a cubrir pasivos.
- 4 Establecer garantías presupuestarias para sectores prioritarios:** Establecer garantías presupuestarias legales y plurianuales para sectores prioritarios. Nos referimos específicamente a cuidados, salud y medicamentos, seguridad municipal, Estado de derecho e inversión pública. Para esto, será necesario introducir reformas a la LFPRH, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Salud (LGS). En ellas se deben establecer definiciones operativas, pisos mínimos y rutas multianuales de financiamiento. En concreto, para cuidados infantiles es necesaria la creación de fondos solidarios de financiamiento.
- 5 Condicionar apoyos a Pemex a mejoras en su rentabilidad:** Las transferencias a Petróleos Mexicanos deben sujetarse a condiciones explícitas establecidas en la LFPRH, de modo que cualquier apoyo público esté vinculado desde su diseño a condicionalidades estructurales claras, verificables y exigibles.

Índice

Contexto Macro Fiscal.....	6
Balance público y endeudamiento neto	7
El pago de intereses de la deuda	8
Ingresos totales, tributarios y fiscalización	9
El saldo negativo de Pemex en 2025	13
Panorama general del gasto: gasto total y programable	15
Gastos comprometidos	16
Salud: mayor gasto, pero rezagos persistentes	17
Gasto por persona con y sin seguridad social.....	18
Pensiones: Derechos adquiridos y presión presupuestaria	20
Gasto en Estado de derecho	21
Gasto en cuidados	24
Riesgos hacia futuro	26
Recorte de la inversión	26
Uso de deuda para el gasto corriente.....	27
Recomendaciones de política pública	28
Contexto Macro Fiscal.....	29
Apoyos a Pemex y gobernanza de la empresa.....	31
Hacia un verdadero Sistema Nacional de Cuidados	33
Gasto público en Salud	34
Gasto público en Estado de derecho	36
Fuentes de referencia	39

Contexto Macro Fiscal

Las finanzas públicas de 2025 estuvieron marcadas por un nuevo aumento en el endeudamiento. Al cierre del año, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) se ubicó en **18.8 billones de pesos**, lo que representó un crecimiento real anual de **3.8%**, equivalente a **683 mil millones de pesos (mmdp)** adicionales respecto a 2024.

Si bien este incremento fue considerablemente menor al observado en 2024 —cuando la deuda creció **11.9%**, es decir, **1.9 billones** en términos reales—, el aumento registrado en 2025 fue el **segundo mayor desde 2017**, excluyendo el repunte extraordinario de 2020 en el contexto de la pandemia. En términos prácticos, la trayectoria de la deuda se mantuvo en un ritmo relativamente acelerado.

Como proporción del producto interno bruto (PIB), la deuda alcanzó **53.1% del PIB**. Esto significa que por cada peso generado por la economía en 2025, el Gobierno acumuló **53 centavos de deuda**. El nivel es superior al de 2024 (**52.0% del PIB**) y también rebasa la meta prevista de **51.4% del**

PIB, lo que evidencia una discrepancia respecto a la trayectoria planteada originalmente.

El aumento responde a tres factores principales. Dos de ellos presionaron la deuda al alza:

1. **Mayor endeudamiento al previsto:** el Gobierno requirió contratar más deuda de la que había programado inicialmente.
2. **Menor crecimiento económico:** la economía avanzó apenas **0.6% real** con cifras originales², frente a una expectativa de **2.5%**, lo que elevó automáticamente la razón deuda/PIB al reducir el tamaño relativo de la economía.

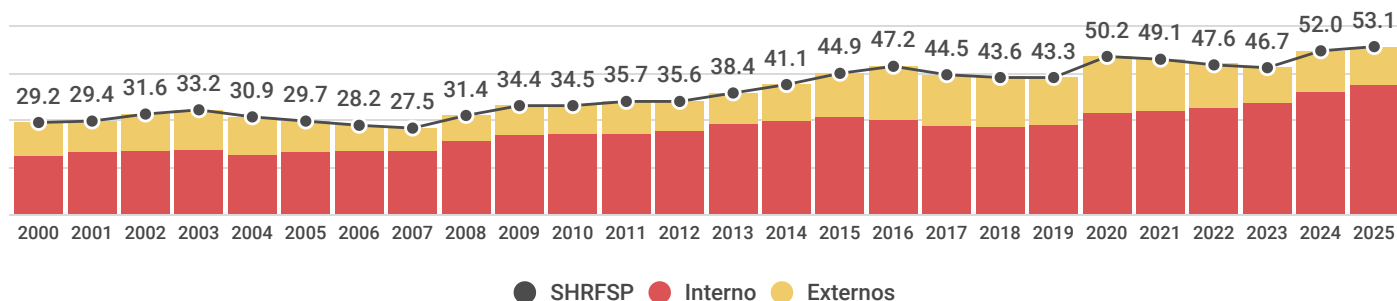
El tercer factor contribuyó a moderar su crecimiento:

3. **Apreciación cambiaria:** el tipo de cambio promedio pasó de **20 pesos por dólar en 2024 a 18 pesos por dólar en 2025**, lo que disminuyó el valor en pesos de la deuda denominada en dólares y ayudó a contener parcialmente el incremento total.

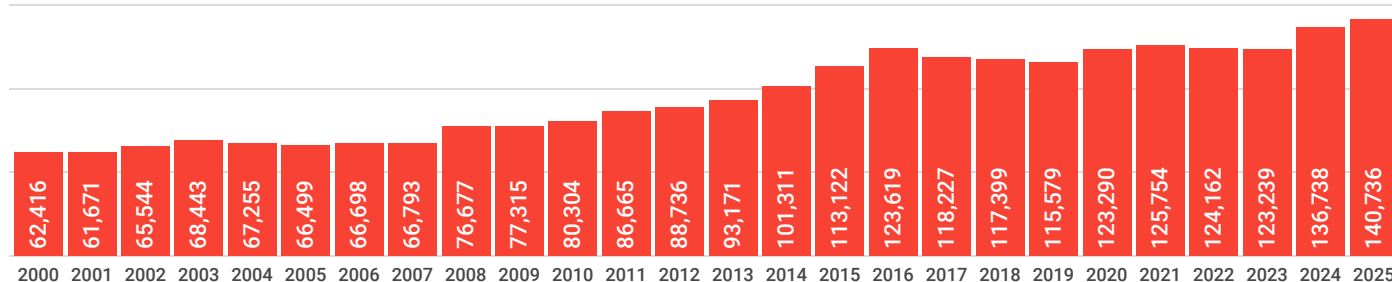
Saldo de la deuda pública

La deuda pública ascendió a 18.8 billones de pesos al cierre de 2025. Representa el 53.1% del PIB de ese año, una nueva cifra histórica, y una deuda por persona de 140 mil 736 pesos.

SHRFSP % del PIB: observado (2000-2025)



Deuda pública por persona: pesos reales por persona (2000-2025)



Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas y CONAPO.

<https://infogram.com/anual-2025-shrfsp-1h9j6q75zrx5v4g>

² Dado que las estimaciones de crecimiento del PIB real para fines de finanzas públicas se elaboran y presentan con base en cifras originales —tanto en los Criterios Generales de Política Económica, como en los Pre-Criterios y los reportes trimestrales—, en este análisis el PIB se presenta también en cifras originales, a fin de mantener consistencia metodológica. Con cifras desestacionalizadas, el crecimiento del PIB fue de 0.8%

Este mayor endeudamiento también se refleja a nivel ciudadano. Si se repartiera el monto total de la deuda pública entre todas las personas que viven en el país³, **al cierre de 2025 a cada ciudadano le tocaría pagar 140 mil 736 pesos**. Esta cifra es 2.9% mayor que en 2024, lo que implica un aumento de 3,998 pesos más por persona.

En los últimos dos años no sólo ha aumentado la deuda por habitante, también su peso respecto al tamaño de la economía. Esto implica que una proporción creciente de los ingresos públicos futuros deberá destinarse al pago de intereses y amortizaciones en detrimento del financiamiento para salud, educación, seguridad o inversión pública de las nuevas generaciones. De mantenerse esta tendencia, el ajuste será inevitable: mayores impuestos, recortes al gasto o una combinación de ambos. En cualquiera de los escenarios, el resultado sería un Estado con menor flexibilidad financiera y menor capacidad de respuesta ante nuevas prioridades o contingencias.

Balance público y endeudamiento neto

El balance público es el indicador que resume la posición fiscal del Estado: refleja la diferencia entre los ingresos que obtiene el Gobierno y el gasto que ejerce en un periodo determinado. Cuando los ingresos superan al gasto se registra un superávit; cuando ocurre lo contrario, se genera un déficit que debe financiarse, generalmente mediante deuda. En 2025 se mantuvo la estructura deficitaria que caracteriza a las finanzas públicas mexicanas desde 2009.

Durante el año, el Gobierno obtuvo 8.2 billones de pesos, equivalentes a 23.3% del PIB, provenientes de impuestos, ingresos petroleros, cuotas a la seguridad social y venta de electricidad. En contraste, el gasto total ascendió a 9.5 billones de pesos (27.2% del PIB), destinados a secretarías de Estado, empresas públicas, entes autónomos, transferencias, programas sociales y demás obligaciones. La brecha entre ambos montos generó un déficit de 1.3 billones de pesos, equivalente a 3.9% del PIB. Más adelante se analizan a detalle los ingresos y el gasto público.

Aunque este déficit fue 21.3% (369 mmdp) menor al registrado en 2024, resultó 17% (195 mmdp) superior a lo aprobado originalmente para el año, que contemplaba un desequilibrio de 3.2% del PIB. Es decir, si bien hubo una reducción respecto al año previo, el ajuste fue menor al comprometido en el Paquete Económico 2025.

En términos cotidianos, el Gobierno ingresó en promedio 22.5 mil millones de pesos diarios, pero gastó alrededor de 26.2

mil millones cada día. Esto implicó un faltante diario de 3.8 mil millones de pesos, que tuvo que cubrirse con financiamiento.

No obstante, el déficit presupuestario no captura la totalidad de las necesidades financieras del sector público. Además del gasto aprobado por el Congreso, el Estado enfrenta compromisos que también requieren financiamiento y que no siempre se reflejan como gasto directo en el presupuesto anual. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, el pago de intereses de la deuda indexada a la inflación, los requerimientos asociados a los Proyectos de Inversión en Infraestructura Diferidos en el Registro del Gasto (PIDIREGAS), los compromisos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), así como el financiamiento del Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) y diversas obligaciones de la Banca de Desarrollo.

Dentro de este tipo de esquemas de financiamiento, destacan 192 mmdp transferidos a Pemex para el pago a proveedores, recursos canalizados mediante el Banco Nacional de Obras Públicas y Servicios (Banobras).

Al incorporar los apoyos a Pemex y el resto de los mecanismos de financiamiento extrapresupuestario, la medida más amplia del desequilibrio fiscal —los **Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)**— ascendió en 2025 a **1.7 billones de pesos**, equivalentes a **4.8% del PIB**. Esta cifra refleja la necesidad total de financiamiento del sector público, es decir, el monto de recursos que el Estado tuvo que obtener —principalmente mediante deuda— para cubrir tanto el presupuesto aprobado como otras obligaciones financieras. En términos prácticos fueron necesarios 4 mil 693 millones de pesos diarios en financiamiento.

Si bien este monto fue **14.8% (297 mmdp) menor** al registrado en 2024, cuando alcanzó **5.8% del PIB**, resultó **19.9% (285 mmdp) superior** a lo programado originalmente para 2025, que contemplaba un déficit de **1.4 billones de pesos (3.9% del PIB)**. Resumiendo, aunque el déficit amplio se redujo frente al año anterior, la consolidación fiscal fue menor a la comprometida: el Gobierno terminó necesitando más financiamiento del que había previsto al inicio del ejercicio.

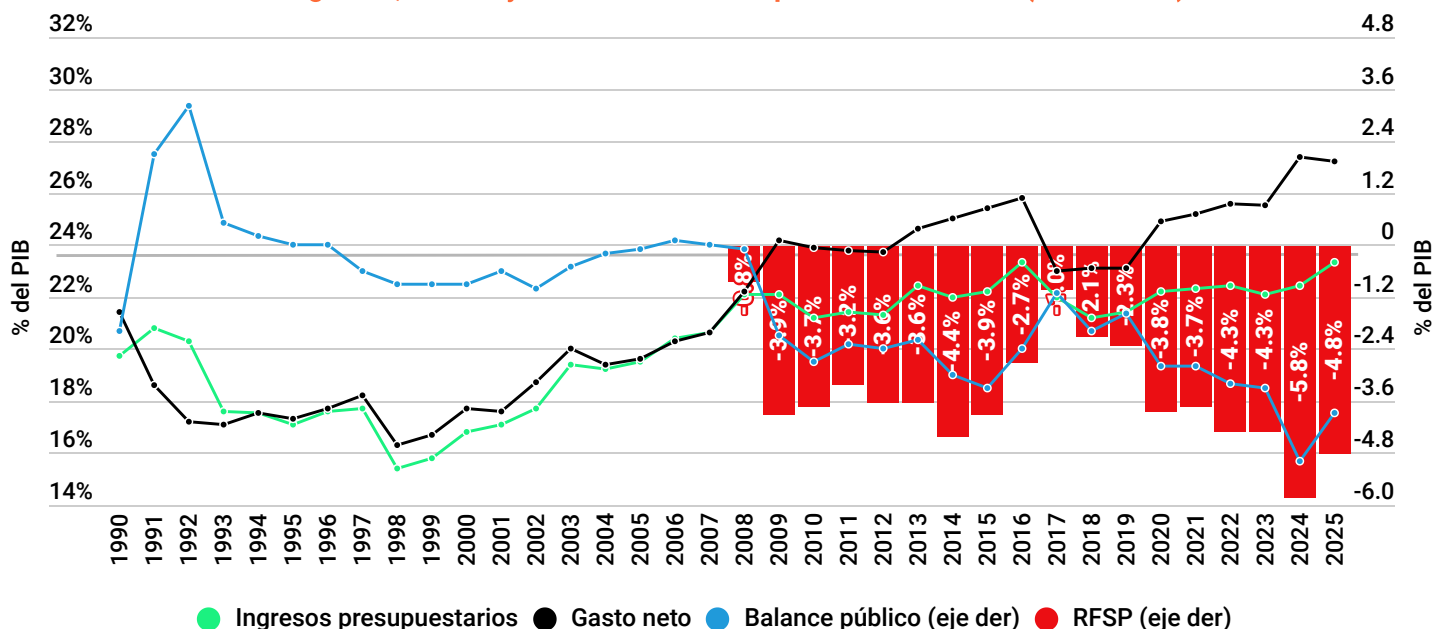
Como detectamos en nuestro análisis oportuno, el principal factor detrás del incumplimiento de la meta fiscal fue el mayor apoyo otorgado a Pemex. En particular, la transferencia de **253.8 mmdp** para la recompra de su deuda elevó de manera significativa las necesidades totales de financiamiento del sector público. De no haberse realizado este apoyo, los RFSP habrían ascendido a **1.5 billones de pesos**, equiva-

³ Se considera una población de 133,367,428 habitantes estimada a mitad de año por el Consejo Nacional de Población (Conapo).

Balance de las finanzas públicas

El gobierno gastó en 2025 más de lo que recibió. Los ingresos fueron de 23.3% del PIB, pero egresó el 27.2%. Por sí mismo es un déficit en PIB de 3.9%, pero al sumar apoyos adicionales como los destinados a Pemex para pagar a proveedores, se amplió a 4.8% del PIB, uno de los niveles más altos desde 2008.

Ingresos, Gastos y Balance del Sector público: observado (1990-2025)



Fuente: Estadísticas Oportunas de la SHCP e INEGI.

<https://infogram.com/anual-balance-25-1h0n25op7v8ol4p>

lentes a **4.3% del PIB**. En otras palabras, el ajuste fiscal habría sido mayor y el déficit se habría acercado más a la meta establecida; sin embargo, aun sin esa operación, el objetivo original no se habría cumplido plenamente.

El pago de intereses de la deuda

El mayor déficit observado en 2025 no sólo incrementó las necesidades de financiamiento del Gobierno, sino que elevó el costo de sostener la deuda acumulada. En efecto, durante el año el pago de intereses y el servicio de la deuda pública ascendieron a **1.31 billones de pesos**, equivalentes a **3.7% del PIB**, el monto más alto registrado desde 1993. En términos reales, esto representó un aumento de **9.8% (117 mmdp)** respecto al año anterior, una tasa superior al promedio de crecimiento de la última década (7.7%), lo que indica que esta presión fiscal no muestra señales de moderación.

El resultado es una carga creciente sobre los recursos disponibles. Por cada peso que obtuvo el Gobierno en 2025, **16 centavos se destinaron al pago de intereses**, la proporción más elevada al menos desde el año 2000. Si se observa únicamente lo recaudado por impuestos, la presión es aún mayor: **24 centavos de cada peso tributario** se utilizaron

para cubrir el costo financiero de la deuda, el nivel más alto desde 2007. En otras palabras, una parte cada vez más significativa de los ingresos públicos se destina a obligaciones del pasado y no a financiar bienes y servicios actuales.

Frente a lo aprobado en el presupuesto, el costo financiero fue **5.6% (77.6 mmdp) menor** a lo estimado originalmente. Sin embargo, esto responde en buena medida a que la Secretaría de Hacienda (SHCP) suele proyectar este rubro con cierto margen de holgura. De hecho, en los últimos 20 años sólo en tres ocasiones —2015, 2016 y 2022— el gasto observado en intereses superó lo presupuestado.

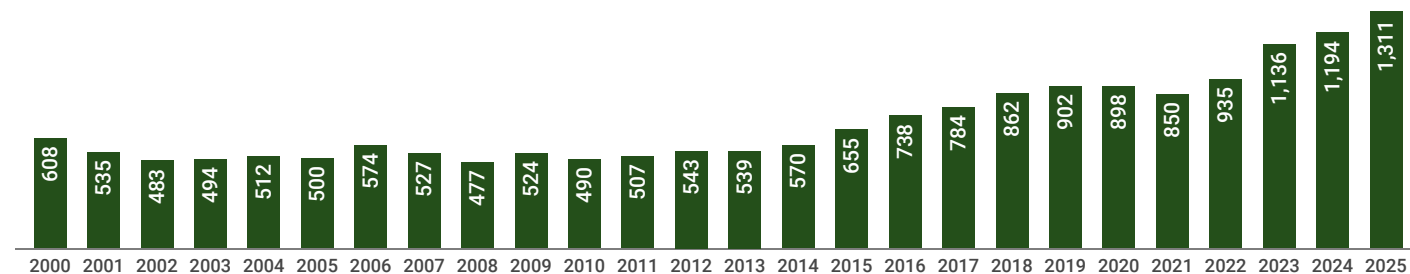
En términos cotidianos, en 2025 el Gobierno destinó en promedio **3 mil 591 millones de pesos diarios** exclusivamente al pago de intereses y servicio de la deuda. En comparación, la inversión pública recibió **2 mil 109 millones de pesos al día**, y el gasto en salud **2 mil 589 millones diarios**. Es decir, cada día se asignaron más recursos a cubrir compromisos financieros que a ampliar infraestructura o fortalecer los servicios de salud.

Otra forma de dimensionarlo es que por cada peso invertido en infraestructura física, se destinaron **1.7 pesos al**

Costo financiero de la deuda pública

En 2025, el gobierno destinó 1.3 billones de pesos al pago de intereses y servicio de la deuda pública, equivalente a 3.7% del PIB. Este es el monto más alto registrado desde 1990. Además, de cada peso que ingresó al gobierno, 16 centavos se utilizaron para cubrir el costo de la deuda.

Costo financiero observado (2000-2025)



Razón Costo financiero/Ingresos totales*



Elaborado por México Evalúa con información la SHCP. *Para 2025 se consideran los ingresos sin contabilizar las transferencias a Pemex para la recompra de deuda.

<https://infogram.com/anual-25-costo-fin-1h1749wqegndq2z>

servicio de la deuda, la relación más desfavorable para la inversión desde 1990. Entre 2007 y 2017 hubo un periodo en el que el país invertía más en capital físico que en pagar intereses, lo que evidencia el deterioro reciente de esta relación.

Este cambio en la composición del gasto tiene implicaciones directas sobre el desarrollo y el crecimiento económico. Cuando una proporción creciente del presupuesto se canaliza al pago de intereses, se reduce el espacio fiscal para financiar inversión productiva, infraestructura, innovación o capital humano. En el corto plazo, esto deteriora la capacidad del Estado para impulsar la actividad económica; en el mediano y largo plazo, puede traducirse en menor crecimiento potencial, menor productividad y mayores restricciones presupuestarias futuras. En síntesis, el aumento sostenido del costo financiero no sólo es una presión contable, sino un factor que condiciona la trayectoria de desarrollo del país.

Ingresos totales, tributarios y fiscalización

El desempeño de los ingresos públicos en 2025 muestra una combinación de fortaleza tributaria y fragilidad estructural. Si

bien la recaudación de impuestos alcanzó niveles históricos, los ingresos totales del Sector Público y los ingresos exclusivos del Gobierno federal⁴ no lograron su mayor nivel en términos relativos. Esto se explica, principalmente, por el retroceso sostenido de los recursos petroleros y por la ausencia de ingresos extraordinarios —como los observados en años previos— que elevaron temporalmente la capacidad financiera del Estado.

En 2025, los ingresos totales del Sector Público —que incluyen impuestos, ingresos petroleros y cuotas a la seguridad social— ascendieron a **7.9 billones de pesos (22.5% del PIB)**. Este monto representó un crecimiento real de **2.5% (196 mmdp)** respecto a 2024 y constituye un récord en términos absolutos —es decir, medido en pesos constantes—. Sin embargo, al evaluarlos en proporción al tamaño de la economía, se ubicaron por debajo del máximo alcanzado en 2016, cuando representaron **23.3% del PIB**, año en el que el Gobierno recibió **372.8 mmdp** por concepto del Remanente de Operaciones del Banco de México (Banxico). En otras palabras, aunque los ingresos son mayores en términos nominales y reales, el poder adquisitivo relativo del Gobierno —medido frente al tamaño de la economía— permanece estancado.

⁴ El Gobierno federal se integra por los Poderes de la Unión y órganos autónomos, financiándose principalmente por ingresos tributarios (impuestos) e ingresos petroleros exclusivos que recibe de Pemex. En contraste, el Sector Público es un concepto consolidado que añade al sector paraestatal (Pemex, CFE, IMSS), por lo que sus ingresos incluyen también ingresos propios o de mercado, derivados de la venta de bienes, servicios y cuotas de seguridad social.

Cabe señalar que en 2025 la SHCP presentó una medición alternativa de los ingresos totales y petroleros. Ello se debió a que se contabilizaron como ingresos petroleros **253.8 mmdp** que la Secretaría de Energía (Sener) transfirió a Pemex como apoyo financiero para la recompra de deuda. Si se incluyen estas transferencias, los ingresos totales del Sector Público ascienden a **8.2 billones de pesos (23.3% del PIB)**. No obstante, dado que estos recursos provienen del propio Gobierno, consideramos que la medición sin apoyos a Pemex refleja de manera más precisa la verdadera capacidad recaudatoria del Estado.

Por su parte, los ingresos exclusivos del Gobierno federal alcanzaron **6 billones de pesos (17.1% del PIB)**. Si bien se trata de un máximo en términos absolutos, se mantienen por **debajo del nivel observado en 2017 (17.2% del PIB)**, año que también estuvo impulsado por recursos extraordinarios provenientes de Banxico. Estos ingresos son los que financian directamente a la mayoría de las dependencias federales e incluyen la recaudación tributaria y los recursos petroleros que Pemex transfiere a la Federación. No consideran, en cambio, los ingresos que la propia empresa retiene para su operación, las ventas de la Comisión Federal de Electricidad

(CFE), ni las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En esta medición no existe el problema de doble contabilidad asociado a los apoyos a Pemex, ya que dichas transferencias se registran como ingresos propios de la empresa y no como ingresos federales.

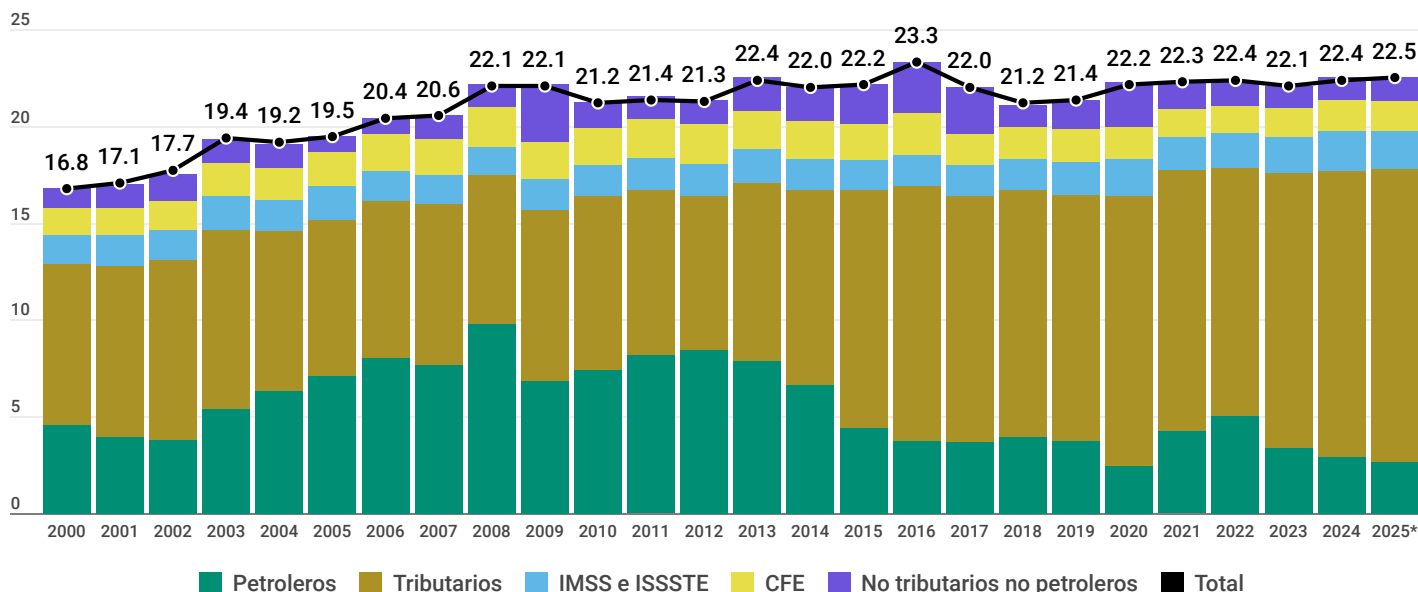
La trayectoria de estos ingresos federales muestra, además, un estancamiento desde 2016. Más allá de la ausencia de ingresos extraordinarios, el deterioro estructural de los ingresos petroleros ha sido determinante: desde 2019 se han reducido a más de la mitad, al pasar de 1.5% del PIB a 0.7% del PIB en 2025, como se detalla más adelante. Si bien frente a 2024 los ingresos exclusivos del Gobierno federal **crecieron 4.9% (279 mmdp)**, este aumento representó apenas **una décima del PIB**, lo que confirma que el avance reciente ha sido moderado en términos relativos.

En suma, el récord en recaudación tributaria convive con una base de ingresos públicos que, en proporción al tamaño de la economía, no ha recuperado los niveles observados hace casi una década y que sigue expuesta a la debilidad estructural de los ingresos petroleros.

Ingresos del sector público

Los ingresos del Sector Público en 2025 representaron 22.5% del PIB, apenas 0.1% más que en 2024 y 1.1% más que en 2019. Pero aún por debajo del mejor nivel logrado en 2016 cuando los ingresos llegaron a representar hasta 23.3% del PIB.

Ingresos del Sector Público (% del PIB), 2000-2025



Elaborado por México Evalúa con información la SHCP. *Para 2025 se consideran los ingresos sin contabilizar las transferencias a Pemex para la recompra de deuda.

<https://infogram.com/dic-25-ingresos-totales-pib-1h9j6q7ogdee54g>

La resiliencia de los ingresos públicos en 2025 se explica, fundamentalmente, por la fortaleza de la recaudación tributaria. Los ingresos por impuestos ascendieron a **5.3 billones de pesos (15.1% del PIB)**, la cifra más alta registrada tanto en términos absolutos como en proporción al tamaño de la economía.

La mitad del crecimiento observado entre 2024 y 2025 provino del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que aumentó **4.1% (209 mmdp)**. En comparación, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) creció **2.6% (37.8 mmdp)** y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) se incrementó **2.9% (19 mmdp)**. Destaca también el dinamismo del Impuesto General de Importación (IGI), que registró un aumento de **21.4% (30.5 mmdp)**, en el contexto de las medidas arancelarias implementadas el año previo.

Si se amplía la perspectiva al periodo 2019-2025, los ingresos tributarios acumulan un crecimiento real de **24% (1 billón de pesos)**, lo que equivale a una tasa promedio anual de **4%**, muy por encima del crecimiento promedio de la economía en el mismo periodo (**0.8%**). En esta evolución, el ISR ha sido nuevamente el principal motor, con un aumento acumulado de **26.6% (607 mmdp)**. Le siguen el IVA (**+18.8% o 237 mmdp**), el IGI (**+98.3% o 86 mmdp**) y, en último lugar, el IEPS (**+7.8% o 48.4 mmdp**).

Sin embargo, este desempeño positivo en un entorno de bajo crecimiento económico no responde principalmente a una expansión de la actividad productiva, sino al fortalecimiento de la fiscalización. En 2025, los ingresos derivados de actos formales de fiscalización —como auditorías— sumaron **881 mmdp (2.5% del PIB)**, mientras que los actos informales —contactos vía buzón tributario, cartas invitación y requerimientos— aportaron **330 mmdp (0.9% del PIB)**. En conjunto, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) obtuvo **1.21 billones de pesos (3.4% del PIB)** por fiscalización, equivalentes al **22.6% de la recaudación total** y el nivel más alto registrado. Este monto fue **10% (114 mmdp)** superior al de 2024 o **164% (752.1 mmdp)** mayor a de 2019.

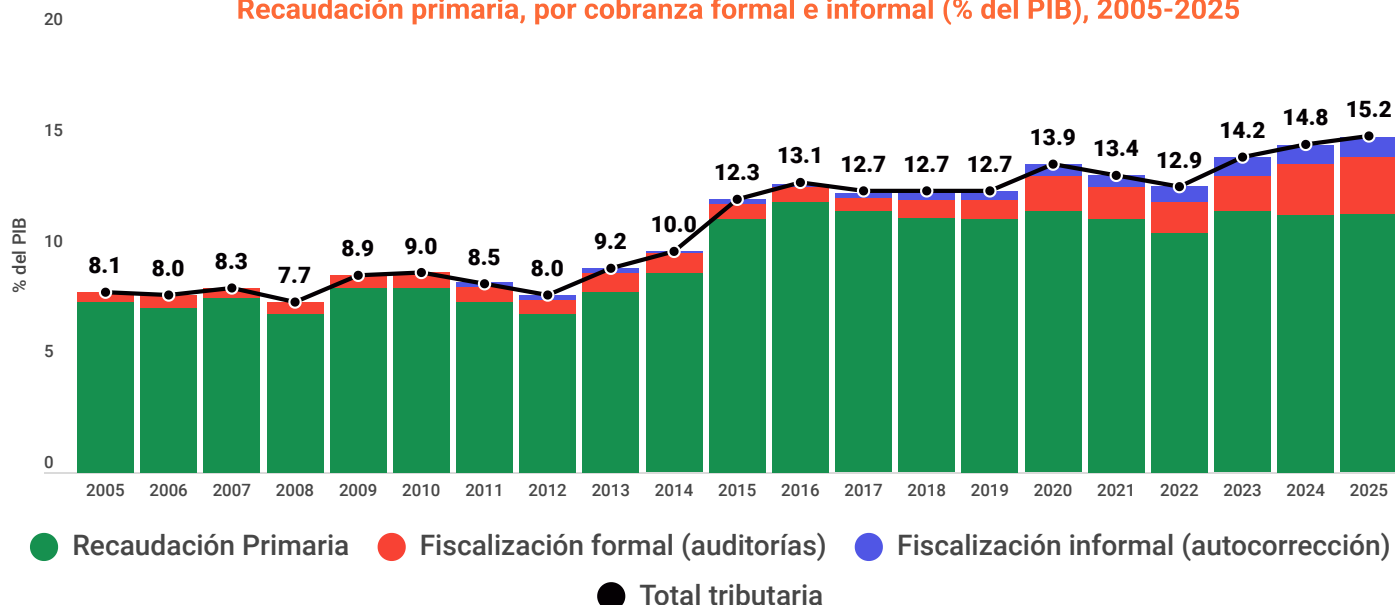
La contracara de este dinamismo es el estancamiento de la recaudación primaria, es decir, aquella que proviene del cumplimiento voluntario de los contribuyentes y del crecimiento económico. En una economía pujante debería de ser la principal fuente de ingresos para el Estado, además de que en ella no median las acciones de fiscalización o cobro coercitivo que ya mencionamos (estrategias a las que, en conjunto, también se les conoce como recaudación secundaria).

En 2025, la recaudación primaria alcanzó **4.1 billones de pesos (11.7% del PIB)**, con un crecimiento acumulado real

Recaudación tributaria: primaria vs fiscalización

La recaudación tributaria primaria, vinculada al desempeño del PIB, se ha mantenido constante desde 2015. El aumento en los ingresos tributarios se debe a los esfuerzos de fiscalización.

Recaudación primaria, por cobranza formal e informal (% del PIB), 2005-2025



Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas de la SHCP *La recaudación primaria corresponde a los ingresos vinculados por el crecimiento económico y el aumento de contribuyentes, sin contabilizar la mayor fiscalización. *Recaudación formal: se refiere a las auditorías. Recaudación informal: vigilancia de obligaciones como contactos vía buzón tributario, cartas invitación y requerimientos, que provocan una autocorrección del contribuyente.

<https://infogram.com/dic-25-recaudacion-primaria-1h9j6q753w8m54g>

de apenas **6.9% (267.5 mmdp)** respecto a 2019. Esto equivale a un incremento promedio anual de sólo **1.2%** en los últimos seis años. En otras palabras, el componente de la recaudación asociado directamente al dinamismo económico ha mostrado un avance limitado.

Depender cada vez más de la recaudación secundaria en un contexto de bajo crecimiento implica riesgos relevantes para la sostenibilidad fiscal. Si bien la fiscalización puede generar ingresos importantes en el corto plazo, su potencial es acotado y difícil de sostener sin una base tributaria en expansión. Una estrategia excesivamente apoyada en cobros extraordinarios, litigios o regularizaciones puede introducir volatilidad en los ingresos públicos y aumentar la incertidumbre para los contribuyentes. Sin mayor crecimiento económico ni reformas que fortalezcan estructuralmente la recaudación primaria, la fiscalización corre el riesgo de convertirse en un sustituto frágil de una política tributaria de largo plazo.

Una de las variables más relevantes para evaluar la solidez de las finanzas públicas es la recaudación del ISR, tanto de personas físicas como morales. La evolución reciente de este impuesto muestra avances significativos en la capacidad fiscal del Estado mexicano, pero también pone en evidencia brechas estructurales que limitan su potencial. Aunque en

2025 se alcanzó un máximo histórico de ingresos por este concepto, el análisis por tipo de contribuyente permite identificar con mayor precisión dónde se han concentrado los esfuerzos de fiscalización y, sobre todo, dónde persisten los principales retos para fortalecer la sostenibilidad fiscal.

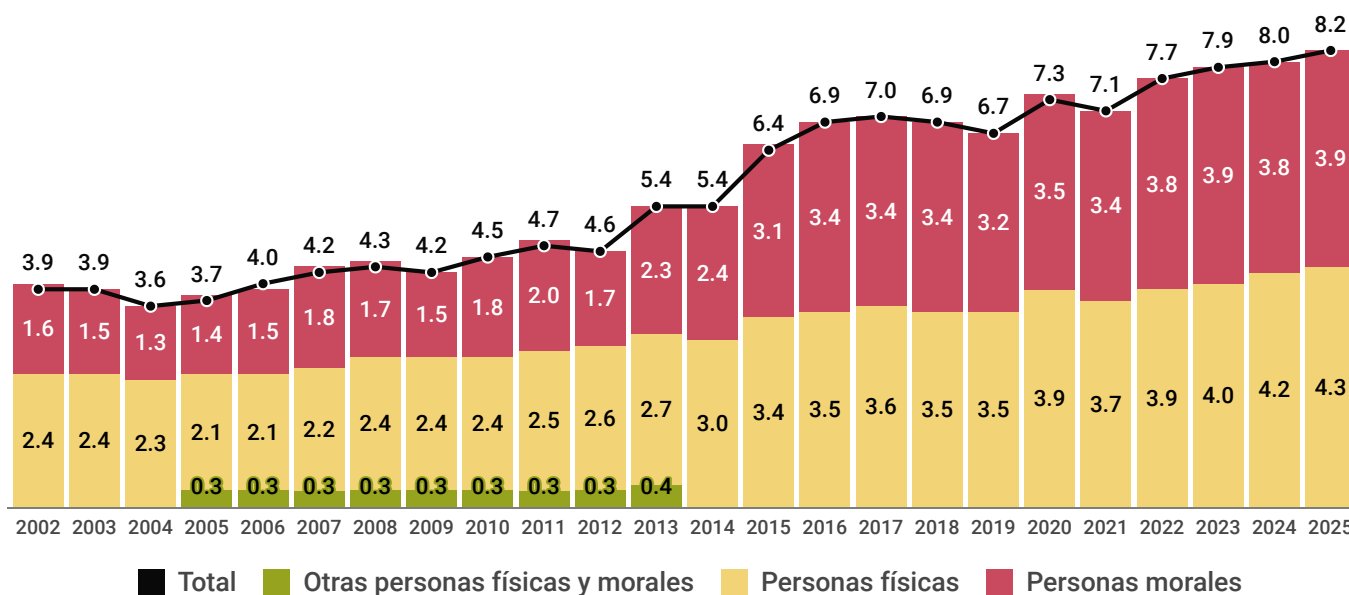
En 2025 la recaudación de ISR ascendió a 2.88 billones de pesos (8.2% del PIB), el mayor monto registrado. Esto representa un incremento de 3.7% (102.3 mmdp) respecto a 2024 y de 27% (606 mmdp) comparado con 2019. A pesar de este desempeño favorable, México aún se encuentra **lejos del promedio de 12% del PIB que recaudan por ISR los países desarrollados** miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), aunque ya supera el promedio de 6.2% observado en América Latina.

Entre 2019 y 2025, las **personas morales** han sido el principal motor del crecimiento del ISR. Su aportación alcanzó 1.37 billones de pesos en 2025 (3.9% del PIB), un aumento de 27% o 291 mmdp en seis años. Dado que la economía creció en promedio apenas 0.8% anual en ese periodo, este incremento responde principalmente a una mayor fiscalización. De hecho, las empresas en México ya contribuyen con un nivel de ISR equivalente —como proporción del PIB— al promedio de las economías desarrolladas de la OCDE (3.9%).

Recaudación ISR como porcentaje del PIB

La recaudación del ISR ha aumentado en 4.3 puntos del PIB desde 2002, pero aún está lejos del 12% promedio de la OCDE. El componente más rezagado es el ISR de personas físicas.

Evolución de recaudación de ISR como porcentaje del PIB (2002-2024)



El rezago se concentra en las **personas físicas**. En 2025 su aportación total al ISR fue de 1.5 billones de pesos (4.3% del PIB), todavía distante del 6.9% del PIB que aportan en promedio en los países desarrollados. Esto sugiere que el mayor potencial de ampliación de la base tributaria se encuentra en este segmento.

Al desagregar la contribución de las personas físicas, se observa que **los asalariados contribuyen con el 88% con el total de ISR en este sector de contribuyentes** y han sido los que más han impulsado su recaudación. En 2025 pagaron 1.3 billones de pesos (3.7% del PIB), 1.8% (23.8 mmdp) más que en 2024 y 25% (266.3 mmdp) más que en 2019. Buena parte de esta mejora es el aumento del pago promedio por trabajador formal: pasó de 51.8 mil pesos anuales en 2019 a 56.9 mil pesos en 2025. Este desempeño refleja mejoras en la fiscalización y en el cumplimiento, impulsadas por medidas como la regulación de la subcontratación.

En contraste, **el punto débil se encuentra en las personas físicas no asalariadas** —quienes tributan bajo regímenes como Actividades Empresariales y Profesionales, Arrendamiento, Plataformas Tecnológicas o el Régimen Simplificado de Confianza (Resico)—. En conjunto aportaron 96.9 mmdp en 2025, 57% (35 mmdp) más que en 2019; sin embargo, esto equivale **apenas a 0.3% del PIB o 3.4% del total del ISR**. Esta baja contribución está estrechamente vinculada con la elevada informalidad laboral: alrededor de 54% de la población ocupada no tiene un vínculo laboral formal o trabaja por cuenta propia, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Reducir la informalidad es, por tanto, una condición indispensable para ampliar la base tributaria y cerrar la brecha frente a las economías desarrolladas. Mientras más de la mitad de la población ocupada permanezca fuera de la formalidad, el potencial recaudatorio del ISR seguirá acotado y recaerá desproporcionadamente en empresas y asalariados formales. Avanzar hacia un mercado laboral más formal no sólo fortalecería los ingresos públicos, sino que también permitiría distribuir con mayor equidad la carga fiscal y consolidar un sistema hacendario más sostenible y legítimo.

El saldo negativo de Pemex en 2025

En 2025, Pemex dejó de ser un pilar de las finanzas públicas. La combinación de una producción en mínimos históricos, cambios en la forma de cobrarle impuestos a la petrolera y un esquema creciente de apoyos presupuestarios alteró por completo la relación entre la empresa y el Estado.

El resultado es un balance inédito: en 2025 por primera vez, los ciudadanos subsidiaron a Pemex en vez de recibir be-

neficios sociales gracias a la empresa. A continuación, los factores que ayudan a entender este fenómeno.

En 2025, la producción petrolera de México tocó uno de sus puntos más bajos en décadas. Pemex produjo **10 barriles de crudo por cada mil habitantes**, la menor cifra registrada en **35 años**. Medido de la forma oficial en miles de barriles diarios (mbd), la producción fue de **1,367 mbd**, el nivel más bajo desde **1990** y **208 mbd por debajo** de lo aprobado para ese año.

Este retroceso no es un dato aislado: refleja el deterioro de la plataforma productiva del país y limita la capacidad del petróleo para seguir siendo una fuente relevante de ingresos públicos. Con menos barriles producidos, hay menos recursos que repartir, incluso antes de hablar de impuestos o transferencias.

Al declive productivo se suma un cambio profundo en la forma en que Pemex contribuye al erario. En los últimos años se redujo de manera significativa el Derecho por la Utilidad Compartida (DUC), que era el principal gravamen que pagaba la empresa. Este pasó de 65% en 2019 a 30% en 2024, lo que permitió que Pemex se quede con una mayor proporción de los ingresos petroleros.

Para 2025, el Gobierno fue más allá y simplificó la estructura fiscal de la empresa. Pemex dejó de pagar tres derechos distintos y pasó a cubrir sólo uno: el Derecho Petrolero para el Bienestar (DPB), con una tasa base de 30% ajustable según el precio del crudo. Cuando el precio del petróleo es bajo, Pemex paga menos; cuando sube, paga más. Aunque el cambio reduce la complejidad administrativa, también debilita los mecanismos que antes aseguraban una mayor captación para la Federación.

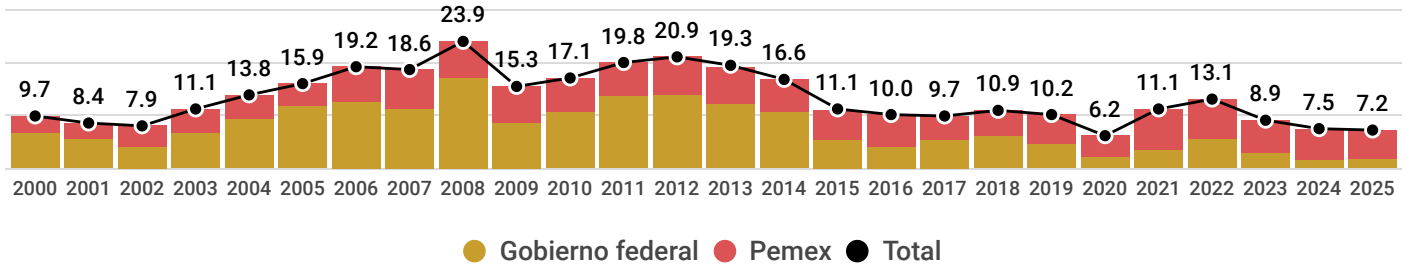
El impacto de estos cambios es claro en la distribución de la renta petrolera. Debido a la nueva estructura tributaria, **en 2025 la renta petrolera fue de 968.2 mil millones de pesos (mmdp), la menor desde 2020, año de la pandemia**. Visto por persona, la venta de petróleo generó 7,260 pesos por habitante: **Pemex se quedó con el 75% de esos recursos (5,462 pesos), mientras que la Federación recibió sólo el 25% (1,798 pesos)**. En los hechos, el Estado captó una porción cada vez menor de una renta que, además, ya venía en descenso.

Más allá de la menor recaudación por derechos, el problema central es que Pemex recibió más recursos públicos de los que aporta al erario. Además de aliviar la carga fiscal, el Gobierno federal transfiere recursos directos a la empresa a través de la Sener para sostener su operación.

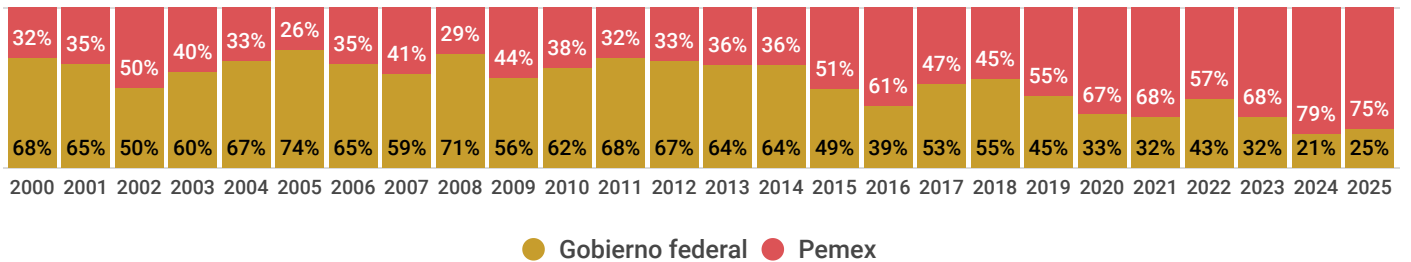
Distribución de la renta petrolera

La venta petróleo generó ganancias por 7,260 pesos por persona (p/p) en 2025. Pemex se quedó con el 75% de estos ingresos (5,462 p/p) y la Federación con sólo el 25% (1,798 p/p).

Ingresos petroleros (miles de pesos de 2025 por persona)



Distribución de la renta petrolera (%)



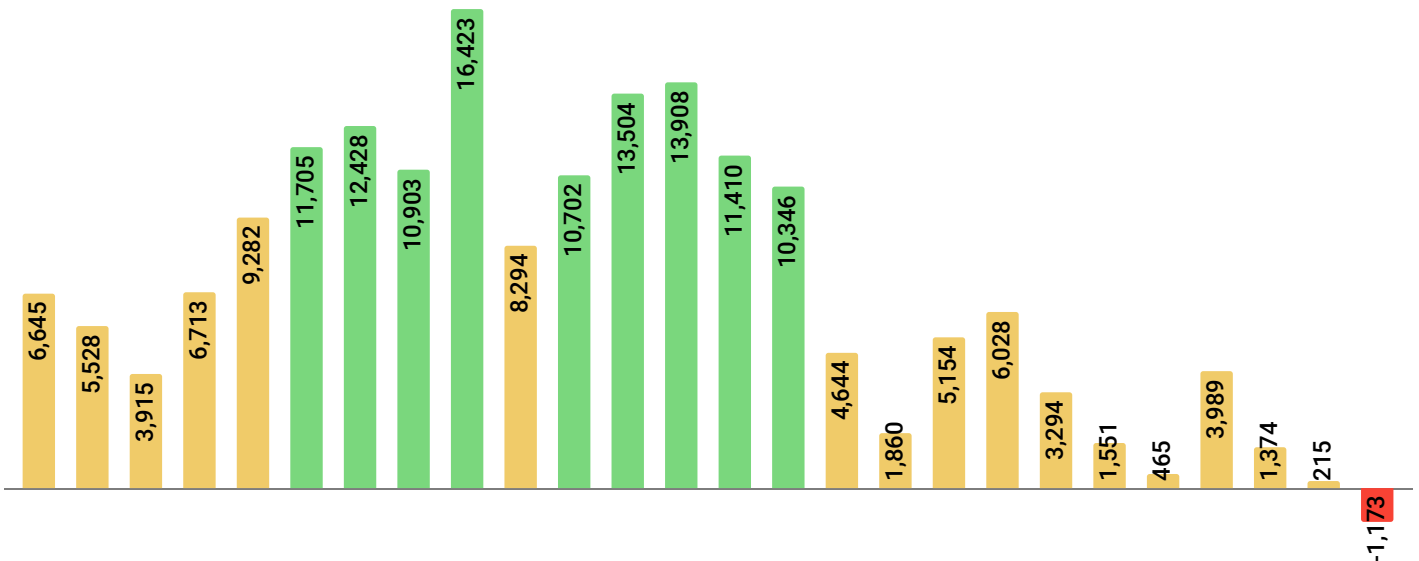
Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas de la SHCP. NOTA: Según la metodología oficial de la SHCP, la información de 2025 se presenta excluyendo el apoyo del Gobierno federal otorgado a Pemex para la recompra de su deuda por 253.8 mil millones de pesos, pese a que en algunos informes de la propia SHCP ésta se ha contabilizado como ingreso petrolero.

<https://infogram.com/dic-25-petroleros-gob-fed-1h9j6q75n3q154g>

Ingresos netos por persona de la renta petrolera para la Federación

Pemex aportó al Estado, en 2025, el equivalente a 1,798 pesos por persona; pero en la misma proporción, el Estado devolvió 2,970 pesos a la petrolera. Así, el año pasado cada mexicano subsidió a Pemex con 1,173 pesos.

Ingresos petroleros netos del Gobierno federal, menos aportaciones a Pemex (pesos de 2025, por persona)



2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025

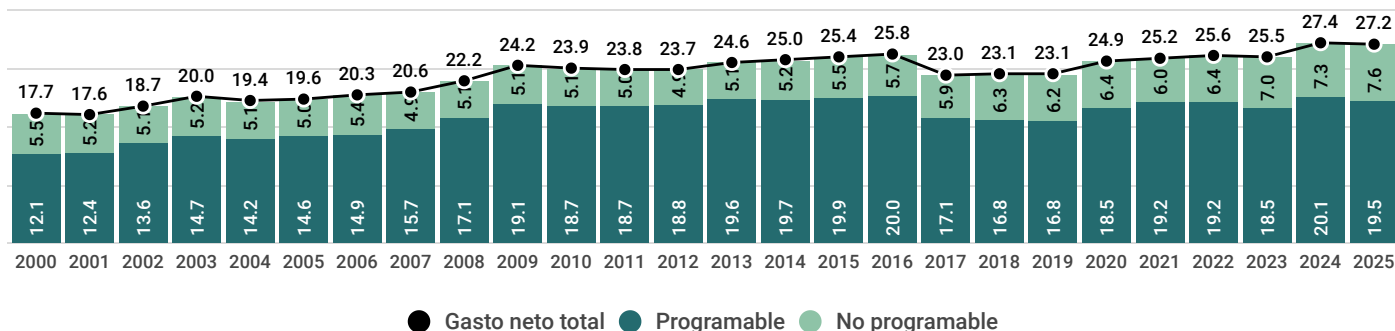
Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas de la SHCP y la Cuenta Pública. Cifras redondeadas. Las transferencias a Pemex se refiere al gasto de capital de parte de la Secretaría de Energía, el cual se ha verificado corresponde a aportaciones a la petrolera.

<https://infogram.com/dic-25-petroleros-netos-por-persona-1hxj48mq9xzd52v>

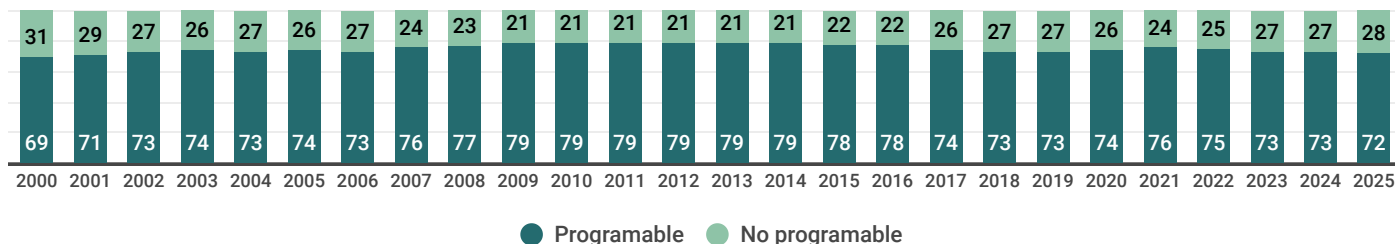
Gasto público por concepto

El gasto programable bajó a 19.5% del PIB al cierre de 2025. Fue 72% del gasto neto total, la proporción más baja desde 2001. En contraste, el gasto no programable llegó a 7.6% del PIB, el más elevado desde 1990.

Gasto público por concepto, % del PIB (2000-2025)



Composición del gasto público, estructura porcentual %



Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas e INEGI.
<https://infogram.com/anual-2025-gasto-1hxj48mqx8pe52v>

En 2025, **Pemex aportó a la Federación 240 mmdp, pero el Gobierno le devolvió 396 mmdp en transferencias presupuestarias. El resultado fue una pérdida neta de 156 mmdp para el Estado**, algo que ocurre por primera vez en la historia en un cierre anual.

Visto por persona, el balance es aún más claro. Ese año, Pemex entregó al Estado 1,798 pesos por habitante, pero en esa misma proporción el propio Estado regresó 2,970 pesos a la petrolera. **En la práctica, cada mexicano subsidió a Pemex con 1,173 pesos en 2025.**

Para que Pemex deje de ser una carga recurrente para la ciudadanía y recupere su viabilidad de largo plazo, se requieren cambios de fondo en su gobernanza y en la forma en que recibe apoyo público. Profundizamos este punto en las recomendaciones, en la parte final de este documento.

Panorama general del gasto: gasto total y programable

El ejercicio del gasto público en 2025 fue el resultado de dos esfuerzos contrapuestos: reducir el déficit fiscal sin desatender el financiamiento de bienes y servicios públicos, en un entorno de menor crecimiento económico y con una larga lista de obligaciones heredadas.

Luego del gasto récord alcanzado en 2024 por 9.5 billones de pesos (27.4% del PIB), el Paquete Económico planteó un ajuste a 9.2 billones (25.5% del PIB). Sin embargo, el peso de las obligaciones financieras y sociales impidieron ejecutar este recorte y **el gasto en 2025 superó en 3.9% lo aprobado (368 mmdp adicionales).**

En total, **el Sector Público ejerció 9.6 billones de pesos (27.2% del PIB)**, 0.9% más que en 2024 (81 mmdp). Este monto incluye los apoyos extraordinarios a Pemex; sin ellos, el gasto habría sido de 9.3 billones (6.4% del PIB): 1.2% por encima de lo aprobado (114.3 mmdp) y 1.8% (173 mmdp) menor al del año previo. Aunque fue el menor crecimiento porcentual del gasto del Sector Público en cinco años —y como proporción del PIB, hubo una ligera reducción de dos décimas—, se alcanzó un nuevo máximo histórico en términos absolutos. En otras palabras, los esfuerzos de consolidación fiscal quedaron acotados por los recursos destinados a la empresa productiva del Estado.

Para entender esta dinámica, conviene distinguir entre gasto programable y no programable. El primero corresponde a los recursos sobre los que el Gobierno tiene mayor margen de decisión —educación, salud, seguridad, programas sociales e inversión—. El segundo comprende obligaciones con escasa flexibilidad, como el pago de intereses de la deuda y las participaciones a estados y municipios.

La contención del déficit se reflejó en **el gasto programable**. En 2025 **sumó 6.9 billones de pesos (19.5% del PIB)**: 1.1% menos que en 2024 (80 mmdp), aunque 3.1% por encima de lo aprobado (202 mmdp). Es decir, el ajuste fue menor al previsto. Si se excluyen los apoyos a Pemex, el gasto programable habría sido de 6.7 billones, 4.8% menos que el año anterior (333 mmdp), lo que confirma el efecto de estas transferencias sobre la trayectoria del gasto.

En contraste, **el gasto no programable ascendió a 2.7 billones (7.6% del PIB)**, con un aumento real de 6.4% (161 mmdp) respecto a 2024, aunque 3.2% por debajo de lo presupuestado. Como resultado, su participación en el gasto total se elevó a 28%, la proporción más alta desde 2001.

En términos per cápita, el Gobierno ejerció 49,889 pesos en gasto programable, 5.6% menos que en 2024 (2,933 pesos menos por persona). En cambio, destinó 20,147 pesos por habitante al gasto no programable —intereses y transferencias obligatorias—, 5.5% más que el año anterior (1,048 pesos adicionales). En síntesis, en 2025 aumentó el gasto por persona en obligaciones financieras y transferencias, mientras se redujeron los recursos destinados directamente a la provisión de bienes y servicios públicos.

Gastos comprometidos

Aunque la clasificación oficial identifica como *gasto no programable* aquel que no puede ajustarse discrecionalmente, esta categoría no refleja otros rubros que también son de difícil recorte en el corto plazo.

Por ello, en México Evalúa utilizamos una metodología más amplia para estimar el gasto comprometido. En ella incorporamos, además del gasto no programable, las obligaciones legales, contractuales y políticas que absorben una proporción significativa del presupuesto y limitan la capacidad de reasignación. Entre estos conceptos se encuentran:

1. **Pago de intereses de la deuda:** El servicio de la deuda que el Estado debe pagar (intereses y adeudos fiscales anteriores). En 2025 ascendió a 1.3 billones.
2. **Transferencias a estados y municipios (gasto federalizado):** Recursos que la Ley obliga a enviar a gobiernos locales para que provean bienes y servicios públicos. En 2025 se ejercieron 1.7 billones⁵.
3. **Nómina de Gobierno (servicios personales):** Pagos a trabajadores y personal administrativo que son

compromisos recurrentes e ineludibles. En 2025 el Estado pagó 1.8 billones en nómina de servidores públicos.

4. **Pensiones:** Pagos a jubilados y las pensiones del Bienestar; incluye tanto pensiones contributivas (IMSS/ISSSTE) como las no contributivas del Bienestar. En 2025 el Gobierno destinó 2.1 billones a pensiones.
5. **Subsidio a la electricidad:** Transferencias a la CFE para mantener las tarifas por debajo de su costo real. En 2025 el subsidio a la empresa estatal fue por 85 mmdp.
6. **Apoyos financieros a Pemex:** Transferencias para que Petróleos Mexicanos cubra obligaciones y opere (oxígeno financiero). En 2025 se transfirieron 396 mmdp a la paraestatal.
7. **Cuotas obrero-patronales (IMSS/ISSSTE):** La parte de las contribuciones a la seguridad social que le corresponde aportar al Estado para sostener el sistema de salud y prestaciones. En 2025 se transfirieron 194 mmdp a las entidades de salud.

Al considerar este conjunto, **el gasto comprometido en 2025 ascendió a 7.8 billones de pesos (22.1% del PIB)**. Esto representa un aumento de 29% (1.7 billones) respecto a los 6 billones considerados inflexibles en 2019 (17.9% del PIB).

La magnitud es clara: en 2025 los gastos comprometidos **representaron el 98% de los ingresos totales**, el menor espacio de maniobra registrado en los últimos 25 años. En términos ciudadanos, de cada peso que ingresó al Gobierno, 98 centavos se destinaron a obligaciones previamente adquiridas y sólo 2 centavos quedaron disponibles para nuevas decisiones de política pública, lo que presiona al alza la contratación de deuda para ampliar el margen fiscal.

El estrechamiento del espacio fiscal se explica principalmente por **tres factores**:

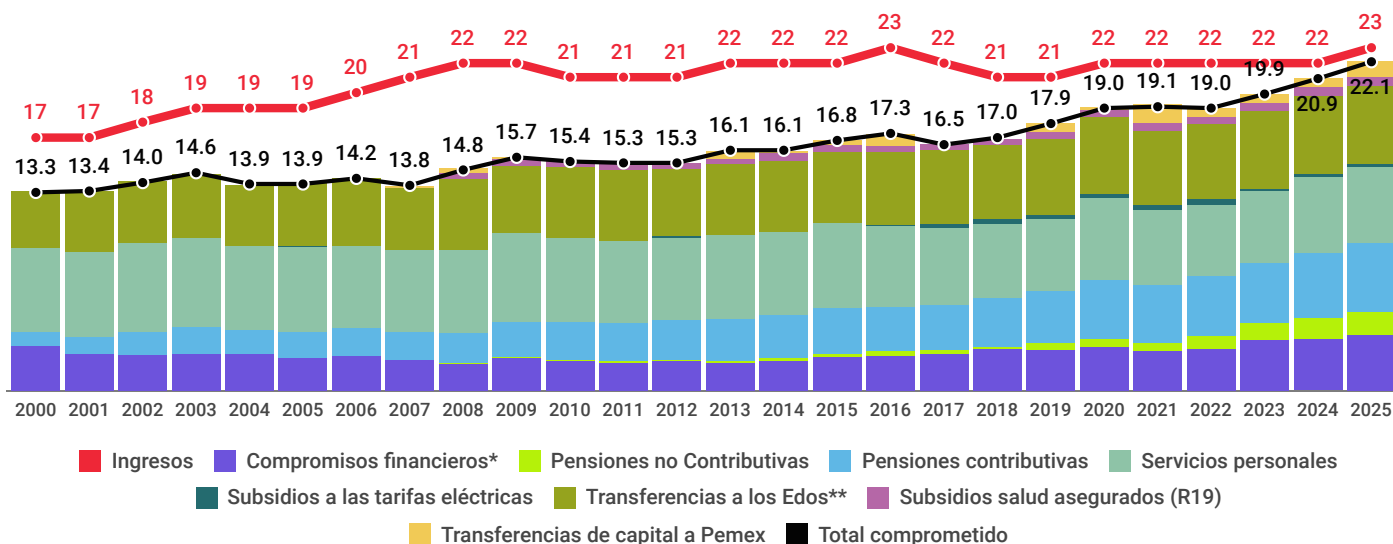
1. El aumento del pago de intereses de la deuda, que creció 45% (414 mmdp) desde 2019.
2. El incremento de las pensiones contributivas, 36% más (425 mmdp)
3. La expansión de las pensiones del Bienestar, que aumentaron 222% (367 mmdp) en el mismo periodo.

⁵ Corresponde a la suma del gasto en participaciones y aportaciones sin considerar el 90% de la nómina educativa.

Presiones por gastos comprometidos del Sector Público

Los gastos comprometidos del gobierno en 2025 representaron 22.1% del PIB y absorbieron el 98% de los ingresos totales del sector público. Esto representa la mayor presión financiera registrada en los últimos 25 años para cubrir obligaciones previamente adquiridas, dejando un margen mínimo para nuevas prioridades.

Ingresos vs gastos comprometidos % del PIB, 2000-2025



Elaboración de México Evalúa con información de ESTOPOR, PEF (2025) y PPEF (2026). Los ingresos de 2025 no consideran las transferencias a Pemex. *Incluyen el pago de intereses y servicio de la deuda pública, así como los ADEFAS. **Las transferencias a las entidades federativas, que incluyen aportaciones y participaciones, no consideran los recursos destinados al pago de la nómina educativa a través del FONE, los cuales representan en promedio alrededor del 90% del monto total de dicho fondo.

<https://infogram.com/gastos-comprometidos-2025-1h0r6rzwjm5vw4e>

Salud: mayor gasto, pero rezagos persistentes

El gasto en salud es uno de los componentes más sensibles del presupuesto público, pues de él depende la provisión efectiva de servicios médicos, medicamentos e infraestructura hospitalaria. Por ello, su evolución no sólo debe analizarse en términos contables, sino también a la luz de sus implicaciones sociales y de sostenibilidad en el tiempo.

El gasto en salud pública ascendió a 945 mmdp al cierre de 2025. Aunque el presupuesto aprobado originalmente contemplaba un recorte significativo —881 mmdp, es decir, una reducción de 8.9% (86 mmdp) respecto a 2024—, durante el ejercicio fiscal se ampliaron los recursos, de modo que la disminución efectiva fue de apenas 2.3% (22 mmdp). En los hechos, el ajuste fue considerablemente menor al previsto, lo que permitió atenuar el costo social del recorte inicialmente planteado.

En términos históricos, el monto ejercido en 2025 representa el segundo nivel más alto de los últimos 25 años. Sin embargo, cuando se analiza el esfuerzo en relación con el tamaño de la economía, la población o la prioridad presupuestaria asignada, el panorama es menos alentador y revela los retos estructurales que enfrenta el país para garantizar cobertura y calidad en los servicios de salud.

Como proporción del PIB, el gasto en salud equivale a **2.7% en 2025**, ligeramente por debajo del 2.8% observado en 2024 y **muy lejos del 6% del PIB que la Organización Mundial de la Salud (OMS)** recomienda como referencia para un financiamiento adecuado. México no alcanza ni la mitad de ese umbral.

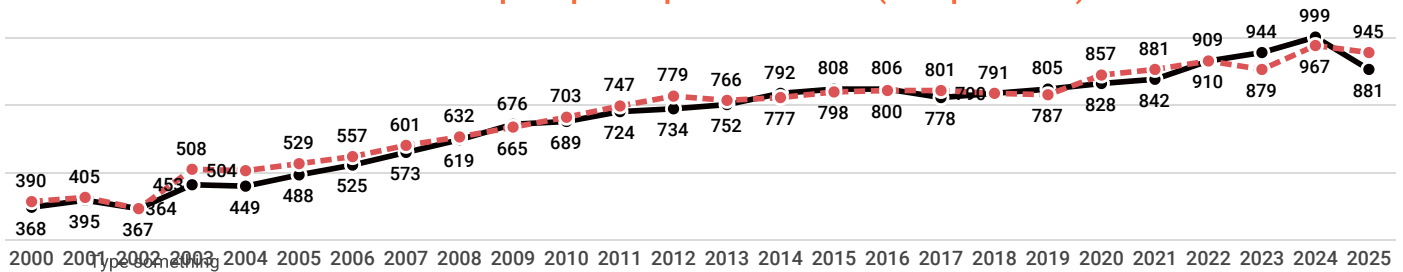
Si se observa el gasto por habitante, el desafío es aún más evidente. En 2025 se destinaron en promedio 7,086 pesos por persona, 2.4% (172 pesos) menos que en 2024. Esto indica que el financiamiento en salud creció por debajo de las necesidades demográficas, lo que dificulta avanzar hacia la cobertura universal.

Además, el gasto público promedio por persona se ubica por debajo del costo anual de un seguro médico básico del IMSS. El **Seguro de Salud para la Familia** es un esquema voluntario del Instituto Mexicano del Seguro Social que permite a personas sin seguridad social incorporarse al IMSS mediante el pago de una cuota anual diferenciada por edad, a cambio de recibir servicios médicos integrales. Es importante subrayar que dichas cuotas no son arbitrarias: se calculan a partir de estimaciones actuariales y financieras sobre el costo esperado de atender a una persona según su grupo etario —es decir, reflejan el gasto promedio que implica brindarle

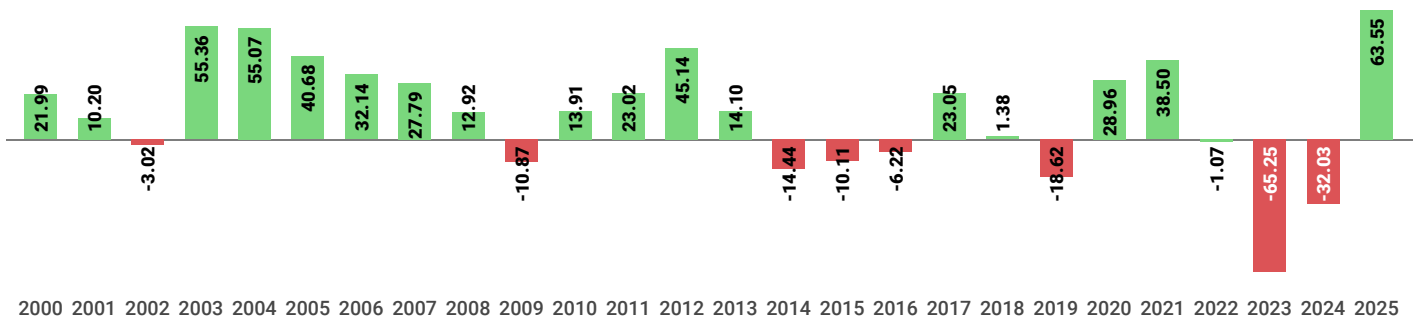
Gasto funcional en salud

El gasto en salud en 2025 fue 7.2% (64 mmdp) mayor a los 881 mmdp que se aprobaron originalmente. Se ejercieron 945 mmdp; sin embargo, aún es 2.3% (22 mmdp) menos de lo que se ejerció en 2024.

Evolución del presupuesto público en salud (mmdp de 2025)



Brecha entre el presupuesto (mmdp de 2025)



2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025

Fuente: Elaborado por México Evalúa con datos de la Cuenta Pública (SHCP).

<https://infogram.com/anual-25-funcion-salud-cs-fid-1h984wv195pdz2p>

servicios médicos durante un año, considerando riesgos, uso esperado de servicios y costos operativos del sistema.

De acuerdo con estas cuotas, **asegurar a un menor cuesta alrededor de 8,900 pesos anuales, mientras que la cobertura para un adulto joven (20 a 29 años) asciende a 11,100 pesos al año.** En contraste, el gasto público promedio en salud por habitante en 2025 fue de 7,086 pesos. En otras palabras, el Estado estaría destinando, en promedio, menos recursos por persona de los que el propio IMSS estima necesarios para cubrir el costo anual de atención de un menor bajo un esquema básico.

La comparación ilustra que, aunque el monto total ejercido en salud es elevado en términos históricos, el financiamiento disponible por persona sigue siendo limitado frente al costo real de proveer servicios efectivos y de calidad. Si la meta es avanzar hacia la universalización y homologación de la atención entre instituciones, el esfuerzo financiero requerido es considerablemente mayor al que hoy reflejan las cifras agregadas.

Finalmente, al analizar la prioridad presupuestaria, la salud representó en 2025 apenas el 9.8% del gasto total, la proporción más baja desde 2016. Este porcentaje es inferior al destinado al pago de intereses de la deuda (13.6%) y muy por debajo del gasto en pensiones (23.1%). En un contexto de presiones crecientes sobre el presupuesto, la salud compete por recursos cada vez más escasos, lo que plantea un dilema central para la política fiscal: cómo financiar adecuadamente el bienestar presente sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Gasto por persona con y sin seguridad social

El sistema de salud en México ha estado históricamente fragmentado: el acceso y la fuente de financiamiento dependen de la condición laboral de las personas. Por ello, es fundamental distinguir entre el presupuesto destinado a la población con seguridad social y aquel dirigido a quienes carecen de ella.

En 2025 se ejercieron 634 mmdp para la atención de personas aseguradas, es decir, aquellas afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM).

En contraste, **se destinaron 320 mmdp a la atención de personas sin seguridad social**, quienes reciben atención a través de los servicios estatales de salud, el esquema IMSS-Bienestar y la Secretaría de Salud (SSA). En términos agregados, **el gasto en salud para la población asegurada fue 98% mayor que el asignado a quienes no cuentan con seguridad social**, lo que representa la brecha más amplia observada entre ambos grupos desde 2005.

Además, los recortes al gasto en salud se concentraron en las personas no aseguradas. Mientras que el gasto para las personas afiliadas creció 2.5% real (15 mmdp) respecto a 2024, el destinado a personas sin seguridad social se redujo 8.2% real (28.7 mmdp) en el mismo periodo, ampliando aún más la disparidad en el financiamiento.

En términos per cápita, el contraste es igualmente evidente. En 2025 el Gobierno destinó 5,060 pesos por persona sin seguridad social, 9% menos (499 pesos por persona) que en

2024. En cambio, el gasto por persona con seguridad social ascendió a 9,856 pesos, lo que implicó un ligero aumento real respecto al año anterior de 162 pesos. Una persona asegurada recibió casi el doble de recursos públicos que una persona no asegurada.

El motivo principal de que el financiamiento a la población asegurada fuera mayor, es que el presupuesto del IMSS se financia de manera tripartita —trabajadores, empleadores y Gobierno— a través de cuotas obrero-patronales. Este esquema genera un crecimiento casi automático del presupuesto conforme aumenta el número de afiliados. En 2025 el gasto en salud del IMSS alcanzó 524 mmdp, un incremento real de 5.4% (27 mmdp), ubicándose en su máximo histórico.

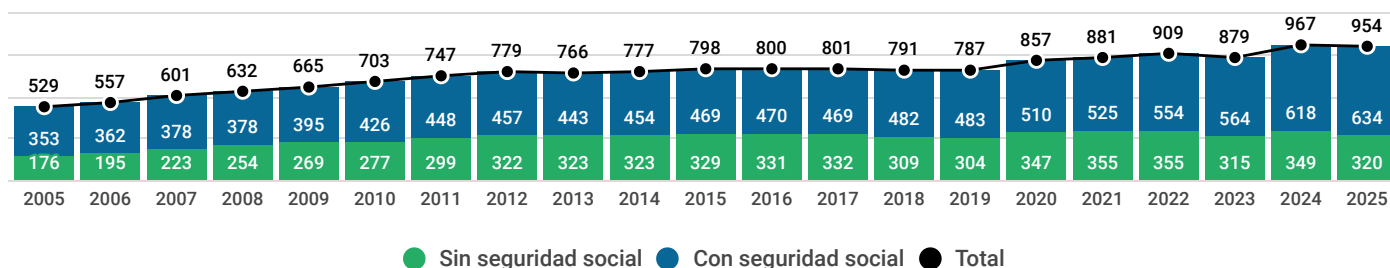
En contraste, otros institutos que atienden a población asegurada registraron recortes. El ISSSTE ejerció 86 mmdp en funciones de salud, 11.1% menos (10.8 mmdp). La Secretaría de Marina gastó 5 mmdp, 14.1% menos (898 millones de pesos [mdp]), y la Secretaría de la Defensa Nacional ejerció 9 mmdp, una reducción de 2.5% (230 mdp).

En el ámbito de la población sin seguridad social, el Organismo Público Descentralizado (OPD) IMSS-Bienestar ejerció 188 mmdp, 9.8% más (16.8 mmdp) que en 2024. Sin embargo, el resto de las instituciones registraron recortes. La Se-

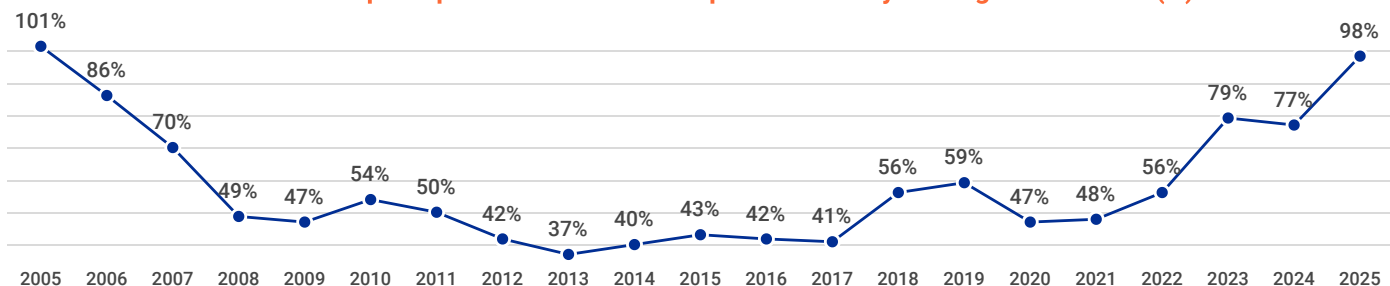
Brecha presupuestal de salud: personas con y sin seguridad social*

Los recursos para las personas aseguradas (634 mmdp) son 98% (314 mmdp) superiores a las personas no aseguradas (320 mmdp): la mayor brecha desde 2005.

Gasto en salud personas con y sin seguridad social (mmdp de 2025)



Brecha del presupuesto en salud entre personas con y sin seguridad social (%)



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP. *Las cifras pueden diferir del gasto funcional de salud debido al neteo de la base de datos abiertos de Transparencia Presupuestaria.

<https://infogram.com/anual-25-salud-brecha-con-y-sin-seguridad-1h0r6rzwjjkmw4e>

cretaría de Salud ejerció 52 mmdp, 12% (7.1 mmdp) menos, mientras que el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) ejerció 80 mmdp, lo que implicó una reducción de 18.4% (18 mmdp). Además, desapareció el programa IMSS-Bienestar del Ramo 19 de Aportaciones a la Seguridad Social, que en 2024 había ejercido 20 mmdp.

Las diferencias en el presupuesto asignado a cada sector no son neutras: tienen implicaciones directas en la calidad, oportunidad y continuidad de la atención. En nuestro estudio “Cambios en la Atención Pública de la Salud en México (2018-2024)”, identificamos que los hogares sin seguridad social enfrentan mayores gastos de bolsillo y mayores barreras de acceso a servicios de salud. Esto sugiere que la fragmentación financiera del sistema se traduce en experiencias desiguales para la población. Mientras no se homologuen las fuentes y niveles de financiamiento, las aspiraciones de acceso universal con estándares similares de calidad seguirán enfrentando restricciones estructurales.

Pensiones: Derechos adquiridos y presión presupuestaria

Las pensiones constituyen un derecho social orientado a garantizar ingresos a la población adulta mayor. Al mismo tiempo, se han convertido en uno de los rubros de mayor peso y crecimiento dentro del presupuesto federal. Su expansión reciente responde tanto a compromisos adquiridos con generaciones que cotizaron al sistema contributivo como a la ampliación de la cobertura hacia personas sin acceso a seguridad social. Este crecimiento sostenido también ha comenzado a tensionar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En 2025, **el gasto total en pensiones alcanzó 2.1 billones de pesos, equivalentes a 6.1% del PIB. Esto implicó un aumento real de 7.4% (148 mmdp) contra 2024.** En una perspectiva de mediano plazo, el incremento es aún más pronunciado: desde 2019 el gasto ha crecido 59% (792 mmdp), impulsado por el programa del Bienestar para las Personas Adultas Mayores.

En cuanto a su composición, en 2025 las pensiones contributivas representaron alrededor del 75% del gasto total, mientras que las no contributivas concentraron el 25% restante. No obstante, la estructura ha cambiado de forma relevante: en 2019 las contributivas concentraban el 88% del total. La

participación relativa de las no contributivas ha aumentado de manera acelerada, pasando de representar 0.5 puntos del PIB en 2019 a 1.5 puntos del PIB en 2025.

Este rebalanceo amplía la protección social, pero también incrementa la presión sobre el erario. A diferencia de las pensiones contributivas —financiadas bajo un esquema tripartita entre trabajadores, empleadores y Gobierno— las no contributivas dependen exclusivamente de los ingresos tributarios. **En 2019, de cada 100 pesos de ingresos tributarios, 3.8 se destinaban al pago de pensiones asistenciales. En 2025 se destinaron 9.9 pesos: más del doble.** En un contexto de bajo crecimiento económico y dependencia creciente de la fiscalización para sostener la recaudación, esta expansión reduce el margen de ajuste ante choques económicos.

El impacto también es visible en términos per cápita. En 2025 el gasto en pensiones ascendió a 16,072 pesos por habitante, 6.5% más que en 2024 (15,086 pesos) y 51% más que en 2019 (10,622 pesos). Esto implica que el Estado destina hoy 5,450 pesos adicionales por mexicano al financiamiento de pensiones respecto a hace seis años. Si se considera únicamente a la población en edad de trabajar (15 a 64 años), la carga implícita asciende a 23,832 pesos por persona, 49% más (7,808 pesos adicionales) que en 2019. En la práctica, cada trabajador sostiene una proporción creciente de obligaciones pensionarias, lo que limita la disponibilidad de recursos para otros servicios públicos.

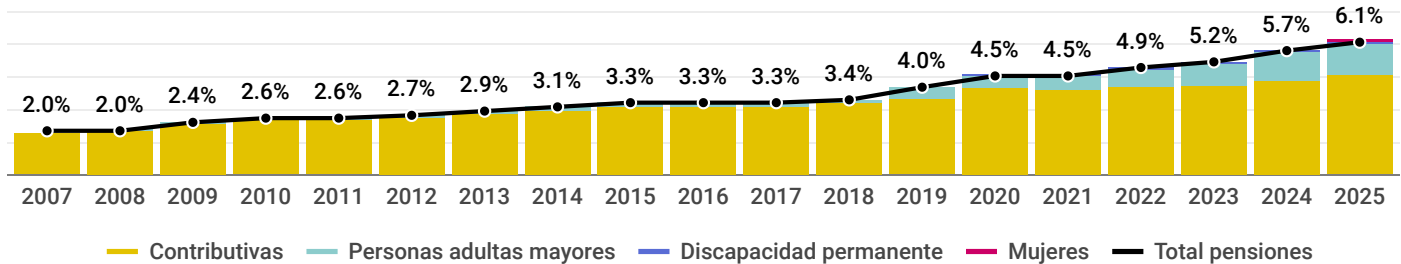
La comparación con la inversión en infraestructura ilustra el deterioro del balance intergeneracional del presupuesto. **En 2005, por cada peso destinado a pensiones se invertían 1.2 pesos en infraestructura. A partir de 2017 esta relación se invirtió. Para 2025, por cada peso ejercido en inversión física se destinaron 2.7 pesos a pensiones.** Es decir, el Estado asigna 2.7 veces más recursos a obligaciones con generaciones retiradas que a proyectos orientados al crecimiento y la productividad futura.

En un contexto de envejecimiento poblacional acelerado, la presión continuará intensificándose. Si no se acompaña de un fortalecimiento sostenido de la base tributaria y de reformas estructurales al sistema, el crecimiento del gasto en pensiones seguirá erosionando el margen de maniobra fiscal y comprometiendo la capacidad del Estado para impulsar el desarrollo de largo plazo.

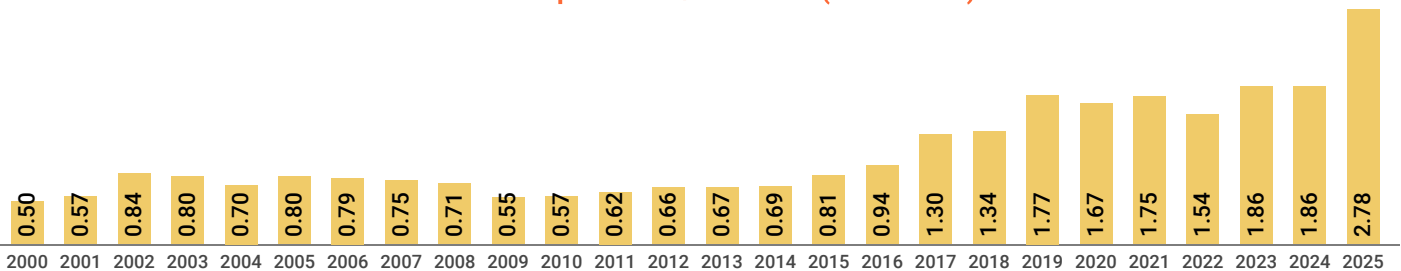
Gasto en pensiones

El gasto en pensiones llegó a 6.1% del PIB en 2025. Su crecimiento ha elevado el costo de oportunidad al desplazar recursos de inversión pública. Por cada peso ejercido en inversión física se destinaron 2.7 pesos a pensiones, la mayor proporción en 25 años.

Pensiones contributivas y no contributivas (% PIB; 2000-2025 observados)



Cociente pensiones/ inversión (2000-2025)



Elaborado por México Evalúa con datos de: Estadísticas Oportunas (2000-2025). Las pensiones contributivas y no contributivas se distinguen por sus requisitos de acceso y por la población a la que están dirigidas.

<https://infogram.com/pensionesgasto-2025-1h7v4pd0oyqm84k>

Gasto en Estado de derecho

El nivel y evolución del gasto público en Estado de derecho permite evaluar tanto la capacidad institucional para garantizar seguridad, acceso a la justicia y cumplimiento de la ley, como las prioridades presupuestarias del país en esos temas. La asignación de recursos en estos rubros es un indicador de los compromisos del Estado con la protección de derechos.

Como hemos explicado en [publicaciones previas](#), para estimar el gasto en Estado de derecho consideramos los recursos ejercidos en cuatro funciones presupuestarias: Seguridad Nacional, Asuntos de Orden Público, Justicia y el 20% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun) —que se clasifica bajo Vivienda y Servicios a la Comunidad, aunque la normativa obliga a destinar ese porcentaje a seguridad pública—. Asimismo, descontamos las transferencias a fideicomisos ejercidas por la Defensa Nacional, ya que desde 2019 una parte significativa de estos recursos se ha utilizado para proyectos de infraestructura

ajenos a la función de Seguridad Nacional, aunque presupuestariamente se clasifiquen como tal.

Bajo esta metodología, **el gasto efectivo en Estado de derecho en 2025 ascendió a 388 mmdp, equivalentes a 1.10% del PIB**. Este monto superó en 48 mmdp (14%) lo aprobado originalmente en el Presupuesto de Egresos (340 mmdp), lo que sugiere que el Gobierno realizó ajustes durante el ejercicio para mitigar los recortes inicialmente planeados en el contexto de consolidación fiscal.

No obstante, en términos reales el gasto fue 1.4% inferior al de 2024 (5 mmdp menos), cuando alcanzó 393 mmdp o 1.13% del PIB. En perspectiva histórica, **el nivel actual se ubica 9% por debajo del máximo registrado en 2016, año en que se destinaron 426 mmdp (1.32% del PIB)**. Es decir, pese a los ajustes recientes, el esfuerzo presupuestario sigue por debajo de los niveles observados hace casi una década.

La comparación internacional confirma esta brecha. La metodología de la Organización para la Cooperación y el De-

sarrollo Económicos (OCDE) excluye el gasto militar de las funciones de Estado de derecho y considera únicamente el gasto en Orden Público y Justicia tanto a nivel federal como subnacional. Con estimaciones para las entidades federativas⁶, **el gasto nacional en Estado de derecho en 2025 se ubicó en 1.3% del PIB, por debajo del promedio de 1.6% de la OCDE** y lejos de países como Colombia, que destina alrededor de 2.2% del PIB, a pesar de enfrentar desafíos de seguridad comparables.

Otra forma de dimensionar las restricciones presupuestarias es el gasto per cápita. **En 2025 se destinaron 2,908 pesos por habitante al Estado de derecho, frente a 2,973 pesos en 2024, lo que implica una reducción de 65 pesos por persona en un solo año.** En comparación con 2016, la disminución asciende a 538 pesos por habitante

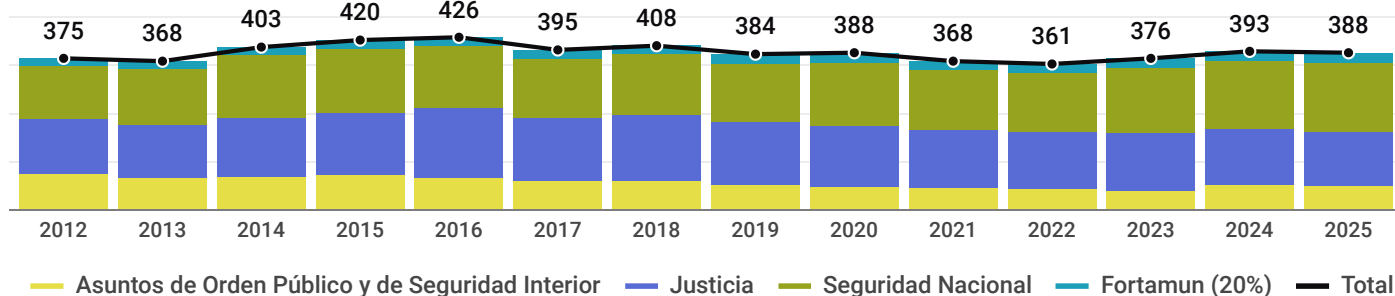
(3,446 pesos ese año). En términos internacionales, esta cifra equivale a 486 pesos menos que el promedio per cápita de los países de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que ronda los 198 dólares anuales por persona equivalentes a 3,394 pesos⁷ (Impunidad Cero, 2024).

Si bien no existen estándares internacionales sobre el nivel óptimo de gasto total en Estado de derecho —dado que las necesidades varían según el contexto de cada país— sí hay recomendaciones específicas para ciertos componentes. **El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomienda que al menos 2% del gasto programable se destine al Poder Judicial. En México, la proporción es apenas de 1.1%**, lo que evidencia una subinversión estructural.

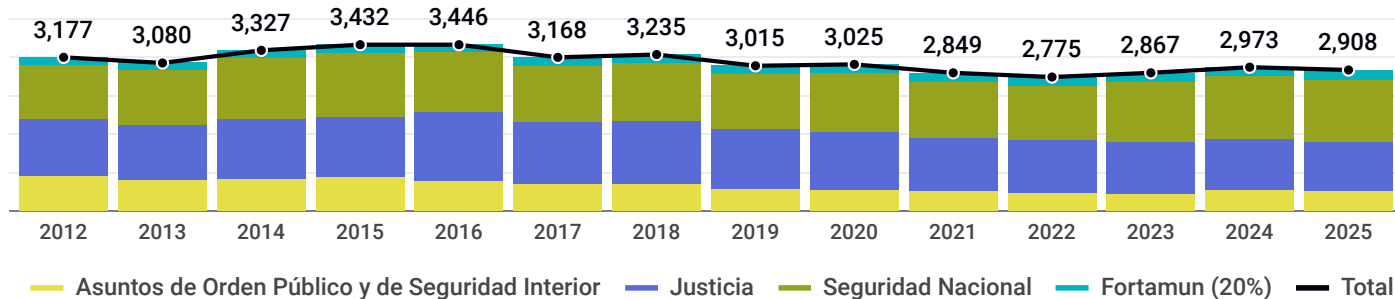
Gasto efectivo* en Estado de derecho

El gasto en 2025 para Seguridad Nacional, Justicia, Asuntos de Orden Público, más el 20% del Fortamun destinado a seguridad, fue de 388 mmdp: 1.4% (5 mmdp) menos que en 2024 y, 1% menos en comparación con 2019 (4 mmdp). Esto representa 2,908 pesos por habitante.

Gasto efectivo* en Estado de derecho (mmdp de 2025)



Gasto efectivo* en Estado de derecho (pesos de 2025 por persona)



Fuente: elaborado por México Evalúa con información de ESTOPOR *El gasto en Estado de Derecho se compone por tres funciones del gasto: 1) Seguridad Nacional, 2) Asuntos de orden público y 3) Justicia; más un componente del gasto: el 20% del Fortamun (Vivienda y Servicios a la Comunidad).

<https://infogram.com/anual-25-gasto-efectivo-estado-derecho-1h0r6rzole99w4e>

⁶ Para estimar el gasto a nivel subnacional, consideramos el gasto de los poderes judiciales estatales, las fiscalías o procuradurías generales de justicia de los estados, las instituciones encargadas de la seguridad pública (policías estatales) y de los centros penitenciarios, según la información disponible en INEGI. Datos más recientes disponibles para 2024. Se proyecta que el gasto de 2024 se replica en 2025 para el cálculo planteado.

⁷ Calculado al tipo de cambio de febrero de 2026: 17.1 pesos por dólar.

Esta restricción se refleja en la limitada capacidad operativa: el país cuenta con apenas 4.5 jueces por cada 100 mil habitantes, aproximadamente la mitad del promedio de América Latina y casi cuatro veces menos que el promedio mundial (IEP, 2021).

En materia de seguridad pública, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sugiere como referencia un mínimo de 1.8 policías por cada 1,000 habitantes. En México, la proporción promedio es de 1.0 policías por cada 1,000 habitantes (INEGI, 2025), lo que indica una capacidad operativa limitada frente a las exigencias del contexto nacional. Aunque el número óptimo depende de factores demográficos, geográficos y delictivos específicos, este indicador permite aproximar el grado de suficiencia de los recursos humanos destinados a garantizar la seguridad.

En conjunto, la evidencia apunta a una tensión persistente: mientras los retos en seguridad y justicia se mantienen elevados, el esfuerzo presupuestario se encuentra estancado o en retroceso en términos reales y relativos. Esto no solo limita la capacidad del Gobierno para reducir la impunidad y fortalecer el acceso a la justicia, sino que también compromete la sostenibilidad institucional del Estado de derecho en el mediano plazo.

Dentro del gasto en Estado de derecho, el presupuesto federal incluye subsidios y transferencias orientados a fortalecer las capacidades de seguridad de los estados y municipios. El análisis de estos recursos es particularmente relevante, ya que las autoridades locales constituyen el primer frente en la prevención y contención del delito.

En materia de **subsidios** —es decir, transferencias que no están blindadas por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y cuya asignación depende de decisiones presupuestarias anuales— se observa un debilitamiento histórico. En 2025, **la Federación transfirió 1.9 mmdp a las entidades federativas bajo este esquema: 3.4% (6 mdp) más que en 2024, pero 89% (15.3 mmdp) menos que en su punto máximo de 2014.** La reducción ha sido sostenida en la última década y se profundizó en 2021 con la desaparición del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), que en su último año ejerció 5.2 mmdp y representaba el principal instrumento de apoyo directo a los municipios.

Los subsidios en 2025 se limitaron a tres programas, ninguno con una magnitud comparable a la del extinto Fortaseg:

1. El Fondo para el Fortalecimiento de las Instituciones de

Seguridad Pública (Fofisp), con 1.1 mmdp, un aumento de 1.6% (1.8 mdp) versus 2024.

2. El Subsidio para la búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, con 564 mdp, un crecimiento de 13.8% (6.8 mdp)
3. El Programa para la Prevención y Detección de las Violencias Feminicidas y la Atención de las Causas, con 221 mdp, una reducción de 9.7% (2.3 mdp)

A estos recursos se suman las transferencias etiquetadas en la LCF, que tienen un carácter más estable. En primer lugar, el **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)**, que ejerció **9.6 mmdp** en 2025: el mismo monto en términos reales que en 2024, pero 27% (3.4 mmdp) por debajo de su máximo histórico de 2014. En segundo lugar, el ya mencionado **Fortamun**, del cual se recomienda destinar al menos 20% a seguridad pública. Ese porcentaje equivale a **25.1 mmdp** en 2025, 3.3% (81 mdp) más que en 2024. Se trata del mayor monto registrado, dado que este fondo crece en función de la recaudación federal participable.

En conjunto, los subsidios y transferencias federales para seguridad ascendieron a 37 mmdp en 2025 (0.10% del PIB), lo que implica un incremento real de 2.8% (1 mmdp) respecto a 2024. Sin embargo, el monto total permanece 26.4% (13.1 mmdp) por debajo del máximo observado en 2014. Esta brecha evidencia un debilitamiento estructural del respaldo federal a los gobiernos subnacionales en materia de seguridad.

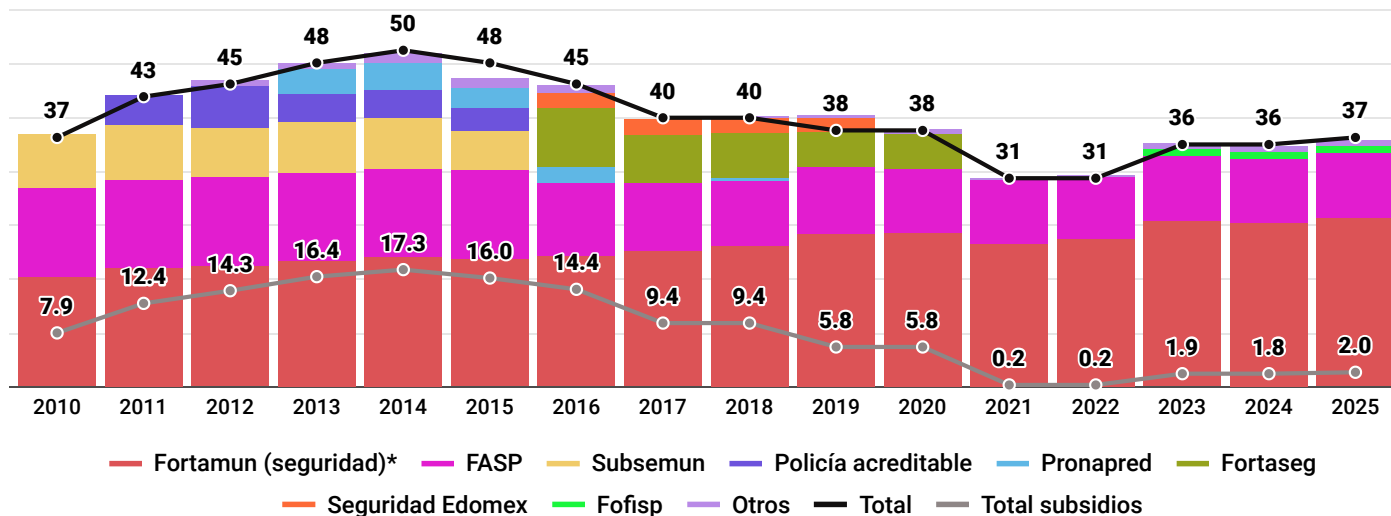
En términos per cápita, el Gobierno federal destinó en 2025 apenas 275 pesos por habitante en subsidios para seguridad en estados y municipios, sólo cinco pesos más que los 270 pesos de 2024. Entre 2014 y 2025, los recursos per cápita se redujeron 33%: de 410 pesos pasaron a 272 pesos por persona, en términos reales.

Esta contracción ha limitado la capacidad de los estados y municipios para fortalecer sus cuerpos policiales, invertir en equipamiento y profesionalizar a su personal. La magnitud del rezago se vuelve más evidente al contrastarla con el costo económico estimado de la violencia: en 2024 éste ascendió a 4.5 billones de pesos —equivalente a tres veces el gasto gubernamental en desarrollo económico— y representó un costo promedio de 33,905 pesos por persona. Es decir, **el impacto económico de la violencia supera en más de cien veces lo que se invierte per cápita en subsidios federales para seguridad**, y es once veces mayor que el gasto efectivo total en Estado de derecho (IEP, s. f.).

Subsidios y transferencias federales para seguridad

Los subsidios y transferencias federales para seguridad suman 37 mmdp para 2025. Esto es 2.8% (1 mmdp) más que en 2024, pero 26.4% (13.1 mmdp) debajo del máximo de 2014. Los subsidios no protegidos por la Ley de Coordinación Fiscal sumaron 2.0 mmdp, una caída de 88.7% (15.3 mmdp) desde la marca de 2014.

Subsidios y transferencias federales para seguridad pública por programa presupuestario (mmdp de 2025)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Cuentas Públicas, PEF 2025, PPEF 2026. *Fortamun seguridad = 20% del total según la normativa del CNSP. Subsemun: Subsidio de seguridad pública municipal. Pronapred: Programa Nacional de Prevención del Delito. Fortaseg: Programa de fortalecimiento para la seguridad. Seguridad Edomex: Programa de Seguridad y Monitoreo del Estado de México. Fofisp: Fondo para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad. Otros: Programa de Prevención de violencia contra las mujeres; Subsidios para reforma al sistema judicial penal; y Subsidios Búsqueda de personas desaparecidas.

<https://infogram.com/subsidios-seguridadanual-2025-1h0n25op5keoz4p>

Gasto en cuidados

El gasto en cuidados infantiles es un componente central de la política social, pues refleja el compromiso del Estado con el desarrollo integral de la primera infancia y su conciliación entre la vida laboral y familiar. En un contexto donde las tareas de cuidado recaen principalmente en las mujeres, la disponibilidad de estos servicios incide directamente en su autonomía económica y en su participación en el mercado laboral.

En 2025, el presupuesto destinado a **cuidados infantiles ascendió a 22.3 mmdp (0.06% del PIB), apenas 0.64% más que en 2024 y un incremento de 142 mdp.** A pesar de este ligero aumento, el gasto permanece 14.6% por debajo de su nivel máximo registrado en 2016, cuando se destinaron 3.8 mmdp adicionales a este rubro (0.08% del PIB). Es decir, en términos reales, el país aún no recupera el esfuerzo presupuestal observado hace casi una década.

En términos per cápita, el gasto en primera infancia fue de 1,819 pesos por cada niño de cero a cinco años en 2025, 1.5% más que los 1,792 pesos de 2024. No obstante, todavía se ubica por debajo del nivel de 2016, cuando se ejercían 1,957 pesos por menor, 138 pesos más por cada niño. Esto evidencia que, aun con incrementos marginales recientes, la inversión por infante sigue rezagada respecto a su punto más alto.

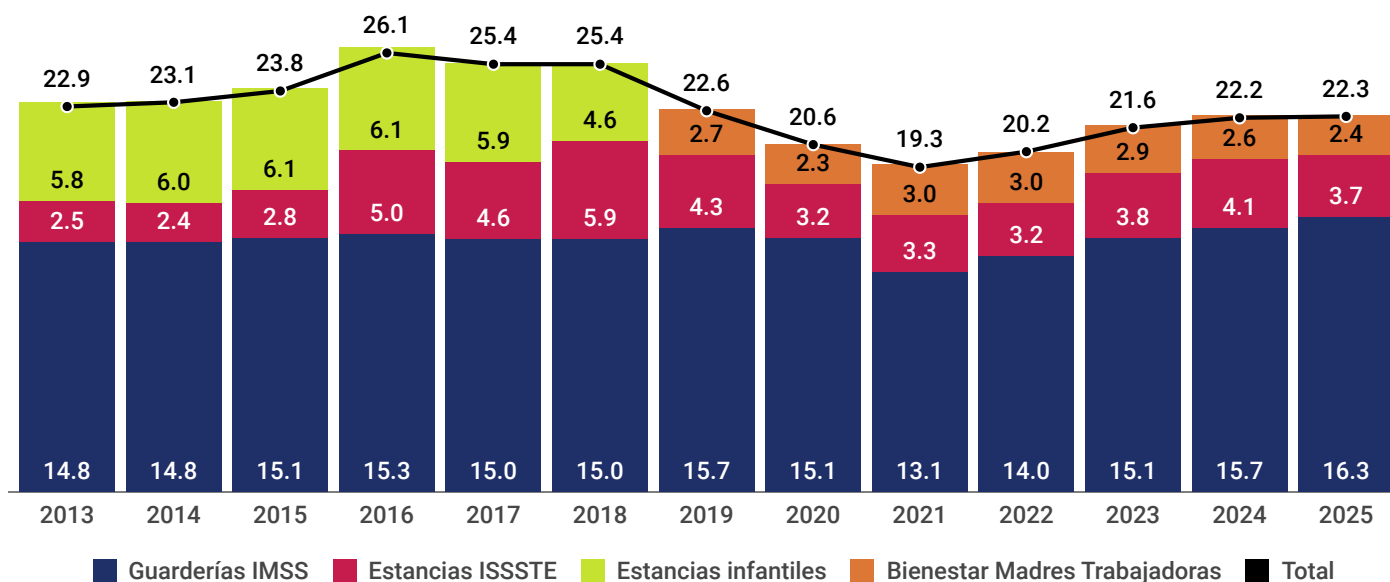
Cabe precisar que la población objetivo varía entre programas. Para estimar el gasto por infante se realizó una aproximación homogénea considerando únicamente a la población de cero a cinco años, lo que permite hacer comparables los montos pese a que los rangos de atención difieren.

El Programa para el Bienestar de Hijas e Hijos de Madres Trabajadoras atiende a niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad de cero a 23 años, mediante dos modalidades: una dirigida a menores desde el nacimiento hasta un día antes de cumplir seis años, y otra para personas en situa-

Sistema Nacional de Cuidados Infantiles

El gasto en cuidados en 2025 ascendió a 22.3 mmdp, un incremento real de 0.64% (142 mdp) frente a lo ejercido en 2024. Sin embargo, la cifra será 14.6% menor (equivalente a 3.8 mmdp menos) al gasto máximo para este rubro registrado en 2016.

Gasto en programas de cuidados (mmdp de 2025). Observado (2013-2025)



Elaboración de México Evalúa con información de SHCP.

<https://infogram.com/cuidados-analisis-anual-2025-1h0n25op5g1lz4p>

ción de orfandad hasta los 23 años⁸. Sin embargo, no existe información pública desagregada que permita identificar qué proporción del presupuesto corresponde específicamente a la primera infancia.

Por su parte, las guarderías del IMSS brindan atención desde los 43 días de nacidos hasta los cuatro años de edad, mientras que las del ISSSTE cubren desde los 60 días de nacidos hasta los seis años. Estas diferencias en cobertura etaria refuerzan la necesidad de una estimación estandarizada para fines comparativos.⁹

Más allá de estas variaciones institucionales, la primera infancia debería constituir una prioridad presupuestaria. La evidencia internacional muestra que la inversión en cuidados y desarrollo temprano genera los mayores retornos en términos de capital humano y reducción de desigualdades a lo largo del ciclo de vida. De acuerdo con estimaciones de

la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres) y la CEPAL (2019), la implementación gradual —en un periodo de cinco años— de un sistema universal de cuidado infantil para menores de seis años en México requeriría una inversión anual promedio equivalente a 1.16% del PIB, casi 20 veces el nivel actual de gasto.

La dimensión de género también es central. En México, nueve de cada 10 personas que realizan labores domésticas y de cuidado no remuneradas son mujeres, quienes identifican la falta de servicios públicos de cuidado como una de las principales barreras para mejorar su bienestar económico. Ampliar la cobertura y calidad en esta materia podría elevar la tasa de participación laboral femenina —actualmente en 46%— y generar beneficios económicos que, en el mediano plazo, superarían ampliamente el costo fiscal de la inversión (ENOE, 2025; INEGI, 2023).

⁸ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Disponible en línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/969771/RO_PABNNHMT_2025_01_24.pdf

⁹ Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, Disponible en línea: <https://www.gob.mx/issste/articulos/estancias-para-el-bienestar-y-desarrollo-infantil-225660?idiom=es>

Riesgos hacia futuro

El ajuste fiscal de 2025 descansó en dos decisiones que, si bien ayudaron a contener el déficit en el corto plazo, plantean riesgos relevantes hacia adelante: el recorte en la inversión pública y el deterioro de la “regla de oro” del endeudamiento. En conjunto, estos factores debilitan la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues reducen la formación de capital productivo al tiempo que una mayor proporción de la deuda se destina a gasto corriente. Esta combinación implica que el país está acumulando obligaciones sin fortalecer, en la misma medida, su capacidad de crecimiento y generación de ingresos futuros.

A través de infraestructura en salud, educación, electricidad y agua, entre otros, la inversión pública impulsa el bienestar social inmediato. Además, funciona como palanca del crecimiento económico y da confianza a la inversión privada. Cuando el Estado reduce su inversión y utiliza la deuda principalmente para cubrir presiones corrientes, envía señales de menor dinamismo y previsibilidad, lo que puede desincentivar proyectos privados complementarios. En un contexto de bajo crecimiento, esta dinámica erosiona la base productiva que sostiene la recaudación, limita el potencial de expansión económica y tensiona la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

Recorte de la inversión

Ante las crecientes presiones presupuestarias, el recorte en 2025 no se concentró en los compromisos rígidos —como pensiones, participaciones o el servicio de la deuda—, sino en la inversión. Al ser uno de los componentes más flexibles del gasto, la inversión física se convirtió en la principal variable de ajuste para contener el déficit público. Ello moderó el desequilibrio fiscal en el corto plazo, pero trasladó el costo hacia el crecimiento y el desarrollo futuros.

En este contexto, **la inversión física ascendió a 770 mmdp (2.2% del PIB)**, lo que implicó una **caída real de 28.4% respecto a 2024 (305 mmdp menos)**. En comparación con el nivel máximo observado en 2014, el recorte es aún más severo: 43% (580 mmdp menos). Además, **el Ejecutivo dejó sin ejercer 10.4% del presupuesto aprobado para el año** —equivalente a 89 mmdp de un total autorizado de 859 mmdp—, lo que profundizó el ajuste más allá de lo avalado por el Congreso.

Con este resultado, la inversión pública alcanzó su punto más bajo desde 2007 en términos reales. Como proporción del PIB, el retroceso fue aún mayor al ubicarse en un nivel similar al observado en 1993. En términos per cápita, la caída también es significativa: se invirtieron 2,352 pesos menos

por persona que en 2024 (cuando el monto fue de 8,125 pesos) y 5,383 pesos menos que en 2014.

El análisis por función muestra contrastes relevantes y permite identificar los sectores donde se concentró el ajuste:

Primero, la inversión de Pemex se redujo a 221.1 mmdp, un recorte de 34.3% (115 mmdp), un monto que no se veía desde 2008. Esta disminución sugiere que los apoyos fiscales otorgados a la empresa no se tradujeron en una mayor inversión productiva, por lo que sus rezagos operativos y de productividad podrían prolongarse.

Segundo, la inversión en transporte cayó a 139 mmdp, una reducción de 44.6% (112 mmdp), y apenas por arriba de lo ejercido en 2021. La contracción responde principalmente a menores recursos destinados al Tren Maya, aunque también refleja las restricciones presupuestarias que enfrenta la nueva administración para impulsar proyectos ferroviarios de pasajeros.

Tercero, la inversión en Seguridad Nacional descendió a 16.4 mmdp, un recorte de 68.2% (35 mmdp). Como se ha documentado, en años previos la Secretaría de la Defensa Nacional transfirió recursos a fideicomisos clasificados bajo esta función, aunque posteriormente se destinaron a proyectos de infraestructura —principalmente de transporte—. La reducción en 2025 está asociada al menor financiamiento de proyectos prioritarios como el Tren Maya y el Corredor Transístmico, administrados por las Fuerzas Armadas.

Finalmente, destaca la caída en inversión en electricidad, que se ubicó en 46.6 mmdp, 24% menos (14.7 mmdp), aunque mayor a lo observado en 2023. Este monto corresponde únicamente a la inversión presupuestaria de la CFE, ya que una parte relevante de su inversión se canaliza [mediante fideicomisos](#), cuya información presenta limitaciones de transparencia y trazabilidad.

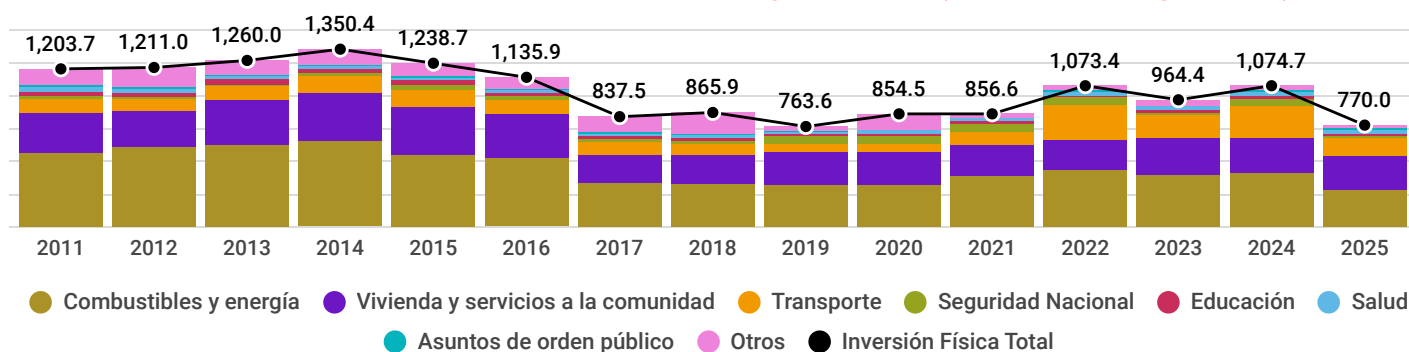
La composición sectorial del ajuste tiene implicaciones profundas. La infraestructura no es un gasto accesorio: constituye una condición habilitante para garantizar derechos —como movilidad, energía y conectividad— y para impulsar el crecimiento económico.

El riesgo es claro: cuando la inversión se utiliza como variable de ajuste fiscal, el equilibrio de corto plazo se alcanza a costa del potencial de largo plazo. Reducir infraestructura hoy implica menores capacidades productivas mañana, mayor presión sobre servicios públicos ya rezagados y un entorno menos atractivo para la inversión privada. En un contexto de bajo crecimiento, debilitar la formación de capital público limita la expansión de la base económica que sustenta la

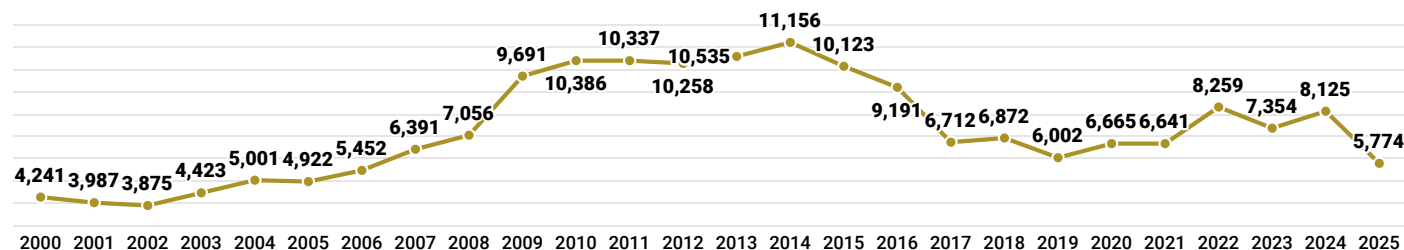
Inversión física por sector

A pesar de la caída del gasto en inversión, la inversión per cápita promedió 5,774 pesos por persona, mientras que en 2019 promedió 6,002 pesos por persona, es decir, una reducción de 3.8% (228 pesos).

Inversión física clasificación funcional. Principales rubros (2000-2025, mmdp de 2025)



Inversión física per cápita (2000-2025)



Elaborado por México Evalúa con información de las Estadísticas Oportunas de la SHCP.

<https://infogram.com/inversion-fisica-por-sec2025-1hnp27e0335yn4g>

recaudación. Así, el ajuste vía inversión no solo posterga proyectos estratégicos, sino que puede erosionar la capacidad futura del Estado para financiar derechos, enfrentar contingencias y sostener la estabilidad de sus propias finanzas.

Uso de deuda para el gasto corriente

La reducción de la inversión como mecanismo de ajuste fiscal cobra mayor relevancia cuando se analiza en paralelo con el uso de la deuda pública. Endeudarse no es, por sí mismo, negativo: prácticamente todos los gobiernos recurren al crédito para suavizar ciclos económicos o financiar proyectos estratégicos. La clave no es la deuda en sí, sino su destino. Cuando se canaliza a inversión productiva —infraestructura, energía, conectividad— puede fortalecer el crecimiento y mejorar el bienestar.

La propia Constitución establece que el endeudamiento debe orientarse a obras que generen ingresos en el futuro. Este principio se resume en la llamada “regla de oro” de las finanzas públicas: la deuda debería financiar inversión, no gasto corriente. Una forma práctica de evaluarlo es comparar el monto de endeudamiento con la inversión física efectivamente realizada.

En 2025, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) ascendieron a 1.7 billones de pesos, mientras que la inversión física fue de 770 mmdp. **En términos simples, por cada peso de deuda contratada, solo 45 centavos se destinaron a inversión; los 55 centavos restantes financiaron gasto corriente**, incluidos los intereses de la deuda, pensiones, programas sociales o apoyos a empresas públicas como Pemex. Se trata de la proporción más baja en favor de la inversión desde 2009, cuando esta metodología es comparable.

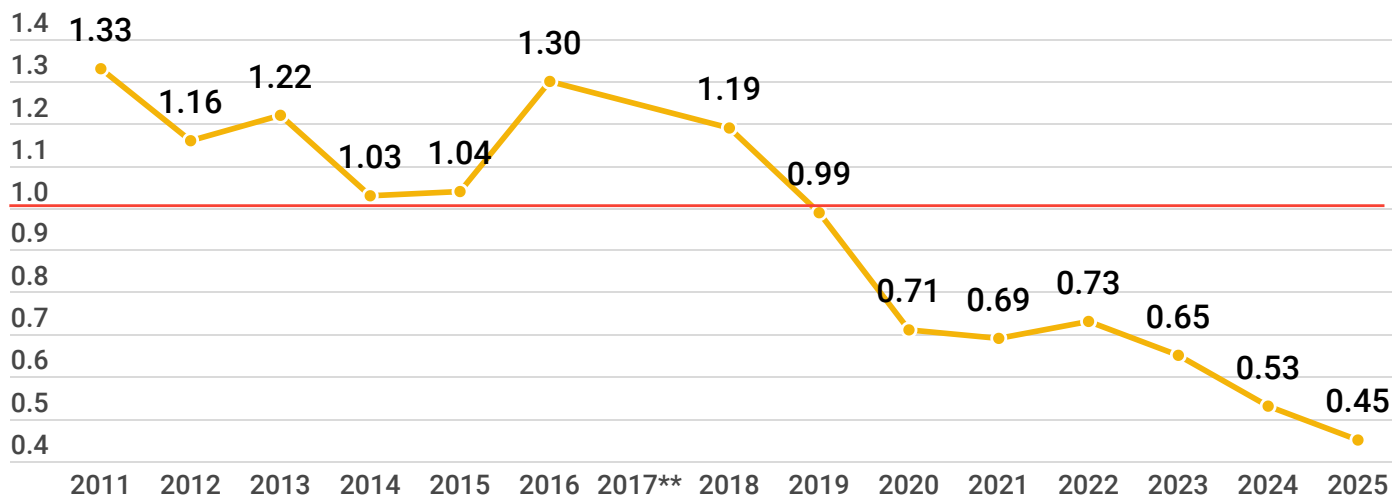
El deterioro es preocupante. Si la deuda no se traduce en activos productivos que impulsen el crecimiento, el país acumula obligaciones sin fortalecer su capacidad futura de pago. En otras palabras, aumenta la carga financiera sin expandir la base económica que debe sostenerla. Esto reduce el margen fiscal de las siguientes administraciones y eleva la probabilidad de ajustes vía mayores impuestos, menor gasto o ambos.

Además, esta tendencia coincide con un crecimiento acelerado del gasto en pensiones —un compromiso rígido— y con la contención o estancamiento del gasto en sectores clave para el desarrollo, como salud, Estado de derecho y cuidados. El

Regla de oro del endeudamiento

La Regla de oro del endeudamiento es que la inversión debe ser mayor a la deuda o por lo menos igual. Para 2025, por cada peso de deuda (línea roja) sólo se destinaron 45 centavos a la inversión.

Regla de oro: proporción inversión física*/endeudamiento: observado (2011-2025**)



Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas.* Incluye sólo el gasto en inversión física (gasto directo en infraestructura, maquinaria y obra pública que crea capital tangible, clave para la productividad a largo plazo). No considera el gasto en inversión financiera (adquisición de activos financieros o aportaciones de capital, que no crean capacidad productiva inmediata) ** En el año 2017 el déficit público medido por los Requerimientos Financieros del Sector Público, presentó su valor más bajo debido al proceso de consolidación fiscal de ese año. Por este motivo, la relación inversión/endeudamiento se vuelve desproporcional por lo cual se evitó poner el dato por temas visuales.

<https://infogram.com/anual-regla-de-oro-deuda-inversion-1h1749wqegq0q2z>

resultado es una estructura presupuestaria cada vez más inflexible: más recursos destinados a obligaciones corrientes y menos a inversión estratégica.

En conjunto, estos elementos apuntan al deterioro en la sostenibilidad de las finanzas públicas. No se trata solo del tamaño del déficit o de la deuda en un año determinado, sino de la calidad del gasto y de su capacidad para sostener el crecimiento en el tiempo. Atender este desequilibrio es indispensable para evitar que los costos del ajuste se acumulen y se trasladen al futuro.

A continuación, presentaremos nuestras propuestas para fortalecer la sostenibilidad fiscal y reorientar el gasto público hacia una senda más equilibrada.

Recomendaciones de política pública

Las recomendaciones que se presentan a continuación forman un conjunto articulado orientado a fortalecer de manera simultánea la sostenibilidad fiscal, la legitimidad institucional y el crecimiento económico. No se trata de medidas aisladas, sino de una arquitectura coherente de reglas, incentivos y mecanismos de gobernanza que buscan ampliar la base tri-

butaria, mejorar la calidad del gasto y proteger el espacio fiscal de mediano y largo plazo.

En el plano macrofiscal, proponemos impulsar el crecimiento como motor de fortalecimiento recaudatorio, corregir distorsiones que afectan la formalización —como el diseño del Resico— y recuperar la disciplina mediante reglas fiscales más robustas, control integral del endeudamiento y marcos plurianuales de planeación.

En paralelo, se plantean **reformas a la gobernanza de las empresas públicas** relativas a los apoyos fiscales, que incluyen: profesionalización de consejos, creación de una entidad central de propiedad y definición de mandatos claros. El objetivo es evitar que el balance público absorba las pérdidas operativas recurrentes sin mejoras estructurales.

El compendio también integra propuestas para blindar y hacer más eficiente el **gasto en derechos sociales —cuidados, salud y medicamentos—** mediante garantías presupuestarias, metas claras y mecanismos de trazabilidad, asegurando progresividad sin comprometer la estabilidad fiscal.

Finalmente, se incorpora el fortalecimiento del **Estado de derecho y la seguridad pública**, mediante reglas de fi-

nanciamiento estables, criterios técnicos de asignación y evaluación de resultados.

En conjunto, estas medidas conforman una estrategia integral: crecimiento con responsabilidad fiscal, disciplina con flexibilidad contracíclica, y gasto público orientado a resultados y sostenibilidad institucional.

Contexto Macro Fiscal

1. Impulsar el crecimiento para fortalecer las finanzas públicas

La evidencia internacional sugiere que el crecimiento económico sostenido es una vía eficaz para ampliar la base tributaria sin recurrir a aumentos abruptos de impuestos. Experiencias como las de Corea del Sur, Alemania y Canadá muestran que una expansión fiscal orientada a inversión productiva en infraestructura, innovación y educación, genera efectos multiplicadores positivos sobre el empleo formal y la productividad, fortaleciendo la recaudación en el mediano plazo (Cho & Yoon, 2023).

Más que depender de incrementos de tasas, el fortalecimiento de la recaudación puede lograrse ampliando la base tributaria mediante un mayor dinamismo económico y esquemas de formalización apoyados en incentivos temporales y simplificación administrativa. Bajo este enfoque, el crecimiento económico se convierte en un instrumento central de sostenibilidad fiscal, al permitir mayores ingresos públicos en el mediano plazo sin comprometer la competitividad ni la estabilidad macroeconómica.

2. Rediseñar el Resico como instrumento de formalización

El Régimen Simplificado de Confianza fue concebido para fomentar la formalización y reducir costos administrativos para los contribuyentes de menor escala. No obstante, su diseño facilita que unidades económicas que deberían tributar como personas morales —donde el ISR alcanza 30% sobre la utilidad gravable— opten por operar y facturar como personas físicas bajo este régimen en el que sólo pagan tasas de entre 1% y 2.5% sobre ingresos. Este diferencial no sólo disminuye la recaudación, sino que desincentiva el tránsito hacia estructuras empresariales más complejas al reducir el atractivo de crecer, invertir o formalizar plenamente la actividad productiva.

Una consecuencia particularmente relevante es la distorsión en las relaciones laborales. En lugar de incorporar trabajadores subordinados a la nómina y cubrir cuotas obrero-patronales, algunas unidades económicas simulan esquemas

de prestación de servicios aun cuando exista subordinación económica y operativa. Aunque estas prácticas son ilegales, el diseño actual facilita su adopción al disminuir el costo fiscal relativo. Además, las personas físicas bajo Resico no están obligadas a realizar aportaciones a la seguridad social por cuenta propia, lo que limita la base de financiamiento del sistema y permite que una actividad sea formal en lo fiscal, pero informal en lo laboral.

Asimismo, el régimen no incorpora incentivos a la inversión productiva, pues el impuesto se calcula sobre ingresos sin reconocer la acumulación de capital. Esto genera incentivos de corto plazo para mantener operaciones en pequeña escala y contener inversiones, con efectos adversos sobre productividad y crecimiento.

Frente a ello, nuestra propuesta es rediseñar el Resico como un instrumento de formalización progresiva. Esto implica las siguientes medidas: 1) Delimitar estrictamente el régimen de autoempleo con un umbral reducido de ingresos y reglas anti-simulación. 2) Crear un Resico empresarial para personas físicas con trabajadores o activos productivos relevantes, con tasas acordes a su capacidad contributiva. 3) Incorporar incentivos condicionados a la formalización laboral y al pago de cuotas de seguridad social. 4) Reconocer parcialmente la inversión productiva bajo reglas acotadas. 5) Establecer su carácter transitorio con transición gradual hacia esquemas empresariales formales. Por último: 6) Excluir a personas físicas de altos ingresos en servicios profesionales para restablecer la progresividad. En conjunto, estas medidas permitirían reducir la informalidad, ampliar la base contributiva y fortalecer la sostenibilidad del sistema de seguridad social sin sacrificar simplicidad administrativa.

3. Agilizar devoluciones para mejorar la liquidez y la confianza tributaria

En México, las devoluciones y compensaciones deben recuperar su función operativa y dejar de utilizarse como un instrumento indirecto de fiscalización, ya que ello afecta la liquidez de los contribuyentes —en particular, de las empresas— y debilita la certidumbre jurídica. Los sistemas basados en análisis de riesgo permiten automatizar devoluciones para contribuyentes cumplidos y concentrar las revisiones en casos de mayor riesgo fiscal.

Un referente claro es Estonia, donde el sistema de E-Tax, apoyado en declaraciones prellenadas, ha reducido errores y costos administrativos, permitiendo devoluciones en plazos de hasta cinco días. Este enfoque ofrece una ruta para fortalecer el cumplimiento voluntario y la eficiencia del sistema tributario mexicano (European Commission, 2019).

4. Fortalecer la transparencia y la gobernanza de la fiscalización tributaria

Para fortalecer la gobernanza del proceso de fiscalización tributaria, proponemos un esquema integral basado en dos pilares complementarios: transparencia estructural con información pública agregada y anonimizada, y robustecimiento institucional de la figura del Ombudsman o Defensor del Contribuyente que, en México, es la Procuraduría para la Defensa del Contribuyente (Prodecon).

En materia de transparencia, la autoridad tributaria debería publicar estadísticas periódicas, agregadas y sin datos identificables, que permitan evaluar la distribución y resultados de las auditorías. Esta información debería distinguir estos cinco elementos: 1) Auditorías distribuidas por tamaño del contribuyente, sector económico, régimen fiscal y región geográfica, para identificar posibles concentraciones. 2) Principales tipos de inconsistencias que detonan las revisiones. 3) Duración promedio y mediana de las auditorías. 4) Uso de medidas cautelares, como embargos o cancelación de sellos digitales. 5) Porcentaje de auditorías que derivan en determinación y cobro de créditos fiscales, en autocorrecciones, en cancelaciones administrativas o en resoluciones adversas a la autoridad. Este nivel de desagregación permitiría evaluar la efectividad y proporcionalidad de la fiscalización, así como ofrecer mayor rendición de cuentas sin vulnerar el secreto fiscal.

De manera complementaria, como mecanismo institucional de equilibrio dentro del sistema tributario, es indispensable fortalecer la figura de la Prodecon como Ombudsman del Contribuyente. Ello implica las siguientes directrices: 1) Avanzar hacia el carácter vinculante de sus recomendaciones en casos de violaciones acreditadas a derechos. 2) Establecer mecanismos formales para identificar patrones recurrentes y escalar problemáticas sistémicas. 3) Garantizar un presupuesto suficiente y estable acorde con el tamaño y complejidad del sistema fiscal.

En 2025 el gasto de esta institución fue de 677 mdp, 44% menos (537 mmdp) que en 2015. El debilitamiento presupuestario de la institución se refleja en la reducción de su capital humano y, con ello, de su capacidad de respuesta. En 2018 contaba con 602 plazas autorizadas de estructura, pero en 2024 cayó a 533 plazas, según los datos más recientes de la Cuenta Pública.¹⁰ En este mismo periodo, sus servicios de asesoría cayeron de 221 mil a 175 mil, mientras que sus servicios de representación legal gratuitos pasaron de 11.2 mil solicitudes atendidas a 7.5 mil solicitudes atendidas.

5. Contrarrestar el uso no productivo de la deuda pública

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece, a través del principio de **Equilibrio Presupuestario sin Inversión**, que el déficit sólo puede equivaler al monto de la inversión pública prevista en el ejercicio fiscal. Este diseño busca asegurar que el endeudamiento se destine exclusivamente a fines productivos, en línea con el artículo 73 constitucional, que señala que la deuda debe contratarse para obras que generen ingresos. Sin embargo, el límite efectivo al déficit depende de cómo se defina “inversión” en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF), lo que ha permitido ampliar progresivamente su alcance: primero a inversión física y, desde 2022, a inversiones financieras.

Esta ampliación ha desvirtuado el principio económico y jurídico de la regla, ya que una parte significativa de las llamadas “inversiones financieras” corresponde a transferencias para cubrir pasivos —principalmente de empresas públicas—. En otras palabras, la deuda se usa para financiar pago de deuda. En los últimos años, el déficit presupuestario ha superado incluso el monto total de la inversión pública, incumpliendo en los hechos el límite previsto en la LFPRH. El resultado es un deterioro de la regla fiscal, menor transparencia sobre el esfuerzo estructural y mayores riesgos para la sostenibilidad de la deuda pública.

Para asegurar que el endeudamiento público se destine efectivamente a inversión productiva, es fundamental restituir la integridad del Equilibrio Presupuestario sin Inversión mediante una definición estricta y homogénea de inversión productiva en la LFPRH y en la ILIF, excluyendo explícitamente las inversiones financieras destinadas a cubrir pasivos. La experiencia de países como Reino Unido, Corea del Sur, Chile y Austria muestra que el uso sostenible de la deuda se apoya en planes de inversión de largo plazo, evaluaciones de viabilidad y mecanismos de seguimiento (Choi et al., 2024; Manescu, 2021).

Recomendamos fortalecer los sistemas de evaluación y registro, establecer criterios claros para contratar deuda en contextos de altas tasas de interés, e incorporar análisis de impacto presupuestario que eviten que el servicio de la deuda supere el crecimiento de la inversión pública y comprometa el espacio fiscal futuro.

6. Unificar la medición y el control del endeudamiento público

Aunque la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece techos de endeudamiento, en la

¹⁰ Cuenta Pública 2018 y 2024. Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos y Notas a los Estados Financieros.

práctica sólo regula el endeudamiento neto aprobado en la Ley de Ingresos, que es una medida parcial. En cambio, el indicador más amplio y relevante para evaluar la sostenibilidad fiscal —los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)— no está sujeto a aprobación directa del Congreso ni a un límite vinculante.

Esta diferencia genera una “paradoja”: el Gobierno puede cumplir formalmente con el techo de endeudamiento neto autorizado, mientras el déficit amplio (RFSP) supera sistemáticamente las metas fiscales. Esto ocurre porque los RFSP incluyen obligaciones que no están bajo el control estricto de la LFPRH, como pasivos contingentes, deuda de empresas públicas, uso de activos financieros o adeudos con proveedores. El resultado es un marco que controla sólo una fracción del déficit total y permite un sobreendeudamiento sin incumplir formalmente la ley.

Para fortalecer la responsabilidad hacendaria, es necesario reformar la LFPRH y su reglamento para que el control legal abarque la totalidad de los pasivos generados por el Sector Público, tomando como referencia el balance amplio (RFSP) y no sólo el endeudamiento neto.

7. Establecer regla fiscal de segunda generación

México cuenta actualmente con reglas fiscales de “primera generación” —una de balance equilibrado y otra de gasto estructural— que han demostrado ser insuficientes para contener el crecimiento del déficit y garantizar la sostenibilidad de la deuda. La regla de balance permite, por ejemplo, excluir la inversión de Pemex, lo que en la práctica facilita déficits aun cuando formalmente se reporte equilibrio. Además, las cláusulas de escape y los cambios en la definición de inversión han dado margen a prácticas de contabilidad discrecional. Por su parte, la regla de gasto estructural también tiene ambigüedades: excluye componentes relevantes y crecientes del gasto —como pensiones y costo financiero—, depende de estimaciones potencialmente optimistas del crecimiento económico y permite rebasar sus límites con justificación administrativa. En conjunto, el diseño actual de estas reglas no ha evitado el aumento del déficit ni generado ahorros en periodos de bonanza.

La propuesta es transitar hacia una regla fiscal de “segunda generación”, específicamente un Balance Presupuestario Cíclicamente Ajustado (BPCA). Este esquema ajusta las metas fiscales según la posición de la economía en el ciclo: permite mayor déficit en recesiones, pero obliga a generar superávits o ahorros en etapas de crecimiento acelerado o ingresos extraordinarios. Su implementación requiere estimaciones técnicas transparentes del PIB potencial y mecanismos institucionales sólidos —idealmente con participación de un consejo fiscal independiente— para evitar discrecionalidad. Experiencias como la de Chile muestran que este tipo de

regla fortalece la disciplina fiscal sin sacrificar flexibilidad, promueve una política contracíclica y contribuye a la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo.

8. Establecer marcos fiscales de gasto de mediano y largo plazos

Los marcos fiscales son esquemas plurianuales por medio de los cuales el Estado define objetivos para conducir de manera ordenada la evolución de las finanzas públicas. Los marcos fiscales no se clasifican por el número de años que proyectan, sino por el nivel de detalle de sus estimaciones.

En el nivel más básico se encuentran los **Marcos Macro Fiscales de Mediano Plazo (MMMP)**, que incluyen proyecciones macroeconómicas, estimaciones fiscales agregadas y análisis de sostenibilidad de la deuda, fundamentales para fijar metas de déficit, deuda y gasto. En un segundo nivel están los **Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo (MPMP)**, que incorporan, además, proyecciones de gasto para unidades administrativas como secretarías o empresas públicas. Finalmente, los **Marcos de Gasto de Mediano y Largo Plazo (MGMLP)** añaden un componente programático y de resultados, integrando metas, indicadores de desempeño y análisis costo-beneficio para evaluar la calidad y efectividad del gasto. (Ardanaz, M. et. al. 2019)

En México, únicamente se cuenta con el nivel más básico: un MMMP contenido en los **Criterios Generales de Política Económica (CGPE)**. Este documento presenta proyecciones a más de un año de los principales agregados fiscales —ingresos, gasto y deuda pública— así como de variables macroeconómicas clave como inflación, tasa de interés, crecimiento económico, tipo de cambio y precio del petróleo. Sin embargo, no existen proyecciones plurianuales del gasto desagregadas por función, ramo o programa presupuestario. Es necesario avanzar hacia un MGMLP.

Apoyos a Pemex y gobernanza de la empresa

1. Condicionar apoyos a Pemex a mejoras en su rentabilidad

Las transferencias a Petróleos Mexicanos deben sujetarse a condiciones explícitas establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), de modo que cualquier apoyo público esté vinculado desde su diseño a **condicionalidades estructurales claras, verificables y exigibles**. Incorporar estas condiciones de manera previa al otorgamiento de recursos es fundamental para proteger la sostenibilidad fiscal y evitar que los apoyos se conviertan en obligaciones recurrentes sin mejoras sustantivas en la viabilidad financiera de la empresa.

Por ejemplo, en Sudáfrica, el rescate de la empresa pública de energía Eskom se condicionó a un proceso de reestructuración y mejora de la gobernanza. Si bien tuvo efectos fiscales limitados por el incremento previo de la deuda, la medida subraya la importancia de establecer condiciones claras, exigibles y previas al otorgamiento de apoyos públicos (Gómez Ayala & Aldave, 2025).

Así, deben establecerse reglas que condicionen las transferencias a Pemex y a otras empresas estatales al cumplimiento de **metas medibles de desempeño, productividad y viabilidad financiera**, e incorporarlas en los límites fiscales de mediano plazo. Asimismo, es necesario implementar mecanismos de control parlamentario con informes periódicos y evaluaciones independientes. De este modo se garantiza que los recursos destinados a su fortalecimiento no comprometan prioridades sociales ni desplacen inversión pública estratégica.

2. Crear una Entidad Central de Propiedad del Estado para las empresas públicas

Bajo el modelo vigente, empresas como Pemex y CFE reportan a la Sener, mientras que otras entidades están adscritas a distintas dependencias. Esta estructura genera, entre otros inconvenientes, riesgos de conflicto de interés —al coincidir en una misma secretaría el rol de formulador de política y presidente del consejo—, heterogeneidad en estándares de gobierno corporativo y ausencia de evaluación comparativa sistemática del desempeño. Aunque la SHCP ejerce control presupuestario y financiero, no funge como propietario estratégico ni supervisor integral de la gobernanza corporativa.

Ante ello, recomendamos transitar de un modelo descentralizado y sectorizado hacia la creación de una Entidad Central de Propiedad del Estado (*Ownership Entity*) con mandato técnico y especializado. Esta medida fortalece la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de las empresas públicas.

Este nuevo organismo separa claramente las funciones de diseño de política pública que actualmente ejercen las secretarías coordinadoras de sector. La centralización de la función de propiedad no implica recentralizar la operación de las empresas, sino profesionalizar la representación del Estado como accionista. De esta manera se reducen conflictos de interés, se fortalece la supervisión estratégica del patrimonio público y se alinea el desempeño de las empresas estatales con objetivos claros de sostenibilidad financiera y creación de valor para la ciudadanía.

Este diseño requiere autonomía técnica y un mandato legal claro y personal especializado en finanzas corporativas y

gobierno corporativo. Sus funciones incluirían: 1) Definir lineamientos homogéneos de desempeño, transparencia y remuneraciones. 2) Nombrar y evaluar consejeros con criterios técnicos. 3) Consolidar reportes comparativos del desempeño financiero y operativo de todas las empresas públicas. 4) Establecer metas claras de rentabilidad y creación de valor público. Este modelo es consistente con las Directrices de la OCDE y con experiencias como el Sistema de Empresas Públicas en Chile, la Agencia de Participaciones Estatales (*Agence des participations de l'État*) de Francia o el modelo Inversiones del Gobierno del Reino Unido (*UK Government Investments*).

3. Profesionalizar los Consejos de Administración

Para alinearse con las Directrices de la OCDE, México debería reformar la gobernanza de sus empresas estatales. Sobre todo, profesionalizar sus **Consejos de Administración**, así como establecer una clara separación entre las funciones de propiedad, regulación y operación.

Actualmente, en empresas como Pemex y CFE, integrantes del gabinete —como la Sener— presiden los Consejos. Esta práctica genera un **conflicto estructural al concentrar en una misma figura el rol de regulador, formulador de política pública y supervisor corporativo**. Ello debilita la neutralidad competitiva, expone a las empresas a decisiones de corto plazo asociadas al ciclo político y reduce la capacidad del Consejo para ejercer supervisión objetiva sobre la dirección general.

La reforma debería contemplar tres elementos centrales: 1) Sustituir la presidencia política del Consejo por perfiles técnicos e independientes con deber fiduciario hacia la empresa. 2) Separar formalmente los cargos de Presidente del Consejo (*Chair*) y Director General (*CEO*), garantizando un sistema de contrapesos efectivo. 3) Avanzar hacia un modelo de propiedad estatal centralizado o coordinado, ejercido por una entidad técnica especializada y no por ministerios sectoriales.

La separación entre el *Chair* y el *CEO* es particularmente relevante para asegurar supervisión independiente, evitar la concentración excesiva de poder y proteger la estrategia de largo plazo frente a presiones coyunturales. Cuando una sola persona ejerce ambos cargos, tiene el control tanto de la gestión operativa (*CEO*) como de la supervisión de esa misma gestión (*Chair*). En conjunto, estas medidas fortalecerían la rendición de cuentas, mejorarían la disciplina financiera y permitirían que las empresas públicas operen bajo estándares profesionales comparables a los de las mejores prácticas internacionales.

4. Establecer un mandato claro, jerarquizado y medible para las empresas públicas

Para fortalecer la gobernanza y la rendición de cuentas de las empresas estatales, es indispensable definir un **mandato claro, jerarquizado y medible**, plasmado en una política de propiedad explícita del Estado.

El caso de Pemex ilustra este desafío. Tras la reforma reciente, su mandato transitó de un enfoque explícitamente comercial, orientado a la generación de valor para el Estado, hacia uno centrado en “soberanía energética” y función social. Sin una jerarquía clara entre objetivos comerciales y políticos, la empresa enfrenta un problema de “doble resultado” (*double bottom line*). Es decir, puede justificar pérdidas financieras como cumplimiento de un deber social o, inversamente, priorizar metas financieras sin claridad sobre su obligación pública. Esta ambigüedad debilita la rendición de cuentas, pues no existe un indicador único y verificable de desempeño.

El mandato de Pemex debe traducirse en **objetivos explícitos con indicadores verificables y horizonte temporal definido**, diferenciando metas comerciales de metas de política pública y estableciendo una jerarquía clara entre ellas.

Para **soberanía energética**, se deben fijar indicadores concretos como: porcentaje de autosuficiencia en gasolinas y diésel, reducción de importaciones netas y utilización efectiva del sistema de refinación, junto con el costo fiscal explícito de sostener estos objetivos.

En **producción de petróleo y gas**, definir metas de plataforma de producción, costo por barril y reposición de reservas.

En **solvencia financiera**, establecer parámetros mínimos obligatorios como razón deuda/EBITDA¹¹, flujo de caja, margen operativo y cobertura de intereses.

Un mandato claro no sólo mejora la disciplina interna, también envía señales de certidumbre a inversionistas y acreedores. Cuando los objetivos son medibles y los costos de política pública son transparentes, se fortalece la sostenibilidad financiera, se facilita la supervisión parlamentaria y se evita que el balance de la empresa se convierta en un vehículo opaco de subsidios implícitos.

5. Establecer un sistema homogéneo de información y un Informe Agregado Anual de Empresas Públicas

México debería avanzar hacia un sistema integral que garantice **comparabilidad, homogeneidad y consolidación**

de la información financiera y operativa de todas sus entidades comerciales.

En primer lugar, es indispensable armonizar los marcos contables bajo estándares internacionales comparables. Actualmente, mientras Pemex y CFE reportan bajo Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS), otras entidades comerciales utilizan criterios de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, lo que impide comparar indicadores clave como rentabilidad, depreciación, apalancamiento o pasivos contingentes.

Recomendamos establecer un estándar contable homogéneo para todas las empresas públicas con actividad comercial, acompañado de lineamientos técnicos comunes sobre métricas de desempeño financiero y operativo. Asimismo, la información debería concentrarse en una **plataforma única en formato de datos abiertos**, que permita análisis comparativos y seguimiento longitudinal.

En segundo lugar, el Estado debería publicar anualmente un **Informe Agregado de Empresas Públicas**, distinto a la Cuenta Pública presupuestaria. Este informe —emitido por la SHCP o idealmente por una **Entidad Central de Propiedad del Estado**— debería consolidar el valor total de la cartera de empresas estatales, su desempeño financiero combinado, niveles de deuda, transferencias recibidas y dividendos o retornos entregados al erario. El objetivo es presentar una visión clara del Estado como accionista: cuánto valen sus empresas, cuánto rinden y cuál es su impacto neto en las finanzas públicas.

Con estas medidas se fortalecería la transparencia, se facilitaría la evaluación comparativa entre sectores y se mejoraría la rendición de cuentas sobre el uso del patrimonio público. Todo ello acercaría a México a los estándares internacionales de gobernanza corporativa recomendados por la OCDE.

Hacia un verdadero Sistema Nacional de Cuidados

1. Garantizar financiamiento sostenible del Sistema de Cuidados

Para asegurar la sostenibilidad y expansión del Sistema Nacional de Cuidados, proponemos consolidar su marco normativo y establecer un modelo de financiamiento estable, suficiente y progresivo que articule definición jurídica, obligaciones presupuestarias y mecanismos específicos para el cuidado infantil.

En primer lugar, se debe incorporar en la legislación una **definición integral y operativa de cuidados** que funcione como criterio vinculante para la programación presupuesta-

¹¹ Siglas de *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization*, traducible como: Beneficios antes de Intereses, Impuestos, Depreciaciones y Amortizaciones.

ria. Esto permitirá delimitar con precisión qué servicios integran el sistema y evitar la incorporación de programas que no tienen como objeto los cuidados directos, como ocurre actualmente en el Anexo 31. Asimismo, la norma debe establecer **garantías presupuestarias explícitas**, con metas cuantificables y una ruta multianual de financiamiento vinculada a cobertura, calidad y expansión progresiva.

En segundo lugar, es indispensable reconocer la **obligación legal del Estado de garantizar recursos suficientes y sostenidos**, creando mecanismos que protejan el presupuesto de recortes discrecionales. En esta línea, proponemos la creación de **fondos solidarios de financiamiento para cuidados infantiles**, como recomienda ONU Mujeres, que aseguren una inversión pública mínima anual, reduzcan la fragmentación entre esquemas contributivos y no contributivos, y permitan ampliar la cobertura con equidad territorial.

Estos fondos deberán nutrirse de fuentes públicas estables —rentas generales, impuestos específicos y aportaciones de los distintos niveles de gobierno— y podrán contemplar pagos complementarios progresivos, diseñados para no generar barreras de acceso.

Experiencias internacionales muestran la viabilidad de este enfoque. En Uruguay, la normativa delimita con claridad qué servicios integran el sistema de cuidados, lo que facilita la identificación precisa del gasto público asociado. Por su parte, en España, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) establece obligaciones financieras compartidas entre distintos niveles de gobierno, fortaleciendo la corresponsabilidad institucional.

2. Establecer metas vinculantes de cobertura en cuidados infantiles

Recomendamos **definir metas nacionales de cobertura** en educación y cuidado de la primera infancia, alineadas con estándares internacionales para avanzar progresivamente hacia la universalización del servicio. Como ejemplo, la Comisión Europea se ha propuesto para 2030 la prestación de servicios con una cobertura de 33% a menores de tres años y de hasta 90% a infantes de tres años en adelante. Estas metas deben incorporar criterios territoriales y poblacionales, priorizando zonas con alta pobreza, informalidad laboral y oferta institucional limitada.

El **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030**, en su **Eje Transversal 1 sobre Igualdad sustantiva y derechos de las mujeres**, señala en su estrategia 2.4 (sociedad de cuidados) que se ampliará la oferta de servicios de cuidado durante la primera infancia, pero no especifica qué tipo de servicios ni establece una meta concreta de cobertura

para el próximo sexenio. Este vacío se hace más evidente al contrastarlo con el objetivo del Plan Sectorial de Educación, que sólo se propone garantizar la educación de la primera infancia, un nivel educativo cuya tasa de cobertura nacional, en su etapa inicial, es de apenas el 4%.

Es fundamental mejorar las condiciones laborales en el sector de cuidados. La experiencia internacional demuestra que invertir en este ámbito es clave para atraer y retener talento en un sector históricamente marcado por salarios bajos, alta rotación y precariedad. Mejorar remuneraciones, profesionalizar el sector y certificar competencias permite elevar la calidad del servicio, al tiempo que también se enfrenta la escasez de personal al aprovechar su potencial como generador de empleo formal.

3. Facilitar mecanismos alternos de cuidados

Europa y Estados Unidos han generado evidencia de que las cooperativas de cuidados pueden integrarse exitosamente como prestadores complementarios cuando operan con financiamiento público, estándares de calidad y supervisión adecuada. En este contexto, proponemos implementar en México un modelo piloto de incubación de cooperativas de cuidados que articule la participación del Estado, el sector privado y las personas cuidadoras, acompañado de un marco legal que establezca estándares mínimos de calidad.

Complementariamente, el piloto debe fortalecer la capacitación y profesionalización mediante un sistema escalonado de certificaciones. Es también conveniente apoyarse en una plataforma público-privada que facilite la vinculación entre personas cuidadoras certificadas y la población usuaria, para ampliar la cobertura con servicios accesibles y de calidad.

Gasto público en Salud

1. Establecer mecanismos integrales para el financiamiento de la salud pública

Transitar del reconocimiento formal del derecho a la salud hacia **un conjunto de mecanismos jurídicos y financieros articulados que aseguren su garantía efectiva**, mediante el diseño de reglas que otorguen estabilidad, suficiencia y progresividad al financiamiento del sector y reduzcan su vulnerabilidad presupuestaria. Para ello, proponemos incorporar los siguientes instrumentos complementarios:

En primer lugar, integrar en la legislación la **prohibición de reducciones interanuales reales del presupuesto en salud**, en concordancia con el principio de progresividad establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En segundo lugar, establecer **pisos mínimos de gasto público en salud**, tomando como referencia la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que señalan que un gasto público equivalente al 6% del PIB es condición necesaria para avanzar hacia la cobertura universal.

En tercer lugar, incorporar mecanismos de ajuste dinámico vinculados a las necesidades demográficas y epidemiológicas, como ocurre en Portugal con la Ley de Bases de la Salud (*Lei de Bases da Saúde*; Lei n.º 95/2019), que contempla esquemas de financiamiento per cápita ajustados por edad, cronicidad y fragilidad. Este enfoque demuestra la importancia de transitar hacia un modelo de financiamiento basado en determinantes de necesidad poblacional, que combine suficiencia, estabilidad y criterios técnicos de asignación.

2. Crear un Anexo Presupuestario específico para la población sin seguridad social

Debe establecerse un mecanismo presupuestario para identificar, dar seguimiento y evaluar de manera transparente los recursos destinados a la población sin seguridad social. Esto se vuelve muy relevante ante un sistema de salud fragmentado y altamente dependiente del financiamiento federal. La ausencia de un anexo específico en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) limita la trazabilidad del gasto y dificulta la rendición de cuentas sobre la suficiencia y progresividad de los recursos asignados.

Recomendamos crear un **Anexo Presupuestario para la Población sin Seguridad Social** dentro del PEF, construido a partir de una metodología clara y pública, mediante mesas de trabajo que incluyan a personal de salud, organismos internacionales, sociedad civil y representantes de pacientes. Este anexo deberá delimitar con precisión los programas, acciones y montos efectivamente dirigidos a este segmento poblacional, para evitar la dispersión y la inclusión de programas cuyo objetivo principal no sea la atención de esta población, como ya ha ocurrido en otros ejercicios presupuestarios sin criterios técnicos transparentes.

La experiencia internacional respalda este enfoque. En Chile, el Presupuesto con Enfoque de Derechos Sociales permite concentrar y visibilizar el gasto orientado a la garantía de derechos fundamentales, incluyendo salud. Asimismo, la OMS y la OCDE recomiendan utilizar clasificaciones presupuestarias específicas para monitorear el financiamiento destinado a la cobertura universal, como condición para evaluar equidad, suficiencia y sostenibilidad fiscal.

3. Establecer garantías presupuestarias plurianuales para medicamentos e infraestructura en salud

Para reducir el desabasto, la fragmentación del gasto y la vulnerabilidad presupuestaria del sector salud, recomendamos incorporar dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) reglas de protección mínima para el gasto en medicamentos, así como para la inversión en infraestructura y equipamiento médico. Estas garantías deben traducirse en pisos de financiamiento explícitos que impidan reducciones discrecionales y aseguren continuidad en la provisión de insumos esenciales y en el mantenimiento y renovación de activos estratégicos.

Asimismo, es necesario adoptar mecanismos de planeación plurianual que permitan programar adquisiciones consolidadas, mantenimiento mayor y reposición tecnológica bajo una lógica de mediano plazo. La previsibilidad financiera contribuiría a reducir compras emergentes a sobreprecio, evitar ciclos de desabasto derivados de la incertidumbre anual y fortalecer la eficiencia del gasto. En este marco, la operación de la Megafarmacia del Bienestar y del componente de Farmacias del Bienestar dentro del programa Salud Casa por Casa debe contar con reglas de operación claras, esquemas presupuestarios transparentes e indicadores de desempeño que permitan evaluar sus costos logísticos, su sostenibilidad financiera y su impacto en la cobertura y calidad del servicio.

De manera complementaria, proponemos la creación de un **Fondo Estratégico Federal de Medicamentos**, inspirado en los Fondos Estratégicos promovidos por la OPS, que articule compras consolidadas entre entidades federativas, fortalezca el poder de negociación frente a proveedores y reduzca desigualdades territoriales en el acceso. Experiencias internacionales muestran la viabilidad de estos instrumentos: Chile ha establecido mecanismos de protección financiera para tratamientos de alto costo mediante la Ley Ricarte Soto, mientras que el Reino Unido ha implementado presupuestos multianuales protegidos para medicamentos esenciales e inversión hospitalaria.

4. Fortalecer la gobernanza y transparencia del Fonsabi

Recientes modificaciones a la **Ley General de Salud (LGS)** reconfiguraron la gobernanza del Fondo de Salud para el Bienestar (Fonsabi), eliminando la obligación de destinar porcentajes mínimos de sus recursos —como el 8% para enfermedades de alto costo, el 2% para infraestructura y el 1% para abasto de medicamentos— y trasladando la asignación completa de recursos al criterio del Comité Técnico del fideicomiso. Si bien esta mayor flexibilidad presupuestaria pue-

de facilitar ajustes según prioridades emergentes, también incrementa la opacidad y reduce la previsibilidad del gasto, con el riesgo de que disminuyan recursos destinados a grupos vulnerables si no se establecen contrapesos adecuados.

Para contrarrestar estos riesgos, recomendamos **robustecer el marco de gobernanza del Fonsabi** mediante la definición explícita, en su reglamentación y en la propia LGS, de las atribuciones y responsabilidades del Comité Técnico, así como de **criterios técnicos objetivos y vinculantes** para la autorización y reasignación de recursos. Estos criterios deben asegurar que prioridades clave —como la atención de padecimientos de alto costo y la infraestructura de salud— no queden sujetas a decisiones discrecionales.

Es indispensable incorporar **obligaciones de transparencia activa**, que incluyan la publicación periódica de actas, acuerdos, criterios de asignación y resultados del gasto, así como informes trimestrales detallados sobre el uso de recursos y los servicios financiados a través de los convenios de intercambio. Esto permitirá mejorar la trazabilidad del gasto y fortalecer la rendición de cuentas ante la sociedad.

Finalmente, recomendamos **reorganizar el órgano rector del Fonsabi** para incorporar la participación vinculante de personas usuarias del sistema de salud, organizaciones de pacientes y especialistas técnicos independientes, con facultades formales de supervisión y evaluación. La experiencia internacional respalda este enfoque: en Brasil, los Consejos de Salud con participación social supervisan los recursos en todos los niveles de gobierno; en Reino Unido, los sistemas integrados de atención distribuyen recursos con fórmulas transparentes basadas en variables demográficas y epidemiológicas. Adoptar estos principios fortalecerá la legitimidad institucional del Fonsabi y contribuirá a una asignación más equitativa y eficaz que garantice el derecho a la salud. (Campos, 2015; CEP Chile, 2020; Charles, 2022) .

Gasto público en Estado de derecho

1. Establecer un piso mínimo para el gasto en Estado de derecho

Recomendamos **incorporar en la LFPRH o en el PEF una regla fiscal que establezca un piso mínimo de gasto destinado al Estado de derecho**, no inferior a un porcentaje del presupuesto total o del PIB, con revisiones periódicas basadas en evidencia. Este tipo de reglas permite reducir la volatilidad anual de las asignaciones y proteger el financiamiento de funciones esenciales como justicia, seguridad y procuración de justicia. Experiencias comparadas muestran su viabilidad: en Panamá, por ejemplo, se establece una re-

gla presupuestaria explícita que garantiza al Poder Judicial no menos del 3% del presupuesto de la Administración Central (Rosales García, s. f.).

Asimismo, el Relator Especial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó en 2009 que el presupuesto del Poder Judicial se incremente progresivamente y se vincule a un porcentaje fijo del PIB. En sus informes se señala que dicho presupuesto debería ubicarse entre el 2% y el 6% del presupuesto nacional; Costa Rica, por ejemplo, destina el 6% de sus ingresos ordinarios al Poder Judicial (AHRC, 2009). Estas referencias evidencian que la suficiencia presupuestaria puede institucionalizarse mediante parámetros objetivos y verificables.

Adicionalmente, proponemos **establecer un conjunto de indicadores públicos vinculados al financiamiento**, tales como tiempos de resolución de casos, reducción de métricas de impunidad, acceso efectivo a la justicia y eficiencia policial, de modo que una parte de la asignación presupuestaria esté asociada a su cumplimiento progresivo.

2. Fortalecer la gobernanza presupuestaria del FASP

Recomendamos **fortalecer institucional y presupuestariamente el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)** mediante la incorporación en la Ley de Coordinación Fiscal de una regla de crecimiento real mínimo que garantice, al menos, su actualización inflacionaria y una expansión gradual vinculada al crecimiento económico y a la evolución de los riesgos en materia de seguridad. Esto permitiría reducir su vulnerabilidad frente a decisiones discrecionales y dotar de mayor certidumbre financiera a las entidades federativas para la planeación de capacidades policiales, prevención del delito y fortalecimiento institucional.

Asimismo, es necesario **revisar y perfeccionar la fórmula de distribución del FASP**, incorporando criterios objetivos y verificables como incidencia delictiva, población expuesta, capacidades institucionales instaladas, desempeño en reducción de delitos y condiciones socioeconómicas de riesgo. Aunque la Ley de Coordinación Fiscal ya contempla variables como población, ocupación penitenciaria, profesionalización policial y avances en el Programa Nacional de Seguridad Pública, su aplicación presenta limitaciones en términos de efectividad y rendición de cuentas. En particular, si bien el FASP incorpora el criterio de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PSVD), el porcentaje destinado a esta problemática oscila apenas entre 3% y 25%, mientras que alrededor del 80% se asigna al fortalecimiento institucional sin que existan mecanismos robustos de evaluación que midan su impacto en la reducción real de la violencia (SSPC, 2024).

La actualización anual de ponderadores es consistente con buenas prácticas internacionales debido al carácter dinámico de los fenómenos delictivos —como la Fórmula de Asignación de Subvenciones Policiales (*Police Grant Formula*) del Reino Unido o el Fondo de la Ley de Prevención del Delito (*Crime Prevention Act Fund*) de Canadá—. No obstante, persiste una debilidad estructural en la ausencia de evaluaciones sistemáticas de resultados. Por ello, proponemos **vincular una parte de los recursos a indicadores de desempeño medibles**, tales como reducción de delitos de alto impacto, mejora en tiempos de respuesta, disminución de impunidad y fortalecimiento de capacidades certificadas, de modo que se garantice que el financiamiento esté alineado con resultados verificables.

Finalmente, se sugiere avanzar hacia un modelo de asignación más institucionalizado y técnico, similar al Proyecto de Vecindarios Seguros (*Project Safe Neighborhoods*) de Estados Unidos, programa de subsidios por fórmula administrado desde 2001 por la Oficina de Asistencia Judicial, cuyos recursos se distribuyen entre los 94 distritos judiciales federales mediante criterios técnicos definidos dentro del Departamento de Justicia (U.S Department of Justice, 2018). La adopción de un esquema con reglas claras, criterios públicos y evaluación periódica permitiría fortalecer la transparencia, la equidad territorial y la efectividad del FASP como instrumento clave para consolidar capacidades estatales en materia de seguridad pública.

3. Fortalecer la gobernanza presupuestaria del Fortamun.

Proponemos **fortalecer el marco normativo del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun)** mediante la incorporación en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de disposiciones que hagan exigible el destino mínimo del 20% de sus recursos a seguridad pública. Aunque el fondo cuenta con un crecimiento automático, actualmente no existen obligaciones estrictas ni mecanismos de transparencia efectivos que aseguren el cumplimiento de este porcentaje, lo que amplía los márgenes de discrecionalidad en su ejercicio.

En línea con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, la regulación vigente se limita a lo previsto en la propia LCF y carece de una normativa complementaria que precise conceptos específicos, criterios técnicos y condiciones de ejercicio del gasto. Esta ambigüedad dificulta el seguimiento, la fiscalización y la evaluación del uso de los recursos. Por ello, proponemos incorporar reglas claras de etiquetación funcional, lineamientos homogéneos de clasificación presupuestaria y mecanismos de trazabilidad que

permitan identificar el destino final del gasto y verificar el cumplimiento del porcentaje mínimo destinado a seguridad pública.

La experiencia internacional muestra que los esquemas de protección específica del gasto pueden fortalecer la rendición de cuentas. En el Reino Unido, las subvenciones policiales operan bajo mecanismos de blindaje (*ring-fencing*), que impiden su uso para fines distintos a la función de seguridad, garantizando su asignación efectiva (Police Grant (England and Wales), 2023). De manera similar, en Australia los Pagos por Convenios Nacionales (*National Partnership Payments*) establecen condiciones explícitas que los estados deben cumplir para acceder a recursos destinados a proyectos específicos, asegurando que el financiamiento se utilice para el propósito previsto (Department of Finance, s. f.). Adoptar mecanismos análogos permitiría dotar al Fortamun de mayor certidumbre, transparencia y eficacia en el fortalecimiento de las capacidades municipales en materia de seguridad pública.

4. Garantizar la correcta clasificación funcional del gasto en seguridad

Establecer reglas obligatorias de reclasificación funcional que aseguren que los recursos públicos se registren conforme a su finalidad económica real y no según el ente ejecutor o el vehículo financiero utilizado. En particular, los recursos destinados a infraestructura, transporte y obras públicas deberán clasificarse en las funciones presupuestarias correspondientes, aun cuando sean ejercidos por instituciones del sector seguridad o canalizados a través de fideicomisos.

Asimismo, proponemos limitar el uso de fideicomisos como mecanismos de reasignación funcional del gasto, incorporando disposiciones que obliguen a transparentar la trazabilidad completa de los recursos —desde su aprobación en el Presupuesto de Egresos de la Federación hasta su destino final— mediante reportes públicos homogéneos y comparables.

Adicionalmente, recomendamos incorporar auditorías funcionales independientes que verifiquen la congruencia entre la clasificación presupuestaria y el uso efectivo de los recursos, así como la publicación de ajustes cuando se detecten reclasificaciones indebidas. Este enfoque es consistente con los estándares internacionales que establecen que el gasto debe clasificarse de acuerdo con su propósito económico real y no con base en su mecanismo de ejecución financiera (De Clerck, 2017; United Nations Statistics Division, 1999).

Estas medidas permitirían evitar la sobreestimación del gasto en Seguridad y Asuntos de Orden Público, fortalecer la

transparencia fiscal, mejorar la comparabilidad internacional y asegurar que los recursos asignados al Estado de derecho reflejen con precisión el esfuerzo presupuestario efectivamente destinado a dicha función.

5. Establecer un fondo permanente para la seguridad pública municipal

La provisión efectiva de la seguridad local requiere transferencias intergubernamentales estables y protegidas. Para ello, recomendamos crear un fondo federal permanente con blindaje legal, regla de crecimiento real mínimo, etiquetación presupuestaria y planeación plurianual, que garantice la provisión sostenida de este bien público. La asignación de recursos debe realizarse mediante una fórmula técnica y dinámica basada en necesidades reales. El fondo debe incorporar mecanismos de monitoreo vinculados al fortaleci-

miento y profesionalización policial, así como un esquema de corresponsabilidad financiera, por ejemplo, 90% federal y 10% federal.

La experiencia internacional muestra que los esquemas exitosos de financiamiento a la seguridad local cuentan con respaldo legal y estabilidad financiera. Colombia y Chile operan fondos con reglas específicas para financiar proyectos de seguridad; Estados Unidos canaliza gasto federal etiquetado para contratación y fortalecimiento policial; y Canadá mantiene acuerdos de cofinanciamiento de largo plazo entre federación y provincias. En conjunto, estas experiencias evidencian que los subsidios para seguridad requieren marcos permanentes, financiamiento estable y reglas claras de asignación para garantizar eficacia y sostenibilidad (Public Safety Canada, 2020; Ministerio de Hacienda, 2021; U.S. Department of Justice, 2021).

Fuentes de referencia

- Ardanaz, M., Barreix, A., Corrales, L. F., & de Sarraide, S. D. (2019). Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales. Barreix, Alberto-Corrales, Luis: Reglas fiscales resilientes en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC Págs, 41-60.
- Campos, G. W. D. S. (2015). El Sistema Único de Salud de Brasil: Entre la intención y el gesto. Salud Colectiva, 11(4), 469. <https://doi.org/10.18294/sc.2015.783>
- CEP Chile. (2020). Propuestas para la modernización del Fondo Nacional de Salud. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2020/01/resumen-ejecutivo-22-01-2020.pdf>
- Charles, A. (2022). Integrated Care Systems Explained. The King's Fund. <https://www.kingsfund.org.uk/insight-and-analysis/long-reads/integrated-care-systems-explained>
- Cho, H., & Yoon, S. (2023). Do Governmental Tax Reliefs for Investment Lead to Investment Efficiency and Sustainability for SMEs? Evidence From South Korea. Sage Open, 13(1), 21582440231155413. <https://doi.org/10.1177/21582440231155413>
- Choi, J., Carrasco, H., Cartes, F., Contreras, E., Groom, S., Mac Dowell, M. C., & Tamblay, L. (2024). Arreglos institucionales para una gestión eficiente de la inversión pública: Una revisión de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en América Latina y el Caribe y experiencias destacadas (E. Armendáriz, Z. Llampén, & S. Aron, Eds.). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0013348>
- De Clerck, S. (2017). Government Finance Statistics Manual 2014: Manual. International Monetary Fund.
- European Commission. (2019). Estonian electronic tax filing system (E-Tax). <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/blog/2019/07/29/533365967/Estonian+electronic+tax+filing+system+E-Tax>
- Gómez Ayala, V., & Aldave, M. (2025, julio 15). El caso Eskom: Garantía estatal y el precio de dividir la deuda. Energía a Debate. <https://energiaadebate.com/rescate-o-reforma-como-fortalecer-a-pemex-sin-hipotecar-el-futuro-parte-2/>
- INEGI. (2025). Censo Nacional de Seguridad Pública y Estatal. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/CNSPE/CNSPE2025_CP.pdf
- Manescu, C. (2021). Public investment management in the EU: Key features & practices. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2765/313491>
- Ministerio de Hacienda. (2021). Fondo Nacional de Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Monitoreo y Seguimiento Oferta Pública 2021. Dipres. <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/20294>
- Public Safety Canada. (2020, marzo 18). Contract Policing. <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/br-fng-mtrls/trnstn-bndrs/20191120/013/index-en.aspx>
- Ramírez Verdugo, A. (2024). ¿Cuánto gasta México en seguridad y justicia?, Impunidad Cero. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/211/contenido/1725990691A42.pdf>
- United Nations Statistics Division. (1999). UNSD — Clasificación de las funciones del gobierno. <https://unstats.un.org/unsd/classifications/cofog/revision>

Navegando las finanzas públicas de 2025: balance del primer año del sexenio es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Mariana Campos

Directora General de México Evalúa

Jorge Cano

Coordinador del Programa de Gasto Público

Carlos Vázquez y Nora García

Investigadores del Programa de Gasto Público

Ivania Mazari

Coordinadora de Investigación

Felipe Soto

Coordinador Editorial

Miguel Cedillo

Edición gráfica

Priscila García

Coordinadora de Comunicación

Mariana Villalobos y Kenia Chávez

Equipo de comunicación

Este reporte fue posible gracias al apoyo de la fundación William y Flora Hewlett



México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.

D.R. 2026, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas

Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, 11510, Ciudad de México T. +52 (55) 5985 0254