

ERARIO

#PaqueteEconómico

2025



Cinco Evidencias de las Finanzas Públicas en el Paquete Económico 2025

El presupuesto es el reflejo más claro de las prioridades de un Gobierno. El primer Paquete Económico de la presidenta Claudia Sheinbaum para 2025 es un manifiesto de los programas y proyectos prioritarios que se perseguirá a lo largo de su sexenio, pero también de los rubros que son prescindibles.

Introducción

La elaboración del Paquete Económico 2025 no era una tarea sencilla. Por un lado, estaba en juego la credibilidad del Estado ante el sector financiero por el elevado endeudamiento incurrido por López Obrador al cierre de su sexenio. La presión era la de recortar el déficit para dar certidumbre de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por otro lado, la presidenta Claudia Sheinbaum debía respaldar con presupuesto las promesas de campaña hechas a sus electores en materia de salud, educación, seguridad, inversión, o empresas públicas, entre muchas otras. Con el presupuesto para el siguiente año, el Gobierno sólo queda bien con un sector.

Cómo lo identificamos en nuestro [Análisis inicial del PEF 2025](#), el Poder Ejecutivo decidió disminuir el déficit público no sólo mediante recortes al gasto de inversión, sino al sector social. La solución ideal hubiera sido realizar una reforma hacendaria progresiva que incrementara los ingresos públicos, acompañada de mecanismos de gobernanza

del gasto, así como un plan de reestructuración productiva para Pemex que aumentara los ingresos petroleros. Sin embargo, la solución que se prefirió fueron grandes medidas de austeridad.

En esta edición de los Números de Erario analizamos **cinco evidencias del Paquete Económico** que revelan los principios y prioridades del gobierno hacia 2025.

1. **Panorama Macroeconómico:** Identificamos riesgos en materia de los estimados de ingresos y la repartición de la renta petrolera. Además, damos evidencia de que las finanzas públicas aún están lejos de regresar a una senda de sostenibilidad.
2. **Gasto en infraestructura:** Analizamos a profundidad el plan de inversión del Gobierno para detectar los sectores ganadores y perdedores. Junto al anuncio de grandes obras de trenes de pasajeros, se advierten fuertes recortes en obras carreteras, hidráulicas, hospitalarias y petroleras, entre otras.

3. **Empresas Públicas:** Detectamos que el ajuste fiscal de 2025 será diferenciado: mientras que Petróleos Mexicanos (Pemex) afrontará una política de austeridad, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) tendrá incrementos significativos en sus proyectos de inversión.
4. **Gasto Federalizado:** Continúa la concentración del poder fiscal en la Federación a través de la reducción de los recursos otorgados a los estados. La causa principal para el siguiente año serán los recortes en las Aportaciones en Salud de los estados signatarios de los Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar).
5. **Gasto en Salud:** Presentamos toda la evidencia de que sí existe un recorte en el presupuesto en salud para 2025. No sólo eso, el recorte se focaliza en el sistema que atiende a las personas sin seguridad social, lo que ensanchará las brechas presupuestarias frente a los sistemas que atienden a personas aseguradas.

Los puntos anteriores evidencian que aún queda mucho trabajo por hacer para que las finanzas públicas sean sostenibles y los recursos garanticen los derechos de los ciudadanos. En materia de ingresos, no sólo es necesaria una reforma fiscal que incrementa los recursos del Gobierno, sino que se deben realizar cambios en la estructura productiva de Pemex para incrementar la renta petrolera que se queda el Gobierno federal, además de varios cambios en la Gobernanza del gasto, para asegurar que los recursos se usen de forma transparente y democrática.

Algunos cambios urgentes son: 1. Estimar el gasto que financia derechos (como aquel en salud) en función de las personas a atender, para blindarlo ante recortes discrecionales 2. Fomentar la inversión de la mano del sector privado ante las limitaciones presupuestales del Gobierno. 3. Fortalecer la autonomía fiscal de las entidades. 4. Establecer un marco fiscal a mediano plazo y transparentar el destino de la deuda. Al final de este documento profundizamos en estas recomendaciones.

1 Panorama macroeconómico: Optimismo y omisión

El plan de ajuste fiscal para 2025 no sólo se basa en fuertes recortes al gasto público sino en estimados optimistas de recaudación. Ante un panorama económico adverso, es posible que no se cumplan dichos estimados, lo que ocasionaría mayores recortes durante el año o más endeudamiento. Además, no se recuperan los indicadores de sostenibilidad de las finanzas públicas y tampoco son creíbles las metas fiscales a mediano plazo. Vamos por partes.

Se estima que el déficit amplio (bajo el rubro Requerimientos Financieros del Sector Público) ascienda hasta 5.9% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2024. Como prometió Sheinbaum, el Paquete Económico 2025 presenta una reducción del endeudamiento hacia el 3.9% del PIB, 2 puntos del PIB menos que lo esperado para este año.

Para lograr esta reducción, la Secretaría de Hacienda plantea un recorte al gasto y el incremento de los ingresos. Para 2025 se propone un presupuesto por 9.2 billones de pesos que equivalen a 25.5% del PIB: casi un punto (0.9%) del PIB menos frente a lo aprobado en 2024. Por el lado de los ingresos, se estiman recursos por 22.3 puntos del PIB, un punto adicional frente a lo aprobado en 2024.

La intención de consolidación fiscal no está libre de riesgos. En primer lugar, los estimados de ingresos para el siguiente año son muy optimistas. Para 2025, se anticipan ingresos totales del sector público por 8.0 billones de pesos, o 5.4%. Esto es 415 mil millones de pesos (mmdp) más de lo aprobado para 2024. Frente al estimado de ingresos al cierre de 2024, el crecimiento sería de 3.3% (161 mmdp).

Desde 2016 sólo se logró un crecimiento de los ingresos superior al 3% en 2022 (+4%) y en 2021 (+6.8%) por efecto rebote luego de la pandemia. Esto genera escepticismo de que el estimado de Hacienda para 2025 pueda cumplirse.

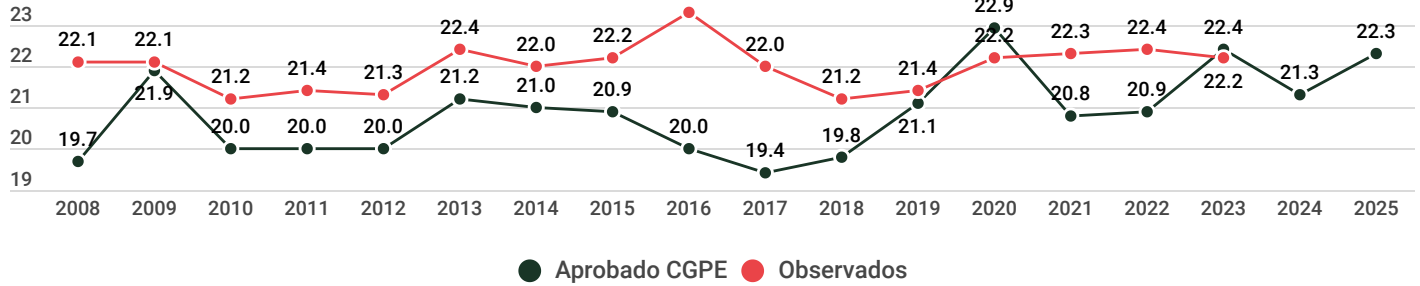
En materia de ingresos tributarios —es decir, por cobro de impuestos— se estiman 5.3 billones de pesos. Esto es 2.8% (144 mmdp) por arriba de lo aprobado para 2024 o 3% (156 mmdp) más del estimado al cierre de 2024. Desde 2017, sólo en 2023 se ha observado un crecimiento superior a 2.5%. Por otro lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) generalmente se equivoca en sus estimaciones de ingresos. Por ejemplo, en el sexenio de López Obrador sólo en 2021 se cumplieron o superaron las expectativas. Estas circunstancias hacen que los estimados de ingresos tributarios sean poco creíbles.

Suponiendo que los estimados de Hacienda se logren, los ingresos tributarios llegarían a 14.6% del PIB. Estaríamos hablando del mayor nivel respecto al tamaño de la economía que se tenga registro. No obstante, los ingresos tributarios mexicanos son inferiores al compararlos con referencias de gobiernos centrales de otras naciones. Los miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) promedian 20.5% del PIB, mientras que países como Chile y Argentina ostentan 19.7% y 18.9% de sus respectivos PIB. Incluso los países de América Latina y el Caribe promedian ingresos tributarios equivalentes a 16.8% del PIB. Una reforma fiscal es imperativa para incrementar los ingresos¹.

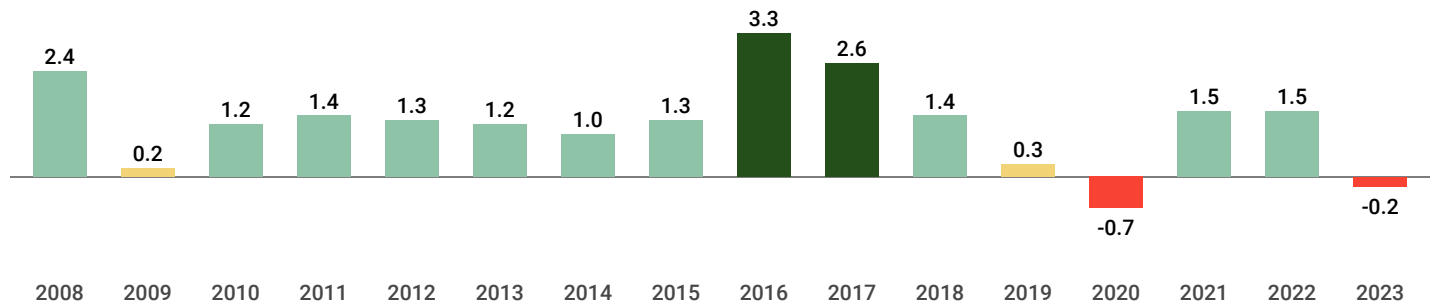
¹ Se consideraron las cifras más recientes de ingresos tributarios de gobiernos centrales o federales de la OCDE. Disponibles en OECD Data Explorer.

Según Hacienda, los ingresos totales del Sector Público para 2025 llegarán a 8.0 billones de pesos o 22.3% del PIB. Esto es 5.4% más de lo aprobado para 2024. Pese a este incremento esperado, son ingresos menores a lo observado en 2022 (22.4% del PIB), lo que limitará expandir el gasto.

Ingresos del Sector Público aprobados (CGPE) y observados (% del PIB)



Brecha aprobados vs. observados (% del PIB)

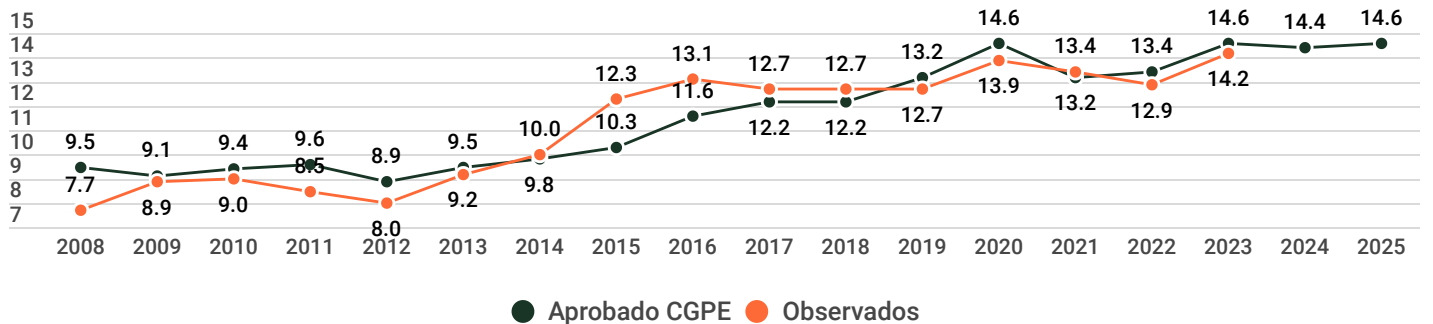


Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP, estadísticas oportunas *Datos observados al cierre de 2024 corresponden a estimados de la SHCP

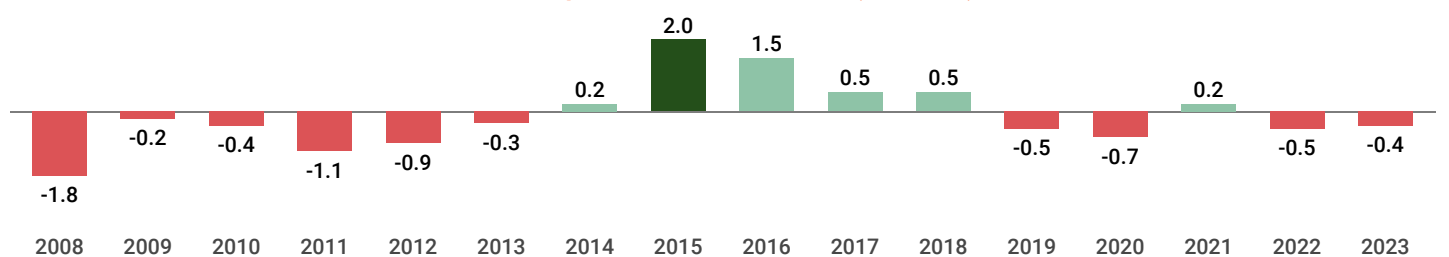
<https://infogram.com/pef-25-ingresos-totales-1h0n25oz8ppvz4p?live>

Para 2025, Hacienda estima ingresos tributarios por 5.3 billones de pesos o 14.6 % del PIB. Esto es 2.8% más que lo aprobado para 2024. De cumplirse esta expectativa, se obtendrían los mayores ingresos por recaudación que se tenga registro. No obstante, Hacienda suele errar sus estimados de recaudación.

Ingresos tributarios aprobados (CGPE) y observados (% del PIB)



Brecha aprobados vs. observados (% del PIB)



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas *Datos observados al cierre de 2024 corresponden a estimados de la SHCP

<https://infogram.com/pef-25-ingresos-tributarios-1hxj48mv5q1gq2v?live>

Otro factor de riesgo en materia de recaudación, es que los estimados de ingresos tributarios de la Secretaría de Hacienda, se sustentan en un pronóstico de crecimiento de la economía de 2.5% para 2025. En comparación, el conjunto de analistas financieros que el Banco de México (Banxico) entrevista cada mes, anticipa un crecimiento de 1.2% para 2025, mientras que el Fondo Monetario Internacional (FMI) espera que sea de apenas 1.3%. Hay ocasiones en que la SHCP es más certera y hay veces en que otras dependencias lo son. El hecho es que no existe un consenso homogéneo en las estimaciones para el siguiente año.

Por otro lado, muchos factores pueden provocar un menor crecimiento económico en 2025. Destacamos tres:

1. La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos puede provocar una desaceleración de la inversión en México ante la incertidumbre por la revisión del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y las amenazas de sanciones arancelarias.
2. La evolución de la guerra en Ucrania puede modificar rápidamente el precio del crudo a nivel internacional con beneficios o perjuicios para México.

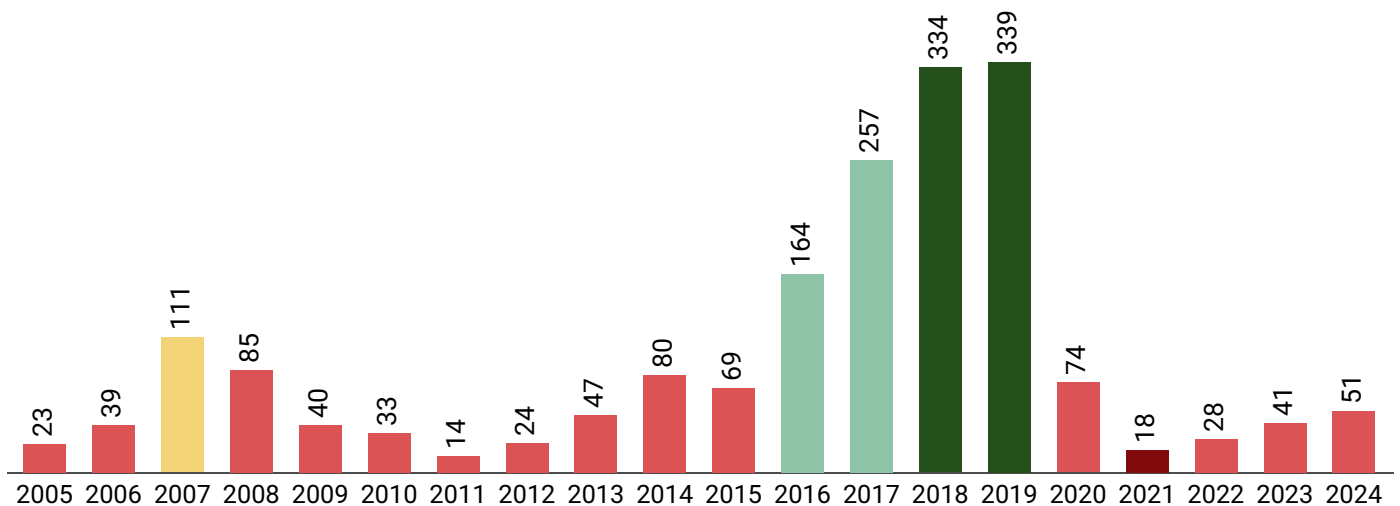
3. La eliminación de los organismos autónomos y las reformas al Poder Judicial, afectará la importación de justicia en México con un posible deterioro del Estado de Derecho. Esta incertidumbre podría disminuir el ánimo de invertir en México.

En este contexto, preocupa la debilidad estructural de las finanzas públicas ante posibles crisis económicas o bajo crecimiento económico. Al tercer trimestre de 2024, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) contó con sólo 51 mmdp, 85% (288 mmdp) menos de lo que registró al tercer trimestre de 2018. Este fondo ayuda a evitar recortes cuando no se cumplen los estimados de recaudación por crisis económicas. Este saldo parece insuficiente para tal efecto, considerando que tan sólo en 2019 (primer año de López Obrador) se usaron 161 mmdp ante una contracción de la economía de 0.3%

Por otro lado, preocupa el escenario en materia de ingresos petroleros para 2025, pues el Poder Ejecutivo seguirá renunciando a estos ingresos en favor de Pemex. Es decir, aquellos que paga Pemex a la Federación —y que se usan para financiar el gasto en salud o educación, entre otros conceptos— se estiman en 281 mmdp; es decir, 2.9% (8.4

Sin ahorros para contingencias: Al tercer trimestre del año, el saldo del FEIP asciende a 51 mmdp, esto es 85% (288 mmdp) por debajo del saldo que recibió AMLO en 2018. Prácticamente no hay ahorros presupuestarios que blinden las finanzas ante eventos imprevistos como fenómenos naturales o choques de política externa.

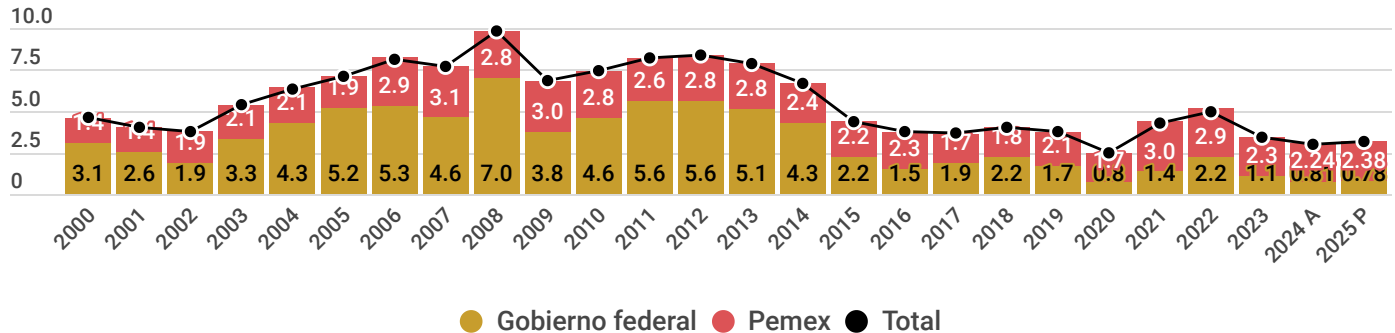
Saldo del FEIP al tercer trimestre de cada año (mmdp de 2024)



Elaborado por México Evalúa con datos de Transparencia Presupuestaria

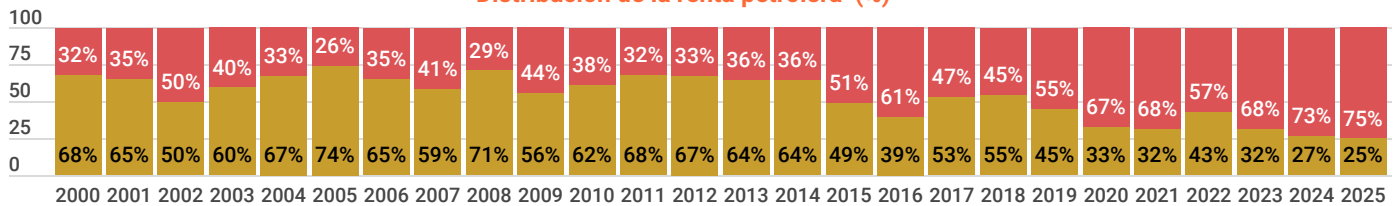
En 2025 se agravará la repartición de la renta petrolera en favor de Pemex. La empresa se quedará con 75% de sus ingresos (2.38 puntos del PIB), mientras que la Federación tendrá sólo 25% (0.78 puntos del PIB), la peor distribución histórica. La razón: el nuevo Derecho Petrolero para el Bienestar.

Ingresos petroleros (% del PIB) (2000-2023 observado, 2024 aprobado, 2025 propuesto)



● Gobierno federal ● Pemex ● Total

Distribución de la renta petrolera (%)



● Gobierno federal ● Pemex

Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas

<https://infogram.com/pef-25-petroleros-gob-fed-1hnp27en3q1yn4g?live>

mmdp) menos de lo aprobado en 2024. Por el contrario, los de Pemex se calculan en 861 mmdp, 7.3% (58.4 mmdp) más. Desde 2023, los ingresos del Gobierno han caído, mientras que los de Pemex han aumentado, y en 2025 se mantendrá esta tendencia.

La razón se debe al nuevo Derecho Petrolero para el Bienestar (DPB) el cual explicamos a profundidad en nuestra [nota marco del PEF 2025](#). Según los estimados de 2025, el DPB provocará que Pemex se quede con 75% de la renta petrolera (2.38 puntos del PIB), mientras que la Federación tendrá sólo 25% (0.78 puntos del PIB), la peor distribución histórica.

Encima de los cambios fiscales en los gravámenes que paga Pemex para 2025, hay que descontar las transferencias millonarias que el Gobierno le regresa a la empresa. Para 2025 se espera que los ingresos que aporte Pemex a la Federación sumen 281 mmdp, pero el Gobierno le devolverá 136 mmdp mediante transferencias financieras de la Secretaría de Energía (Sener). De esta forma, el Estado tendrá ingresos petroleros netos por 145 mmdp, 65% menos (266 mmdp) que López Obrador en su primer año.

Recortes generalizados al gasto: salvo en pensiones y costo financiero

El segundo pilar para ajustar el déficit el siguiente año será recortar el gasto público. El Paquete Económico 2025 proyecta un gasto neto total de 9.2 billones de pesos, equivalente al 25.5% del PIB, una disminución real de 1.9% (179.4 mmdp) respecto a 2024. Este ajuste fiscal es equivalente a 0.9 puntos porcentuales del PIB y marca un cambio de tendencia frente al crecimiento observado durante el mandato de López Obrador, donde el gasto neto pasó del 23% del PIB en 2019 a un máximo de 25.6% en 2022 y 2023. Incluso, se estima que el gasto neto en 2024 llegue a 27% del PIB.

Los recortes no serán generalizados. Habrá sectores ganadores y perdedores, lo que refleja las prioridades del Gobierno entrante. Las funciones ganadoras son: Protección Social (donde se incluyen los programas de pensiones no contributivas), que aumenta 75 mmdp (3.5%). Se trata de un incremento acorde a las promesas de campaña de Claudia Sheinbaum. Asimismo, aumenta Vivienda y Servicios a la comunidad (principalmente Aportaciones Federales, que

están blindadas por ley) con 25.2 mmdp adicionales (7.3%), y Coordinación de Política de Gobierno (gasto del INE y Gobernación principalmente), que recibe un incremento de 0.3 mmdp (2.4%).

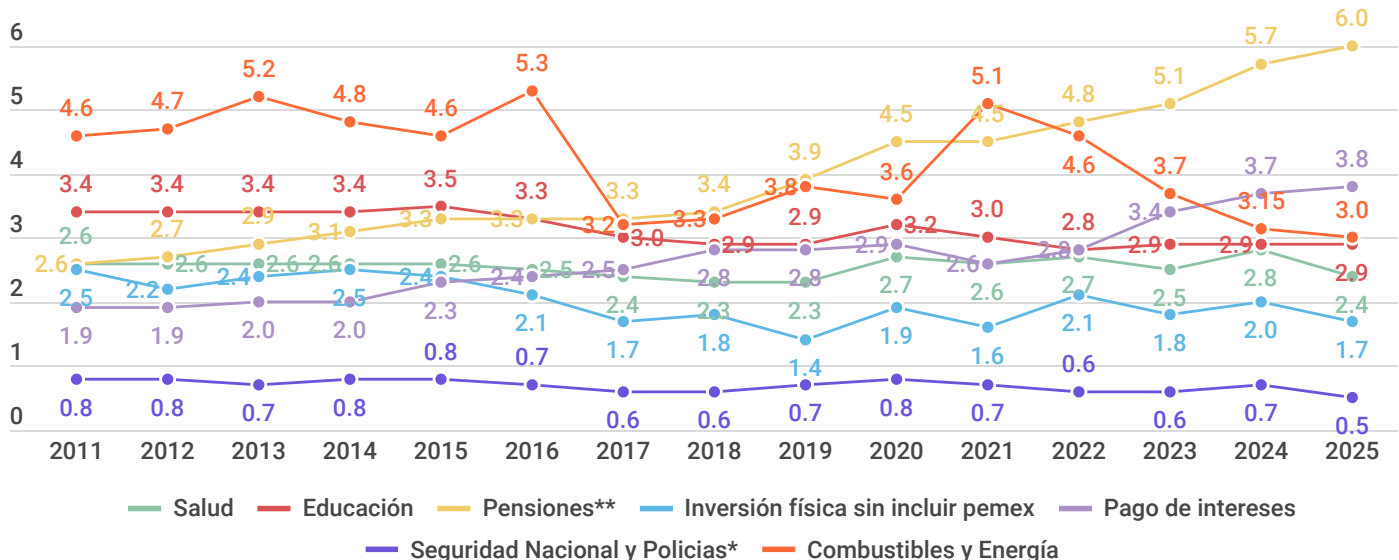
Por otro lado, las funciones con mayores recortes son: Salud, que incluye principalmente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Secretaría de Salud (SSA) e IMSS-Bienestar. y presenta una disminución de 122.2 mmdp (-12.2%)². La función de Seguridad Nacional y Policías, que abarca a las secretarías de Defensa, Marina y Protección y Seguridad Ciudadana, que pierde 61.9 mmdp (Seguridad nacional cayó 15% y Policías 42.9%). En tercer lugar, la función de Combustibles y Energía (Pemex y CFE), con una reducción de 44.6 mmdp (3.9%). Este reordenamiento del gasto refleja un cambio en las prioridades gubernamentales y las áreas donde se aplicarán medidas de austeridad.

De esta forma, las pensiones (contributivas y no contributivas) liderarán como las principales receptoras de recursos, representando el 6% del PIB, seguidas del pago de intereses de la deuda (3.8 del PIB). En contraste, Seguridad Nacional y Policías recibirá sólo el 0.5% del PIB en 2025 frente al 0.7% en 2024. Asimismo, Salud contará con recursos equivalentes al 2.4% del PIB, sólo una décima de punto porcentual más que en 2019 y se aleja del 6% del PIB recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Educación enfrenta un escenario similar, al permanecer en 2.9% del PIB, sin avances respecto a 2019 y se encontrará muy por debajo del máximo de 3.5% del PIB logrado en 2015.

Profundizaremos en los recortes en Salud, Inversión, Empresas Públicas y Gasto Federalizado más adelante en este documento.

El ajuste fiscal afecta áreas en socialmente sensibles. Las pensiones (contributivas y no) crecen de 5.7% del PIB a 6%, el doble que educación, estancada en 2.9%. El gasto funcional en salud baja de 2.8% del PIB a 2.4%. Seguridad Nacional y Policías caen de 0.7% del PIB a 0.5%; combustibles y energía, de 3.15% a 3.0%.

Gasto por conceptos principales como % del PIB



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas , CGPE 2025 y PPEF 2025. * El Gasto en Seguridad nacional y policías incluye el gasto en la Función Seguridad Nacional y Asuntos de Orden Público. ** Incluye gasto de pensiones contributivas y no contributivas.

<https://infogram.com/paquete-2025-gasto-pib-1hnp27eowery4g?live>

² Como lo explicamos en el punto cinco de este documento, el gasto funcional en salud disminuye por los recortes en la SSA, Ramo 19 y Aportaciones Federales, pese al ligero incremento en el IMSS e ISSSTE.

¿Se recupera la sostenibilidad fiscal con los recortes?

A pesar del recorte en el presupuesto, el déficit presupuestario seguirá siendo uno de los más elevados en los últimos 30 años para un inicio de sexenio con 3.2% del PIB. Nos referimos al déficit tradicional, el cual considera sólo al sector central, pero ofrece la ventaja de reportarse desde 1990. No obstante, es una métrica incompleta frente a los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) el cual contiene el déficit del sector central, paraestatal y organismos descentralizados, pero que existe desde 2008.

Si consideramos esta última métrica -RFSP- el déficit total para 2025 será de 3.9% del PIB. Esto es 4 décimas por arriba del recorte que prometió Sheinbaum durante su campaña (3.5%) y 9 décimas frente a lo previsto por Hacienda en los Precriterios Generales de Política Económica (PGPE) 2025 (3%). La situación deficitaria de las finanzas públicas que se arrastra desde 2008 no parece tener un fin cercano.

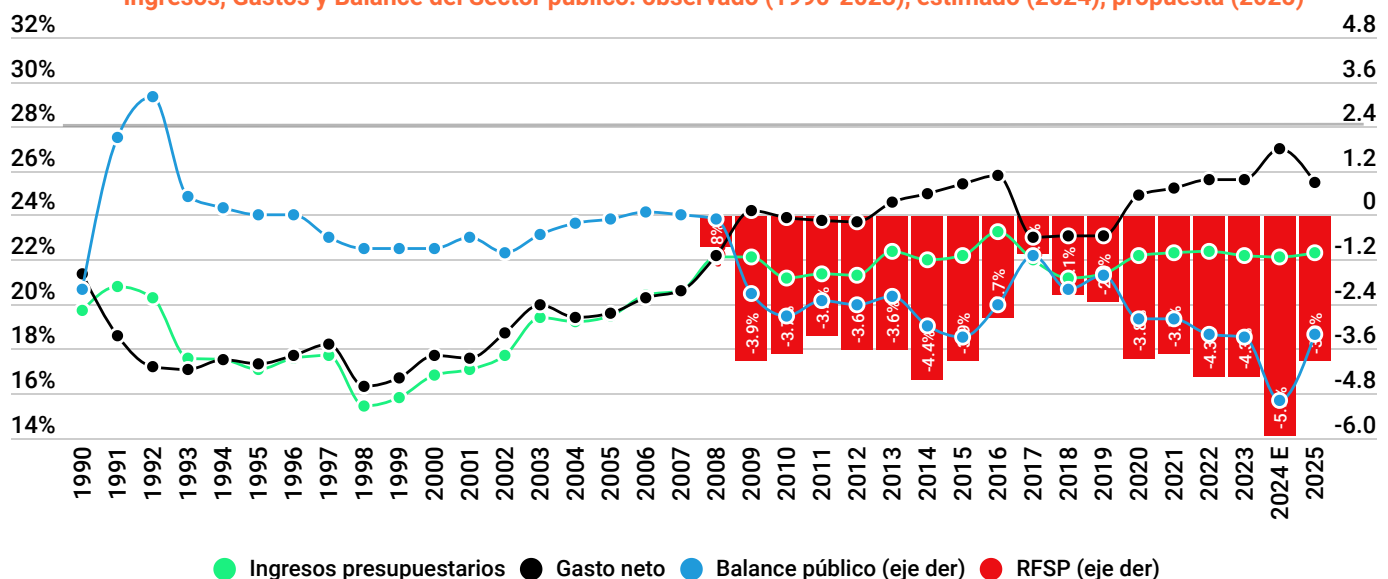
Por otro lado, al parecer Hacienda no observó las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacienda (LFPRH) para integrar el Paquete Económico al no presentar un paquete fiscal equilibrado. Es decir, sin contabilizar el gasto total de inversión, como indica su artículo 17. Para este Paquete económico se propone que el gasto de inversión total (inversión en infraestructura e inversión financiera) sea de 996 mmdp. Al mismo tiempo, se espera un déficit presupuestario total por 1,170 mmdp, por lo que al restarle los 996 mmdp, queda un déficit sin inversión por 173 mmdp. Esto implica que no se está cumpliendo el principio de equilibrio presupuestario sin inversión. Hay que aclarar que, de acuerdo con el reglamento de la LFPRH, es posible presentar un presupuesto con un déficit presupuestario sin inversión, sólo bajo las siguientes circunstancias:

- Incremento en el costo financiero:** Si el aumento en las tasas de interés eleva el costo financiero del sector público más del 25% respecto al presupuesto anterior.
- Reconstrucción por desastres naturales:** Cuando el costo supera el 2% del gasto programable del presupuesto anterior y se hayan agotado los recursos del Fondo de Desastres Naturales.

Para 2025 se propone un gasto neto por 25.5% e ingresos por 22.3% del PIB: un déficit presupuestario de 3.2%, el más grande para un inicio de sexenio en los últimos 35 años. Si se le agregan las necesidades de financiamiento fuera del presupuesto, se espera un déficit (RFSP) por 3.9% del PIB: una reducción de 2% respecto al déficit que se espera para el cierre del año por 5.9% del PIB.

Ingresos, Gastos y Balance del Sector público: observado (1990-2023), estimado (2024), propuesta (2025)



Fuente: Estadísticas Oportunas de la SHCP y CGPE 2024 R *Endeudamiento= Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)

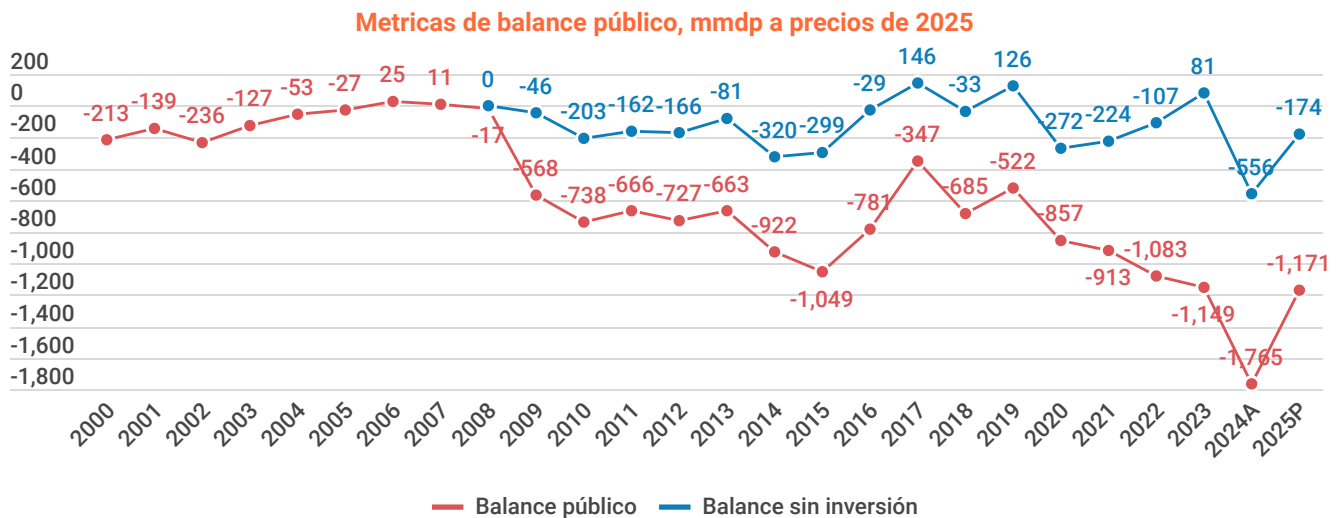
- 3. Implantación de políticas fiscales o legales:** Si el costo supera el 2% del gasto programable, pero mejora el déficit a futuro mediante mayores ingresos o menores gastos permanentes.
- 4. Pago de pasivos previos:** Si estos superan el 2% del gasto programable del presupuesto anterior.
- 5. Caída de ingresos o del petróleo:** Cuando los ingresos tributarios no petroleros caen más del 2.5% real, el PIB proyectado está por debajo del potencial estimado, o se reduce el precio/política de producción de petróleo significativamente.

Como explicamos en nuestra nota [Macro del PEF 2025](#), no se cumplen estas cláusulas de escape para el siguiente año. Destaca además que en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) Hacienda omitió publicar este indicador, lo cual dificultó verificar su cumplimiento.

Finalmente, para 2025 se espera que la deuda total del Gobierno, es decir el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)³ ascienda a 51.4% del PIB. Esto es 8.2 puntos superior a lo registrado en 2019, el primer año de López Obrador (43.2%) y el mismo nivel que se espera para el cierre de 2024. Sin embargo, está condicionado a que se cumpla el crecimiento económico esperado por Hacienda de 2.5%. De presentarse un crecimiento de 1.3%, como lo estima el FMI, el saldo de la deuda pública ascendería a 52% del PIB, aunque sólo si se mantiene todo lo demás constante. Hay que recordar que las variables que tienen mayor peso son el crecimiento económico, el tipo de cambio y las tasas de interés.

Por otro lado, se prevé que el SHRFSP se mantenga estable en 51.4% del PIB hasta 2030. No hay que olvidar que, de forma sistemática, se ha incumplido la trayectoria de endeudamiento que plantea la Secretaría de Hacienda a mediano plazo, puesto que no hay una obligación de cumplirla. Por

Para 2025 se espera un déficit sin inversión por 174 mmdp*, por lo que se incumple el principio de balance equilibrado sin inversión del artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Es el primer paquete económico que omite la presentación de este indicador de responsabilidad fiscal. Anteriormente si había un déficit se justificaba*



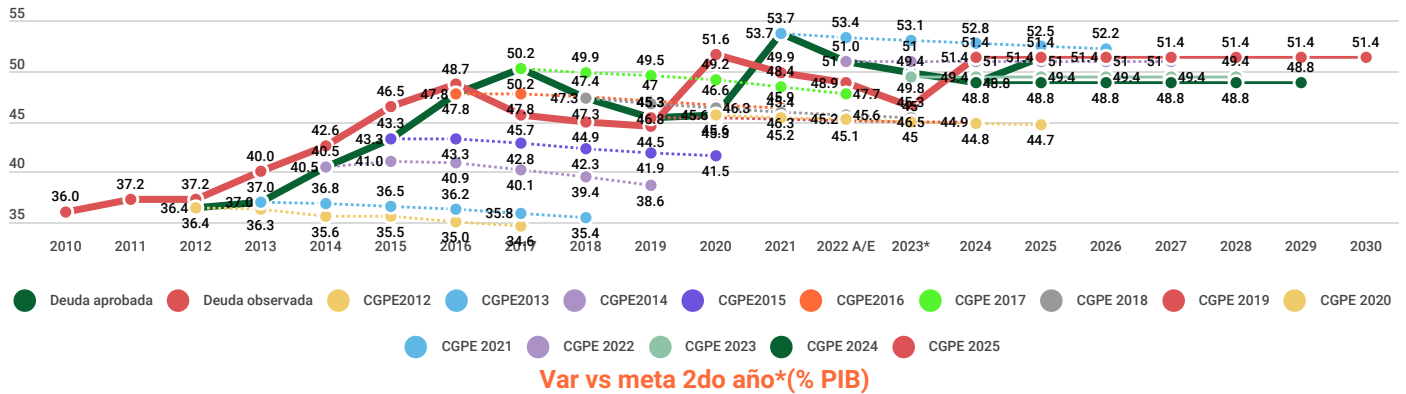
Elaborado por México Evalúa con datos de Estopor (SHCP) y CGPE 2025. *Cálculo propio para 2025 debido a la omisión de presentación del indicador de responsabilidad fiscal. Según las Leyes de Ingreso de 2018 a 2024, el balance sin inversión sólo descontó la inversión de Pemex, entre 2015 a 2016, la inversión del Gobierno Federal y Empresas Públicas de 2017 a 2020, la inversión total de 2021 a 2024. Para 2025 no se define este cálculo. *Existen varias justificaciones para un déficit, las cuales no se explican en los CGPE 2025. Anteriormente se presentaba una justificación en los CGPE y posteriormente en la Cuenta Pública.

<https://infogram.com/metricas-deuda-reforma-hac-1hmr6g8emzlyo2n?live>

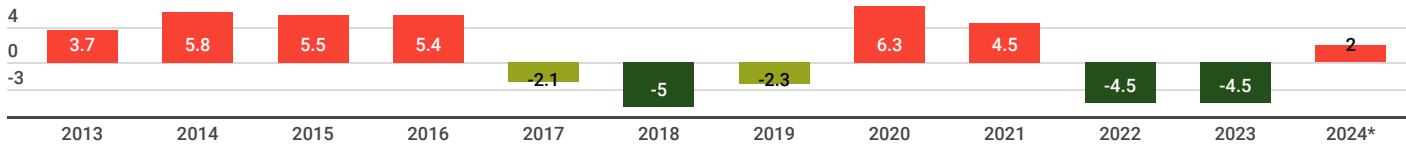
³ El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) es el indicador más amplio de la deuda pública en el país, ya que incluye tanto la deuda del Gobierno Federal, como aquella de las Empresas Públicas, las Entidades y Organismos de Control Presupuestario Directo (Ej. IMSS e ISSSTE), los pasivos de la Banca de Desarrollo y pasivos contingentes.

Se espera que se cierre el año 2024 con un nivel de deuda pública 2% del PIB por arriba de la meta establecida en los CGPE 2023. Por otro lado, la administración de Sheinbaum inicia con una deuda anclada al 51.4% del PIB hasta el año 2030. Sin embargo, las estimaciones de deuda pública nunca se cumplen.

Cumplimiento de la trayectoria de endeudamiento, SHRFSP como % del PIB



Var vs meta 2do año*(% PIB)



Elaborado por México Evalúa con datos de los CGPE (2015-2025) y datos de la SHCP *Ej: Meta establecida en CGPE 2022 para el año 2023 vs observado en 2023

<https://infogram.com/pef-25-cumplimiento-trayecia-de-endeudamiento-1hnp27en0xk5n4g?live>

ejemplo, en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) de 2023, se anticipó que el SHRFSP se mantendría hasta 2029 en 49.4% del PIB. Sólo un año después, en 2024, se espera que dicho saldo llegue a 51.4% del PIB, dos puntos adicionales.

Debido al precedente, se ve muy complicado que la trayectoria de endeudamiento a largo plazo planteada en este Paquete Económico se cumpla. El reto es grande. Para que se mantenga el saldo de la deuda estable, la economía tendrá que crecer al mismo o mayor ritmo de lo que aumente el endeudamiento anual del gobierno. Esto parece improbable ante el panorama negativo por la revisión del T-MEC hacia 2026 y las mayores presiones de gasto social y de inversión que habrá hacia 2027 por las elecciones intermedias.

2 Inversión en infraestructura: recortes generalizados

La inversión en infraestructura pública es un motor para el desarrollo económico y social de cualquier nación. Sin embargo, el Paquete Económico 2025 plantea un serio recorte

al gasto de inversión, lo que tendrá impactos negativos en el corto y mediano plazos.

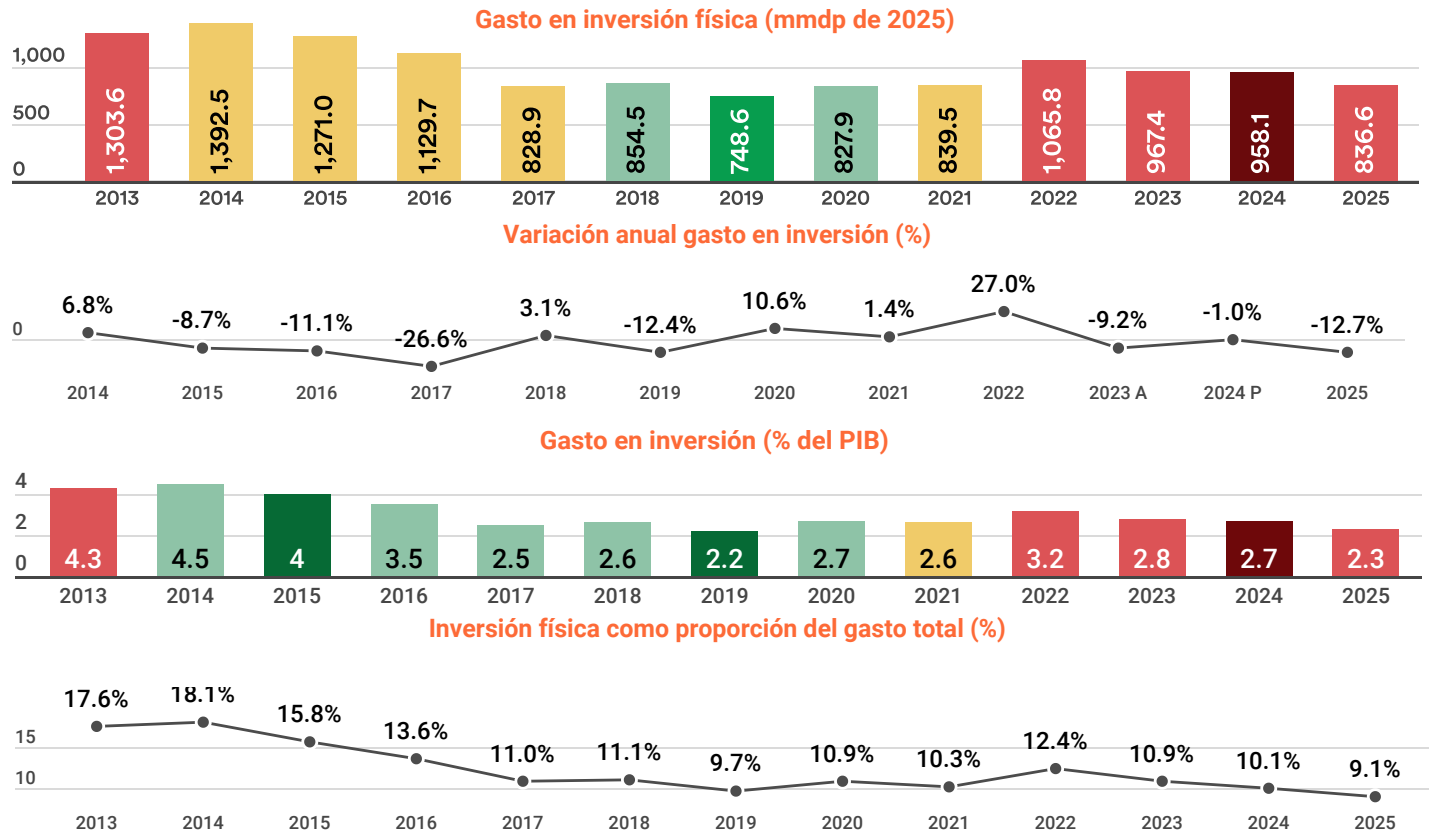
La inversión física (o inversión en infraestructura) proyectada para 2025 será de 836.6 mmdp, un 12.7% (121.5 mmdp) menos que en 2024. Este recorte refleja una disminución no sólo en términos absolutos, sino en relación con el tamaño de la economía y el gasto total.

En 2025, la inversión física representará el 2.3% del PIB (contra el 2.7% de 2024) y apenas el 9.1% del gasto neto total, menor al 10.1% del año previo. De acuerdo con datos de la OCDE, México se encuentra muy por debajo en los recursos públicos destinados para inversión como porcentaje de su PIB. Por ejemplo, según cifras de la OCDE, Chile dedica el 2.7% a inversión; Costa Rica, 2.6%; Brasil 1.7%; mientras que el promedio de los países de la OCDE es 3.5%. Si bien estas son cifras para 2021, varias rebasan el 2.3% de México para 2025⁴.

Además del recorte proyectado para 2025, es posible que, de darse un subejercicio presupuestal, el gasto de inversión sea incluso menor de lo previsto el siguiente año. Es común

⁴ Cifras de Government at a Glance 2023 OECD, disponibles en esta liga.

Para 2025, el gasto en inversión física será de 837 mmdp, 12.7% (122 mmdp) menor que el aprobado para 2024. Como porcentaje del PIB representará el 2.3%, el valor más bajo desde 2019. Respecto del gasto total del Sector Público, representará el 9.9%, el segundo menor porcentaje desde 2000.



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP

<https://infogram.com/pef-25-inversion-fisica-1hnp27enn95pn4g?live>

que no se cumpla con el programa de inversión aprobado, especialmente en el primer año de las administraciones. En 2019, el primer año de López Obrador, se aprobaron 888.1 mmdp para inversión física, pero sólo se ejerció el 84% (748.6 mmdp), por lo que 140 mmdp quedaron sin utilizar. Esta situación es común por la curva de aprendizaje de cada Gobierno entrante, la falta de un plan de inversión a largo plazo y el cambio de prioridades. Además, se incumplió el programa de inversión en 2021 y 2023 por restricciones presupuestarias.

También preocupa que se siga incumpliendo la Regla de Oro de la deuda, la cual recomienda que el gasto de inversión sea igual o superior al endeudamiento. Se debe mencionar que la regla de oro es diferente a la regla del equilibrio pre-

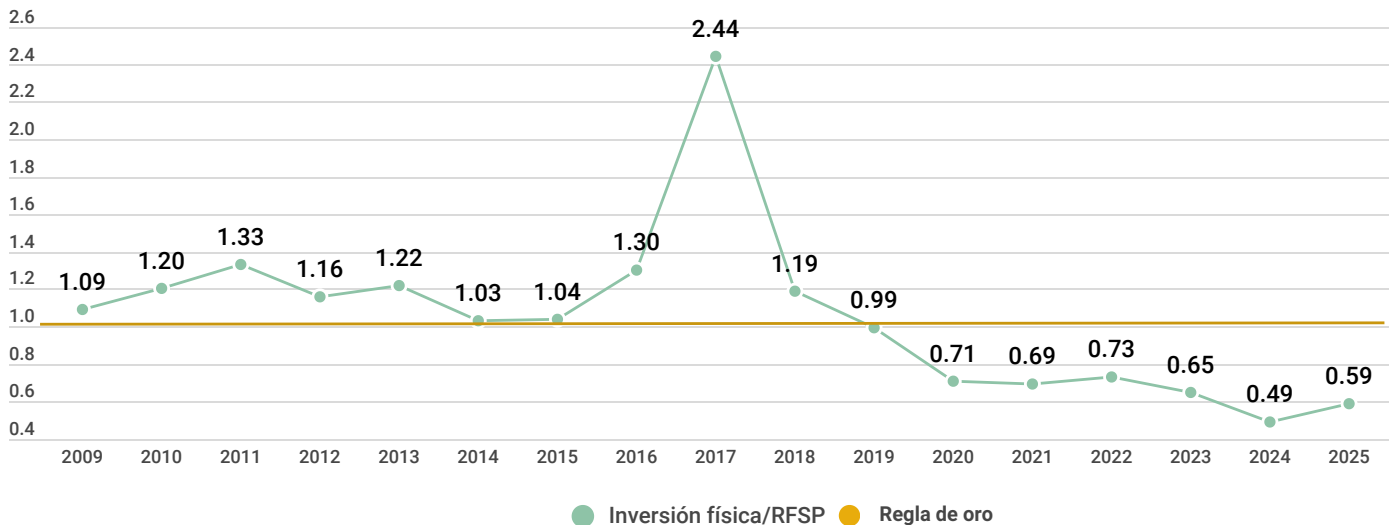
supuestario sin inversión, debido a que la regla de oro es un precepto económico que surge del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mientras que el equilibrio presupuestario sin inversión es una regla fiscal establecida en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual determina los criterios que debe cumplir todo presupuesto fiscalmente equilibrado⁵.

El fundamento de este precepto económico es que la deuda sirva para invertir en generar un desarrollo económico que a futuro permita pagar los compromisos financieros. A pesar de la reducción del déficit para el siguiente año, el recorte emparejado de la inversión evitará que se cumpla esta regla por séptimo año consecutivo.

⁵ Además, que la regla de equilibrio presupuestario sin inversión considera distintas métricas de inversión a descontar para el equilibrio, la cual puede ir desde la inversión de alto impacto sólo de las empresas del estado, hasta la inversión pública total del sector público, lo cual queda determinado por el artículo primero de la Ley de Ingresos. La Regla de Oro, por su parte el gasto de inversión física total vs lo RFSP

La Regla de oro del endeudamiento es que la inversión debe ser por lo menos igual a la deuda. Para 2025 se propone un endeudamiento por 3.9% del PIB (1.43 billones de pesos), pero un recorte de la inversión física de 12.7%. Como resultado, por cada peso de endeudamiento sólo se gastarán 59 centavos en inversión, la segunda proporción más baja desde 2009. El resto se usará para financiar el gasto corriente.

Regla de oro: proporción inversión/endeudamiento: observado (2009-2023), aprobado (2024), propuesta (2025)



Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas, PEF 2024 y PPEF 2025

<https://infogram.com/pef-25-regla-oro-pres-macro-1hnq41onqp1kk23?live>

En 2025, el cociente entre inversión y deuda será de 0.59. Para decirlo más claro: por cada peso de endeudamiento, sólo 59 centavos se destinarán a inversión y el resto será para gasto corriente. Lo anterior refleja que gran parte de los recursos provenientes del endeudamiento no están siendo destinados a inversión productiva. Todo ello limitará la capacidad del Gobierno para generar crecimiento económico y beneficios sostenibles.

El cociente de la Regla de Oro en 2025 significará una mejora frente al 0.49 observado en 2024. Sin embargo, en 2013, con Peña Nieto, alcanzó 1.22, y en 2017 llegó a un máximo de 2.44, cuando la inversión física más que duplicaba el endeudamiento⁶.

Al desglosar el proyecto de inversión para el siguiente año, identificamos que de 28 ramos que en 2024 contaron con presupuesto para inversión, 20 tendrán recortes, dos apenas mantendrán sus recursos en términos reales y seis tendrán incrementos.

Del lado ganador, la **Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes (SICT)** encabeza esta lista,

con un aumento de 53.8 mmdp respecto a 2024, equivalente a una tasa de crecimiento real del 72.9%. Este incremento está claramente vinculado a la priorización de obras de movilidad y conectividad, ya que siete de los diez proyectos prioritarios corresponden a este ramo:

1. Vías de comunicación.
2. Tren México-Toluca.
3. Tren Lechería-Jaltocan-AIFA.
4. Tren México-Querétaro.
5. Tren AIFA-Pachuca.
6. Tren Saltillo-Nuevo Laredo.
7. Tren Querétaro-Irapuato.

Con este incremento, la **SICT** concentrará el 15% de la inversión física en 2025, el mayor porcentaje desde 2018 y superará el nivel alcanzado en cualquier año de la administración de López Obrador. La mayor participación de la SICT es positiva, ya que se recupera (en parte) una de las principales dependencias civiles encargadas de la inversión. Muestra también un cambio de rumbo frente a la militarización de las obras públicas que detectamos en 2024.

⁶ Esto se debió a que los ingresos del Remanente de Operación del Banco de México (Banxico) fueron utilizados para reducir el endeudamiento de aquel año, lo que mejoró el indicador de la Regla de Oro.

En 2025, las Aportaciones Federales destacan como el segundo ramo con mayor incremento en inversión física, con 7.3 mmdp adicionales, un alza del 2.7%. Este crecimiento ocurre pese a la disminución del FASSA, que solo representa el 0.2% de la inversión física de este ramo. Los fondos con mayor peso, como FAIS (44%), FAFEF (24%) y FAM (8%), explican este aumento, registrando incrementos entre 2024 y 2025. Este avance indica la importancia de concentrar recursos en áreas estratégicas que promuevan infraestructura clave para el desarrollo regional y el bienestar social, a pesar de los retos presupuestales en otros rubros.

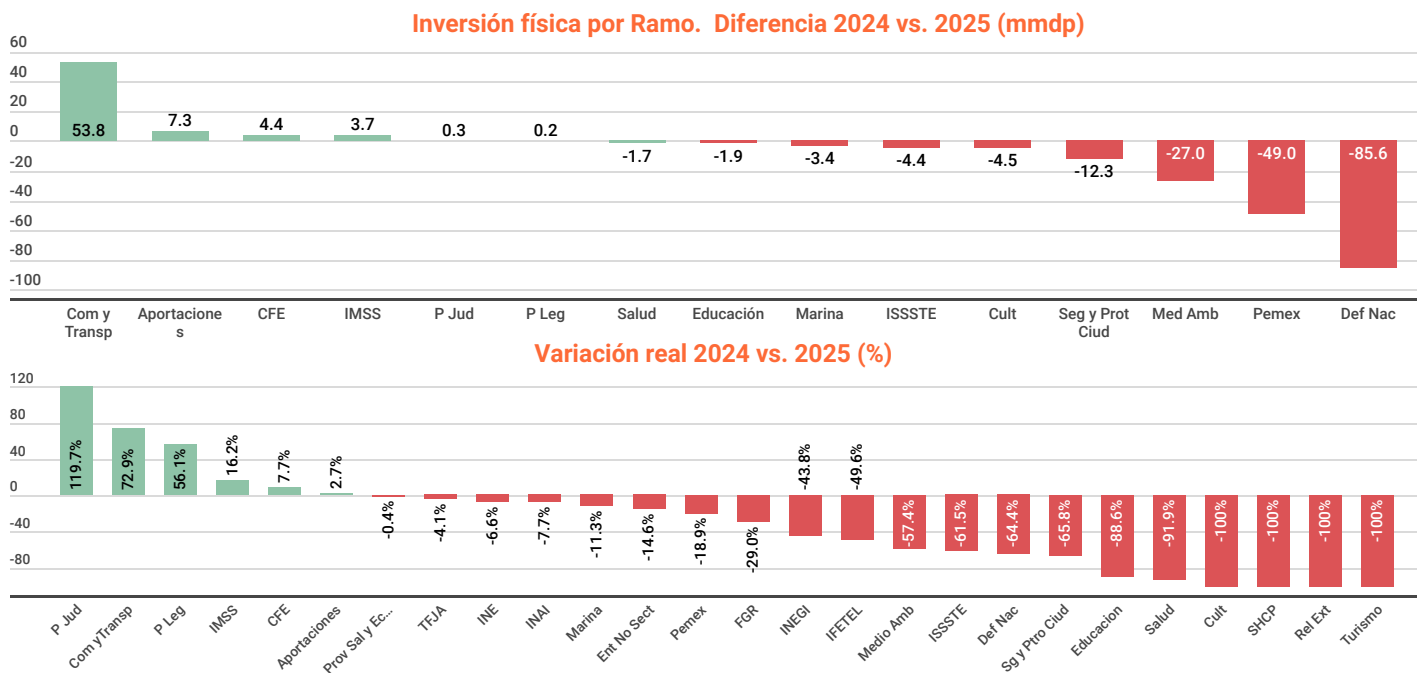
Del lado perdedor, el ramo con el mayor recorte será la **Defensa Nacional**. Contará con 47.4 mmdp, una contracción de 64.4% (85.6 mmdp) frente a 2024. El ajuste se debe a la reducción de los recursos para la construcción del Tren Maya, ya que en 2024 se presupuestaron⁷ 125 mmdp, y para 2025 sólo se proyectan 40 mmdp. De igual forma, la **Secretaría de Marina** contará con 27 mmdp, un recorte de 11.3% (3.4 mmdp). Con este resultado, las Fuerzas Armadas concen-

trarán el 9% de la inversión física en 2025. Se trata de una reducción de ocho puntos porcentuales frente a 2024 (17%) y se asemeja a la concentración alcanzada en el primer año de López Obrador (2019) de 7%. Es decir, se remonta casi un sexenio la participación de las fuerzas armadas en la inversión. No obstante, frente al primer año de Peña Nieto (2013) cuando las fuerzas armadas gestionaron el 1.5% de la inversión física total, la participación es bastante mayor.

Este incremento subraya la creciente importancia que se le otorga a las Fuerzas Armadas para el desarrollo de infraestructura. Sus principales proyectos de inversión serán el Tren Maya (Defensa) con 40 mmdp y el Corredor Interoceánico "Istmo de Tehuantepec" (Marina) con 25 mmdp.

Le sigue un recorte a **Petróleos Mexicanos (Pemex)** de 18.9% o 49 mmdp. Así, su gasto de inversión será de sólo 209 mmdp, el peor monto en décadas. Frente a su mejor nivel de 2014 (605 mmdp) la inversión de Pemex será de apenas un tercio. Profundizamos al respecto en el punto 3

En 2025, 20 de 28 ramos tendrán recortes en su inversión. Aunque aumenta la inversión de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, cae en Educación, Salud, Conagua o Pemex.



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP.* Otros incluye Tribunal Federal de Justicia Administrativa Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Instituto Nacional Electoral Instituto Federal de Telecomunicaciones Provisiones Salariales y Económicas Relaciones Exteriores Hacienda y Crédito Público turismo Fiscalía General de la República Información Nacional Estadística y Geográfica Entidades no Sectorizadas

<https://infogram.com/pef-25-var-if-ramo-1hnq41onqqkq23?live>

⁷ Aunque los recursos para la construcción del Tren Maya se aprobaron dentro de la Secretaría de la Defensa para 2024, hemos detectado que buena parte se ha ejercido a través de la Secretaría de Turismo (Sector). Esto ha provocado un sobrejercicio importante en esta dependencia, como lo detectamos en Erario al Momento.

de Empresas Públicas. Preocupa también una reducción en la inversión de la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)** de 57.4% o 26.9 mmdp, para colocarse 20 mmdp. Los recortes se concentran en la **Comisión Nacional del Agua (Conagua)**.

Al analizar por sector, identificamos que para 2025, de las 22 funciones que tuvieron presupuesto para inversión física en 2024, 19 enfrentan recortes y sólo tres tendrán incrementos. Esto se debe a que algunas recibirán menos recursos en 2025, mientras que otras han quedado completamente fuera del presupuesto.

El gasto por función organiza el presupuesto según objetivos específicos -como salud, educación, turismo, entre otros. Su importancia radica en que permite evaluar prioridades y medir el impacto de las políticas públicas en la población. En el lado ganador destaca la función de Protección Social con un presupuesto de 449 millones de pesos (mdp), un aumento de 2,737% frente a los 16 mdp aprobados en 2024. Se trata de inversiones del IMSS e ISSSTE para el desarrollo de guarderías. Es una buena noticia, puesto que desde 2017 no se observaba una inversión de esta magnitud en este componente.

Asimismo, se proyecta un alza de la inversión física de 110 mdp en la función de Justicia y 215 mdp para Legislación (5% y 56%) respectivamente frente a 2024. Es la inversión solicitada por los poderes Legislativo y Judicial, y se presen-

ta íntegra por la Secretaría de Hacienda en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEEF). Es probable que se recorte durante la aprobación final del presupuesto, en especial los recursos del Poder Judicial.

El resto de funciones sufrirá recortes. La reducción más severa será para Combustibles y Energía (Pemex y CFE). Esta función contará con 270.8 mmdp en 2025, 14% (44.6 mmdp) menos que en 2024. Se trata de la peor inversión combinada en más de 10 años, para las Empresas Públicas del Estado.

Destaca negativamente un recorte de 91% (19.4 mmdp) en la función Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza, para colocarse en 2 mmdp, el peor monto desde 2020. El recorte se focaliza principalmente en obras hidroagrícolas de la Conagua.

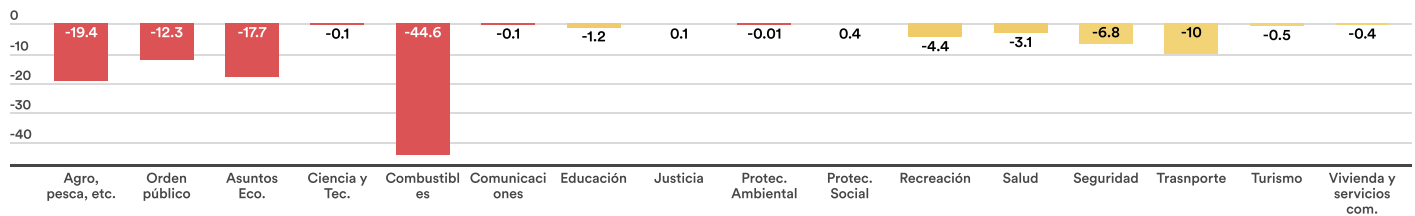
Desaparece de tajo la inversión en Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales. En 2024, este sector contó con 4.4 mmdp, principalmente para el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

La inversión en Salud también tendrá un recorte de 9% o 3.1 mmdp. Como explicamos en nuestra [investigación sobre el PEF 2025 en Salud](#), el recorte se da principalmente en los sectores sin seguridad social formal.

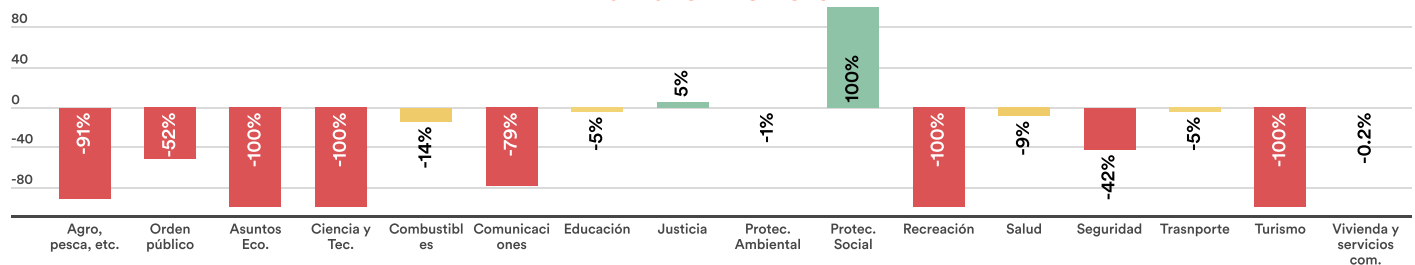
Finalmente, destaca que la función Transporte contará con 192.6 mmdp, un recorte de 5% o 10 mmdp. Pese al anuncio de nuevos proyectos ferroviarios de Claudia Sheinbaum, esa

Para 2025, de 22 funciones de inversión, 19 sufrirán recortes. Destacan Combustibles (Pemex), Asuntos Económicos (Corredor interoceánico), Agricultura, Salud, Transporte y Seguridad, entre otros.

Inversión física por función. 2024 vs 2025 (mmdp)



Var. % 2024 vs. 2025



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP

<https://infogram.com/funcional-var-inversion-1h7v4pdjrn5784k?live>

función tendrá una disminución frente al último año de López Obrador. Al desglosar por subfunción, la inversión en Transporte de Ferrocarril destaca en el PPEF 2025 con un presupuesto de 157 mmdp, el monto más elevado desde 2022. No obstante, otras subfunciones de transporte enfrentan recortes significativos, como Transporte por Carretera (-12.8 mmdp), Transporte Aéreo (-1.7 mmdp) y Transporte por Agua y Puertos (-1.8 mmdp), frente al promedio del sexenio de López Obrador.

Finalmente, el Paquete Económico 2025 destaca por desaprovechar nuevamente el potencial de las Asociaciones Público Privadas (APP) ya que no existe un inventario de proyectos para este esquema. Si se planifican adecuadamente, estas alianzas entre particulares y el Gobierno, pueden potenciar la creación de infraestructura para fortalecer las capacidades productivas de un país.

Desde la administración anterior se han creado prejuicios negativos sobre la inversión privada y las posibles colaboraciones que pudieran darse en el sector público y privado. Desde 2019 no se contemplan nuevos proyectos APP en los Paquetes Económicos y en 2025 se mantendrá esta tendencia. Además, se reducirá el número de proyectos en ejecución mediante este mecanismo: para 2025 se contemplan tan sólo 13 proyectos de inversión bajo el esquema APP, mientras que en 2024 hubo 18 proyectos heredados de la administración de Peña Nieto.

La disminución en el número de proyectos para 2025 se debe a la terminación de dos proyectos a cargo del IMSS para la construcción de un hospital en Chiapas y otro en Nayarit.

También finalizan tres proyectos de construcción de hospitales a cargo del ISSSTE.

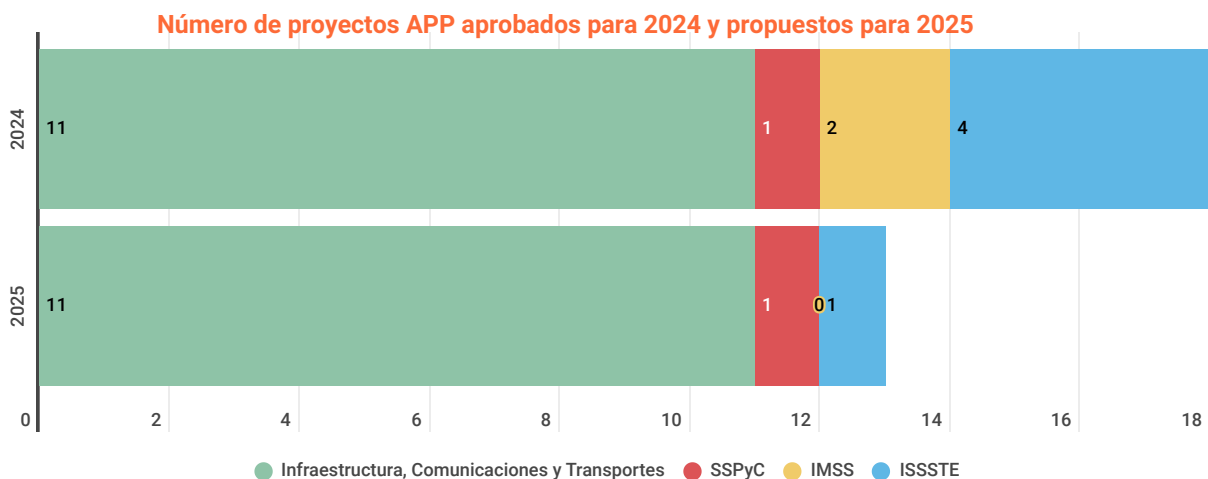
Sin embargo, no se están proponiendo nuevos proyectos de inversión mediante este esquema de financiamiento. La nueva administración está desaprovechando esta oportunidad para impulsar la inversión en el país y fortalecer el crecimiento económico. Recomendamos cómo hacerlo en la parte final de este documento.

3 Empresas Públicas del Estado: altas expectativas con desmantelamiento presupuestario

El ajuste fiscal de 2025 impactará de forma diferenciada a las Empresas Públicas del Estado. Por un lado, Petróleos Mexicanos (Pemex) afrontará una política de austeridad más estricta en comparación con años anteriores. Por otro lado, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) tendrá incrementos significativos en sus proyectos de inversión.

El presupuesto 2025 no es congruente con las ambiciones de transición y soberanía energética, ni con la sostenibilidad de las empresas estatales ni con la promesa de garantizar energía accesible para todos. En el caso de Pemex, el gasto en proyectos de inversión caerá a mínimos históricos y reducirá significativamente los recursos destinados a iniciativas de transición energética. Para CFE —que afrontará mayores responsabilidades con la reciente reforma energética— se

Frenón a las Asociaciones Público Privadas (APP): para 2025 no hay nuevos proyectos APP. Además, se reducirá el número de proyectos en ejecución mediante este mecanismo. En 2025 se contemplan sólo 13 proyectos de inversión bajo el esquema APP, mientras que en 2024 hubo 18 proyectos, heredados de administraciones pasadas



propone un incremento en proyectos de inversión, mientras su gasto se mantiene por debajo de sus mejores niveles.

¿Cómo se recibe la nueva administración a la CFE?

Durante la administración pasada, la CFE cambió de manera importante la forma en cómo maneja sus finanzas. Por un lado, se incrementaron los activos de la empresa, aunque sus pasivos crecieron en mayor medida. Es como cuando un hogar compra un automóvil: adquiere un activo que es el valor del carro, pero adquiere una deuda que frecuentemente es superior al valor del automóvil.

Al tercer trimestre de 2024, los activos de la CFE —es decir el valor de la empresa—, ascendieron a 2.7 billones de pesos, lo que significó un aumento de 29.9% (633 mmdp) frente a lo reportado al cierre de 2018. No obstante, sus pasivos ascendieron a 2.1 billones de pesos; esto es un incremento real de 65.1% (818 mmdp) frente a 2018.

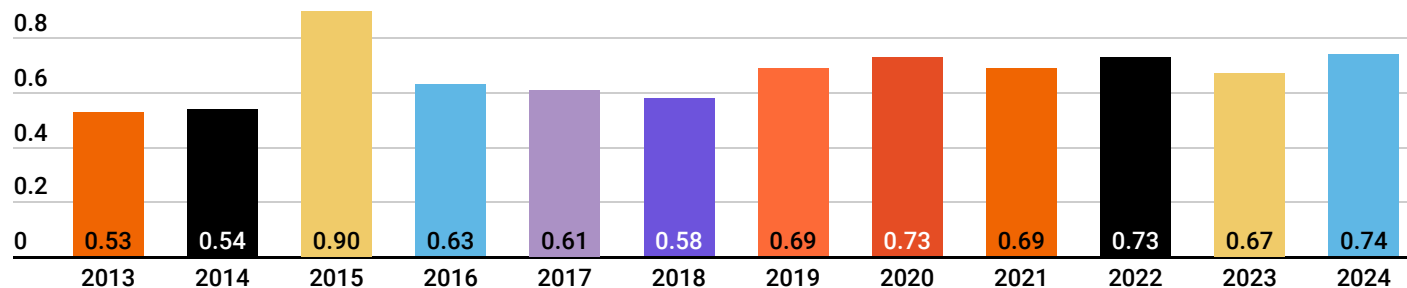
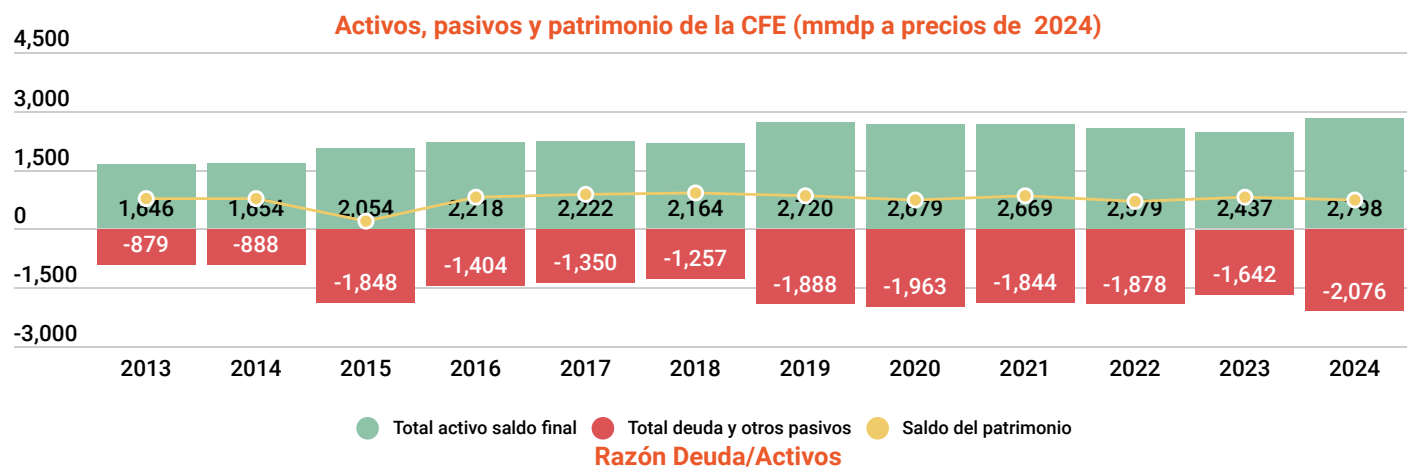
El resultado de este manejo patrimonial es que los pasivos o deudas adquiridas durante el sexenio aumentaron más que sus activos. Como resultado, tenemos que al tercer trimestre del año, de cada peso de activos se cuenta con 74 centavos de deuda, mientras que en 2018 la deuda era de 58 centavos por cada peso de activos.

Propuesta presupuestaria de la nueva administración

La propuesta presupuestaria para la CFE de 2025, es un reflejo del impacto financiero que se espera tenga la reforma recientemente aprobada que modificó el estatus de Empresa Productiva del Estado a Empresa Pública del Estado⁸.

Entre los principales cambios de la reforma está dar prioridad o prevalencia a la CFE sobre los productores privados en el Mercado Eléctrico Nacional, principalmente en el mercado de generación. Esto implica que la energía producida por la CFE, con tecnología de hace más de 30 años y con el uso de

En la última administración, si bien los activos y pasivos de la CFE crecieron significativamente, los pasivos crecieron más. Esto deterioró la razón Deuda/Activos, que pasó de 0.53 en 2013 a 0.69 en 2019 y 0.74 en el tercer trimestre de 2024.



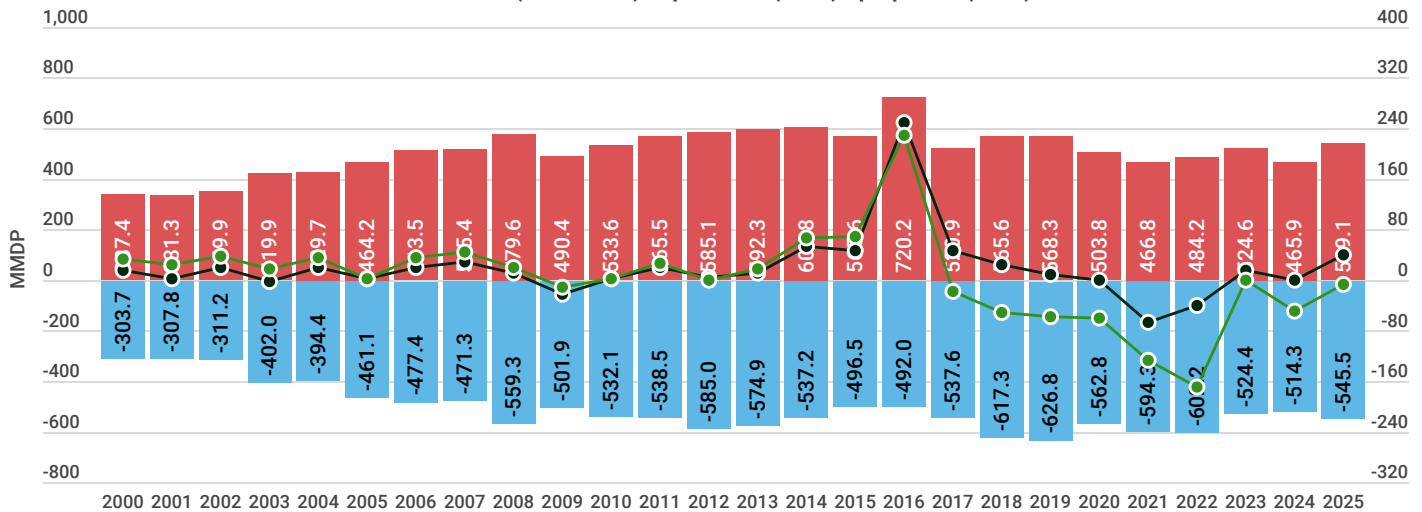
Elaborado por México Evalúa con datos de Cuenta pública 2013–2024; Reporte financiero trimestral, CFE 2024.

<https://infogram.com/pef-25-balance-cfe-1hnq41onxgvp23?live>

⁸ Las Empresas Productivas del Estado son aquellas que operan con un enfoque en la generación de ingresos y beneficios, recibiendo apoyo financiero limitado del Gobierno. Por otro lado, las Empresas Públicas son entidades que reciben apoyo financiero total del Estado y se dedican a producir o comercializar bienes y servicios, sin necesariamente tener un enfoque en generar utilidades.

Se espera que el balance financiero de la CFE llegue a 40 mmdp ante la expectativa de mayores ingresos por ventas. Sería el superávit más elevado desde 2017. Sin embargo, se anticipa un déficit operativo por 6.3 mmdp; lo que indica que los ingresos propios aún son insuficientes para que la empresa sea rentable.

Balance financiero y operativo de la CFE (MMDP a precios de 2025)
observado (2000-2023) / aprobados (2024) / propuesta (2025)



● Balance presupuestario ● Ingresos propios ● Gasto programable ● Balance operativo

Elaborado por México Evalúa con datos de ESTOPOR, PEF 2024 y PPEF 2025

<https://infogram.com/pef-25-balances-cfe-1h1749w3dpk1q2z?live>

combustóleo, tendrá preferencia sobre la que los privados produzcan mediante tecnologías más eficientes, más limpias, y a menor costo.

Derivado de lo anterior, se espera que los ingresos de la empresa aumenten 15.7% (73 mmdp) en términos reales, frente al estimado para cierre de este año. Este incremento podría estar reflejando el impacto esperado sobre las ventas de la CFE al contar con prioridad en el Mercado Eléctrico Nacional. De cumplirse la expectativa, la CFE obtendría 539 mmdp de ingresos propios, el mayor nivel desde 2019.

Sin embargo, su gasto programable (operativo y de infraestructura, principalmente) será de 545.5 mmdp, un incremento de sólo 6.1% (31 mmdp) respecto al monto aprobado para 2024. Dichas erogaciones serán inferiores a lo observado entre 2018 y 2023. En otras palabras, las previsiones de gasto resultan incongruentes con las expectativas de una mayor participación de la CFE en el Mercado Eléctrico. Para que fueran congruentes, el presupuesto debería reflejar un aumento significativo en los recursos destinados a incrementar su nivel de ventas, particularmente en gasto operativo. Sin embargo, lo que se propone es una reducción en términos reales, lo cual va contra dicho objetivo.

A pesar de que en 2024 se tendrá el mayor gasto de inversión desde 2015, como explicaremos más adelante, el resto

del gasto operativo (compra de combustibles o salarios) no tendrá un aumento significativo, algo poco creíble.

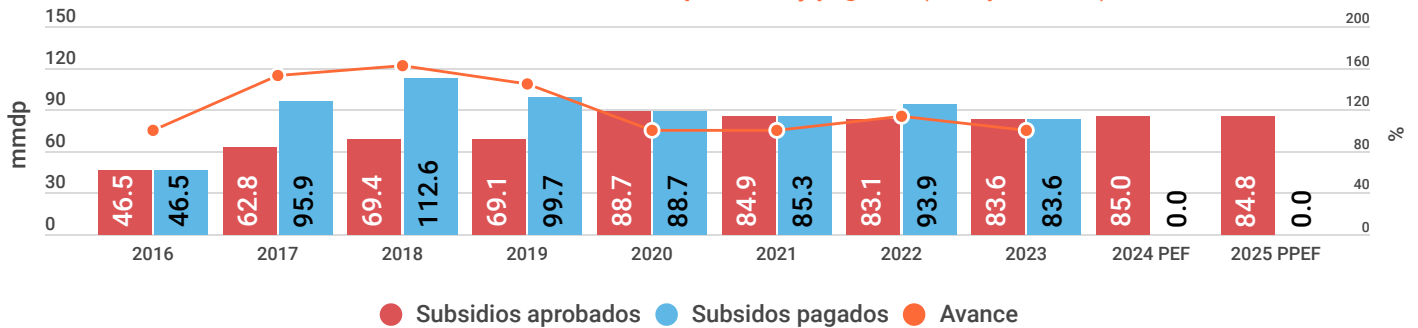
Para 2025 se propone un presupuesto por 458 mmdp para gasto corriente. En él se incluye la compra de combustibles, el pago de salarios y otros gastos necesarios para la operatividad de la empresa. Este presupuesto es 19.4% (110.3 mmdp) inferior a lo que se ejerció al final del sexenio de Peña Nieto, lo cual no es congruente con tener una CFE más grande que permita satisfacer la demanda de energía eléctrica.

Aún así, se espera que la CFE no tenga la capacidad financiera propia para operar en números verdes. El balance operativo muestra que la diferencia entre los ingresos propios de la empresa y el gasto programable será negativo en 6 mmdp. Es decir, los ingresos que se espera genere la empresa no serán suficientes para cubrir el pago de nómina, las inversiones y los gastos operativos.

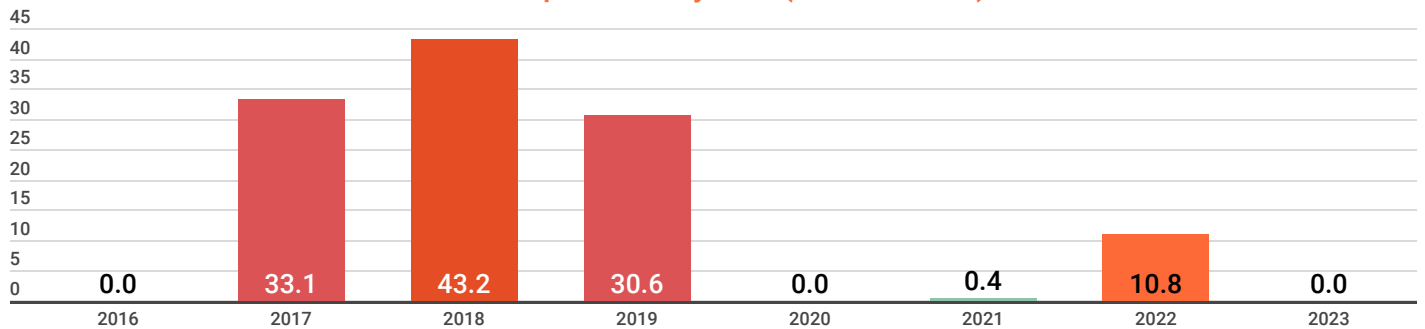
La CFE seguirá dependiendo de subsidios de parte de la Secretaría de Hacienda para no caer en pérdidas patrimoniales, como lo detallaremos más adelante. De acuerdo con la propuesta de presupuesto, se espera que la CFE reporte un superávit financiero por 40 mmdp para 2025, el cual no se ha visto desde 2017. Sin embargo, hay que aclarar que este superávit sólo puede ser alcanzado gracias al apoyo que le

Para 2025 se proponen 84.8 mmdp para subsidiar las tarifas eléctricas: 0.29% (0.2 mmdp) menos a lo aprobado para 2024. Sin embargo, el gasto podría ser mayor, considerando que en últimos años la regla es que se exceda el presupuesto. Además de que quizá se necesite para cumplir con la ambiciosa meta del superávit de la empresa.

Subsidios a las tarifas eléctricas aprobados y pagados (mmdp de 2025)



Brecha aprobado vs ejercido (MMDP de 2025)



Fuente: Elaboración propia con base en PEF(2010-2023), PPEF(2024).

<https://infogram.com/pef-25-subsidios-cfe-1hmr6g8o97emo2n?live>

transfiere el gobierno federal para subsidiar las tarifas eléctricas con recursos de impuestos.

Para operar con resultados positivos y mantener bajas las tarifas eléctricas, la CFE depende de ingresos externos, principalmente de los subsidios otorgados por el gobierno federal. Para el siguiente año se propone un presupuesto por 84.8 mmdp para este fin, esto es una reducción de 0.29% (0.2 mmdp) frente al monto aprobado para 2024. Este presupuesto tampoco es creíble ante la mayor importancia que se espera que tenga la empresa con la reforma energética.

Sin embargo, esta estimación del presupuesto para subsidios podría agrandarse ya que es común que al final del año se terminen transfiriendo más recursos de los aprobados. Por ejemplo, de los últimos cinco años de la administración de AMLO, en tres de ellos se excedió el presupuesto para subsidiar las tarifas eléctricas. **En un contexto de mayores exigencias productivas para la CFE, podríamos ver al cierre de 2025 un gasto aún mayor a los 84.8 mmdp que se están proponiendo.**

Se podría pensar que subsidiar las tarifas eléctricas es algo positivo, ya que ayuda a blindar la economía familiar ante incrementos no esperados en los precios de la electricidad. Sin embargo, estos subsidios no son progresivos. El 10% más rico obtiene alrededor del 19% del subsidio, mientras que el 10% más pobre obtiene sólo 5%⁹.

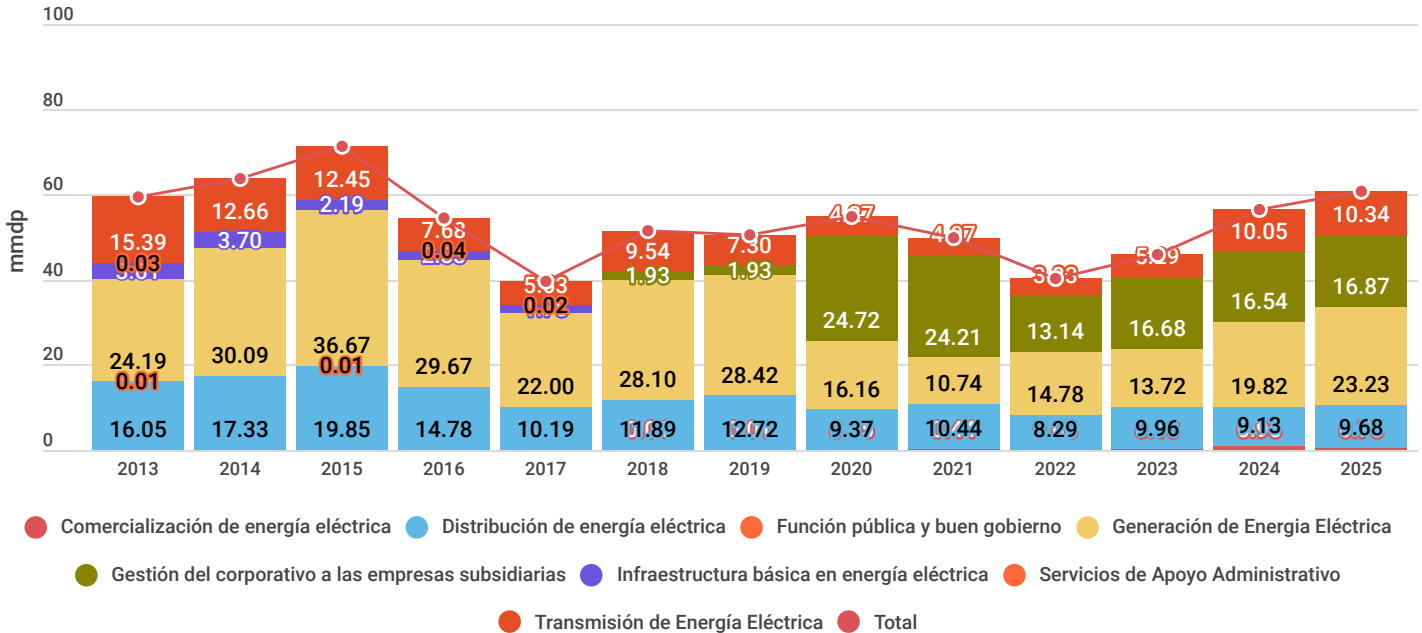
Además, los subsidios no permiten observar las deficiencias productivas de la CFE para generar beneficios económicos. El hecho de que se tengan que destinar 84 mmdp para subsidiar estas tarifas, indica que la empresa no tiene la tecnología para generar electricidad a precios bajos. Los subsidios, además, reducen el incentivo para una mayor inversión o para la transición a formas productivas o más rentables.

En términos de inversión, para el siguiente año se propone un presupuesto de 60.8 mmdp para proyectos de infraestructura, lo cual representaría un crecimiento real de 7.7% (4.3 mmdp) respecto al monto aprobado para 2024 y el mayor nivel desde 2015. Del total, 10.3 mmdp irían para proyectos de transmisión eléctrica, 9.6 mmdp para distribución,

⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018) Distribución del pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público. Resultados para el año 2016

Para 2025 se presupuestan 60.8 mmdp para proyectos de inversión de la CFE: un crecimiento de 7.7% (4.3 mmdp) respecto a lo aprobado para 2024, y un estimado elevado para inicios de sexenio. Sin embargo, en años anteriores ha sido frecuente que la inversión se quede corta frente al programa.

Proyectos de inversión de la CFE (mmdp de 2025)



Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública(2010-2023), PEF(2024) y PPEF (2025).

<https://infogram.com/pef-25-proyectos-cfe-1h984wvz8oj9z2p?live>

0.75 mmdp para proyectos de comercialización, 16.87 mmdp para proyectos de inversión de las subsidiarias de la CFE y, 23.2 mmdp para generación de electricidad.

El mayor incremento se dará en este último rubro, con un crecimiento de 17.2% (3.4 mmdp), y será el mayor nivel desde 2019. En distribución se espera un aumento de sólo 6% (550 mdp) y en transmisión de 2.8% (284 mdp). Si bien el incremento en la inversión es importante, seguiría por debajo de sus mejores años, 2014 y 2015, cuando el gasto de inversión llegó hasta los 71 mmdp. En esos años se destinaron hasta 36 mmdp para generación, 12 mmdp para proyectos de transmisión y 19.8 mmdp para distribución.

Es importante analizar las necesidades de inversión de la CFE, considerando que este año la CFE tendrá mayor responsabilidad para satisfacer la demanda de electricidad en todo el país. Como analizamos en la investigación "Intermitencia en la inversión y generación de electricidad", durante el primer trimestre de 2024, la CFE no contó con las capacidades para cubrir la demanda de electricidad, lo que provocó intermitencias en el sistema eléctrico nacional.

Visto en una perspectiva histórica, la inversión que se planea para la CFE en 2025 sería insuficiente para solucionar

el problema de apagones que afectan a los hogares y a las empresas, y que representan un freno para el crecimiento económico.

¿Cómo recibe la nueva administración a Petróleos Mexicanos?

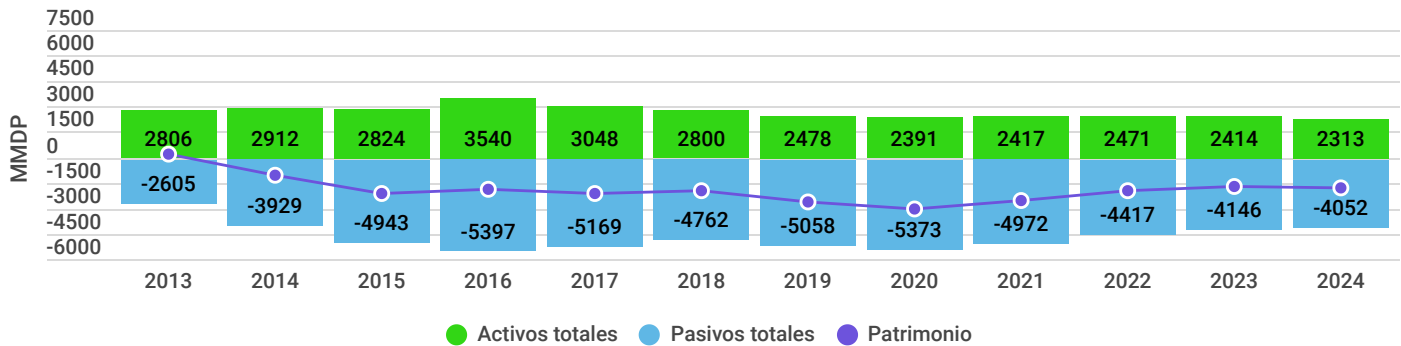
A pesar de recibir cuantiosas transferencias financieras y reducción en el cobro de impuestos, Pemex no ha logrado revertir su situación patrimonial negativa. Al tercer trimestre de 2024, por cada peso de activos, la empresa contaba con 1.8 pesos de pasivos. Es aún más pesada la deuda ahora que en 2018, cuando por cada peso de activos la empresa contaba con 1.7 pesos de pasivos.

Como evidenciamos en nuestra nota de **Erario al tercer trimestre de 2024**, de 2019 a septiembre de 2024, Pemex recibió 2.2 billones de pesos en apoyos fiscales, 4.7 veces más de lo otorgado por Peña Nieto en su sexenio. Sin embargo, la inversión en infraestructura durante la gestión de López Obrador se mantuvo 26% por debajo de la lograda en el sexenio previo.

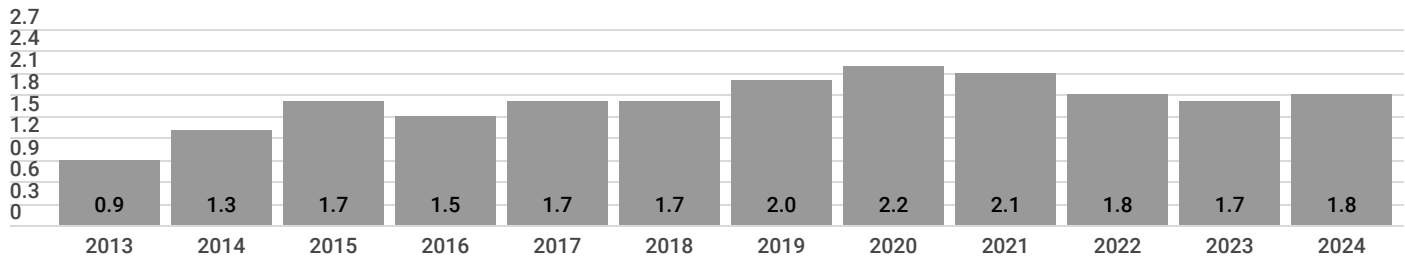
En otras palabras, los apoyos recibidos por Pemex durante el sexenio pasado se usaron para pagar su deuda, pero no para

Al 3er trimestre de 2024, los pasivos de Pemex se redujeron frente a 2018 en 14.9% (710 mmdp) pero sus activos cayeron 17.4% (486 mmdp). Como resultado, el patrimonio de la empresa sigue siendo negativo en 2024: por cada peso de activos, Pemex tiene 1.8 pesos de pasivos (deuda).

Activos, Pasivos y Patrimonio de Pemex (mmdp a precios de 2024)



Razón Deuda/Activos



Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública (2013-2023); Reporte Trimestral de Pemex al tercer trimestre (2024).

<https://infogram.com/pef-25-balance-pemex-1hmr6g8o9jdgz2n?live>

Para aumentar su productividad, por lo que se hereda a Claudia Sheinbaum una empresa en quiebra técnica. Lamentablemente, el Paquete Económico 2025 continúa con el desmantelamiento productivo de Pemex.

En términos de los ingresos, se espera que Pemex obtenga 860 mmdp, lo que implica un crecimiento real de 7.3% (58.4 mmdp) respecto a los ingresos aprobados para este 2024. Se trata del mayor monto de ingresos que se espera obtenga la petrolera para un inicio de sexenio, desde la administración de Fox. Como analizamos en nuestra investigación del [Marco Macroeconómico para 2025](#), el nuevo Derecho Petrolero para el Bienestar (DPB)¹⁰ le permitirá a Pemex quedarse con el 75% de la renta petrolera, el mayor nivel jamás registrado.

Pese a la mayor disponibilidad de recursos, se plantea un recorte del gasto total de Pemex en 6% (39.2 mmdp) para colocarse en 612 mmdp, el más bajo desde 2008. Ese presupuesto cubre tanto su gasto de operación —es decir, sueldos, salarios e inversión—, como el pago de intereses y servicio de la deuda.

Si lo analizamos por el tipo de gasto, se observa que la política de austeridad se ha enfocado en recortar la capacidad productiva de la empresa. El concepto con mayor recorte frente al año anterior, es obra pública, con 199.2 mmdp o 19.6% (48.5 mmdp) menos en términos reales frente al monto aprobado para 2024. Desde 2013 no ha habido un estimado tan bajo para obra pública. Hay que tener en cuenta que este concepto registra los recursos para proyectos productivos que implican la construcción de infraestructura petrolera.

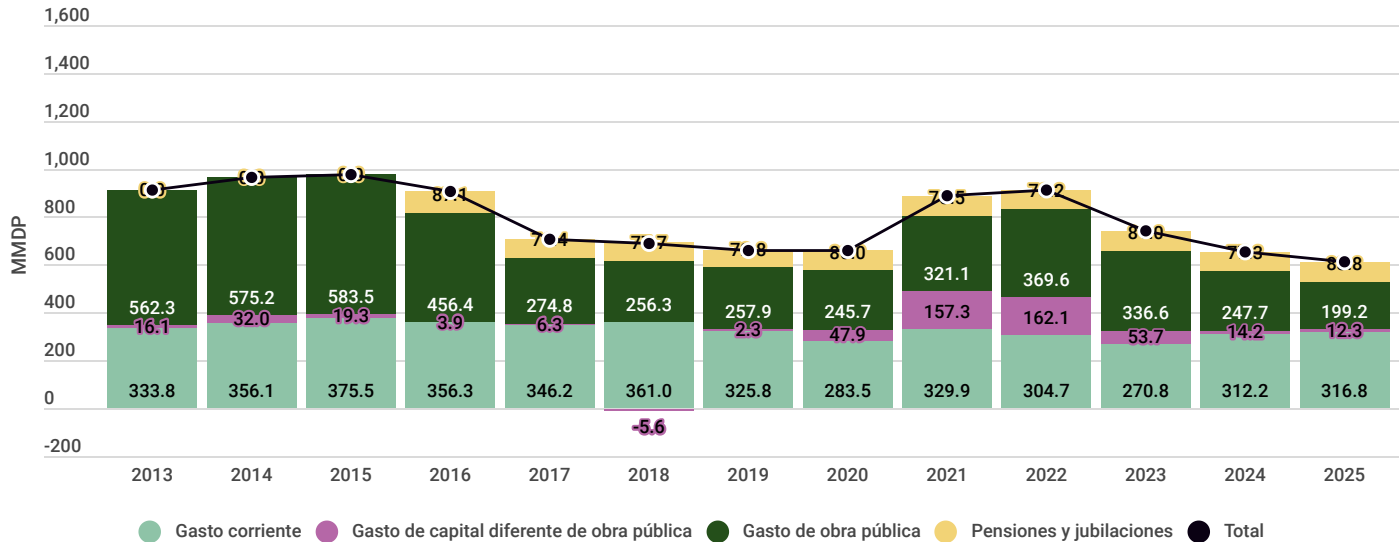
Por otro lado, frente al monto aprobado para 2024, el gasto corriente presenta un incremento real de 1.5% (4.6 mmdp) y el presupuesto para pensiones y jubilaciones presenta un crecimiento por 8.5% (6.6 mmdp).

Como podemos ver, la política de austeridad está focalizada de manera incorrecta, ya que afecta sólo al gasto productivo, mientras permite el aumento de la nómina y pensiones. Esta combinación provocará que el nivel de productividad por empleado siga cayendo, como lo analizamos en nuestra

¹⁰ El Derecho Petrolero para el Bienestar (DPB) sustituye, con otras reglas, tres derechos que, en consecuencia, se eliminan: el Derecho de Utilidad Compartida (DUC), el Derecho de Exploración de Hidrocarburos (DEXPH) y el Impuesto por la actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos (DEXT).

Para 2025 se espera el presupuesto más bajo para Pemex: 612 mmdp. Esto implica una reducción de 6.0% (39.2 mmdp) frente al presupuesto aprobado para 2024. La caída se explica por un recorte de 19.6% (48.5 mmdp) en el gasto de obra pública.

Gasto presupuestario de Pemex (MMDP a precios de 2025)
observado (2000-2023) / aprobados (2024) / propuesta (2025)



Elaborado por México Evalúa con datos de ESTOPOR, PEF 2024 y PPEF 2025

<https://infogram.com/copy-pef-25-ingresos-pemex-1hnp27enp0yvn4g?live>

investigación “Pemex vs Equinor, en busca de un nuevo modelo para México”. Así, Pemex mantendrá su productividad por debajo de sus pares internacionales y difícilmente logrará otorgar beneficios sociales al país.

El recorte en el presupuesto de Pemex para obra pública disminuirá los proyectos de inversión que, para 2025 tan sólo dispondrán de 210 mmdp, el monto más bajo desde al menos 2013, que permite observar los datos abiertos de la cuenta pública.

Para proyectos de inversión relacionados con la producción de petróleo y petroquímicos se proponen 160 mmdp; un recorte de 22% (45.9 mmdp) contra el monto aprobado para 2024 y se trataría de igual forma del menor presupuesto para producción de petróleo desde 2014.

Alrededor del 84% del presupuesto de los proyectos de inversión para producción de petróleo y petroquímicos¹¹, se concentra en la construcción de obras para la producción de crudo. El fuerte recorte en este rubro frena las capacidades productivas de la empresa y, con ello, el cumplimiento de las metas de producción y de autosuficiencia energética.

Hacemos notar que, al igual que en el Paquete Económico del año pasado, no se prevén recursos para la Refinería de Dos Bocas. Sin embargo, aún así es posible que los reciba durante el año fiscal, SHCP asignó a este proyecto 43.4 mmdp sin la aprobación del Congreso. Esto podría repetirse en 2025.

Si analizamos la inversión que se propone por subsidiaria, se confirma que el recorte en la inversión es en Pemex Exploración y Producción, a la cual se le destinan 180.4 mmdp en 2025. Este presupuesto es 22.2% (51.6 mmdp) inferior a los 232 mmdp aprobados para proyectos de inversión de 2024.

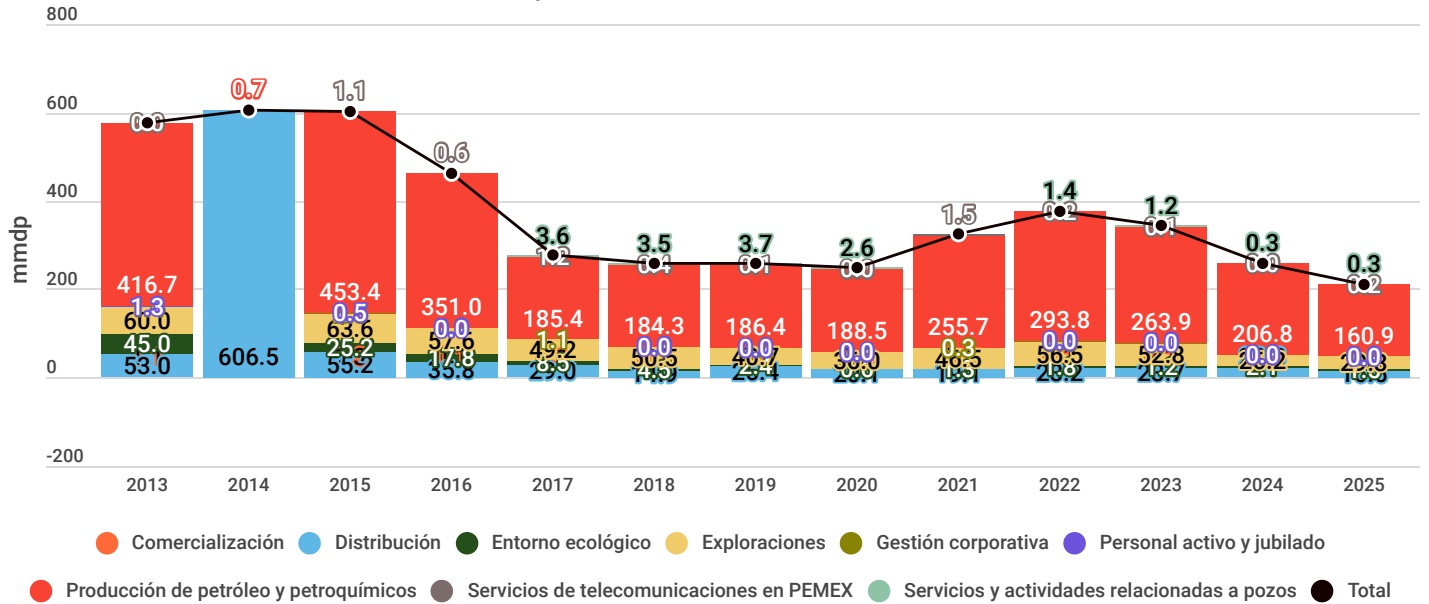
Sorprende que haya un recorte en la inversión para la refinación de petróleo. Se presupuestan 21 mmdp para proyectos de inversión de Pemex Transformación, la subsidiaria encargada de refinar el petróleo producido. Este monto es 6.98% (1.6 mmdp) inferior al aprobado para 2024. Es otra contradicción respecto a la meta de volver a México autosuficiente en combustibles y un signo de posible cambio en la política de negocios de Pemex. Será importante observar si en efecto se lleva a cabo durante el año fiscal.

¹¹ Se refiere al presupuesto ordenado por Actividad Institucional de acuerdo con la clasificación de concepto del gasto. El nombre completo de esta actividad es: Producción de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos y mantenimiento de instalaciones

Para 2025 se propone un presupuesto por 210 mmdp para proyectos de inversión de Pemex: una caída real de 19% (49 mmdp) ante lo aprobado para 2024 y el presupuesto más bajo para proyectos de inversión desde 2013. Esto se explica por un recorte de 22% (45.9 mmdp) en proyectos de producción de petróleo.

Gasto de inversión por actividad institucional de Pemex (mmdp de 2025)

Cuenta pública 2012-2023 / PEF 2024 / PPEF 2025



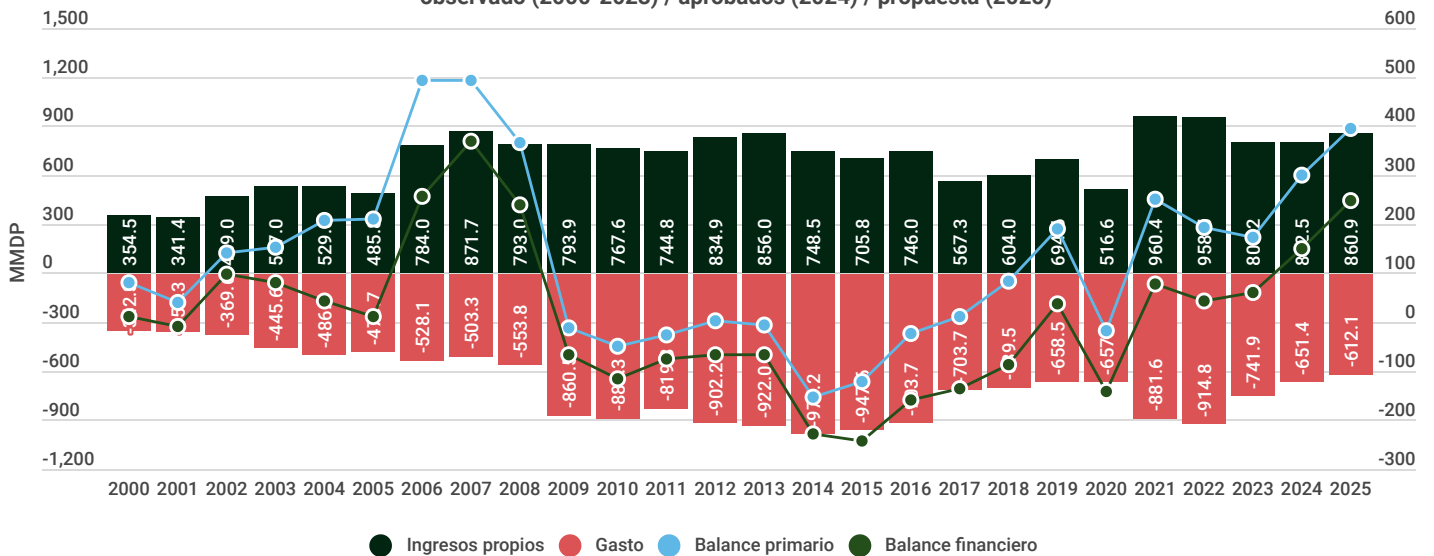
Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública (2010-2023), PEF (2024), PPEF (2025).

<https://infogram.com/pef-25-proyectos-pemex-1h1749w3805eq2z?live>

Retrosceso presupuestal de 17 años: la política de austeridad para Pemex lleva sus finanzas al pasado. Se espera un superávit financiero por 248 mmdp, parecido a los 239 mmdp reportados en 2008. Pero el presupuesto más bajo en los últimos 17 años podría ser un obstáculo para cumplir con sus metas operativas.

Balance financiero y primario de Pemex (MMDP a precios de 2025)

observado (2000-2023) / aprobados (2024) / propuesta (2025)



Elaborado por México Eúa con datos de ESTOPOR, PEF 2024 y PPEF 2025

<https://infogram.com/pef-25-balances-pemex-1h0r6rvkwzll4e?live>

Los proyectos de exploración sumarán 29.3 mmdp, un aumento de 12% (3.1 mmdp) frente a 2024, pero 54% inferior al máximo alcanzado en 2015 (63.6 mmdp). Esto limitará la producción de crudo y los ingresos petroleros del Gobierno Federal, que financian derechos como la salud o la educación.

Es relevante señalar que se presenta un fuerte recorte por 28% (0.59 mmdp) para proyectos de inversión relacionados con el entorno ecológico. Es un retroceso en materia de transición energética.

En resumen, en materia de inversión se presentan recortes en áreas de producción, refinación y exploración de petróleo. Todo ello limitará las capacidades productivas de la petrolera. Además, va en contra de las metas de autosuficiencia energética y de contar con una petrolera más productiva y rentable.

Como resultado, de un incremento de los ingresos públicos en 7.3% (58.3 mmdp) y un recorte al gasto de 6% (39.2 mmdp), se espera que el balance operativo de Pemex (ingresos propios menos gasto programable) sea positivo en 248 mmdp. Nada de eso se ha visto desde 2008.

De cumplirse las expectativas, se tendrán los mejores resultados financieros anuales de la empresa en muchos años. Sin embargo, como hemos explicado anteriormente, se lograrán a costa de sacrificar las capacidades productivas futuras.

4 El Gasto Federalizado en 2025: declive fiscal del federalismo

Desde 2019, el Gasto Federalizado —los recursos que la Federación entrega a los estados y municipios— ha sufrido recortes importantes. Para el siguiente año continúa esta tendencia principalmente por menores asignaciones en materia de salud pública.

El Gasto Federalizado en México representa los recursos que el Gobierno federal transfiere a los estados y municipios para que puedan prestar servicios públicos esenciales para la población —como salud, educación o seguridad, entre otros—, y financiar proyectos de desarrollo. Alrededor del 85 % de todos los recursos con los que cuentan los gobiernos estatales provienen de estas transferencias que reciben de la Federación. Este tipo de gasto es clave para fomentar la equidad en el desarrollo regional porque las entidades con menor avance económico tienen preferencia en la recepción de recursos. Además, se fomenta la autonomía de gasto de los estados.

El análisis del Gasto Federalizado para 2025 evidencia un debilitamiento del federalismo fiscal: en términos reales, los recursos que recibirán los estados desde la Federación

caerán 1.2% respecto a 2024, pasando de 2.66 billones a 2.63 billones de pesos. Como porcentaje del PIB, pasarán de 7.44% a 7.28%. De hecho, se observa una caída constante desde 2019. Como porcentaje del gasto neto del sector público, significarán sólo 29% del gasto neto del sector público presupuestario, el segundo porcentaje más bajo desde 1998, año en que se instauró el Ramo 33 de Aportaciones federales.

Los recortes para el siguiente año se darán en áreas sensibles como el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), los Recursos para la Protección Social en Salud, que afectan a los servicios de salud. También disminuyen los Convenios de Reasignación y Descentralización, con lo que aumenta la subordinación de los estados y municipios a las decisiones del Gobierno central.

En este contexto, el análisis del Gasto Federalizado por sus componentes y distribución es crucial para entender cómo los recursos públicos se alinean con las prioridades nacionales y las demandas locales. Este análisis no solo permite identificar áreas críticas de mejora, sino también diseñar estrategias que fortalezcan la sostenibilidad financiera y el bienestar en todas las regiones del país.

Continúa el deterioro del Gasto Federalizado observado desde el último sexenio

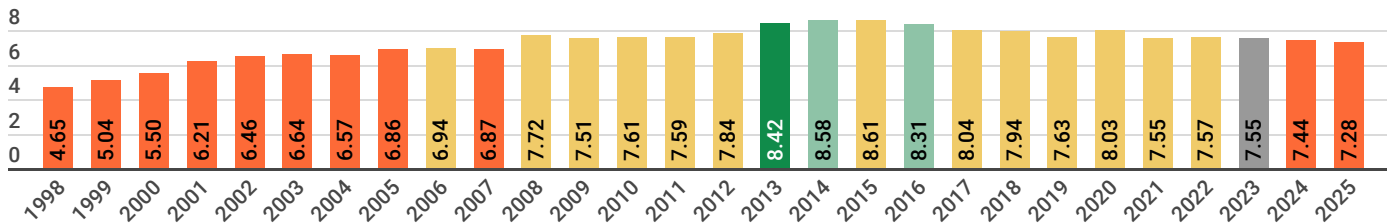
Para 2025, se proyecta un Gasto Federalizado de 2.63 billones de pesos. Esta cifra es una disminución de 1.2% en términos reales respecto a los 2.66 billones aprobados en 2024 y una reducción de 0.1% del PIB, al pasar de 7.44% en 2024 a 7.28% en 2025. Estas fluctuaciones tienen implicaciones directas en la capacidad de los gobiernos locales para financiar infraestructura, servicios básicos y programas sociales esenciales para la población.

El Gasto Federalizado se compone de: a) Participaciones (que son recursos de libre disposición), b) Aportaciones (que son transferencias etiquetadas específicamente para áreas prioritarias como educación, salud, seguridad pública, fortalecimiento institucional e infraestructura social) y c) Recursos destinados a protección social en salud para la población sin seguridad social, convenios de descentralización, convenios de reasignación y subsidios del Ramo 23.

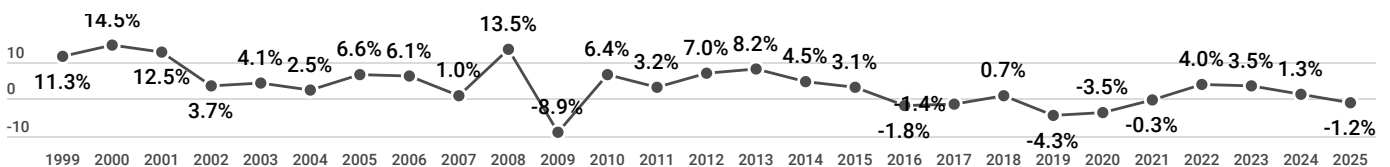
En términos históricos, **el Gasto Federalizado proyectado para 2025 es apenas 3.6% mayor en términos reales que el ejercido en 2019**, el primer año de López Obrador. Esto resulta particularmente relevante al considerar que en 2019 el PIB cayó 0.4%, lo que provocó que las transferencias a los estados pesarán más respecto de la Economía. Por el contrario, para 2025 la Secretaría de Hacienda anticipa un crecimiento del 2.5% y el Fondo Monetario Internacional pro-

El Gasto Federalizado proyectado para 2025 será de 2.63 billones de pesos, 1.2% menos que en 2024. Representará 7.28% del PIB, el peor nivel desde 2007.

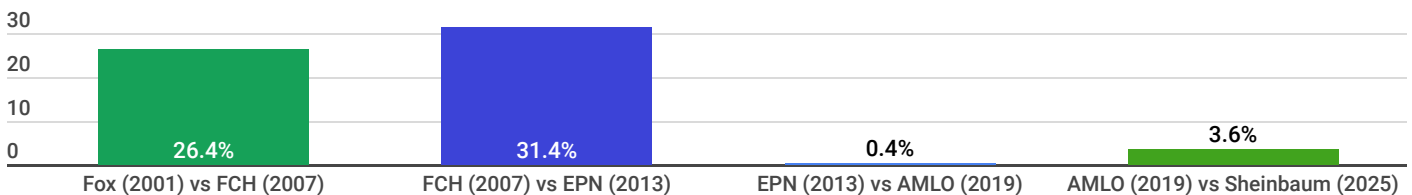
Gasto federalizado de 1998 a 2025 (% del PIB)



Variación anual del gasto federalizado (%)



Variación sexenal del gasto federalizado (%)



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP

<https://infogram.com/ppef-25-gasto-fed-total-1hmr6g8oy01vo2n?live>

nostica un crecimiento económico de 1.3%. Ya que el Gasto Federalizado caerá 1.2% mientras que la economía crece, su participación respecto del PIB disminuirá más rápidamente.

Al analizar los cambios en administraciones previas, se observa un marcado desaceleramiento en el crecimiento del Gasto Federalizado. Del primer año del gobierno de López Obrador (2019) al primer año completo de Sheinbaum (2025) este egreso aumentará sólo 3.6%. Esto contrasta con el aumento de 31.4% que gozó en el primer año de Peña Nieto frente al sexenio previo, o el aumento de 25.4% que tuvo con Calderón en 2007 frente al primer año de Fox. En dichas administraciones se apostó por la descentralización fiscal a través de la creación de programas de transferencias a los estados que aumentaban el Gasto Federalizado, como lo fue el Ramo 23 de Provisiones Salariales y Económicas. No obstante, López Obrador canceló varios de estos programas. Por tal razón, en su primer año el crecimiento del Gasto Federalizado fue de sólo 0.4% frente a 2013, el primer año de Peña Nieto.

En otras palabras, la tendencia a la recentralización del gasto público comenzada por López Obrador, se mantiene con Sheinbaum en su primer año de Gobierno.

Aportaciones bajo presión: recortes históricos en salud

La caída en el Gasto Federalizado para 2025 se explica por recortes en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) -principalmente de los 23 estados signatarios del IMSS-Bienestar- así como menores recursos para la Protección Social en Salud y Convenios. Si bien algunos componentes tendrán incrementos, serán insuficientes para compensar la caída.

Del lado ganador, las Participaciones (recursos de libre disposición) ascenderán a 1.3 billones de pesos, un incremento de 23.8 mil millones de pesos (mmdp) o 1.8% respecto a 2024. Con este incremento representarán el 51% del Gasto Federalizado, la proporción más alta desde 1998 que se tiene registro. La mayor participación se debe al debilitamiento del resto de los componentes.

Otro ganador será el Ramo 23, que contará con 13.7 mmdp, 33.9% (3.5 mmdp) más de lo aprobado en 2024. A pesar del incremento, no recuperará la importancia que tuvo en el sexenio de Peña Nieto o de Calderón, cuando promedió un

valor de 168 mmdp anuales. En su momento cuestionamos¹² este ramo por su falta de transparencia y uso discrecional. No obstante, este instrumento debía ser reformado, no prácticamente eliminado, ya que era importante para el desarrollo de obras de infraestructura como vialidades, alumbrado público, drenaje y agua potable.

Del lado perdedor, las Aportaciones sufrirán un recorte de 4.6% o 50.7 mmdp y se colocarán en 1.06 billones de pesos. Con este resultado, seguirán representando el segundo mayor componente del Gasto Federalizado, pero su peso será del 40.3%, el menor desde 2022. La caída en las Aportaciones se explica prácticamente por un recorte de 42.5% (60.1 mmdp) en el FASSA. Más adelante ahondaremos al respecto.

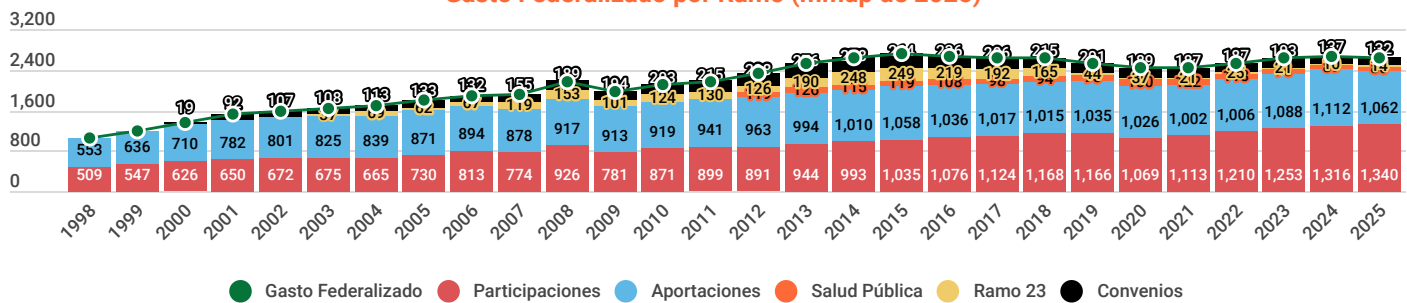
Dentro de las Aportaciones, también destaca un ligero recorte de 0.4% en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). Esto compromete la capacidad de los

gobiernos estatales y municipales para mantener el orden público. Se trata de una situación preocupante si se considera la disminución simultánea del gasto para las funciones de Seguridad Nacional y Policías, analizada en Paquete Económico 2025: pese a los recortes no hay responsabilidad fiscal.

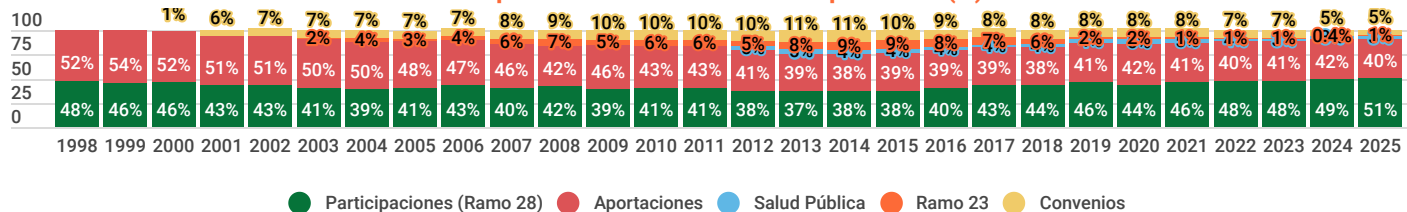
Finalmente, los Convenios de Reasignación y Descentralización contarán con 131.9 mmdp, una caída de 3.8% o 5.2 mmdp menos, con lo que tocarán su peor nivel desde 2006. Los Convenios de Reasignación son transferencias de recursos específicos de la federación a los estados o municipios para ejecutar programas o proyectos concretos. Por su parte, los Convenios de Descentralización transfieren funciones, competencias y, en algunos casos, recursos, de manera más permanente del Gobierno federal a los estados o municipios. Su disminución debilita financieramente a los estados y concentra mayor cantidad de recursos en la Federación.

En 2025, las Participaciones aumentarán 1.8% (23.8 mmdp) y las Aportaciones caerán 4.6% (50.7 mmdp) por recortes en el FASSA. Además, los componentes no normados en la Ley de Coordinación Fiscal siguen disminuidos: Ramo 23 y Convenios.

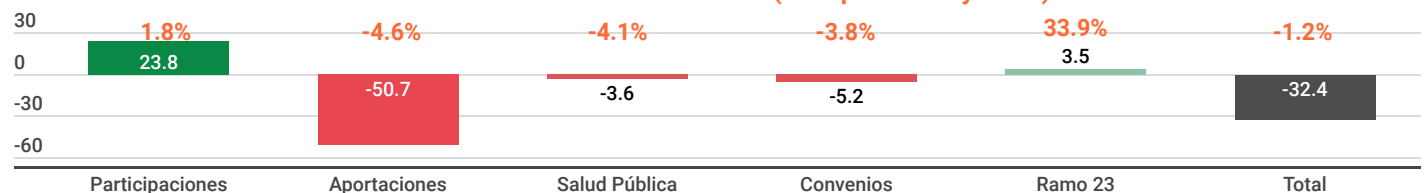
Gasto Federalizado por Ramo (mmdp de 2025)



Composición Gasto Federalizado por Ramo (%)



Gasto Federalizado 2024 vs. 2025 (mmdp de 2025 y var %)



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP

<https://infogram.com/ppef-25-gasto-fed-por-ramo-1h1749w3dewgq2z?live>

¹² México Evalúa (2018) Arquitectura del Ramo 23. Recuperado de: <https://www.mexicoevalua.org/arquitectura-del-ramo-23/>

De Fox a Sheinbaum: la pérdida de impulso en el Gasto Federalizado

El lento crecimiento del Gasto Federalizado es un lastre que se arrastra desde la administración de López Obrador. Tiene sus raíces en el igualmente lento crecimiento económico, y en decisiones discrecionales desde la Federación que han impactado a los recursos que se reparten a los estados.

En el caso de las Participaciones, que representan ingresos de libre disposición para los gobiernos subnacionales, el inicio de la administración de Sheinbaum muestra un aumento del 15% respecto al primer año de López Obrador. Sin embargo, este incremento es el más bajo en comparación con los primeros años de administraciones anteriores. Por ejemplo, las participaciones al inicio del sexenio de López Obrador fueron 23.5% mayores que las de Peña Nieto. En su primer año, crecieron 22% respecto a las de su predecesor, Calderón, mientras que las de éste superaron en 19% a las del inicio de Fox. Este lento crecimiento limita la capacidad

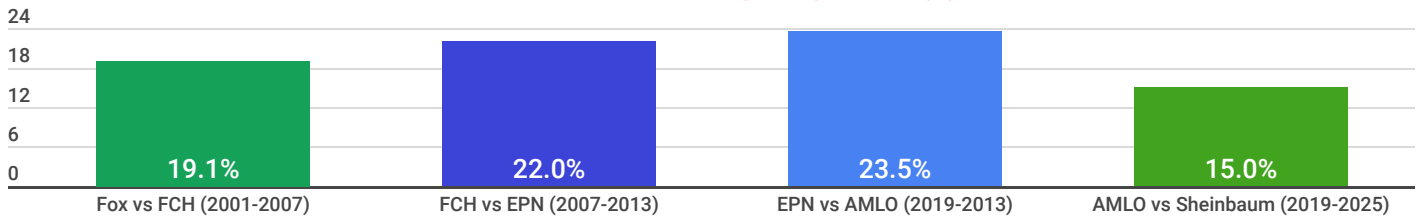
de los estados y municipios para responder a sus prioridades locales y ejecutar políticas públicas alineadas con sus contextos específicos.

Las Participaciones dependen principalmente de la Recaudación Federal Participable (RFP), una bolsa de recursos compuesta por la recaudación tributaria e ingresos petroleros, que se reparte entre los estados y la Federación. Esta bolsa de recursos ha crecido muy lentamente en los últimos años debido al estancamiento de los ingresos tributarios. En el sexenio de López Obrador —con datos enero a octubre de 2024 frente al mismo periodo de 2018— tuvo un incremento de 18.6%, mientras que bajo el mandato de Peña Nieto su expansión fue superior al 84%¹³. De igual forma, la reducción de los ingresos del Derecho por la Utilidad Compartida (DUC) a Pemex, ha mermado la RFP.

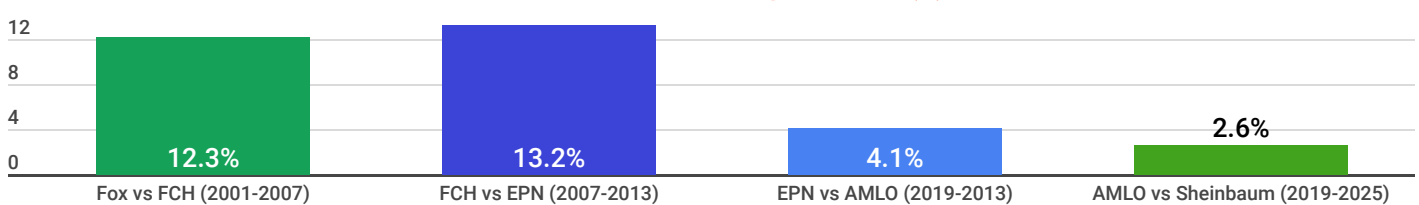
En el caso de los recursos etiquetados, conocidos como Aportaciones Federales, la desaceleración del crecimiento del Gasto Federalizado también se hace evidente. Durante

El Gasto Federalizado muestra un crecimiento limitado: frente al primer año de López Obrador (2019) las Participaciones aumentarán solo 15%, mientras que el Ramo 23 cae 68.8%. Este estancamiento compromete servicios esenciales y la capacidad de desarrollo subnacional.

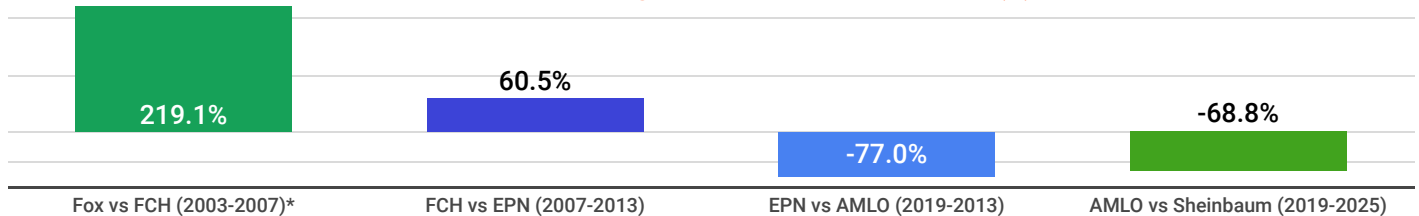
Variación sexenal de las participaciones (%)



Variación sexenal de las aportaciones (%)



Variación sexenal del gasto federalizado del Ramo 23 (%)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP. * Para los subsidios del Ramo 23 durante el primer año de la administración de Fox, se consideró 2003 como año de inicio, ya que fue cuando comenzaron a distribuirse estos recursos como gasto federalizado.

<https://infogram.com/ppef-25-var-sexenal-gassto-fed-1h984wvxyjz2p?live>

el primer año de Sheinbaum, las Aportaciones son apenas 2.6% mayores que en 2019. En contraste, al inicio del sexenio de López Obrador, éstas crecieron 4% en comparación con las de Peña Nieto. Sin embargo, esta evolución es menor que la registrada en administraciones anteriores: con Peña, las Aportaciones aumentaron 13% respecto a Calderón, y en el primer año de Calderón, 12% frente a las del inicio del sexenio de Fox. Esta tendencia refleja una pérdida de impulso en los recursos destinados a áreas estratégicas como salud, educación y seguridad, lo que podría comprometer la prestación de servicios esenciales.

El lento crecimiento de las Aportaciones también está ligeramente relacionado con el bajo crecimiento económico y los apoyos a Pemex. Esto es porque el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FASM) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) también se calculan según la RFP¹⁴.

Finalmente, los recursos del Ramo 23, que no están normados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), han sufrido caídas drásticas desde la llegada de las administraciones morenistas. Durante el primer año de Sheinbaum, estos recursos son 68.8% menores que en el primer año de López Obrador, quien ya había enfrentado una caída de 77% respecto al inicio del sexenio de Peña Nieto. En contraste, durante las administraciones previas, estos recursos mostraban incrementos notables: al inicio del sexenio de Peña, crecieron 60.5% respecto a Calderón, y durante el primer año de Calderón, fueron 219% mayores en comparación con Fox. Estos recursos, en su momento, eran esenciales para financiar infraestructura y otros proyectos en los estados y municipios, por lo que su disminución podría afectar gravemente el desarrollo local y la equidad regional.

Recorte al Gasto Federalizado en salud

El Gasto Federalizado en salud, que incluye el FASSA y los Recursos para Protección Social en Salud, evidencia un panorama preocupante: para 2025 se prevén sólo 167 mmdp, el peor monto desde 2011. Se trata de un recorte de 27.6% (-63.8 mmdp) frente a 2024, debido a la recentralización de estos recursos de los 23 estados signatarios del IMSS-Bienestar. Con ello, quedará debilitada la autonomía de los estados para garantizar servicios básicos de salud, porque la responsabilidad ahora será del Gobierno Federal.

La principal causa de esta caída es la histórica contracción del FASSA, que disminuirá en un 42.5% (-60.1 mmdp) frente lo aprobado este año. Los recortes se deben a que los 23

estados signatarios del IMSS-Bienestar han regresado en parte la responsabilidad de la gestión de la plantilla médica a la Federación y por ende los recursos para este fin. **No obstante, todos los estados obtendrán menos recursos del FASSA en 2025**, como lo explicamos en nuestro Análisis del PEF 2025 en salud. Además, los incrementos en el IMSS-Bienestar, no compensan los recortes en el FASSA.

Para el siguiente año, los 23 estados signatarios del IMSS-Bienestar tendrán un recorte conjunto de 53% (54.5 mmdp) en los recursos que reciben del FASSA frente a 2024, puesto que una parte de este capital se dirigirá directamente al Instituto. Sobresale Puebla con un recorte de 72% seguido de Baja California con 61% y Tabasco con 60% de recorte frente a 2024.

Por otro lado, sorprende que los nueve estados no signatarios, tendrán también un recorte de 8.5% (2.7 mmdp) frente a 2014. Esto parece contravenir el artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el cual garantiza un presupuesto en función de la plantilla de personal médico en función de lo aprobado el año inmediato anterior. Destacan Querétaro y Nuevo León con recortes del 10% y Durango con un recorte de 9%

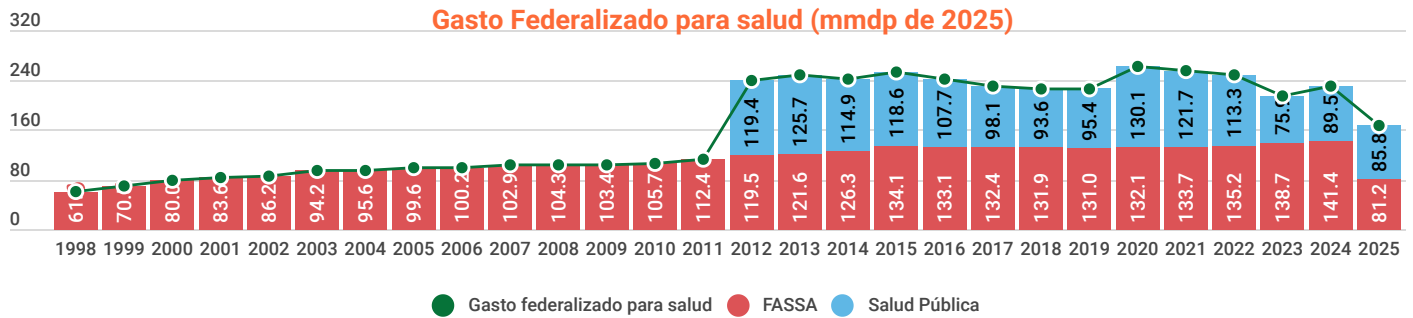
Se trata de una ruptura con el paradigma de la descentralización del gasto que inició en la década de 1990, para regresar a la centralización que caracterizó la política sanitaria en la mayor parte del siglo XX. Hay que recordar que, en 1996, se suscribió el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud con el fin de transferir la responsabilidad y administración de la sanidad desde el Gobierno federal hacia los gobiernos estatales.

Para sustentar la descentralización, en 1997 se creó un nuevo fondo en la Ley de Coordinación Fiscal: el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Su función era otorgar recursos financieros a las entidades según su número de plazas médicas e infraestructura hospitalaria. A partir de 2003, el financiamiento a los servicios de sanidad estatales se fortaleció con el Seguro Popular. Este sistema contaba con programas específicos de transferencia de recursos a las entidades para la compra de medicamentos, inversión, materiales y suministros, así como servicios personales. Esta estrategia se mantuvo con el Insabi.

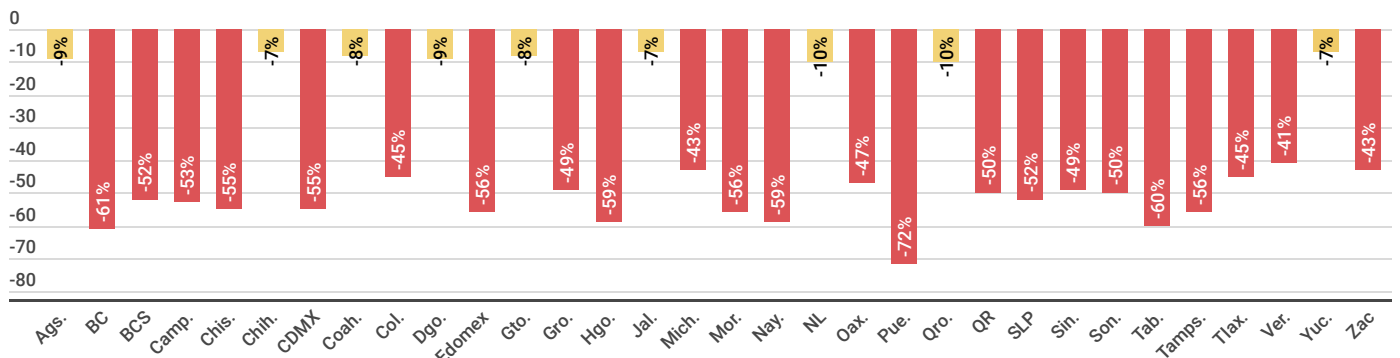
Es decir, los estados recibían recursos del FASSA enfocados principalmente al pago de nómina y del Seguro Popular (luego del Insabi) para el resto de las necesidades médicas. Con el modelo del IMSS-Bienestar se pretende regresar al sistema previo a 1996. Como explicamos en nuestro Erario en Salud

¹⁴ El monto a repartir del FASM se determina según el 2.3% de la RFP y el FAIS según el 2.5% de la RFP.

El Gasto Federalizado para salud disminuirá 27.6% (-63.8 mmdp), debido a una contracción del FASSA de 42.5% (-60.1 mmdp) y de 4.1% (3.6 mmdp) en los Recursos para la Protección Social en Salud. Sorprende que todos los estados tienen recortes en el FASSA no sólo los signatarios del IMSS-Bienestar



Variación del FASSA 2024 vs 2025 por entidad (%)



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP

<https://infogram.com/ppef-25-gasto-fed-por-ramo-1h9j6q7jmz7lv4g?live>

al segundo trimestre de 2024, los estados signatarios han comenzado a transferir de vuelta la infraestructura y personal médico a la Federación y, en consecuencia, devolverán los recursos del FASSA. Además del retroceso en el federalismo que esto significa, la consolidación de recursos implicará una reducción en el presupuesto total de las personas sin seguridad social, como se explica en el punto cinco de este documento. Esto puede limitar el acceso gratuito de las personas a la salud pública y obligar a las personas a atenderse en el sector privado con gastos empobrecedores potenciales.

Gasto federalizado pierde peso en el presupuesto nacional

La reducción del Gasto Federalizado en los últimos años ha provocado que pierda peso frente al total del gasto público, lo que refleja una pérdida de compromiso del Gobierno central con el federalismo y una mayor concentración de poder.

Como porcentaje del gasto neto total, el Gasto Federalizado aumentará ligeramente de 28% en 2024 a 29% en 2025. Sin embargo, este incremento no logra revertir una tendencia descendente. En el primer año de López Obrador (2019), representó el 33% del gasto neto total, mientras que en el pri-

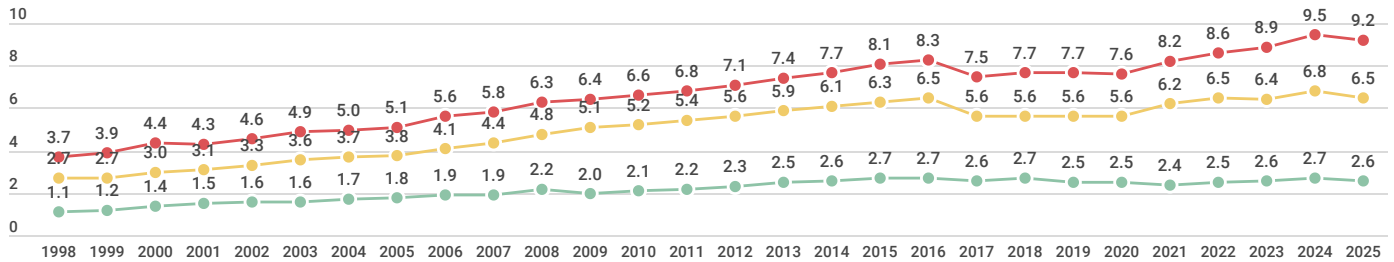
mer año de Peña Nieto fue aún mayor: el 34%. Desde 1998, esta proporción se había mantenido cercana a una tercera parte del gasto neto total, pero desde 2019 ha mostrado una caída constante, reflejando una menor prioridad relativa en los recursos transferidos a los estados y municipios.

Por otro lado, al analizar el Gasto Federalizado como porcentaje del gasto programable, se observa una tendencia similar. Aunque se proyecta un aumento de 39% en 2024 a 41% en 2025, sigue siendo inferior a los niveles observados en administraciones previas. Durante el primer año del sexenio anterior, constituyó el 45% del gasto programable, mientras que en el inicio de los sexenios de Peña Nieto y Calderón, alcanzó el 43% y 44%, respectivamente. Esta disminución en su participación resalta un cambio en las prioridades presupuestales, que podría limitar la capacidad de los gobiernos subnacionales para atender las demandas de sus habitantes.

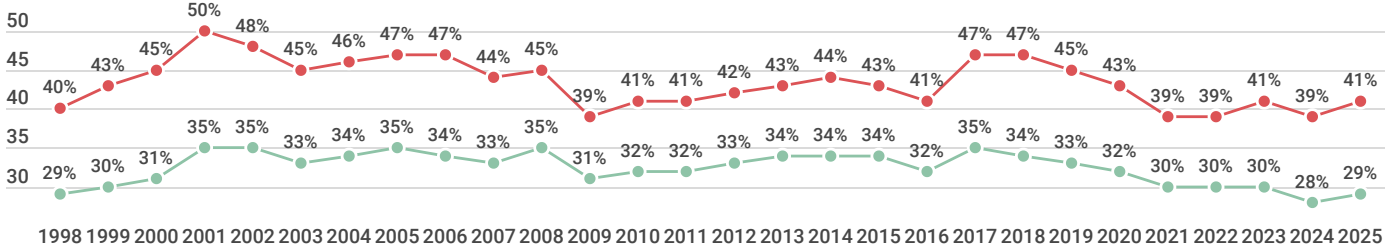
Estas tendencias descendentes en ambas métricas subrayan la importancia de mantener un equilibrio adecuado en la distribución de recursos, especialmente en un contexto donde el Gasto Federalizado constituye aproximadamente el 85% de los presupuestos estatales y municipales. Reducciones continuas en su peso relativo dentro del presupuesto fede-

El Gasto Federalizado representará el 29% del gasto neto total y el 41% del gasto programable en 2025, niveles respectivamente inferiores al 33% y 45% de 2019. La tendencia es descendente desde inicios del sexenio de AMLO y afecta la capacidad financiera de los estados y municipios.

Gasto Federalizado, gasto neto total y programable (billones de pesos de 2025)



Proporción del Gasto Federalizado respecto del gasto neto total y programable (%)



Fuente: Elaboración propia con base en ESTOPOR (2010-2023), PPEF (2024).

<https://infogram.com/ppef-25-gasto-fed-vs-gasto-total-1h9j6q7jnz0x54g?live>

ral pueden afectar la capacidad de los estados y municipios para financiar infraestructura, servicios básicos y programas sociales esenciales, comprometiendo así el bienestar de la población y el desarrollo económico regional.

Desigualdad en el Gasto Federalizado per cápita

El análisis del Gasto Federalizado en términos reales per cápita proporciona una perspectiva clave sobre la equidad en la distribución de recursos públicos entre las entidades federativas. Este enfoque permite evaluar el impacto directo de las transferencias federales en la vida cotidiana de las personas, así como identificar disparidades significativas que pueden influir en el desarrollo regional y el bienestar.

En 2025, el promedio estatal del Gasto Federalizado per cápita, calculado a partir de participaciones y aportaciones¹⁵, es

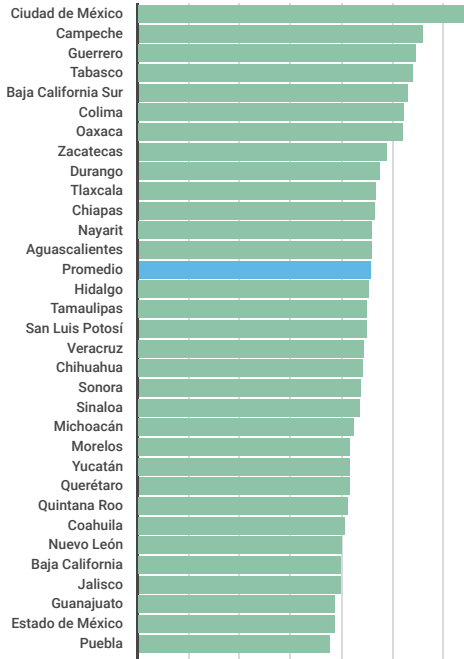
de 18,251 pesos. Ciudad de México lidera como el principal receptor, con 25,742 pesos por habitante, seguida de Campeche con 22,336 pesos y Guerrero con 21,813 pesos per cápita. En el otro extremo, Puebla recibe 15,005 pesos por habitante, el Estado de México 15,450 pesos y Guanajuato 15,455 pesos. Esta disparidad se traduce en que Ciudad de México recibe 1.7 veces más recursos per cápita que Puebla o el Estado de México, reflejando diferencias significativas en la capacidad de los estados para atender las necesidades de sus habitantes.

Esta tendencia no es nueva: con el último dato ejercido de 2023, Ciudad de México recibió 1.5 veces más recursos per cápita que el menor receptor, el Estado de México. Sin embargo, en 2023, el máximo receptor fue Campeche, con 1.8 veces más recursos per cápita que el Estado de México, mostrando variaciones significativas en la distribución.

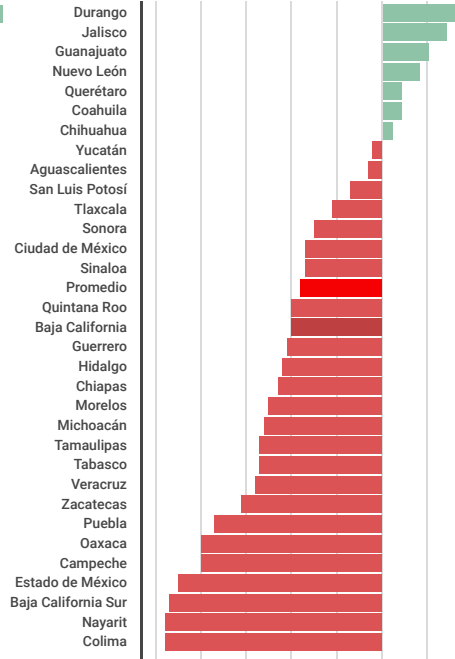
¹⁵ Utilizamos esta medida ya que otros componentes del Gasto Federalizado como el Ramo 23 no suelen presentar una distribución geográfica correcta. La suma de Participaciones y Aportaciones es representativa ya que significa el 91% del Gasto Federalizado.

El Gasto Federalizado per cápita promedio estatal es \$18,251 en 2025. Ciudad de México lidera con \$25,742, mientras Puebla es la menor receptora con \$15,005. El Gasto Federalizado es el 85% del presupuesto estatal promedio en México.

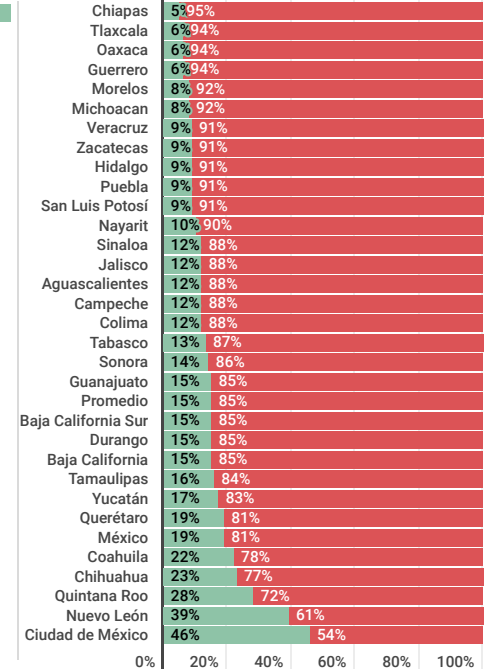
Aportaciones y participaciones en 2025 (Pesos reales per cápita)



Aportaciones y participaciones 2024-2025 (variación real per cápita)



Dependencia del Gasto Federalizado en 2022 (composición de los ingresos %)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de SHCP y CONAPO. Las participaciones y las aportaciones aglomeran 91% del gasto federalizado total. Se excluyen los recursos no distribuibles geográficamente.

● Ingresos propios ● Gasto federalizado

<https://infogram.com/ppef-25-gasto-fed-1hmr6g8oy5ero2n?live>

A pesar de ser el mayor receptor per cápita, Ciudad de México es la entidad menos dependiente del Gasto Federalizado, pues representa sólo el 54% de su presupuesto estatal. En contraste, Puebla, una de las entidades más dependientes, cubre 91% de su presupuesto total con transferencias federales, mientras que en el Estado de México esta proporción es de 81%. Estas diferencias destacan el papel crítico del Gasto Federalizado en las entidades con menor recaudación local y mayor dependencia de recursos federales.

Entre 2024 y 2025, el Gasto Federalizado per cápita promedio disminuirá un 1.8% en términos reales, lo que indica una pérdida de poder adquisitivo en las transferencias a los estados. Sólo siete entidades experimentaron incrementos reales per cápita: Durango (1.8%), Jalisco (1.4%), Guanajuato (1%), Nuevo León (0.8%), Querétaro (0.4%), Coahuila

(0.4%) y Chihuahua (0.2%). Cabe notar que son los estados no signatarios del IMSS-Bienestar los cuales sufrieron menores recortes en sus recursos del FASSA. Sin embargo, estos aumentos son mínimos, apenas suficientes para mantener el poder adquisitivo de 2024. Por otro lado, los estados con mayores caídas reales per cápita fueron Colima y Nayarit, ambos con -4.8%, y Baja California Sur con -4.7%.

Esta contracción promedio y las variaciones entre estados, resaltan la necesidad de evaluar cómo estas transferencias afectan las capacidades de los gobiernos locales para financiar infraestructura, servicios básicos y programas sociales. Además, subraya la importancia de políticas de redistribución que garanticen una asignación más equitativa de recursos, acorde con las necesidades de cada región y las prioridades de desarrollo nacional.

5 Gasto en salud: retroceso en la equidad presupuestal

El ajuste fiscal para el siguiente año implicará un duro recorte para el gasto en salud en México. Debido a la menor gobernanza y blindaje institucional, el sistema más afectado será aquel que atiende a las personas sin seguridad social. El resultado será lamentable: incrementará la brecha presupuestaria frente a las personas aseguradas a un nivel no visto en varias décadas.

Para el siguiente año, la Secretaría de Hacienda propone un gasto federal en la materia por 881 mmdp, 12.2% menos o 122 mmdp de recorte frente a lo aprobado en 2024. De aprobarse, se tratará del peor monto presupuestado desde 2022, como explicamos en nuestra nota del [Pef 2025 en salud](#).

El retroceso social por el recorte al gasto en salud es más evidente si analizamos este presupuesto en función del tamaño de la economía, de los recursos por persona, o de su participación en la totalidad del gasto del Gobierno.

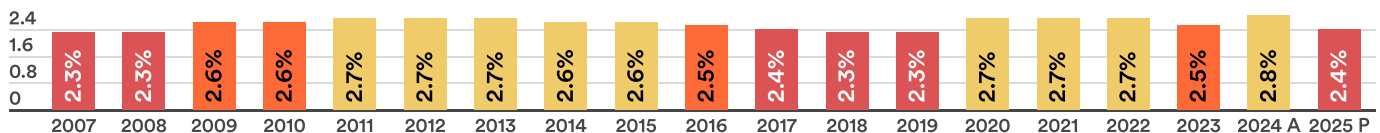
Los 881 mmdp que propone la SHCP significan un 2.4% del PIB. Esto es 0.4 puntos menos a lo aprobado en 2024 (2.8% de PIB) e inferior al 2.6% alcanzado en 2010. Desde esta perspectiva, se trata de un retroceso de más de 15 años para el gasto en salud. Además, el recorte nos aleja más de la meta del 6% de gasto en sanidad pública que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin un presupuesto alineado a las mejores prácticas internacionales, difícilmente se alcanzarán los niveles de atención de los países desarrollados.

Como porcentaje del gasto total, el presupuesto en salud representará sólo el 9.5%: lo más bajo desde 2016. Esto indica que otros conceptos del gasto han desplazado en importancia al gasto en salud, como lo son las pensiones no contributivas (las llamadas pensiones del Bienestar) o el pago del servicio de la deuda. Otra forma de verlo es que el gasto en salud no ha sido prioridad para el Gobierno.

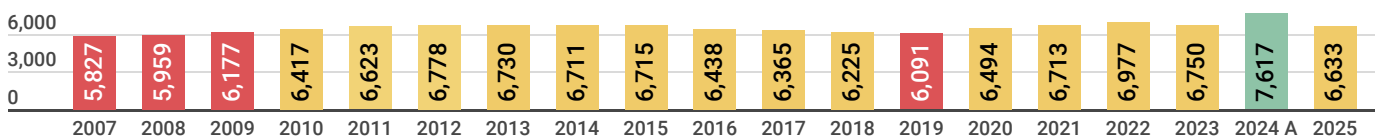
Finalmente, el recorte de los recursos totales combinado con el incremento de la población, provocará que el gasto por persona caiga a 6,633 pesos, similar a lo observado en 2011. Esto significa que las instituciones tendrán menos recursos por paciente, lo que limitará solucionar la saturación de los sistemas de salud o solucionar el desabasto de medicamentos.

El recorte al gasto en salud en 2025 significará un grave retroceso. Los recursos significarán sólo el 2.4% del PIB, nivel similar a 2017. Como porcentaje del gasto total representará el 9.5%, lo más bajo desde 2016. Además, el gasto por persona caerá a 6,633 pesos, similar a lo observado en 2011.

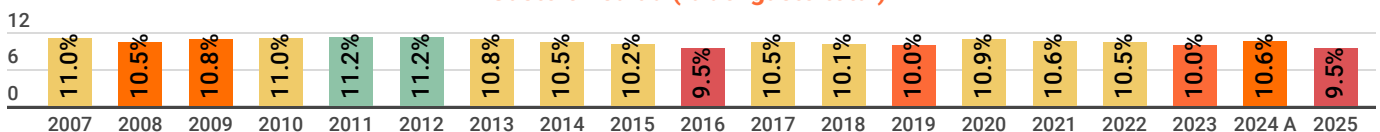
Gasto en salud (% del PIB)



Gasto en salud (pesos por persona)



Gasto en salud (% del gasto total)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP y Conapo

<https://infogram.com/pef-25-funcion-salud-del-pib-1h9j6q7jj89lv4g?live>

Al analizar la evolución del gasto por institución, encontramos que las dos principales instituciones para la población asegurada (IMSS e ISSSTE) tienen incrementos. En contraste, los recortes se centran principalmente en los sistemas que atienden a las personas sin seguridad social formal: IMSS-Bienestar, SSA o FASSA.

Del lado ganador, el IMSS contará con recursos para la salud por 481 mmdp, 1.4% (6.5 mmdp) más que en 2024. Será su mayor presupuesto histórico, lo que demuestra la mejor gobernanza en términos presupuestarios del Instituto. Asimismo, el ISSSTE tendrá recursos por 82 mmdp, 2.8% (2.2 mmdp) más que lo aprobado en 2024. En este caso, aún se está lejos de los mejores niveles presupuestarios, pero es positivo el aumento para el siguiente año.

También destaca el organismo IMSS-Bienestar, quien contará con un presupuesto de 162 mmdp, 22% (29.2 mmdp) más que en 2024. La cuestión es que este incremento no compensa los recortes del SSA y FASSA que describimos a continuación.

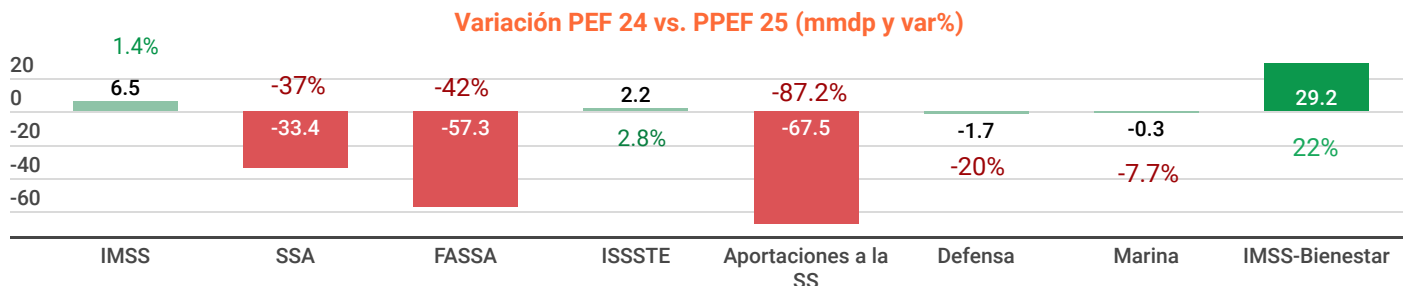
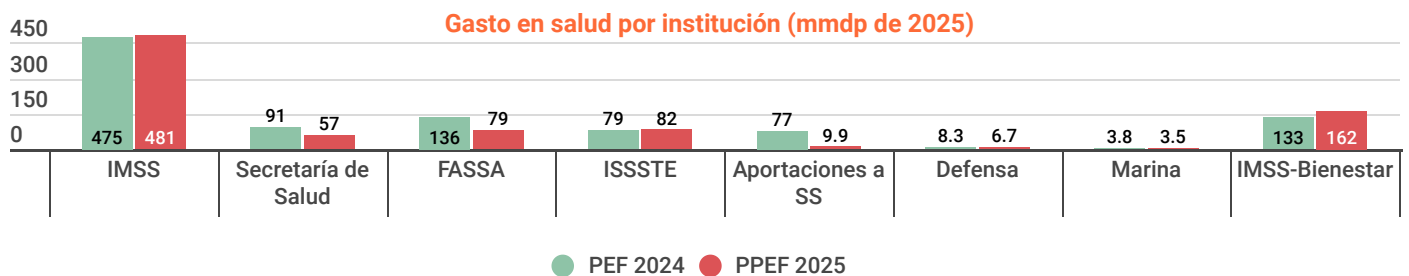
De lado perdedor, el ramo con la mayor reducción será el de Aportaciones para la Seguridad Social, que en 2025 tendrá sólo 9.9 mmdp, un recorte de 87.2% (67.5 mmdp) menos

que en 2024. Dentro de este ramo había recursos para la población asegurada y no asegurada. También que el FASSA contará con sólo 79 mmdp, 42% (57.3 mmdp) menos que este año y para la SSA que tendrá 57 mmdp, 36.8% (33.4 mmdp) menos.

Los recortes en la SSA afectan principalmente a los hospitales de alta especialidad como el Instituto Nacional de Cancerología (Incan) el cual tendrá un recorte de 15.3% (329 mdp) o el Instituto Nacional de Cardiología con un recorte de 12.3% (227 mdp). Profundizamos al respecto en nuestra nota del [Pef 2025 en salud](#). Por programa, destaca un recorte de 40% (20.2 mmdp) en Atención a la Salud, de 100% (478 mdp) en Fortalecimiento a la Atención Médica, de 73% (133 mdp) en Proyectos de Infraestructura Social de Salud y de 68.7% (10 mmdp) en el Programa de Vacunación.

Finalmente, para la Defensa se prevé un gasto en salud de 6.7 mmdp, 20% (1.7 mmdp) menos frente a 2024 y para la Marina de 3.5 mmdp, 7.7% (293 mdp) menos. A pesar de atender a trabajadores formales del Gobierno, en los últimos años ambas instituciones han sufrido recortes presupuestarios. Esto va en contra del fortalecimiento de los cuerpos encargados de la seguridad pública del país.

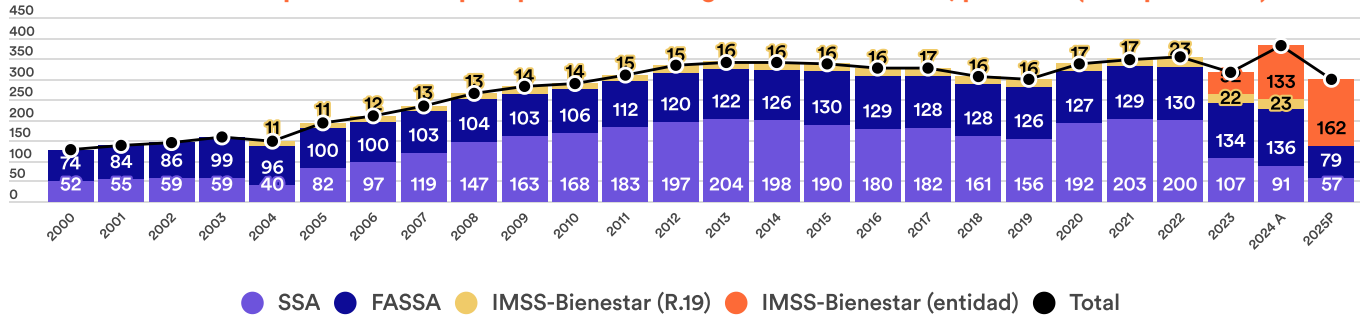
Aunque el IMSS-Bienestar tiene un aumento de 22% (29.2 mmdp) en su gasto en salud, la SSA pierde 37% (33.4 mmdp), las aportaciones a los estados (FASSA) el 42% (57.3 mmdp) y las Aportaciones a la Seguridad Social pierden el 87.2% (67.5 mmdp) de gasto en salud.



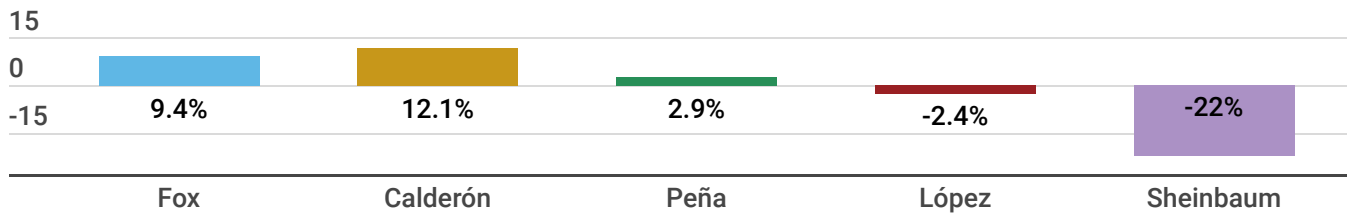
Elaborado por México Evalúa con información la SHCP.

Para 2025 se propone un gasto en salud para las personas sin seguridad social de 298 mmdp, 22% (84 mmdp) menor al aprobado en 2024. Se trata del peor inicio de sexenio en este siglo para las personas más pobres.

Gasto en salud por institución para personas sin seguridad social formal, por ramo (mmdp de 2025)



Tasa de variación gasto en salud de las personas sin seguridad social. Primer año de cada sexenio (%)



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP (Cuenta Pública, PEF 2024 y PPEF 2025)

<https://infogram.com/pef-25-salud-sin-seguridad-1h984wvzz81kz2p?live>

Al analizar los incrementos y decrementos de las instituciones en salud, identificamos que el presupuesto para las personas sin seguridad social formal será de 298 mmdp, es decir un recorte de 22% (84 mmdp) menos frente a lo aprobado en 2024. Desde 2019 no se observa un gasto tan reducido para este sector.

El presupuesto para las personas sin seguridad social contempla el gasto de instituciones y programas que atienden a las personas que no tienen afiliación a un sistema estructurado vinculado a su situación laboral. Aquí nos referimos al organismo IMSS-Bienestar (no al programa del mismo nombre), la Secretaría de Salud (encargada de los hospitales de alta especialidad), el FASSA (a través del cual se otorgan recursos a las entidades federativas para la salud) y al programa IMSS-Bienestar del Ramo 19 (que comparte nombre con el organismo IMSS-Bienestar y que desaparece en 2025).

Si bien el organismo IMSS-Bienestar tendrá un incremento para 2025 de 29.2 mmdp, será insuficiente para compensar el recorte de 57.3 mmdp del FASSA, de 33.4 mmdp de la SSA y de 23 mmdp del programa IMSS-Bienestar (que, ya dijimos, desaparece). Para decirlo claro: es falsa la aseveración

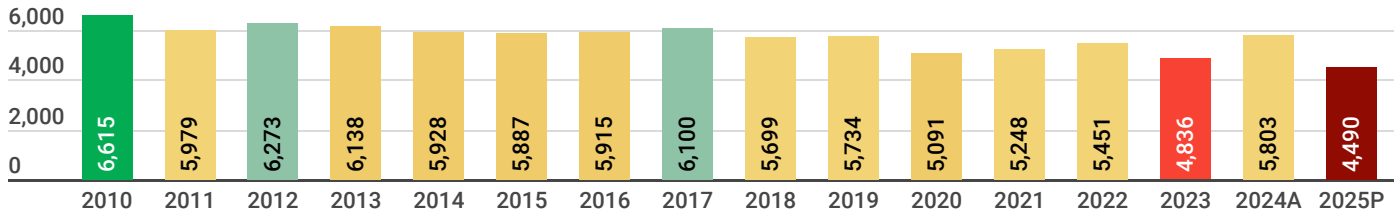
de que el presupuesto en salud crezca para el siguiente año debido a los aumentos en el órgano IMSS-Bienestar.

Ante un incremento de la población y un recorte del gasto, los recursos per cápita destinados a personas sin seguridad social será de 4,490 pesos, 22.6% (1,313 pesos) menos frente a lo aprobado en 2024 y el monto más bajo en 15 años. En 2019, primer año de López Obrador, el gasto per cápita fue de 5,734 pesos y en 2013, primer año de Peña Nieto, fue de 6,138 pesos.

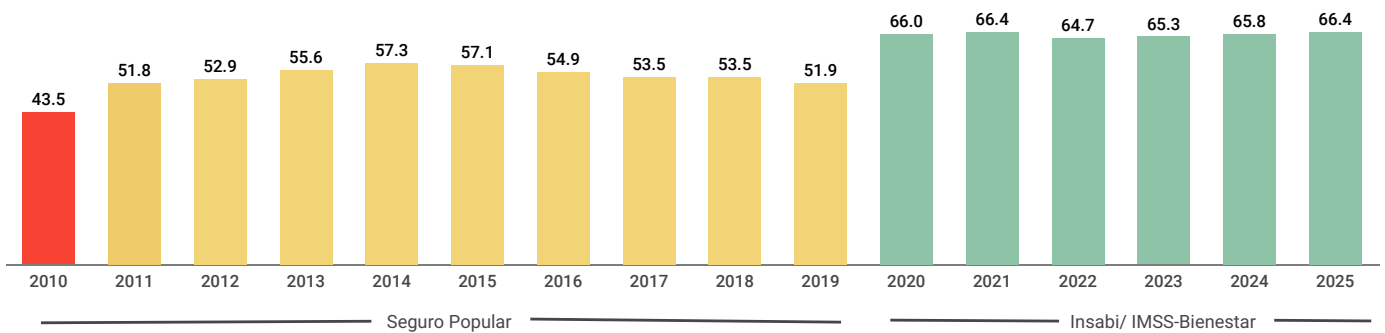
Hay que recordar que previo a 2019, la población objetivo del sistema de salud para personas sin seguridad social se basaba en los afiliados al Seguro Popular, que en 2019 cerró en 51.9 millones o 41% de la población. Por el contrario, tanto el desaparecido Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), en su momento, como ahora el IMSS-Bienestar identifican a su población objetivo como aquellas con "carencia de acceso a la seguridad social". El organismo encargado de definir a este grupo es el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Para 2025, se estima que 66.4 millones de personas se encuentran en esta situación; es decir, la mitad de la población. Esto significa que el IMSS-Bienestar busca atender a 14.5 millones de personas más de lo que pretendía el Seguro Popular en 2019, pero con menos recursos.

Para 2025 el gasto per cápita destinado a personas sin seguridad social será de 4,490 pesos, el más bajo en 15 años. No sólo hay un recorte en 2025, sino que se reparte entre más personas: la población objetivo del IMSS-Bienestar será 14.5 millones superior a la del Seguro Popular en 2019

Gasto per cápita en salud personas sin seguridad social (pesos de 2025)



Población objetivo Seguro Popular, Insabi e IMSS-Bienestar (millones de personas)*



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP. La población objetivo del Seguro Popular eran su número de afiliados, mientras que para el Insabi e IMSS-Bienestar corresponde a la población con carencia por acceso a la seguridad social medido por el Coneval. Población estimada según Coneval actualizada con datos de la Conapo.

<https://infogram.com/pef-25-per-capita-salud-sin-ss-1hxj48mvvx5e52v?live>

En el caso de los sistemas que atienden a las personas con seguridad social formal, identificamos un presupuesto de 583 mmdp, 6.2% (38 mmdp) menos que en 2024. Nos referimos a los recursos conjuntos del IMSS, ISSSTE, Defensa, Marina y del Ramo 19. Si bien el IMSS tendrá un incremento de 6.5 mmdp y el ISSSTE de 2.2 mmdp, será insuficiente para compensar el recorte de 45 mmdp en el Ramo 19, de 1.7 mmdp en la Defensa y de 293 mdp en la Marina.

Debido al recorte de 6.2% o 38 mmdp en el gasto en salud para las personas con seguridad social en 2025, superado por la caída de 22% (84 mmdp) para las personas sin seguridad social, los recursos para las personas aseguradas serán 95% superiores a las no aseguradas: la mayor brecha desde 2005.

De forma histórica, los recursos en salud para las personas aseguradas han sido superiores al de las personas no ase-

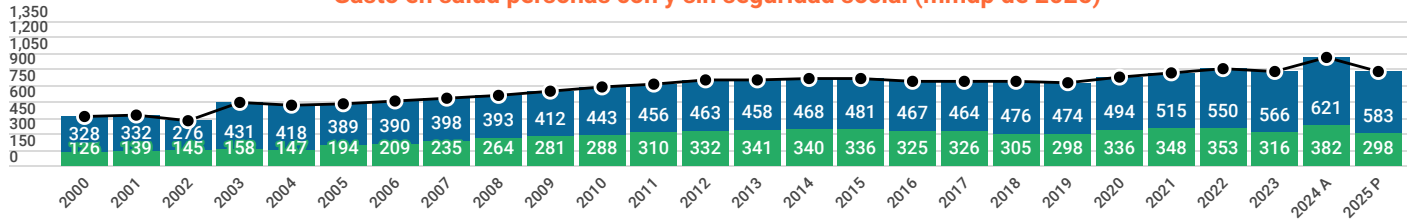
guradas. Sin embargo, a partir de la creación del Seguro Popular en 2003, la brecha comenzó a reducirse. En el mejor momento (2013), los recursos para las personas aseguradas llegaron a ser sólo 34% superiores. La brecha se amplió nuevamente con las medidas de austeridad en los últimos años de Peña Nieto y se agravó con la eliminación del Seguro Popular en 2019, el cual contemplaba garantías presupuestarias de financiamiento por persona.

Ahora en el primer Paquete Económico de Claudia Sheinbaum la brecha se ampliará a un nivel no visto en 20 años, borrando los avances logrados en materia de equidad fiscal para las personas sin seguridad social.

Urge blindar el presupuesto en salud de las personas sin seguridad. Profundizamos al respecto en las recomendaciones al final de este documento.

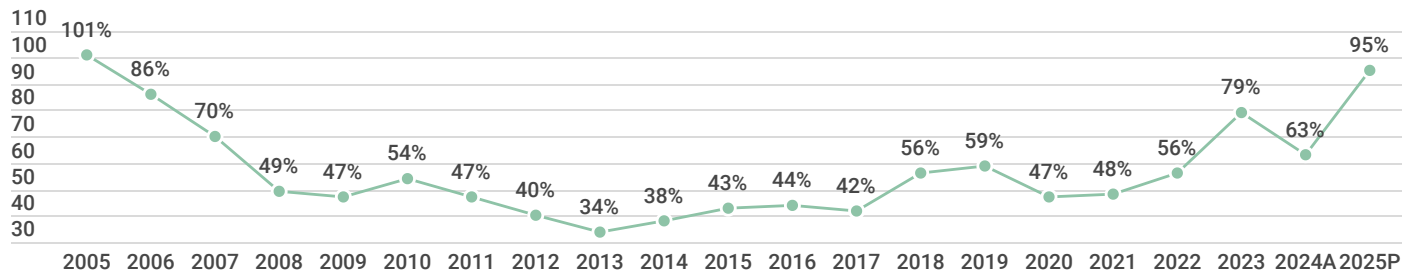
Los recursos para las personas aseguradas serán 95% superiores a las personas no aseguradas: la mayor brecha desde 2005. Esto incluso con el recorte de 6.2% o 38 mmdp en el gasto en salud para las personas con seguridad social, pues para las personas sin seguro la caída es de 22% (84 mmdp).

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



● Sin seguridad social ● Con seguridad social ● Total

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



Elaborado por México Evalúa con datos de la SHCP

<https://infogram.com/pef-25-salud-brecha-con-y-sin-seguridad-1h0r6rzvv9wgw4e?live>

Nuestras recomendaciones de política pública.

Sobre el panorama económico, ingresos y deuda.

Es necesario contar con un panorama económico más aproximado a la realidad y con una visión a mediano plazo. Sólo así es posible estar preparados, promover una toma de decisiones informada y presentar una verdadera rendición de cuentas a partir de los programas de ingreso, gasto y endeudamiento que el Ejecutivo presenta al Congreso y a la sociedad. Recomendamos lo siguiente:

- **Crear un Instituto de la Hacienda Pública** dentro del Poder Legislativo con capacidad técnica para evaluar la planeación de la política fiscal y sus resultados. Para conseguirlo, este cuerpo debe tener carácter apartidista y voz propia para difundir sus hallazgos y recomendaciones, y debe gozar de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria.
- Establecer la obligatoriedad de **que el Ejecutivo presupueste** sus ingresos, gastos y endeudamiento **a partir de distintos escenarios económicos** –del conservador al optimista–, para que podamos saber con anticipación qué sectores y programas podrían sufrir recortes o recibir aumentos en caso de que el panorama económico resulte distinto al propuesto.
- **Diseñar una regla fiscal que guíe la política de gasto y endeudamiento del Gobierno** a partir del ciclo económico. El propósito es que el Gobierno gestione su presupuesto de manera contracíclica, es decir, ahorrando en épocas de bonanza y gastando más durante las recesiones, para evitar una política fiscal procíclica que amplifique las fluctuaciones económicas.
- **Aprobar un marco fiscal de mediano plazo**, de tal manera que el compromiso del Gobierno no sea a un año, sino que más bien vaya en sintonía con una mirada de mediano plazo. Esto evitará sobreendeudamiento en años preelectorales o electorales.

- **Precisar en el artículo 73 la Constitución.** Este artículo define que “ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”. Se debe definir que aquellas obras que generan un incremento de los ingresos públicos son el gasto en infraestructura y en capital humano.
- **Incluir un anexo presupuestario** donde se detallen los componentes principales de los empréstitos contratados por el Gobierno: el monto contratado, el plazo máximo autorizado para el pago, el destino específico (las obras específicas a financiar) y las fuentes de pago.
- **Analizar**, a través del Instituto de la Hacienda Pública, **la solicitud de endeudamiento del Gobierno federal** y sus organismos en la iniciativa de Ley de Ingresos, con el fin de evaluar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo y sus potenciales riesgos, para que los legisladores tomen una decisión más informada.
- **Establecer un programa presupuestario para el refinanciamiento del FEIP.** Además, se deben de crear mecanismos para priorizar los recursos del fondo y democratizar su órgano de gobierno. Analizamos a profundidad esta recomendación en el documento [“Alcancía para emergencias”](#).

Sobre el gasto de inversión

En la circunstancia del nearshoring, México requiere invertir más en infraestructura para ser más atractivo, pero las limitaciones en el gasto público pueden diluir estas inversiones. Por lo tanto, **es importante que el Gobierno acuda a las Asociaciones Público Privadas (APP)** como un mecanismo detonador de la infraestructura. En vez de cerrar las puertas a la ejecución de proyectos bajo esta figura, consideramos conveniente que se emprendan reformas al diseño legal e institucional de estos esquemas para garantizar resultados más favorables.

- **Incorporar una figura Comisión Intersectorial** encargada de diseñar, conducir y concluir el proceso de promoción de la inversión privada de los proyectos desarrollados mediante las modalidades de Asociación Público Privada (APP). Esta figura también podría brindar asistencia técnica y apoyo a dependencias en las distintas fases de los proyectos de APP.
- **Diseñar un plan nacional de infraestructura** que identifique los proyectos prioritarios y modalidades viables de APP (puras, autofinanciables, combinadas). Dicho plan deberá ser ampliamente publicado para que el sector privado pueda participar de manera abierta y ofrecer mejores condiciones de contratación al Gobierno. Profundizamos en estas recomendaciones en el documento "[Impulso para grandes obras](#)".
- **Expedir una Ley General de Infraestructura**, la cual deberá considerar los siguientes principios: 1. Ser aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública federal. 2. Establecer los principios de planeación y ejecución de aquellos proyectos de infraestructura física que rebasen determinado costo. 3. Establecer la obligatoriedad de publicar un plan nacional de infraestructura física prioritaria, con una perspectiva de largo plazo. Este plan se revisará periódicamente y deberá actualizarse/modificarse cada cierto tiempo. 4. El plan nacional enlistará los proyectos de infraestructura física que el Poder Ejecutivo deberá ejecutar prioritariamente, desglosado por el sector público al que pertenecen. La inclusión de proyectos derivará de los análisis de factibilidad, viabilidad financiera y técnica, rentabilidad social, y de las necesidades regionales y sectoriales.

Sobre las Empresas Públicas del Estado

Las recientes reformas constitucionales dan una mayor preponderancia a las Empresas Públicas en el desarrollo económico del país. Para lograr los fines de las reformas es necesario mejorar el análisis técnico de las necesidades financieras y de inversión de Pemex y CFE. Además, se deben establecer condiciones de competencia y gestión eficiente de los apoyos que reciben del Gobierno. Para esto recomendamos.

- **Mejorar la gobernanza de las Empresas Públicas**, es decir, la transparencia, rendición de cuentas y la eficiencia operativa de las mismas. Para esto son necesarias las siguientes modificaciones:
- **Reformar la Ley Federal de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad**, para

que ambas empresas remitan su proyecto de presupuesto a un Instituto de la Hacienda Pública, el cual hará un análisis técnico del mismo. La Cámara de Diputados deberá tomar en cuenta el análisis cuando apruebe su presupuesto, incluyendo la autorización de la meta de balance financiero y el techo de servicios personales de Pemex y CFE.

- Establecer la obligatoriedad para **que el Instituto de la Hacienda Pública analice el presupuesto de inversión de Pemex y CFE** e identifique los recursos necesarios para cumplir las metas de producción, transporte o transmisión.
- Realizar cambios en el modelo de negocios de Pemex para permitir la participación de inversión privada en la petrolera, así como enfocar la producción de Pemex sólo en aquellos sectores donde tiene ganancias.
- En el caso del mercado petrolero se deben de **establecer condiciones de competencia** para impulsar la eficiencia de Pemex. La petrolera no tiene incentivos de mejora ya que es un monopolio.
- Fomentar la inversión en la extracción de crudo, en conjunto con el sector privado, a través de un modelo de concesiones. Analizamos este punto en el documento "[Pemex vs Equinor: en búsqueda de un modelo para México](#)".
- **Indexar el crecimiento de la inversión física de la CFE y de Pemex al tamaño poblacional**, para garantizar la renovación de sus plantas productivas, que permitan a su vez la reducción de costos y de subsidios.
- **Transparentar las decisiones del Consejo de Administración de la CFE** con respecto a las metas de balance financiero, balance operativo y costos de producción, para poder analizar su factibilidad.
- **Normar en la Ley que los recursos que el Gobierno federal le transfiera Pemex** deban ser utilizados prioritariamente (más del 50%) para incrementar su gasto en proyectos que incrementen sus ingresos futuros (infraestructura, capital humano o investigación), y deberá transparentar el destino específico para identificar esas inversiones.
- **Requerir la autorización del Congreso** cuando la SHCP, durante el ejercicio fiscal, pretenda incrementar el monto de los subsidios a las tarifas eléctricas aprobados en el PEF.

Sobre el Gasto Federalizado

El Gasto Federalizado es de vital importancia para el desarrollo económico y social de las entidades federativas y municipios y para reducir las brechas de desigualdad entre los mismos. El fortalecimiento de estos recursos asegura el cumplimiento de derechos sociales como la salud, educación, seguridad, comunicación, abastecimiento de agua, entre muchos otros. Además, promueve la autonomía y genera un balance de poder entre la Federación y los estados. Para fortalecer al Gasto Federalizado recomendamos:

- **Incrementar la Recaudación Federal Participable (RFP)**, que alimenta tanto las participaciones y define los montos de cuatro fondos clave de aportaciones (FAIS, FAM, FORTAMUN y FAFEF). Este incremento podría realizarse mediante una reforma fiscal o al integrar parte de los Ingresos no petroleros no tributarios (NPNT). Asimismo, la Federación haría aportaciones adicionales para compensar la caída del componente petrolero de la RFP debido a las reducciones en la carga fiscal a Pemex.
- **Normar Convenios, Ramo 23 y Recursos para Salud Pública en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**: para garantizar estabilidad y equidad en la asignación de recursos, es indispensable normar en la LCF los convenios de descentralización y de reasignación, así como los recursos del Ramo 23 y los destinados a salud pública. La falta de reglas claras para estos componentes ha permitido fluctuaciones discrecionales que afectan la capacidad de los estados y municipios para planear y ejecutar políticas públicas. Su normatividad mejorará la predictibilidad y el impacto del gasto federalizado.
- **Fortalecer el Monitoreo y Evaluación del Gasto Federalizado**: es esencial establecer indicadores de desempeño para medir si el gasto federalizado cumple con sus objetivos. Para lo cual debe monitorearse que su operación sea adecuada. Por ejemplo, se debe evitar la mezcla de estos recursos con otros fondos en cuentas bancarias, como ha señalado la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Además, es necesario fortalecer las capacidades humanas y materiales de los estados y municipios, asegurando que el personal encargado cuente con el perfil adecuado y se reduzca la alta rotación, como también lo ha advertido la ASF.
- **Sanear financieramente el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)**. Actualmente el saldo del FEIEF no aumenta debido a que sus ingresos se utilizan para pagar procesos

de bursatilización (endeudamiento) de 2020 y 2023. Es necesario crear un programa conjunto entre Federación y entidades para solventar todas las deudas.

- **Ampliar funciones del FEIEF**. Actualmente, el fondo sólo compensa la reducción en participaciones, beneficiando más a estados con mayor actividad económica. Se recomienda modificar las reglas del FEIEF o crear un fondo adicional que establezca las Aportaciones, dirigidas principalmente a estados con mayor rezago. Este enfoque garantizará que los estados más vulnerables mantengan recursos suficientes para atender necesidades esenciales en periodos críticos.
- **Impulsar la Recaudación Local**: los estados y municipios deben asumir un rol más activo en la generación de ingresos propios. Aunque los gobiernos subnacionales disponen de herramientas como impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, en la práctica dependen mayormente de las transferencias federales. Incrementar la recaudación local mediante mejoras en la administración tributaria y la ampliación de la base fiscal fortalecerá la autonomía financiera de los estados y municipios, permitiéndoles implementar políticas públicas que respondan a sus contextos específicos.

Sobre el presupuesto en Salud

La salud pública en México ha sufrido un deterioro en los últimos años. Entre 2018 y 2022, el acceso a servicios de salud empeoró drásticamente, afectando a millones de personas. De unos 20 millones de personas que no tenían acceso a la salud pública en México al inicio de este sexenio, la cifra aumentó a 50.3 millones después de la pandemia en 2022. Los problemas y las soluciones están relacionados estrechamente con su financiamiento. Por eso recomendamos:

- **Programar y aprobar el presupuesto de salud con base en montos per cápita**, para garantizar que el presupuesto se mantenga estable frente al crecimiento de la población. Esto implica mantener el mismo presupuesto per cápita que tuvieron en el pasado las personas sin seguridad social y evitar así que la brecha entre población con seguridad social y sin ella se siga abriendo.
- No permitir recortes al gasto aprobado en salud hasta que alcance un monto fijo respecto del tamaño de la economía. Este monto deberá incrementarse progresivamente hasta llegar al 6% del PIB. Posteriormente, para

efectuar recortes al presupuesto en salud, **el Ejecutivo deberá comparecer y solicitar autorización al Congreso.** Además, las organizaciones de pacientes deben tener la posibilidad de asistir a las comparecencias, para escuchar las propuestas.

- **Crear un anexo transversal en salud.** Reformar la fracción III Bis del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que se cree un anexo transversal de la protección de la salud, con el cual se informe sobre el gasto en salud para las personas con y sin seguridad social, sobre el destino del gasto en salud por entidad federativa y el gasto per cápita. Un anexo transversal de la protección de la salud permitirá identificar, dar seguimiento y transparentar los recursos dedicados a garantizar el derecho a la protección de la salud, reconocido en el artículo 4 de la Constitución y cuyas finalidades se establecen en el artículo 2 de la Ley General de Salud.
- **Mejorar la gobernanza del Fonsabi** en cuanto al uso de sus recursos, la definición de las enfermedades que financia y la toma de decisiones al interior de su consejo técnico. El gasto sólo debe destinarse a la atención de enfermedades de alto costo y de forma extraordinaria al gasto corriente del sector salud. Además, se debe de informar del uso final de los recursos que pasen del Fonsabi hacia la Tesofe. Abordamos estas recomendaciones en el documento "[Salud para cada persona](#)"
- **Etiquetar una proporción de la recaudación del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)** para financiar el gasto en salud del IMSS Bienestar. Actualmente, el artículo 2 A (venta de gasolina y diésel) de la Ley del IEPS establece que los recursos que se recauden en términos de ese artículo se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. Por lo tanto, podría fijarse una disposición similar para destinarse al Sistema de Salud para el Bienestar.
- **Transparentar el proceso de concentración de recursos del FASSA hacia la Federación.** Se debe de crear un anexo en los Informes Trimestrales de Finanzas Públicas donde se explique la cantidad de recursos que cada estado regresa a la federación. Además, se debe publicar el desglose de cómo y dónde se ejercen los recursos del IMSS-Bienestar.
- **Establecer informes sobre la operación y finanzas del IMSS-Bienestar.** Es necesario contar con reportes trimestrales financieros sobre los ingresos, egresos y uso de fideicomisos del IMSS-Bienestar. Además, se debe informar sobre el número de citas otorgadas, tipos de consultas, tiempos de espera, recetas cubiertas, satisfacción del paciente, detección de enfermedades, número de médicos, admisión hospitalaria, entre otros indicadores operativos.

Mariana Campos

Directora general de México Evalúa

Jorge Cano

Coordinador del programa de Gasto Público de México Evalúa

Carlos Vázquez y Christopher Cernichiaro

Investigadores del programa de Gasto Público de México Evalúa

Felipe Soto

Editor

Miguel Cedillo

Editor gráfico

Este reporte fue posible gracias al apoyo
de The William and Flora Hewlett Foundation

La información y los puntos de vista contenidos en esta publicación
son responsabilidad exclusiva de México Evalúa A.C.,
Centro de Análisis de Políticas Públicas.

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. 2024, 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