

Espacio Fiscal en las Finanzas Públicas

El **espacio fiscal** está definido como el margen en el presupuesto de un gobierno que le permite aumentar el gasto público, reducir impuestos, o asumir deuda para fines específicos **sin comprometer la sostenibilidad de su deuda ni la estabilidad de la economía a largo plazo**. Representa la capacidad financiera para enfrentar necesidades inesperadas o impulsar el desarrollo.

No sólo importa el nivel de ingresos, sino la composición del gasto, ya que, si una proporción creciente del presupuesto se destina a obligaciones legales, la política fiscal pierde flexibilidad.

El **gasto rígido** por su parte, se define como el conjunto de obligaciones financieras que un gobierno **debe cubrir por mandato constitucional o legal, independientemente de la situación económica**. Por lo que, a mayor gasto rígido, menor espacio fiscal. Entonces, el espacio fiscal se calcula restando el gasto obligatorio (rígido) de los ingresos totales.

Para este reporte se definirá como gasto rígido a la suma de los siguientes rubros:

1. Pensiones Contributivas
 - a. IMSS
 - b. ISSSTE
 - c. PEMEX
 - d. CFE
 - e. Otras pensiones y aportaciones a la seguridad social
2. Programas del Bienestar
 - a. Pensiones no contributivas
 - i. Pensión del Bienestar para Adultos Mayores
 - ii. Pensión del Bienestar para Personas con Discapacidad
 - iii. Pensión Mujeres Bienestar
 - b. Becas educativas
 - i. Beca Universal para Educación Básica (Rita Cetina)
 - ii. Beca Universal para Educación Media Superior Benito Juárez
 - iii. Jóvenes Escribiendo el Futuro
 - c. Apoyos directos al ingreso y productivos
 - i. Sembrando Vida
 - ii. Jóvenes Construyendo el Futuro
 - iii. Producción para el Bienestar
 - iv. Precios de Garantía
 - v. Fertilizantes para el Bienestar
 - vi. La Escuela es Nuestra
 - vii. Programa para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras
 - viii. Programa de Mejoramiento Urbano
 - ix. Salud Casa por Casa
 - x. Programa de Apoyo para el Bienestar de los Pescadores

xi. Cosechando Soberanía

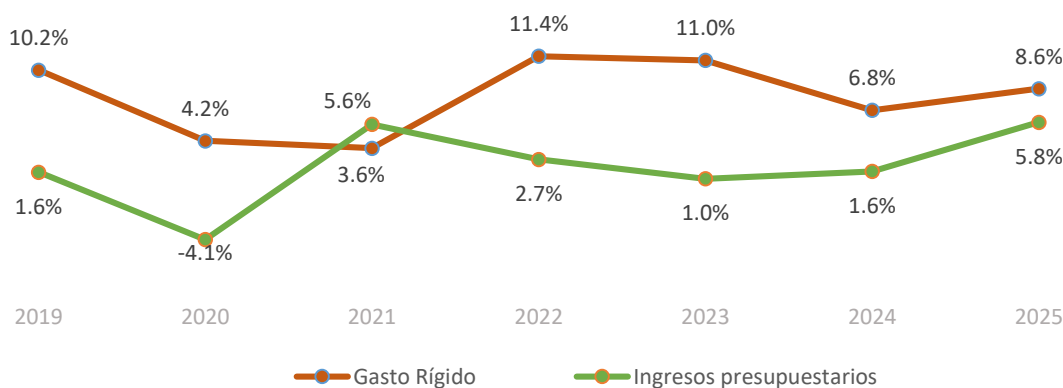
3. Costo financiero de la deuda¹

El análisis se concentra en pensiones, programas sociales y costo financiero porque constituyen el núcleo estructural del gasto con menor elasticidad de ajuste en el **corto plazo**. Estos rubros combinan tres características clave: recurrencia permanente, alta protección jurídica y política, así como baja capacidad de recorte sin reformas legales o costos significativos.

Las pensiones contributivas derivan de derechos adquiridos, las no contributivas y transferencias sociales han adquirido un carácter prácticamente permanente por su cobertura y respaldo normativo, y el costo financiero es una obligación ineludible. A diferencia de la inversión física o el gasto operativo, cuya reducción es administrativamente posible, estos componentes no pueden comprimirse sin afectar derechos, credibilidad crediticia o estabilidad social.

Entre 2018 y 2025, el gasto rígido muestra una expansión sostenida y superior al crecimiento de los ingresos públicos. Pasó de 1.55 a 3.75 billones de pesos, mientras que, en paralelo, el ingreso presupuestario aumentó de 5.12 a 8.23 billones. En términos de la tasa de crecimiento anual compuesto (CAGR por sus siglas en inglés), el gasto rígido registró un crecimiento promedio de 13.4% anual, superior al 7.0% anual observado en los ingresos presupuestarios durante el mismo periodo. La dinámica alarmante no es el aumento aislado, sino que desde 2022 el crecimiento del gasto rígido es mayor que el de los ingresos presupuestarios. Este desequilibrio genera un efecto de desplazamiento que reduce el espacio fiscal necesario para impulsar proyectos productivos y el desarrollo económico (Figura 1).

Figura 1. Crecimiento Real Anual del Ingreso Presupuestario y del Gasto Rígido



Gasto rígido incluye: pensiones contributivas; pensiones no contributivas; programas del Bienestar y; costo financiero de la deuda

Fuente: Grupo Financiero BASE con información de SHCP

¹ El costo financiero de la deuda es definido como el conjunto de erogaciones que el gobierno debe realizar para cumplir con las obligaciones derivadas de su endeudamiento previo.

Tabla 1. Tasa de Crecimiento Anual Compuesta (CAGR) para el periodo 2018-2025 de los siguientes gastos:

	Costo Financiero	Pensiones Contributivas	Pensiones No Contributivas	Programas Bienestar ²	Gasto rígido
CAGR	11.4%	10.7%	47.1%	15.5%	13.4%

Fuente: Grupo Financiero BASE con información de la SHCP.

La proporción del gasto total destinada a obligaciones rígidas aumenta de 27.7% a 39.1% (2018-2025), y respecto al gasto programable supera 50% al cierre del periodo (54.3%). Asimismo, para 2025 el gasto rígido absorbió el 45.6% del ingreso presupuestario y 70.0% del ingreso tributario.

Tabla 2. Proporción del gasto rígido con respecto a:

Año	Ingresos Presupuestarios	Ingresos Tributarios	Gasto Total	Gasto Programable
2018	30.3%	50.6%	27.7%	38.1%
2019	33.3%	56.0%	30.9%	42.3%
2020	36.2%	58.0%	32.3%	43.5%
2021	34.8%	58.1%	30.8%	40.5%
2022	37.0%	64.0%	32.3%	43.0%
2023	41.5%	64.7%	36.0%	49.5%
2024	44.0%	66.5%	36.0%	49.0%
2025	45.6%	70.0%	39.1%	54.3%

Fuente: Grupo Financiero BASE con información de la SHCP.

Este desplazamiento no es transitorio, más bien responde a dinámicas estructurales en pensiones, política social y servicio de la deuda.

En 2018, el gasto rígido estaba explicado principalmente por pensiones contributivas (51.1%) y costo financiero (39.7%), con un componente menor de transferencias del Bienestar (9.2%). Para 2025 la composición cambia: pensiones contributivas (43.0%), costo financiero (34.9%) y Bienestar (22.1%).

Esto es relevante porque los tres componentes presionan el mismo espacio presupuestario y reducen la capacidad de asignar recursos a gasto productivo. La expansión de los programas sociales ocurre en un contexto donde las pensiones contributivas y el costo financiero ya representan gastos elevados.

² Excluyendo las pensiones no contributivas

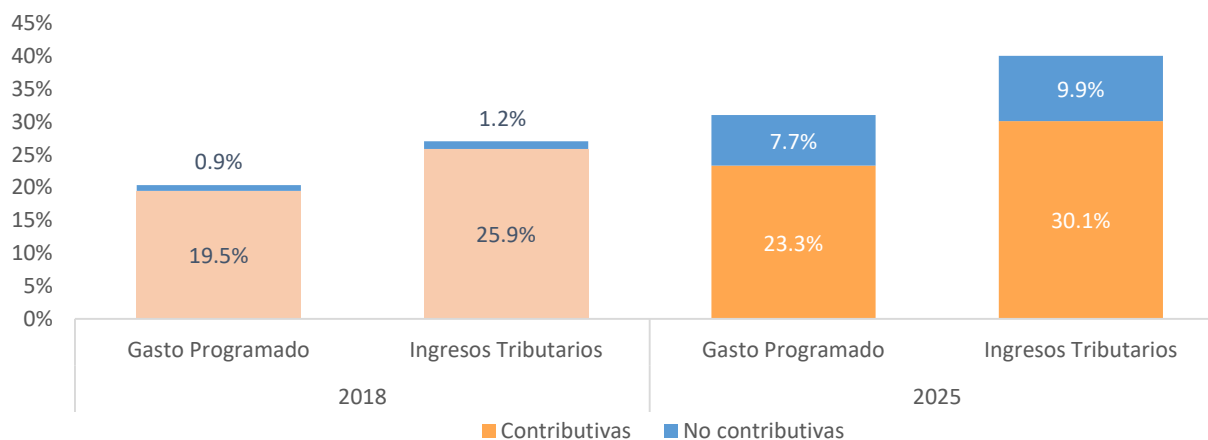
En conjunto, esto genera presiones simultáneas por: 1) los gastos pensionarios contributivos (jurídicamente protegidos³); 2) las transferencias sociales con alta recurrencia (rígidas por su carácter universal y legal⁴); y 3) el servicio de la deuda (sensible a tasas y necesidades de financiamiento).

Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas constituyen el componente más estable y estructural del gasto rígido. Entre 2018 y 2025 subieron de 793 mil millones a 1.61 billones de pesos, lo que implica una tasa de crecimiento anual compuesto de 10.7% (o 5.5% real promedio anual, según estimaciones ajustadas por inflación). Esta trayectoria refleja tanto el incremento en el número de pensionados como la maduración de obligaciones bajo regímenes previos.

Como proporción del ingreso, en 2025 las pensiones contributivas representaron el 30.1% del ingreso tributario y 23.3% del gasto programable. Esto implica que, antes de considerar cualquier otra función pública, una fracción sustantiva de los recursos ya está comprometida.

Figura 2. Proporción de las pensiones contributivas y no contributivas en el ingreso tributario y el gasto programado



Fuente: Grupo Financiero BASE con información de SHCP

³ Se consideran jurídicamente protegidos porque derivan de derechos adquiridos conforme a la Ley del Seguro Social (regímenes 1973 y 1997), la Ley del ISSSTE y los regímenes especiales de empresas productivas del Estado. Una vez cumplidos los requisitos de edad y semanas de cotización o años de servicio, el trabajador adquiere el derecho a pensionarse conforme al esquema aplicable en su régimen: ya sea bajo un sistema de beneficio definido (basado en salario y antigüedad) o bajo el sistema de cuentas individuales administrado por AFORE, mediante modalidades como renta vitalicia o retiro programado. Estas condiciones no pueden modificarse, lo que limita el margen de ajuste presupuestario.

⁴ Se consideran de carácter legal porque diversos programas sociales, en particular las pensiones no contributivas para personas adultas mayores y personas con discapacidad, se encuentran reconocidos en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como derechos sociales. Además, su operación está regulada por leyes secundarias y disposiciones presupuestarias que establecen criterios de elegibilidad y periodicidad de pago. Si bien el monto y las reglas pueden modificarse hacia el futuro mediante reformas legislativas, su reducción o eliminación implicaría no sólo un cambio normativo, sino también un costo político significativo.

El patrón de crecimiento de las pensiones contributivas no depende principalmente de decisiones anuales, sino de la combinación del crecimiento en el número de pensionados, así como de las reformas en las leyes pensionarias del país.

Históricamente, el sistema del IMSS operó bajo un esquema de beneficio definido (Ley de 1973), en el cual la pensión se calcula con base en el salario promedio y las semanas cotizadas. Este modelo generó obligaciones implícitas de largo plazo para el Estado, ya que el monto de la pensión no depende del ahorro acumulado, sino de una fórmula legal previamente establecida. Con la reforma de 1997 se migró hacia un sistema de cuentas individuales administradas por AFORE (contribución definida), en el que el beneficio depende del saldo acumulado. En teoría, esta transición reduciría gradualmente la presión fiscal asociada a las pensiones contributivas, al trasladar el riesgo financiero y demográfico del Estado al trabajador.

Sin embargo, la disminución esperada en la presión presupuestaria es lenta y enfrenta un efecto de transición prolongado. Los trabajadores que comenzaron a cotizar antes del 1 de julio de 1997 mantienen el derecho a pensionarse bajo el régimen anterior (Ley 73), lo que implica que durante varias décadas coexistirán ambos esquemas. En la práctica, entre 2018 y 2025 el gasto pensionario contributivo sigue reflejando mayoritariamente obligaciones del régimen previo, particularmente en IMSS e ISSSTE bajo esquemas transitorios. Además, factores demográficos (como el envejecimiento poblacional y el aumento en la esperanza de vida) amplifican el crecimiento del número de pensionados y prolongan la duración de los pagos.

En consecuencia, aunque estructuralmente el sistema de cuentas individuales debería contener el crecimiento del gasto en el muy largo plazo, a corto plazo la presión sigue siendo elevada debido al costo de transición. Esto explica por qué las pensiones contributivas continúan representando el componente más grande del gasto rígido, incluso después de casi tres décadas de la reforma de 1997.

Pensiones No Contributivas

Dentro del Bienestar, la mayor concentración proviene de las pensiones no contributivas⁵, que, a diferencia de las pensiones contributivas, no derivan de aportaciones previas, sino de transferencias financiadas con ingresos generales del sector público. Sin embargo, en la práctica adquieren una rigidez política y social significativa ya que una vez establecidos como derechos o expectativas consolidadas, su reducción resulta políticamente costosa.

⁵ Las pensiones no contributivas incluyen los siguientes programas: 1) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, 2) Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, y 3) Pensión Mujeres Bienestar.

Los criterios generales de elegibilidad se establecen en las reglas de operación y disposiciones aplicables a cada programa. La Pensión para Adultos Mayores se otorga a personas de 65 años o más, independientemente de su historial contributivo. La Pensión para Personas con Discapacidad está dirigida a personas con discapacidad permanente, priorizando grupos de menor edad y en condición de vulnerabilidad. La Pensión Mujeres Bienestar se orienta a mujeres dentro del rango de edad de 60-64 años, sin requisito de cotización previa. En todos los casos, los beneficiarios deben acreditar identidad, edad o condición correspondiente y cumplir con los procedimientos de registro establecidos por la autoridad.

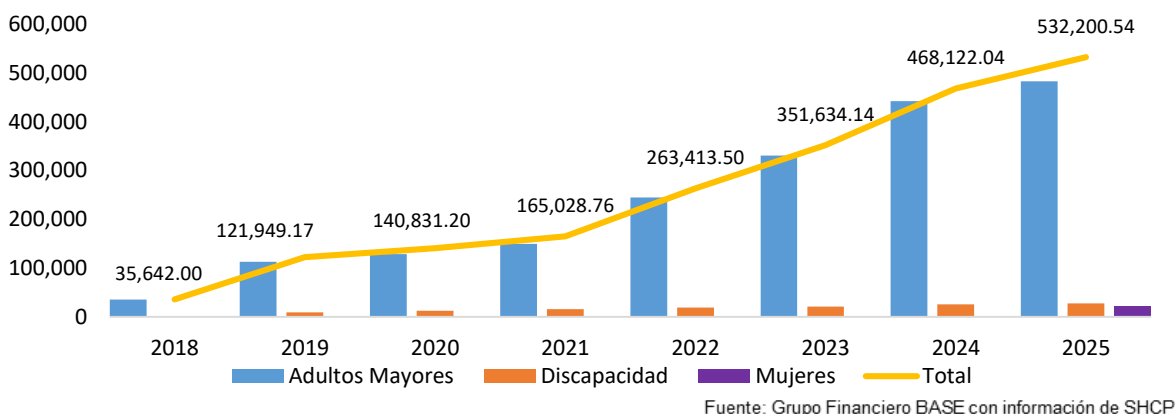
Esto se debe a que se trata de transferencias directas, periódicas y de amplia cobertura poblacional, que generan dependencia parcial del ingreso en los hogares beneficiarios y crean expectativas de continuidad. Además, al estar asociadas a grupos socialmente prioritarios cualquier intento de reducción puede percibirse como una afectación directa al bienestar de sectores sensibles, lo que incrementa el costo reputacional y legislativo de modificar el programa.

Este agregado pasa de menos de 36 mil millones de pesos en 2018 (0.15% del PIB) 532 mil millones de pesos en 2025 (2.1% del PIB). Dentro de él, la Pensión para Adultos Mayores es la que concentra la mayor parte del gasto, impulsada por un crecimiento exponencial del 230.1% en 2019, cuando pasó de 35,642 millones de pesos en 2018 a 112,965.2 millones de pesos.

Para el año 2025, el gasto total en las pensiones no contributivas se distribuyó de la siguiente manera (Figura 3):

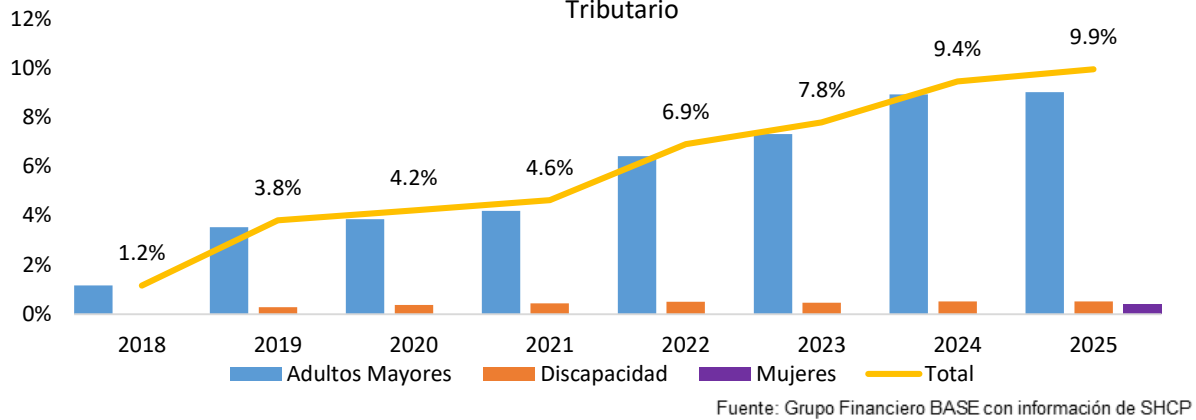
- Pensión para Adultos Mayores (1.91% del PIB): 482,861.8 millones de pesos, reflejando un incremento del 5.1% respecto al año anterior.
- Pensión para Personas con Discapacidad (0.11% del PIB): 27,739.7 millones de pesos, lo que representa un aumento del 4.1% en comparación con 2024.
- Pensión para Mujeres (0.10% del PIB): Este programa, implementado en 2025, registró un gasto inicial de 21,599.1 millones de pesos.

Figura 3. Evolución de las Pensiones No Contributivas (millones de pesos)



Como porcentaje de los ingresos tributarios, entre 2018 y 2025 el total de las pensiones no contributivas pasó de 1.2% a 9.9%. Al interior las Pensiones para Adultos Mayores fueron el principal motor de este crecimiento, incrementando de 1.2% a 9.0%. Por su parte, la proporción destinada a las Pensiones para Personas con Discapacidad también creció, aunque en menor medida, de 0.3% en 2019 a 0.5% en 2025. Finalmente, el nuevo programa de Pensiones de Mujeres Bienestar comenzó en 2025 representando un 0.4% del total de ingresos tributarios (Figura 4).

Figura 4. Evolución de las Pensiones No Contributivas como Porcentaje del Ingreso Tributario



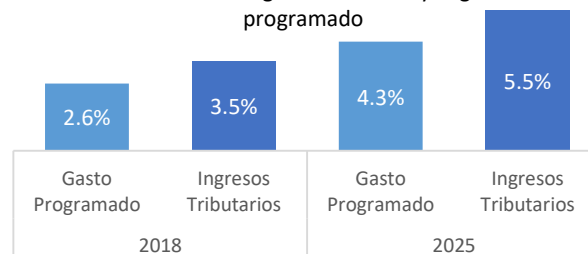
Expansión de la Política del Bienestar

Antes de 2018, la política social federal se caracterizaba por un esquema más focalizado y con mayor peso de programas condicionados. Programas como el de Prospera vinculaban las transferencias al cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación, por lo que no eran universales. El gasto social crecía de manera gradual y, aunque relevante, no concentraba una proporción tan elevada del gasto programable. Las pensiones no contributivas existían, pero con cobertura y montos más limitados.

A partir de 2019, con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se consolida un rediseño de la política social bajo el enfoque de “Programas del Bienestar”, con ampliación de cobertura, simplificación operativa y dispersión de recursos. En 2025, el gobierno operó un total de 17 programas para el Bienestar, de los cuales 13 fueron establecidos durante la administración anterior.

La expansión del Bienestar es el cambio más rápido del periodo. Excluyendo las pensiones no contributivas, el agregado pasa de 107.0 mil millones en 2018 a 294.2 mil millones de pesos en 2025 (un crecimiento real de 164.9%; y con una CAGR de 15.5%). Su peso en el gasto total llega a 3.1% en 2025, mientras que en el gasto programable es de 4.3%. Aunque estas participaciones parecen menores frente a pensiones contributivas o costo financiero, su velocidad de crecimiento es alta y su incorporación al presupuesto se ha consolidado como un componente permanente, lo que incrementa su rigidez (Figura 5).

Figura 5. Proporción del gasto en programas del Bienestar en el ingreso tributario y el gasto programado



Por un lado, la creación y expansión de más programas sociales en el corto plazo elevan el ingreso disponible de los hogares, sostienen el consumo y pueden reducir la pobreza. Sin embargo, desde la perspectiva fiscal, el aumento de programas permanentes incrementa la rigidez del gasto. A mediano

plazo, una estructura presupuestaria más concentrada en transferencias corrientes puede limitar la capacidad del gobierno para financiar infraestructura, salud, educación, y otros proyectos productivos.

Costo Financiero y Deuda

El tercer componente del gasto rígido es el costo financiero de la deuda pública. Entre 2018 y 2025 pasa de 615 mil millones a 1.31 billones de pesos, lo que representa una tasa de crecimiento anual compuesto cercana a 11.4% anual. Su crecimiento es impulsado por mayores saldos de deuda y por un entorno de tasas de interés más elevadas a partir de 2021–2022.

El costo financiero representa el 13.7% del gasto total en 2025, y absorbe casi una cuarta parte del ingreso tributario (24.5%). Y ya que este componente corresponde al pago de intereses y comisiones asociadas al financiamiento público, no puede suspenderse sin afectar la calificación crediticia del país.

Su expansión tiene implicaciones directas para el espacio fiscal:

- Cada punto porcentual adicional en tasas de interés se traduce en un incremento del gasto no programable del sector público, es decir, mayor presión presupuestaria.
 - De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (2026), un aumento de 100 puntos base en la tasa de interés incrementaría hasta 34.4 mil millones de pesos el gasto no programable del Sector Público por el aumento del pago de intereses a tasa variable y los costos de refinanciamiento de la deuda que está por vencer.
- Un aumento del déficit primario incrementa el saldo de deuda y, con ello, el servicio futuro.

En 2025 el balance presupuestal registró un déficit de 1.37 billones de pesos. En términos más amplios, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) se ubicaron en 4.8% del PIB (1.71 billones de pesos), por encima del 3.9% aprobado originalmente.

Estos déficits implican mayores necesidades de financiamiento y, por lo tanto, un incremento en el saldo de la deuda. El Saldo Histórico de los RFSP alcanzó 53.1% del PIB en 2025 (52.0% en 2024), su mayor nivel desde que inicia la serie en el año 2000, mientras que la deuda bruta ascendió a 55.8% del PIB.

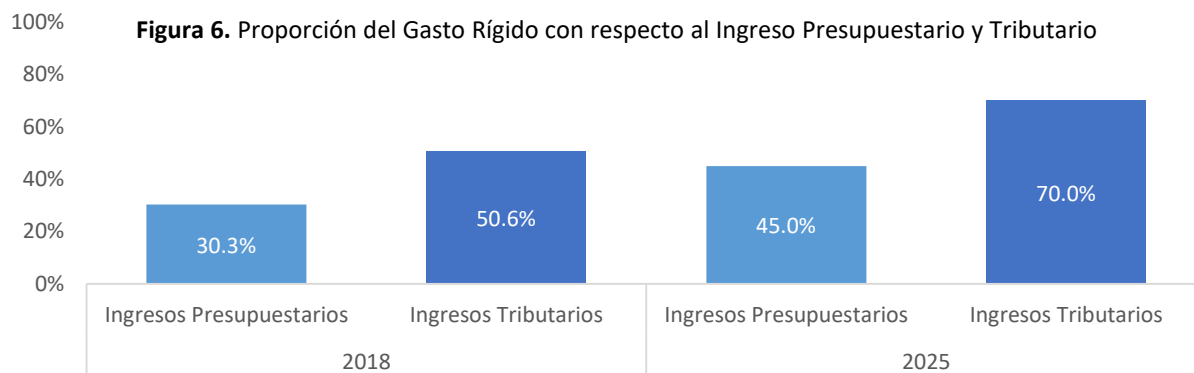
Además, el apoyo sostenido a Pemex implica una transferencia de pasivos hacia el balance. Aunque estas operaciones no siempre se registran como gasto programable, sí incrementan los RFSP y presionan el saldo histórico de la deuda.

Sostenibilidad Fiscal

Si bien prácticamente todo el gasto público presenta algún grado de rigidez, no todos los rubros tienen la misma capacidad de ajuste. Por ejemplo, las participaciones federales a entidades federativas que están determinadas por fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal; los servicios personales los cuales incluyen obligaciones contractuales y laborales; los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) correspondientes a compromisos devengados que deben liquidarse; y ciertos subsidios con reglas de operación permanentes.

Sin embargo, estos componentes conservan algún margen de ajuste administrativo o dependen del desempeño de la recaudación. En contraste, las pensiones contributivas, las transferencias estructurales del Bienestar y el costo financiero concentran el menor grado de elasticidad en el corto plazo, ya que implican derechos adquiridos, obligaciones recurrentes de alta protección política o compromisos contractuales ineludibles. Por ello, el análisis del espacio fiscal se centra en estos rubros como el núcleo efectivo de la rigidez presupuestaria.

Entonces, de acuerdo con la definición presentada, en 2018 el gasto rígido representaba 30.3% del ingreso presupuestario y hacia 2025, 45.6%. Es decir, el Estado perdió más de 15 puntos porcentuales de margen sobre su propio ingreso presupuestario en sólo siete años. Sobre el ingreso tributario la compresión es mayor: de 50.6% a 70% (Figura 6).



Fuente: Grupo Financiero BASE con información de SHCP

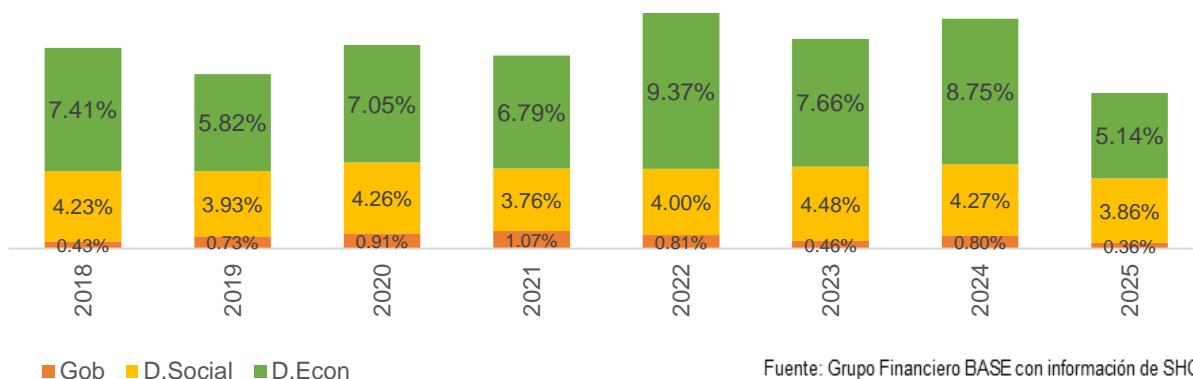
Esto implica que el presupuesto entra cada ejercicio con compromisos grandes, y el ajuste recae en los proyectos de largo plazo. El patrón típico bajo alta rigidez es:

- Desplazamiento de inversión física (porque es ajustable y suele ser la primera fuente de recorte)
- Reasignaciones marginales dentro de ramos con menor protección política o institucional.

Por ejemplo, sobre el gasto público en inversión física, en 2025 la caída fue del 28.4% con respecto al 2024, la más pronunciada a nivel histórica, pasando de 1.035 billones de pesos en 2024, a solamente 770 mil millones de pesos. Al interior, las tres clasificaciones disminuyeron este año: Desarrollo Económico (-37.8%), Desarrollo Social (-4.4%) y Gobierno (-52.7%). Dentro de Desarrollo Económico, todos los rubros

se vieron afectados, mientras que, en Desarrollo Social, las caídas más relevantes fueron en Salud (-9.5%) y Vivienda y Servicios a la Comunidad (-2.7%). Como proporción del ingreso presupuestario, entre 2018 y 2025 el total de la inversión física cayó de 12.2% al 9.4% (Figura 7)

Figura 7. Composición de la Inversión Física (Clas. Funcional) como proporción del Ingreso Presupuestario



El diagnóstico anterior tiene cinco implicaciones principales:

1. Menor capacidad del gobierno de impulsar el crecimiento económico. Con alta rigidez, el gobierno tiene menos herramientas para expandir el gasto ante una recesión sin incrementar el déficit y la deuda
2. Mayor sensibilidad de las finanzas públicas a la trayectoria de recaudación. Si los ingresos no crecen al ritmo de las pensiones, transferencias y servicio de deuda, el espacio fiscal se reduce aún con disciplina en otros gastos.
3. Mayor probabilidad de aumento de la deuda pública.
4. Composición del gasto poco eficiente para generar crecimiento económico. El gasto rígido favorece transferencias presentes (pensiones y apoyos), mientras que desplaza gasto con rendimiento de largo plazo como infraestructura, capital humano, e innovación.
5. Incremento en la probabilidad de recorte en la calificación crediticia de la deuda soberana de México.

Si el gasto rígido continúa aumentando, la consolidación fiscal se vuelve más costosa en términos de crecimiento y provisión de servicios, porque el ajuste se concentra en inversión y operación.

Gabriela Siller Pagaza, PhD

Directora de Análisis Económico-Financiero

gsiller@bancobase.com

Tel. 81512200 ext. 2231

Jesús A. López Flores

Subdirector de Análisis Económico

jlopezf@bancobase.com

Selma Roman Arillo

Analista Económico-Financiero

sroman@bancobase.com

El presente documento ha sido elaborado por Grupo Financiero BASE para fines EXCLUSIVAMENTE INFORMATIVOS y basado en información y datos de fuentes consideradas como fidedignas. Sin embargo, Banco Base NO asume responsabilidad alguna por cualquier interpretación, decisión y/o uso que cualquier tercero realice con base en la información aquí presentada. La presente información pretende ser exclusivamente una herramienta de apoyo y en ningún momento deberá ser utilizada por ningún tercero para fines políticos, partidistas y/o cualquier otro fin análogo.