

# Fondos de Estabilización Subnacionales

## Mecanismos propios para enfrentar momentos de incertidumbre



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

Emilio Sánchez Salazar | emiliosanchez@ciep.mx

17 de abril de 2024

#UniversoCIEP | #FinanzasLocales | #IngresosPúblicos

Los fondos de estabilización son mecanismos útiles para compensar pérdidas en ingresos cuando existen momentos de incertidumbre. A nivel federal existe el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP) y el Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas (FEIEF). Sin embargo, ambos carecen de recursos suficientes para afrontar una nueva crisis. A nivel subnacional, **el artículo 14 de la Ley de Disciplina Financiera (LDF) establece que las entidades federativas y municipios pueden destinar sus ingresos excedentes a la creación de un fondo para compensar la caída en ingresos**. Se identifican 6 estados que cuentan en sus legislaciones con un fondo de estabilización, cada uno con sus propósitos, metodologías de manejo y obtención de recursos. Sin embargo, ninguno de ellos tienen la capacidad de ser una herramienta contracíclica. Se hace un llamado para mejorar la transparencia de dichos fondos, así como a potenciar la recaudación subnacional, con el fin de que los fondos puedan contar con más recursos<sup>1</sup>.

### Índice

1	Fondos de Estabilización en México	1
2	Marco y relevancia de los fondos de estabilización subnacionales	2
3	Fondos disponibles	3
4	Implicaciones de política pública	4
	Acrónimos	6
	Bibliografía	6

### 1

## Fondos de Estabilización en México

Los fondos de estabilización son mecanismos que utilizan los países para hacer frente a caídas repentinas en sus ingresos públicos. Se trata de **ahorros** que pueden usarse para mitigar problemas que se presentan ante la fluctuación de los mercados y de los precios, como el tipo de cambio o los precios del petróleo (CIEP, 2023b). Estos fondos **ayudan a evitar un alza repentina de impuestos o una contracción del gasto** y se activan cuando los ingresos públicos son menores a los esperados (FUNDAR, 2004).

En México, a nivel federal, existen dos fondos de estabilización: el FEIP y el FEIEF. El primero busca subsanar los ingresos públicos del gobierno federal cuando estos son menores a lo esperado, mientras que el segundo se utiliza para apoyar a las entidades federativas cuando las **participaciones** federales son menores a lo aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF).

Sin embargo, pese a la existencia del FEIEF, los gobiernos subnacionales también pueden tener este tipo de mecanismos de compensación de recursos para hacer frente a momentos de incertidumbre.

### 1.1 Objetivo y estructura del documento

El objetivo del presente texto es **identificar los fondos de estabilización existentes a nivel subnacionales, así como sus características principales**.

En primer lugar, se establece el marco legal federal, así como la importancia de la existencia de dichos fondos. Posteriormente, se presenta la información encontrada sobre los fondos de estabilización de las entidades federativas. Por último, se presentan implicaciones de política pública.

<sup>1</sup> Agradezco la colaboración de **Fernando Román Rangel** y de **Piero Hernández Mancilla** en esta investigación.

## Conceptos clave

**Recaudación Federal Participable (RFP)** Conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2016).

**PARTICIPACIONES** Recursos de libre disposición que se transfieren por la Federación a las entidades federativas y por medio de estas también a los municipios, por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) mediante las mismas se les compensa por los recursos que dejan de captar y que se reservan a la Federación, al dejar en suspenso el cobro de un conjunto de impuestos que antes recaudaban (ASF, 2018).

**Ingresos de Libre Disposición (ILD)** Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del FEIEF (Cámara de Diputados, 2022).

## 2

### Marco y relevancia de los fondos de estabilización subnacionales

La LDF de las entidades federativas y municipios establece en su artículo 14 que los ingresos excedentes derivados de **ILD** de las entidades federativas, deben ser destinados a:

- La **amortización** anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones.
- **Inversión** pública productiva.
- La creación de un **fondo cuyo objetivo sea compensar** la caída de Ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

Es importante mencionar que las entidades federativas tienen la libertad de destinar sus ingresos excedentes a los rubros mencionados, sin limitación alguna, siempre y cuando su nivel de endeudamiento sea sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas de la deuda subnacional.

#### 2.1 Importancia de contar con un fondo de estabilización subnacional

Las participaciones son el principal componente de los ingresos de los estados y municipios. Dicha fuente de ingresos está sujeta al desempeño de la **RFP** que, a su vez, están sujetos a riesgos, dada la volatilidad de los ingresos que la componen.

Los ingresos petroleros se ven afectados por la proyección del precio por el barril, mientras que el crecimiento del PIB, la tasa de interés, entre otras variables, influyen la recaudación de los ingresos tributarios (CIEP, 2023a).

En 2023, año en el que las perspectivas de recaudación establecidas en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) fueron optimistas, los ingresos públicos fueron 84 mil 326 mdp menores a lo aprobado en la LIF.

Ante dicha situación, las participaciones de enero a diciembre de 2023 fueron menores a lo calendarizado por 71 mil 579.1 mdp, o 5.9 % menores a lo aprobado (figura 1). Solo dos estados tuvieron aumentos observados, mientras que el resto sufrió caídas desde 0.6 % en Puebla, hasta 17.7 % en Zacatecas.

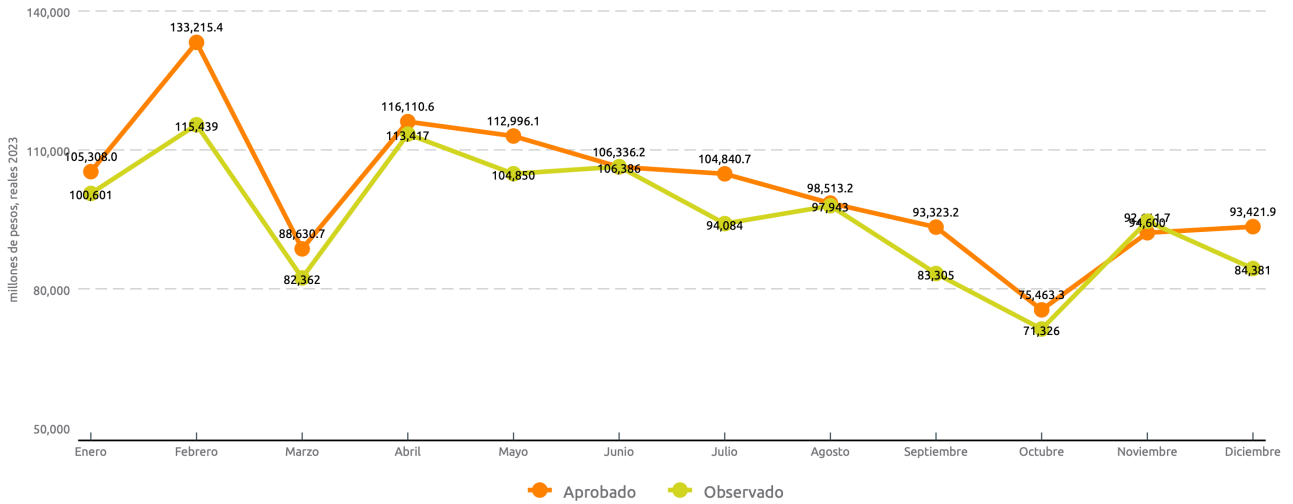
Lo anterior tiene implicaciones importantes para los gobiernos subnacionales, puesto que recibieron menores recursos respecto a lo aprobado y, por ende, contaron con menor presupuesto para elaborar política pública.

##### 2.1.1 ¿Y el FEIEF?

El FEIEF se activa cuando las participaciones federales son menores a lo aprobado. Su saldo a diciembre de 2023 era de 11 mil 828 millones de pesos (mdp). Este es resultado de ingresos por 5 mil 550 mdp y egresos por 12 mil 446 mdp para cubrir el pago de participaciones faltantes.

Dado que las participaciones fueron menores a lo aprobado en 2023, el FEIEF se activó para compensar su caída (Fitch Ratings, 2024). Sin embargo, el FEIEF, en vez de alimentarse de ingresos excedentes, también se ha potenciado por medio de endeudamiento. Para 2024 se propone un saldo del FEIEF 8.4 % menor a lo aprobado en 2023, por lo que, en caso de una crisis en 2024, el FEIEF no contaría con los suficientes recursos para compensar dichas pérdidas.

Figura 1: Evolución de las participaciones federales en 2023



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023).

### 3 Fondos disponibles

La información sobre fondos de estabilización subnacionales se encuentra en 6 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Ciudad de México, Oaxaca y Zacatecas. En el cuadro 1 se hace una descripción de la composición y origen de los recursos de cada fondo.

En general, los fondos están administrados por un comité técnico conformado por miembros de la Secretaría de Finanzas estatal, procuradurías fiscales, contralorías, entre otras dependencias. Dicho comité se encarga de:

- **Controlar** y dar seguimiento al comportamiento de los ingresos excedentes de libre disposición.
- **Determinar** los posibles ajustes en cuanto a la caída en ingresos de libre disposición.
- **Autorizar** el uso del fondo para compensar la caída en los ingresos.

Cada fondo tiene un **monto tope**, y una vez que se alcance, los recursos se destinan a proyectos de inversión pública en infraestructura, ambientales, o, en algunos casos, para fortalecer el gasto en pensiones.

Asimismo, en caso de que los recursos del fondo no sean suficientes para compensar la caída en los ingresos, se pueden tomar medidas como ajustes en el gasto corriente.

#### 3.1 ¿Para qué alcanza con estos fondos?

En el periodo analizado se encuentra que sólo Zacatecas ha hecho aportaciones a su fondo de estabilización (cuadro 2). Lo anterior se puede deber a:

*i) Falta de transparencia*, debido a que en ningún caso se pudo observar un programa presupuestario destinado al fondo de estabilización, y tampoco se pudo encontrar su saldo en las fuentes consultadas<sup>2</sup>.

*ii) Uso de ingresos excedentes*, porque si no se han hecho aportaciones a los fondos, entonces significa que los estados han decidido destinar dichos recursos a otros fines, dado que en el cuadro 3 se observa que 5 de las 6 entidades analizadas reportan excedentes en ingresos de libre disposición.

Por lo tanto, **pese a que se reportan remanentes en ingresos, estos no están llegando a los fondos de estabilización**, aunque la ley establece que se pueden destinar a ellos.

<sup>2</sup> Sin embargo, en los informes de finanzas públicas y cuentas públicas estatales se puede consultar el monto que el gobierno estatal aporta a fondos de estabilización.

**Cuadro 1: Descripción de los fondos de estabilización subnacionales encontrados**

Fondo	Propósito	Origen de los recursos
Fondo de Estabilización del Estado de <b>Aguascalientes</b>	Compensar y dar cobertura a los ingresos estatales ante caídas en participaciones y el FEIEF.	Ingresos excedentes de libre disposición, así como montos no devengados derivados de la política de racionalización o eficiencia en el ejercicio del gasto.
Fondo de Estabilización y Saneamiento Financiero del Estado de <b>Baja California</b>	Administrar los recursos, organizar, dirigir y ejecutar las acciones inherentes al Programa de Saneamiento Financiero del Estado y sus Entidades Paraestatales.	Aportaciones del poder ejecutivo, recursos de los programas de saneamiento financiero, aportaciones de cualquier orden de gobierno y rendimientos e intereses provenientes de la inversión de dichos recursos. anteriores
Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de <b>Campeche</b>	Aminorar el efecto sobre las finanzas públicas estatales cuando ocurran disminuciones de los ingresos del Estado, con respecto a los estimados en la Ley de Ingresos Estatal.	Recursos que durante un ejercicio fiscal se obtengan en exceso a los aprobados en la Ley de Ingresos de que se trate y los ejercicios subsiguientes.
Fondo para Estabilizar los Recursos Presupuestales de la Administración Pública de la <b>Ciudad de México</b>	Constituir, administrar, y transparentar los recursos fiscales que sean reportados como disponibles en la Cuenta Pública.	De los recursos remanentes, el 30 % del total se destina a la atención de contingencias, emergencias epidemiológicas y desastres naturales; así como mejorar el balance fiscal.
Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de <b>Oaxaca</b>	Compensar la disminución de ingresos de libre disposición como participaciones federales.	Ingresos excedentes de libre disposición, así como aportaciones de distintos órdenes de gobierno.
Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de <b>Zacatecas</b>	Aminorar el efecto sobre las finanzas públicas cuando ocurran disminuciones o caídas de los ingresos de libre disposición del Estado con respecto a los aprobados.	El 20 % de los ingresos excedentes de libre disposición si el estado se encuentra en semáforo verde de la deuda subnacional.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: legislaciones de los estados en cuestión.

4

## Implicaciones de política pública

Los fondos de estabilización son un mecanismo útil para contar con recursos disponibles ante caídas inesperadas en los ingresos. Sin embargo, en México, dichos fondos se encuentran en una situación en la que no tienen suficientes fondos para cumplir su propósito.

A nivel federal, el FEIEF se ha utilizado en diversas ocasiones desde su creación, pero más recientemente en la pandemia y en 2023. Asimismo, su saldo se ha potenciado por medio del endeudamiento. Ante ello, en 2024 ya no contaría con suficientes recursos para una nueva crisis.

A nivel subnacional, los fondos de estabilización pueden ser un mecanismo útil cuando las transferencias del gobierno federal a los estados y municipios sean menores a lo aprobado o cuando el FEIEF no tenga recursos.

Sin embargo, aunque se identificó que seis estados (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Ciudad de México, Oaxaca y Zacatecas) cuentan con dichos fondos en su legislación, **actualmente no tienen la capacidad de ser una herramienta propia capaz de compensar pérdidas de ingresos en momentos de incertidumbre.**

De igual manera, se encuentra que Zacatecas es la única entidad que ha hecho aportaciones a su fondo en los últimos tres años. Además, se carece de información suficiente para determinar su saldo.

**Cuadro 2: Aportaciones registradas a los fondos de estabilización (mdp reales, 2024)**

Fondo	2021	2022	2023
Fondo de Estabilización del Estado de <b>Aguascalientes</b>	La cuenta publica no registra aportaciones al fondo.	La cuenta publica no registra aportaciones al fondo.	El último informe de finanzas públicas disponible (cuarto trimestre) no contempla aportaciones al fondo.
Fondo de Estabilización y Saneamiento Financiero del Estado de <b>Baja California</b>	La cuenta publica no registra aportaciones al fondo.	La cuenta publica no registra aportaciones al fondo.	El último informe de finanzas públicas disponible (tercer trimestre) no contempla aportaciones al fondo.
Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de <b>Campeche</b>	La cuenta pública no registra aportaciones al fondo	La cuenta publica no registra aportaciones al fondo.	El ultimo informe de finanzas publicas (primer trimestre) no contempla dicho fondo.
Fondo para Estabilizar los Recursos Presupuestales de la Administración Pública de la <b>Ciudad de México</b>	La cuenta publica no registra aportaciones al fondo.	La cuenta publica no registra aportaciones al fondo.	No reportado.
Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de <b>Oaxaca</b>	La cuenta publica no contempla dicho fondo.	La cuenta publica no contempla dicho fondo.	El ultimo informe de finanzas publicas (diciembre) no contempla dicho fondo.
Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de <b>Zacatecas</b>	0	205.1	La cuenta publica no registra aportaciones al fondo.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: cuentas públicas e informes de finanzas públicas de los estados en cuestión.

**Cuadro 3: Excedentes en ILD ejercidos (mdp reales, 2024)**

Fondo	2021	2022	2023
Fondo de Estabilización del Estado de <b>Aguascalientes</b>	1,404.20	1,563.4	No reportado.
Fondo de Estabilización y Saneamiento Financiero del Estado de <b>Baja California</b>	188.94	1,615.6	717.7
Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de <b>Campeche</b>	1,367.0	388.5	70.8
Fondo para Estabilizar los Recursos Presupuestales de la Administración Pública de la <b>Ciudad de México</b>	1,651.72	727.5	No reportado.
Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de <b>Oaxaca</b>	0	0	0
Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de <b>Zacatecas</b>	0	0	1,458.6

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: cuentas públicas e informes de finanzas públicas de los estados en cuestión.

Con el fin de que los gobiernos subnacionales puedan tener fondos de estabilización con recursos suficientes, es importante considerar lo siguiente:

**MÁS TRANSPARENCIA** Pese que las legislaciones de los fondos, establecen que tienen que velar por el buen manejo de los recursos de los mismos, es deseable que se implementen mecanismos que fomenten una mayor transparencia. Lo anterior permitiría a la ciudadanía **conocer el saldo y, en caso de ser necesario, la manera en la que se utiliza para compensar posibles disminuciones en los ingresos.**

**AUMENTAR INGRESOS PROPIOS** Los fondos de estabilización pueden tener recursos siempre y cuando los gobiernos subnacionales cuenten con ingresos excedentes y hagan uso de ello para fortalecerlos. Sin embargo, en sólo una entidad se encuentran aportaciones recientes al fondo, pese a que en 5 estados se han hecho uso de los excedentes de ILD. **Es importante que los gobiernos subnacionales fomenten su recaudación propia**, para que, por un lado, los fondos tengan recursos y, por el otro lado, sean capaces de impulsar diferentes políticas públicas en sus territorios.

## Acrónimos

- ASF** Auditoría Superior de la Federación
- CGPE** Criterios Generales de Política Económica
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- FEIEF** Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas
- FEIP** Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios
- FMP** Fondo Mexicano del Petróleo
- ILD** Ingresos de Libre Disposición

- LDF** Ley de Disciplina Financiera
- LIF** Ley de Ingresos de la Federación
- mdp** millones de pesos
- PIB** Producto Interno Bruto
- RFP** Recaudación Federal Participable
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SNCF** Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

## Bibliografía

- ASF. (2018). **Participaciones federales a entidades federativas y municipios.** [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_MR-PARTICIPACIONES\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf).
- Cámara de Diputados. (2022). **Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios.** <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>.
- CIEP. (2023a). **Inestabilidad en la recaudación federal participable: Repercusiones en el gasto federalizado.** <https://ciep.mx/Irm0>.
- CIEP. (2023b). **Los fondos de estabilización en México (ii): Feief sin recursos para enfrentar nuevas crisis.** <https://ciep.mx/J8iz>.
- Fitch Ratings. (2024). **Entidades federativas recibieron menos participaciones de lo que esperaban para 2023.** <https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/lrgs-received-less-non-eremarked-federal-transfer-than-expected-in-2023-22-01-2024>.
- FUNDAR. (2004). **La importancia del fondo de estabilización de ingresos petroleros.** <https://fundar.org.mx/publicaciones/la-importancia-del-fondo-de-estabilizacion-de-ingresos-petroleros/>.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2016). **¿qué es la recaudación federal participable (rfp)?** <https://www.gob.mx/inafed/articulos/que-es-la-recaudacion-federal-participable-rfp>.
- SHCP. (2023). **Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública (cuarto trimestre 2023).** [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/infotrim/2023/ivt/01inf/itindc\\_202304.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2023/ivt/01inf/itindc_202304.pdf).



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,  
**que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas** en México,  
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,  
**para lograr una sociedad más informada y participativa**, mejorar las políticas públicas  
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.