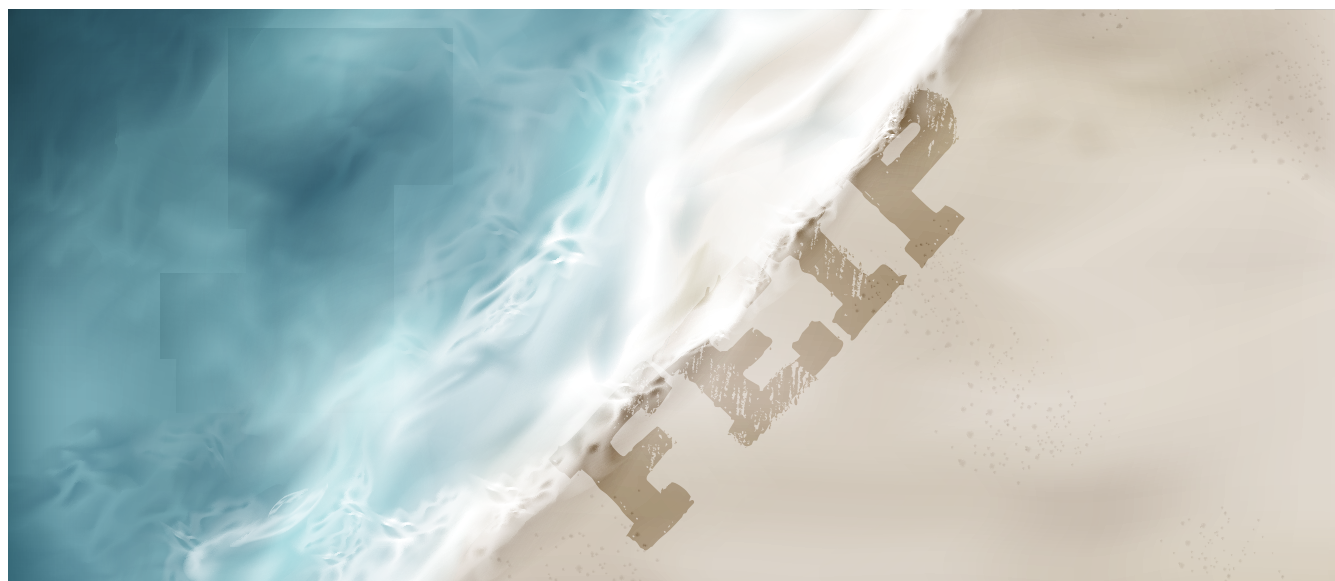




Rescate del ahorro público: por un FEIP capitalizado y sostenible

Celebramos que el Poder Ejecutivo reconozca la necesidad de capitalizar el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), ampliando sus opciones de financiamiento. Sin embargo, si el objetivo es garantizar dicha capitalización, creemos que su propuesta debe fortalecerse. Además, es necesaria una reforma más profunda, que mejore la gobernanza y transparencia del fondo.

Nuestra intención es proveer insumos que favorezcan una discusión legislativa más nutrida, y con un resultado más beneficioso para la sostenibilidad de las finanzas públicas del país. Los fondos de estabilización, como el FEIP, mitigan el impacto negativo provocado por una eventual caída de los ingresos. En consecuencia, tiene el potencial de evitar recortes significativos al gasto público, que pueden desamparar el cumplimiento de los derechos de la población, y también permiten reducir el endeudamiento. Por ello es importante tener un Fondo robusto para afrontar escenarios desventajosos. Gracias al FEIP, el impacto en las finanzas públicas derivado de la crisis financiera por la pandemia fue menos profundo. La contraparte fue una reducción significativa de sus recursos, lo que sumado a lo que se 'retiró' del Fondo en 2019, resulta en un agotamiento del 97% de lo que tenía al cierre de 2018. El problema, sin embargo, no es el uso de sus recursos, sino que se han aprobado ya dos presupuestos con un FEIP prácticamente vacío, y sin procurar su capitalización.

Ante el riesgo de menores ingresos y de obligaciones crecientes, ya sea por una menor actividad económica en Estados Unidos o por una menor producción petrolera y subsidios a los combustibles no contemplados, consideramos que la discusión parlamentaria en torno a los cambios al FEIP debe tener un alcance más amplio. La iniciativa que presentó el Ejecutivo, además de no garantizar su capitalización, no contempla elementos de gobernanza y transparencia que ayuden a mejorar la administración y funcionamiento de este tipo de fondos.

En este informe revisamos una serie de regulaciones y de prácticas en otros países de América Latina que derivan en fondos con mejor funcionamiento, con más fuentes de financiamiento, y mejores mecanismos de supervisión, transparencia y rendición de cuentas. Entendemos que estos principios son respaldados por nuestros lectores y, por lo tanto, está en sus manos analizar y aprovechar las recomendaciones que aquí plasmamos.

Si se aprueba una reforma efectivamente orientada a mejorar la capitalización y la operación del FEIP se hará algo más que apuntalar la sostenibilidad del propio Fondo: se promoverá la estabilidad de las finanzas públicas, se mejorará la disciplina fiscal y, de gastarse bien, se protegerá el cumplimiento de derechos de la población.

INTRODUCCIÓN

En México existe un mecanismo para compensar la caída de los ingresos públicos estimados en la Ley de Ingresos, y con ello evitar recortes al gasto público o la contratación de deuda. Es el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP). Su antecedente, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, fue creado en 2001¹, pero en 2014 se aprobaron (Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2014) que ampliaron su alcance y modificaron su denominación.

Tales modificaciones implican que el FEIP puede ser aprovechado siempre que se verifiquen disminuciones de los ingresos totales del Gobierno federal, y no sólo por una reducción de los ingresos petroleros, como se concibió originalmente. De hecho, al captar regularmente menores ingresos a los estimados, el actual Gobierno federal ha aprovechado el Fondo de manera intensiva, contrario a lo que ocurría en el sexenio anterior, cuando a causa de la subestimación sistemática de ingresos² el Gobierno tenía una fuente de capitalización efectiva para el FEIP: los ingresos excedentes.

En este sentido, el Fondo ‘acotaba’ la discrecionalidad con que se usaban los ingresos excedentes del Gobierno federal, pues lo obligaba a destinar parte de esos ingresos al propio Fondo. En la administración actual opera otra lógica, no la del ahorro. Esto ha impedido que el FEIP acumulara ingresos a través de los excedentes, durante los primeros tres años de este Gobierno.

Si pretendemos alcanzar la sostenibilidad del FEIP, es necesario transitar de una fuente de financiamiento incierta –los eventuales ingresos excedentes– a una fuente certera –ingresos corrientes–. En este informe presentamos recomendaciones para ello, que contemplan también el muy necesario mejoramiento de la gobernanza del Fondo.

EL FUNCIONAMIENTO DEL FEIP

Las reglas de operación del FEIP señalan que su finalidad es aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional de las disminuciones de los ingresos del Gobierno federal (SHCP, 2015). Es decir, constituye **un fondo de ahorro público que amplía la capacidad de respuesta del Gobierno federal cuando se presentan periodos de recesión** o cuando la SHCP no acierta en sus estimaciones

de ingreso y su recaudación, por tanto, es menor a la programada.

El marco jurídico vigente del FEIP se sustenta en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (2022), en su reglamento (2020), en sus reglas de operación (ROP) y en su Contrato de Fideicomiso. Actualmente, la legislación prevé los siguientes mecanismos para financiarlo:

- El 65% de los remanentes de los ingresos excedentes que resulten de la Ley de Ingresos (art. 19 de la LFPRH).
- Los recursos entregados al Fondo Mexicano del Petróleo (FMP), hasta por el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.022 (art. 87 de la LFPRH).
- Los ingresos que correspondan al importe del remanente de operación del Banco de México, en un monto equivalente no mayor al 30% (art. 19 bis de la LFPRH).
- Los recursos derivados de las coberturas o instrumentos de transferencia significativa de riesgos que hubieran sido contratados o adquiridos (art. 4.1 de las ROP del FEIP).
- Los rendimientos financieros que se obtengan de la inversión del patrimonio del Fondo (art. 4.1 de las ROP del FEIP).

Esta normatividad contempla a los ingresos excedentes y recursos del FMP como fuentes importantes de financiamiento del FEIP, pero su suficiencia está comprometida. Los datos de 2015 a 2021 reflejan que los excedentes únicamente se observaron en un ejercicio fiscal (2018), y el FMP apenas representó el 12% de las entradas totales del FEIP en ese periodo (Campos y Cano, 2022).

Y es que la capacidad estabilizadora de estos fondos aumenta cuando tienen ingresos periódicos obligatorios (Brunet, J., Cuadro-Sáez L. y Pérez, J., 2020). Desde luego, también pueden venir de los ingresos excedentes y de una parte de los ingresos por la explotación de recursos naturales, como es el caso de la venta de petróleo, pero esto, como ya vimos, no siempre garantiza su fondeo: durante el actual Gobierno, las aportaciones al FEIP a través de los ingresos excedentes y del FMP han sido escasas.

¹ El Presupuesto de Egresos de la Federación 2001 (Transparencia Presupuestaria) indicó que debían expedirse las reglas de operación de este fondo, mismas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (2001). El 26 de abril de 2001 se celebra el contrato de fideicomiso de administración (2001). En 2007, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros tuvo reformas importantes, las cuales fueron plasmadas en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Diario Oficial de la Federación, 2007).

² De 2013 a 2018 el Gobierno federal tuvo mayores ingresos a los aprobados en las leyes de ingresos por más de 2 billones de pesos (México Evalúa, 2019).

En efecto, reservar para el FEIP una parte del presupuesto sería la mejor alternativa para fortalecer su capitalización y cumplir con su finalidad. Por otra parte, y como veremos más adelante, en este Gobierno las salidas de recursos del FEIP, con el fin de ‘cubrir’ el presupuesto, han sido significativas, por lo que también es necesario un marco regulatorio que las controle.

La LFPRH también señala que el uso de los recursos de los fondos (tanto del FEIP como del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas) se sujetará a lo dispuesto en su artículo 21, fracción II. Al revisar esta disposición, identificamos la ruta a seguir en caso de que haya una disminución de ingresos con respecto a los previstos en la Ley de Ingresos. Sin embargo, no especifica cómo o en qué serán usados los recursos del FEIP. Por su parte, las ROP del FEIP indican que su asignación debe observar lo siguiente:

1. Enterar a la Tesorería de la Federación las cantidades necesarias para compensar la disminución de ingresos.
2. Cubrir el costo de la contratación o adquisición de coberturas e instrumentos de transferencia significativa de riesgos que contribuyan a la estabilidad de los ingresos del Gobierno federal.
3. Realizar los reintegros que resulten de las aportaciones recibidas.

Como se ve, que se transparente la información sobre el uso y destino de los recursos del Fondo no es algo que esté suficientemente previsto. No obstante, es muy importante que las autoridades lo hagan, sobre todo si estos recursos se usan para compensar la disminución de los ingresos, la salida de recursos más importante del FEIP³. Hasta ahora, su regulación sólo nos permite saber que se destinan, de manera general, a compensar la disminución de los ingresos para cubrir el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. **Pero se entiende que no hay una lista de prioridades: puede asignarse a cualquier rubro del presupuesto.** Y debemos subrayarlo: cuando se atraviesa por una situación económica desfavorable, siempre debe haber claridad sobre cuáles son las prioridades, o por lo menos una parte de éstas, con el fin de salvaguardar la provisión de servicios esenciales y proteger derechos humanos.

Reservar para el FEIP una parte del presupuesto

sería la mejor alternativa para
fortalecer su capitalización
y cumplir con su finalidad.

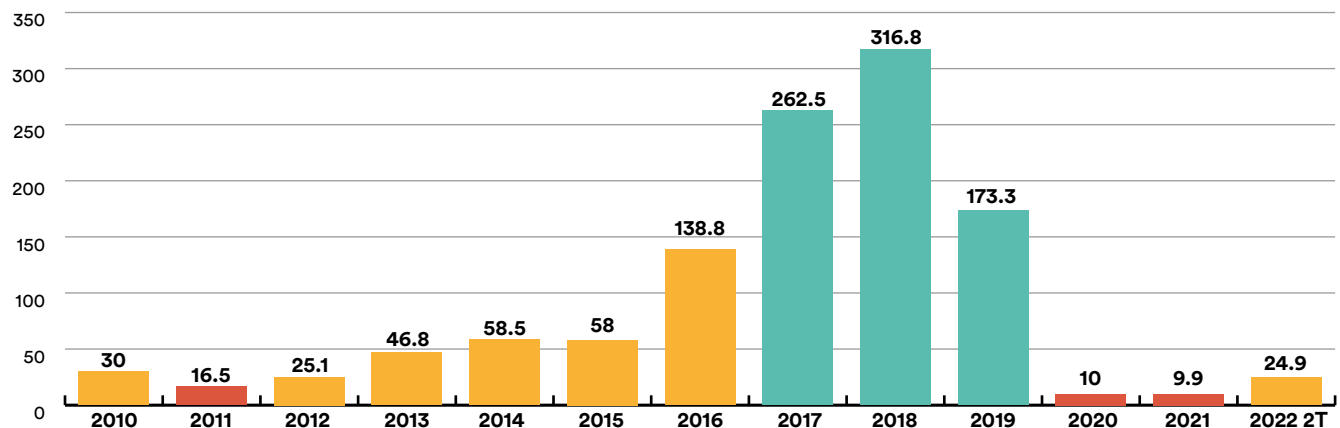
EVOLUCIÓN DEL FONDO Y PROPUESTA DE REFORMA

En los dos primeros años de este sexenio los recursos del FEIP se redujeron de forma significativa, al grado de que el saldo observado al cierre de 2020 marcó un mínimo histórico. El Gobierno consumió en sus primeros años cerca de 307 mil millones de pesos (mmdp) (pesos de 2022) del FEIP sin rendir cuentas de manera adecuada sobre su uso y con escasos mecanismos de control para supervisar el destino de estos recursos. Los reportes sobre información de fideicomisos señalan de manera muy general que su destino se dirige a “aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional (...), para propiciar condiciones que permitan cubrir el gasto previsto en el presupuesto de egresos de la federación” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2021a), sin detallar los programas, proyectos o rubros de gasto que financia. Tampoco se han adoptado medidas, como se ha hecho con otros fondos de estabilización, para crear instancias de vigilancia sobre su funcionamiento o para asegurar la autorización del Legislativo para los retiros del fondo.

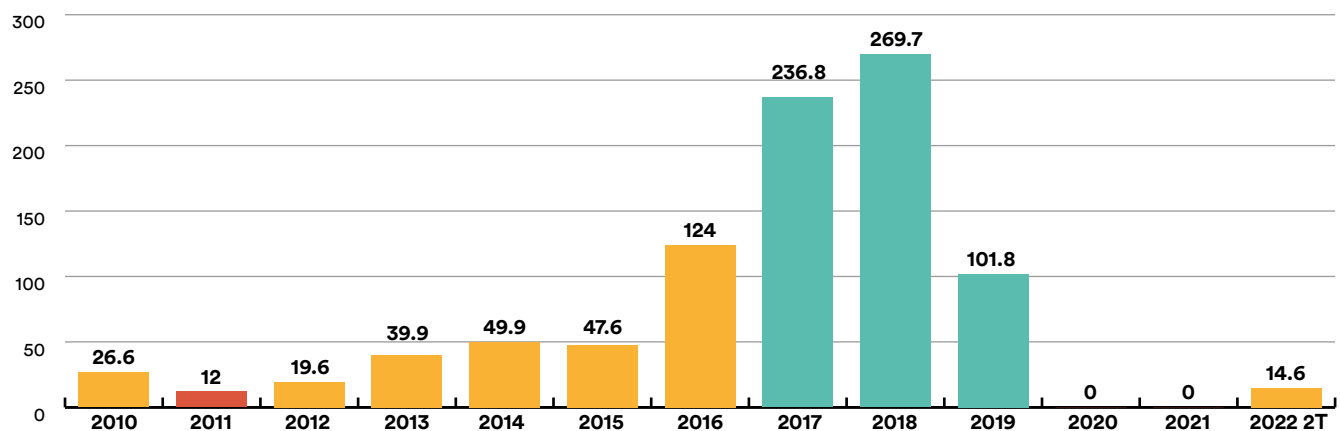
³ De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2019), el entero a la Tesorería de la Federación para compensar la disminución de ingresos fue de 125 mil millones de pesos, equivalente al 80% de todos los egresos del FEIP en 2019.

Saldo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios y su reserva*

Saldo al cierre del FEIP (mmdp de 2022)



Saldo al cierre de la reserva del FEIP (mmdp de 2022)



Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP. Anexos de Finanzas Públicas cuarto trimestre (2010-2021) y segundo trimestre (2022)

*La LFPRH prevé la creación de una reserva a partir de los ingresos excedentes que se destinen al FEIP, una vez alcanzado un saldo adecuado para afrontar una caída de los ingresos del Gobierno federal, la reserva se constituye con los recursos provenientes de las transferencias del FMP y por las aportaciones del Gobierno derivadas de los ingresos excedentes. Sin embargo, el reglamento de la LFPRH excluye de esta reserva a los rendimientos financieros que generen los recursos depositados y operados por el Fondo.

**Previo a octubre de 2014 el FEIP fue el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros

Los números actuales (noviembre de 2022) del FEIP están muy lejos de aquéllos con los que se inició este Gobierno, y han tenido una evolución llamativa. Al cierre de 2021, su saldo registró 9.9 mmdp, igual a una caída de 97% en comparación con el arranque del sexenio. En el segundo informe trimestral de finanzas públicas de 2022 (SHCP, 2022a), el Fondo registra un saldo de casi 25 mmdp. El incremento obedece principalmente a las transferencias provenientes del FMP y a los ingresos excedentes, que por primera vez constituyeron una fuente de capitalización para el Fondo durante esta administración. Con todo, los 25 mmdp apenas representan el 8% de su saldo al cierre de 2018, y parecen insuficientes para afrontar una eventual caída de los ingresos.

Por ello resulta importante hacer modificaciones a las reglas del FEIP, para acelerar su capitalización. De he-

cho, el Paquete Económico 2023 incluye una iniciativa de reforma por parte del Ejecutivo a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria encaminada a ampliar sus ingresos (Presidencia de la República, 2022), al ‘abrir’ dos vías o fuentes:

1. Si durante el ejercicio fiscal correspondiente se generan ahorros en el costo financiero de la deuda del Gobierno federal, se podrán realizar las adecuaciones presupuestarias para destinar los recursos de dichos ahorros al FEIP, *conforme lo determine la SHCP* (el énfasis es nuestro).
2. La *posibilidad* de realizar aportaciones adicionales al FEIP durante el ejercicio fiscal, consistentes en **activos financieros**.



El problema con la propuesta de transferir al FEIP ingresos derivados del costo financiero de la deuda es que no tiene certidumbre; incluso es probable que no logren aumentar sus ingresos en 2023 por esta vía. La iniciativa señala que, ante un ahorro en el costo financiero de la deuda del Gobierno federal, Hacienda *podrá* efectuar las adecuaciones presupuestarias para destinarlas al FEIP. La palabra “*podrá*” indica que queda a discreción de la SHCP cuánto destinará en aportaciones (o si las destinará siquiera), o cuándo lo haría. Es decir, no hay garantía de su capitalización ni en qué proporción, a lo que se suma un escenario en el que las tasas de interés continúan subiendo, lo que haría poco probable generar ahorros en el costo financiero de la deuda y hacer aportaciones al FEIP a partir de este ahorro.

Por otra parte, la propuesta de transferir recursos al fondo mediante **activos financieros** también es ambigua; la redacción sólo indica que Hacienda *podrá* realizar aportaciones adicionales consistentes en activos financieros. Es decir, no especifica qué activos son ni de dónde se tomarían. De mantener tal redacción, el Gobierno puede aplicar una interpretación igual de abierta y provocar que el financiamiento del FEIP provenga, por ejemplo, de activos de entes públicos cuyo traslado al fondo termine afectando negativamente su situación financiera o patrimonial.⁴

En su momento, el secretario de Hacienda manifestó que con esta reforma el Gobierno tenía la intención de transferir excedentes de ingresos no presupuestados tributarios al FEIP (Ramírez, R. 2022). Al revisar las cuentas de 2021, notamos que los ingresos no tributarios del Gobierno federal rebasaron por 181 mmdp los aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación 2021, y de ese monto más de 135 mmdp fueron por el rubro ‘Aprovechamientos’, los cuales provienen, en buena medida, de la recuperación de activos financieros del Fondo de Salud para el Bienestar, por 33 mmdp; del Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales, por 25.4 mmdp; del Conacyt, por 15.9 mmdp, y de ingresos derivados de operaciones de financiamiento (colocación sobre par), por 43.5 mmdp (SHCP, 2021b).

Para este año, podemos prever que los recursos obtenidos de Aprovechamientos también serán mayores a los proyectados. En el tercer trimestre de 2022 se registró una variación de más de 37 mmdp en relación con los estimados. Parte de los ingresos excedentes provenientes de los aprovechamientos son por concepto de desincorporaciones distintos de entidades paraestatales, otras recuperaciones de capital, y otros aprovechamientos (SHCP, 2022b).

Desde hace tiempo hemos llamado la atención hacia el problema de la opacidad y discrecionalidad de los ingresos excedentes del Gobierno federal. En el sexenio pasado, buena parte de estos ingresos excedentes provinieron del concepto “Otros aprovechamientos”, y la Auditoría Superior de la Federación documentó que gran parte de los recursos de este concepto provenían de la liquidación de patrimonio de entes federales como Pemex, la Comisión Federal de Electricidad y Nacional Financiera, así como de recursos de las cuotas y aportaciones del seguro de retiro y vejez de los trabajadores del ISSSTE (Campos, García, & Ruiz, 2018).

Por todo lo anterior, creemos que esta reforma debería definir una lista preliminar de activos financieros que podrían ser transferidos al FEIP para evitar que el Gobierno pueda hacer uso de recursos de los fondos de pensiones del ISSSTE, por ejemplo. Pero eso no basta: la decisión final siempre debe estar sujeta a un análisis previo y a la aprobación del Congreso en cada Paquete Económico que se proponga. Lo que queremos decir es que *no es suficiente*, en términos de manejo responsable de las finanzas públicas, que la legislación autorice de facto los tipos de activos financieros que podrán ser transferidos sí o sí, porque cada caso debe ser analizado y autorizado.

Por ello, **la reforma a la LFPRH debería enfocarse en capitalizar el fondo con base en ingresos corrientes, equivalentes al 1% de la recaudación tributaria no petrolera**. En 2021, esta cifra rebasó los 35 mmdp y habría permitido que hoy tuviéramos un FEIP más fuerte. La regulación podría prever la reducción de este porcentaje cuando el Fondo alcance un saldo suficiente como para cumplir con sus fines⁵. En todo caso, esta financiación del Fondo sí brindaría certeza y transparencia; de esta manera se obligaría al Gobierno federal a ahorrar para el futuro, antes de generar ampliaciones presupuestarias con miras de corto plazo.

Este tipo de capitalización se usa en Estados Unidos para algunos fondos estatales de estabilización, los cuales contemplan un depósito automático basado en los ingresos del estado, hasta alcanzar el límite del saldo de estos fondos. El *Urban Institute* (2017) retoma algunos estudios que concluyen que **este tipo de fondos estabilizan el gasto sólo si las contribuciones que reciben son obligatorias**.

Asimismo, es importante prever un mecanismo para la reposición de los recursos del FEIP, algo que sucede en Perú con su Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). En este país, la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal prevé la reposición de los recursos utilizados en exce-

⁴ En la *Hoja de balance del sector público federal*, encontramos que del concepto ‘activos financieros’ se desprenden los siguientes: depósitos, títulos de deuda, préstamos, participaciones de capital, reservas de seguros, derivados financieros y otras cuentas por cobrar (SHCP, 2022c).

⁵ Para tener una referencia que fije este saldo suficiente, se puede tomar el 7% del gasto programable del sector público de 2018. En aquel año, el saldo del FEIP representó este porcentaje del gasto programable.

so y que da más garantías para su preservación. Este instrumento es una referencia para la sostenibilidad del FEIP para que en un ejercicio fiscal que rebase el límite máximo de sus recursos disponibles (como sucedió en 2020), se prevea su reposición de recursos en ejercicios fiscales posteriores cuando estos hayan sido utilizados en exceso.

En conclusión, si bien la iniciativa presentada por el Ejecutivo está encaminada (sin muchas certezas y transparencia, como vimos) a ampliar los recursos del FEIP, no incluye otros elementos que deben observarse si queremos un fondo de estabilización robusto, bien operado y que prevalezca en el tiempo, sin importar el estilo u orientación de cada Gobierno. También hay carencias por lo que toca a la gobernanza del Fondo, que describiremos a continuación.

OTRAS PROBLEMÁTICAS QUE DEBERÍA ATENDER LA REFORMA

El Congreso debería aprovechar la oportunidad que le brinda la iniciativa de reforma y apuntar a una ampliación de su alcance para mejorar la gobernanza del Fondo. Debe incluir instrumentos que informen la toma de decisiones del Fondo y la nutran con los hallazgos emanados de la supervisión y evaluación externa. Además, **la administración total del FEIP, desde su organización hasta sus inversiones, pasando por el destino de sus recursos, debe ser sujeta a prácticas de transparencia y rendición de cuentas.**

Ya en 2014, en *Natural Resource Fund Governance: The Essentials* (Natural Resource Governance Institute [NRGI], 2014a) se alertaba de la opacidad de muchos de los fondos de recursos naturales. De los 58 fondos de este tipo –en la lista entraron el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y el naciente FEIP– identificados a nivel mundial, el estudio reportó que la mitad eran demasiado opacos –incluido el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros– como para estudiarlos de manera integral, lo que genera dudas sobre la forma en que se han utilizado. Además, se señala que los fondos provenientes de recursos naturales bien pueden funcionar como un medio para limitar la discrecionalidad del gasto, si sus recursos se etiquetan para inversiones públicas específicas como carreteras, sistemas de agua, equipamiento hospitalario y programas educativos.

GOBERNANZA: MÁS CONTROLES Y MECANISMOS DE SUPERVISIÓN

Actualmente, la administración de los recursos aportados al Fondo se realiza a través del fideicomiso constituido para tal fin. Un Comité Técnico instruye a la institución fiduciaria sobre las acciones a desarrollar para cumplir con la normatividad. Es importante mencionar que la LFPRH, su reglamento y las ROP del FEIP no establecen quiénes integran este comité. Las ROP definen al comité técnico de la siguiente manera:

Al Comité Técnico del Fideicomiso a que se refiere el artículo 21 Bis, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Sin embargo, tras revisar esta disposición descubrimos que la LFPRH no alude a ningún comité técnico; sólo señala lo siguiente:

Los Fondos se constituirán como fideicomisos públicos sin estructura orgánica, en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Gracias al convenio modificatorio del contrato de administración del FEIP (Nacional Financiera, 2015), podemos saber que el Comité Técnico está integrado por el subsecretario de Hacienda y Crédito Público (quien lo preside), por el subsecretario de Ingresos⁶ y por el subsecretario de Egresos. Asimismo, en calidad de invitados permanentes (con voz pero sin voto), están los titulares de la Tesorería de la Federación, de la Unidad de Crédito Público y Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Una reforma que mejore la gobernanza del FEIP debería contemplar mayor pluralidad en la integración de su órgano de gobierno (el Comité Técnico); sólo así se aprovecharían las ventajas de contar con un órgano de gobierno colegiado.

⁶ El 23 de abril de 2020, se publicó un decreto que canceló 10 subsecretarías, una de las cuales fue la Subsecretaría de Ingresos (Diario Oficial de la Federación, 2020). Sin embargo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aún mantiene el cargo de subsecretario de Ingresos (2022). Una nota publicada en *Expansión* (2020) recupera los dichos de Arturo Herrera sobre este tema: “Las funciones y toda la subsecretaría persisten, lo que se eliminó es el puesto del subsecretario o subsecretaria”. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/09/09/el-gobierno-desaparece-subsecretarias-pero-planea-darles-dinero-en-2021>



Una reforma que mejore la gobernanza del FEIP debería contemplar mayor pluralidad en la integración de su órgano de gobierno (el Comité Técnico); sólo así se aprovecharían las ventajas de contar con un órgano de gobierno colegiado. En principio, un representante del Banco de México podría ser integrante pleno del Comité, y sería conveniente analizar la inclusión de representantes de otros entes públicos del Estado, independientes del Poder Ejecutivo. En este sentido, la normatividad específica del FEIP debe garantizar una integración plural del Comité.

La importancia en el rediseño del Comité Técnico del FEIP, así como la inclusión de contrapesos, radica en el tamaño de recursos que puede tener el Fondo. Dejar su operación exclusiva a la SHCP eleva los riesgos de que se tomen decisiones que resuelvan el plazo inmediato, sin considerar la permanencia misma del Fondo.

Asimismo, debe analizarse la incorporación de miembros independientes designados o aprobados por la Cámara de Diputados, con base en su experiencia, capacidad y prestigio profesional, lo que agregaría una administración más democrática del Comité. Pueden ser exfuncionarios con experiencia en el tema. Por ejemplo, el Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP), además de estar integrado por tres representantes del Estado, se compone de cuatro miembros independientes, que deben ser aprobados por las dos terceras partes del Senado. Al respecto, la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo desglosa de manera clara los requisitos que deben observar los miembros independientes de su Comité, lo cual podría ser replicado para el FEIP.

En su reporte *Policy Dialogue on Natural Resource-based Development*, la OCDE (2018) señala que **una toma de decisiones de inversión protegida de los ciclos políticos a corto plazo impulsa un mejor desempeño**, y que para alcanzar el éxito de los fondos de recursos naturales y, en general, con cualquier inversor institucional público, es necesario que estén libres de interferencias políticas injustificadas. El reporte también indica que la interferencia política en la toma de decisiones de inversión puede resultar en daños financieros.

También es recomendable crear un órgano consultivo que acompañe al Comité Técnico en su estrategia de inversión, integrado por personas que posean experiencia en la administración de carteras de inversión, y que esto esté plasmado en la regulación específica del FEIP.

En Colombia existe el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), el cual cuenta con un comité encargado de determi-

nar la política de inversión de su fideicomiso (Decreto 4923). A su vez, este Comité de Inversiones cuenta con un “grupo financiero asesor”, que puede incluir a personas externas (Decreto 1076). En Chile, el órgano de carácter consultivo del Fondo de Estabilización Económica y Social (FFES) es un Comité Financiero⁷, cuyo objeto es asesorar al ministro de Hacienda en materia de inversión. Las atribuciones, integración y obligaciones de este comité chileno están plasmadas en una regulación especial: el Decreto 621, que crea al Comité Financiero señalado en la Ley n° 20.128 (2007).

Por otra parte, es conveniente que la propia regulación del FEIP contemple evaluaciones periódicas de la rentabilidad de las inversiones, tal como se prevé en los fondos de Colombia (Decreto 4923 de 2011) y Perú (Reglamento de la Ley N° 30099 – Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal).

Es decisivo, además, que la inclusión de contrapesos y órganos consultivos vaya más allá del Comité Técnico del FEIP. Es decir, el Fondo en sí necesita la supervisión de agentes externos. En *Independent Oversight of Natural Resource Funds* (NRGI, 2014b) se afirma que la supervisión independiente a este tipo de fondos proporciona garantías de integridad que los controles internos no pueden proporcionar por sí solos. Por ello considera que tales supervisiones también pueden provenir de órganos independientes, como el Congreso. Algunas prácticas identificadas desde el Legislativo son:

- Aprobación de la legislación que rige el fondo y su presupuesto anual.
- Nombramiento de los miembros de un consejo de supervisión del fondo y revisar los informes del consejo.
- Establecimiento de comisiones legislativas para celebrar audiencias e informar sobre el cumplimiento legal y objetivos del fondo, así como para identificar casos de mala gestión.
- Revisión y aprobación anual del plan de negocios del fondo, y aprobación de su informe anual.
- Revisión de los informes trimestrales sobre las operaciones del fondo.

Otros documentos incluso apuntan a la existencia de restricciones a los retiros de recursos de los fondos de estabilización, como la exigencia de la aprobación de los órganos legislativos por mayoría calificada (Brunet, J., Cuadro-Sáez L., y Pérez, J., 2020).

⁷ El órgano consultivo del FEES puede componerse por personas que hayan ejercido el cargo de gerente o ejecutivo principal en alguna empresa del sector financiero, el Banco Central de Chile y organismos financieros internacionales, o que se hayan desempeñado como académicos en alguna universidad o centro de estudios superiores.

Actualmente, la Cámara de Diputados no cuenta con las capacidades técnicas para adoptar estas medidas (como, claramente, la revisión y aprobación de su plan de inversiones). No obstante, los legisladores pueden emprender modificaciones para iniciar una etapa de supervisión más robusta, mediante, por ejemplo, una mejor regulación sobre el contenido de los informes trimestrales sobre las operaciones del FEIP y el destino específico de sus recursos. Sería un primer paso hacia el fortalecimiento de la supervisión externa.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: HERRAMIENTAS PARA VIGILAR LA OPERACIÓN Y EL USO DEL FEIP

Actualmente, las reglas de operación del FEIP establecen que la SHCP debe reportar al Congreso de la Unión sus ingresos, egresos y reserva, a través de los informes trimestrales. Sin embargo, creemos que este nivel de transparencia se queda corto, dada la cantidad de recursos que administra el Fondo y la relevancia que puede tener para las finanzas públicas nacionales. Adicionalmente, ya hemos identificado prácticas de transparencia muy limitadas e insuficientes en torno a él (Campos, M. y Álvarez, L., 2020), como el hecho de que al retirarse sus recursos del sólo es posible saber que se traspasarán a la Tesofe como ingresos por “aprovechamientos”.

En este sentido, la regulación del FEIP debe incorporar otras medidas de transparencia, con el fin de tener mayor certeza sobre el uso y destino de sus recursos. Por ejemplo, el artículo 16 de la propia Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo define el destino de los recursos entregados al FMP. Esto permite que en los informes trimestrales tengamos mayor certeza sobre sus gastos (SHCP, 2021c), en comparación con el FEIP.

En Perú, bajo algunos supuestos, los recursos del FEF se pueden utilizar si antes se realiza un informe para el viceministerio de Economía, el cual deberá ser remitido al Consejo Fiscal para su opinión dentro del plazo de 20 días calendario. Sería bueno crear en México un mecanismo parecido: la administración del FEIP podría remitir al órgano especializado de la Cámara de Diputados un informe sobre el destino específico de sus recursos, incluyendo los proyectos de infraestructura seleccionados que se fondearían mediante el FEIP.

Allí está, además, la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo, que obliga al Banco de México a publicar trimestralmente un informe que contenga:

- Un reporte sobre las actividades realizadas en el trimestre anterior y los principales resultados financieros, el cual debe emplear indicadores para la correcta medición de los resultados, y estar vinculado a los objetivos y metas del FMP.
- Los estados que muestren la situación financiera del FMP, así como sus cambios y resultados.
- Los montos de las transferencias realizadas a la Tesorería de la Federación, al FEIP, al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y al Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
- El monto de los honorarios fiduciarios pagados por el FMP al Banco de México.
- El monto de los gastos cubiertos al comercializador del FMP, al que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

En definitiva, **las políticas de transparencia del Fondo Mexicano del Petróleo ofrecen más certeza sobre su estado, destino y flujo de recursos, y este debería ser el piso para el FEIP.**

De forma más detallada, el *Natural Resource Governance Institute* (2014c) indica que algunos elementos de transparencia que deben contemplar los fondos de recursos naturales son el fácil acceso a la información sobre actividades gerenciales, los flujos financieros, los activos específicos y los rendimientos de las inversiones; los resultados de auditorías, e informes que garanticen al público en general que los ingresos de los recursos se están utilizando de manera efectiva, para cumplir con los objetivos de política económica y social.

Con relación a estos informes periódicos, la OCDE destaca el marco de rendición de cuentas en la gestión de FEES de Chile. Y es que el Ministerio de Hacienda está obligado a entregar a las Comisiones de Hacienda de ambas cámaras del Congreso, y a la Comisión Conjunta de Presupuesto del Congreso, informes mensuales y trimestrales sobre el fondo. Además, su Comité Financiero (el órgano consultivo) debe preparar un informe público anual sobre sus actividades y recomendaciones, que es entregado a las instituciones chilenas mencionadas en este párrafo.

Éstas son algunas prácticas que pueden ser adoptadas y adaptadas para la operación del FEIP, lo que brindaría mayor confianza en su administración y claridad sobre su funcionamiento.

Recomendaciones puntuales para adoptarse en la iniciativa de reforma

Capitalización del fondo

1. **Asegurar la capitalización del FEIP.** La redacción que apruebe el Congreso debe eliminar o reducir la discrecionalidad de Hacienda en la capitalización del Fondo. Debe prever lo siguiente:
 - **Los activos financieros deben delimitarse** y pasar por un proceso de análisis y aprobación antes de ser transferidos al FEIP.
 - **El porcentaje mínimo que deberá destinarse al FEIP** en caso de presentar ahorros en el costo financiero de la deuda del Gobierno federal.
2. **Garantizar al FEIP el reintegro de sus recursos.** Actualmente, el artículo 21 bis de la LFPRH –que regula la operación de los fondos de estabilización– prevé, para el caso del Fondo de Estabilización de las Entidades Federativas (FEIEF), que las entidades deban realizar reintegros cuando la disminución de su participaciones sean menores a las compensaciones que les fueron entregadas mediante este fondo. No obstante, el artículo no prevé este mecanismo para el FEIP. La reforma debe considerar un mecanismo equivalente para él, que deberá ser adicionado en este artículo.

Ingresos corrientes y erogaciones del fondo

3. **Modificar el artículo 87 de la LFPRH** para asegurar que las aportaciones del FMP al FEIP estén en función de los ingresos petroleros **observados** y no de los aprobados en la Ley de Ingresos. Esto permitirá que, durante situaciones de bonanza, en los precios se ahorre más. Asimismo, se debe ajustar el factor establecido en la fracción I de este artículo, para quedar en 0.05 y no en 0.022 –como está ahora–, lo que permitirá aumentar las aportaciones al Fondo.
4. Adicionar una disposición en la LFPRH que establezca una aportación recurrente al FEIP, indexada a los ingresos tributarios no petroleros y equivalente al 1%, hasta alcanzar un saldo suficiente como para cumplir con los fines del Fondo. Una vez alcanzado este saldo suficiente, el porcentaje podría reducirse.

5. Establecer en el artículo 21 bis de la LFPRH que para que la SHCP disponga de estos recursos debe previamente señalar las cantidades que serán transferidas, de los recursos del FEIP, a las dependencias, programas presupuestarios o proyectos.

Toma de decisiones

6. **Incluir en el artículo 21 bis fracción III de la LFPRH al Comité Técnico** aludido en las reglas de operación. Además de incluirlo, desglosar a los integrantes del mismo, con una composición distinta a la actual, en donde estén presentes representante de otros entes públicos (incluido un representante del Banco de México) y miembros independientes con probada experiencia en la administración de fondos, que hayan ejercido un alto cargo en alguna empresa del sector financiero, del Banco de México, de organismos financieros internacionales o académicos de trayectoria reconocida.
7. **Agregar una fracción al artículo 21 bis para crear dos órganos adicionales** que acompañen al Comité Técnico en el funcionamiento del FEIP:
 - Uno **consultivo**, que tenga como objeto asesorarlo en materia de inversión de los recursos del FEIP.
 - Uno de **observadores**, que tendrán voz, pero no voto.
- Las opiniones y recomendaciones de ambos deberán ser públicas y entregadas al Congreso, y el Comité Técnico deberá especificar qué recomendaciones serán parte de su programa de trabajo.

Transparencia y monitoreo

- **Ampliar el contenido que deben observar los informes trimestrales del FEIP.** Si bien la fracción VII del artículo 21 bis de la LFPRH ya mandata a Hacienda reportar información sobre los ingresos, egresos y reservas del Fondo, esta fracción se debe fortalecer para que se especifique por incisos el contenido mínimo de esta información. Actualmente, el componente de egresos es el que menos información reporta, por lo que esta adición debe contemplar, en su apartado, el



destino específico de los recursos del FEIP: identificación de la dependencia, el programa presupuestario o proyecto de inversión para el cual fue utilizado, con sus cantidades. Además, deben publicarse los estados financieros del Fondo.

Auditoría y evaluación

- **Supervisar la operación del FEIP a través de la Cámara de Diputados o de una comisión bicameral.** El título sexto (“De la Información, Transparencia y Evaluación”) de la LFPRH debe considerar una evaluación a la administración de las inversiones con los recursos del FEIP, que permita verificar la rentabilidad obtenida. Adicionalmente, se debe especificar a esta Cámara o al comité bicameral el uso y destino de los recursos del FEIP, y obligar al órgano especializado en materia presupuestaria de la Cámara a emitir una opinión.
- **Definir la periodicidad de las auditorías externas.** Actualmente, el convenio de fideicomiso del FEIP indica que éste contará con auditorías externas, pero no se especifica su temporalidad. Sería conveniente que la normatividad estableciera que el FEIP fuera objeto de auditorías externas de manera anual o bienal, y que sus resultados sean entregados a la Cámara de Diputados o a la comisión bicameral.

REFERENCIAS:

- Arista, Lidia. (9 de septiembre de 2020). El gobierno desaparece subsecretarías... pero planea darles dinero en 2021. Expansión Política. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/09/09/el-gobierno-desaparece-subsecretarias-pero-planea-darles-dinero-en-2021>
- Auditoría Superior de la Federación (2019). Auditoría De Cumplimiento: 2019-0-06100-19-0027-2020. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_0027_a.pdf
- Brunet, J., Cuadro-Sáez L., y Pérez, J. (2020). Fondos públicos de contingencia para situaciones de emergencia: lecciones de la experiencia internacional. Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/Documentos/Ocasionales/20/Fich/do2032.pdf>
- Campos, M. y Álvarez, L. (4 de diciembre 2020). El Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios se agota en 2020. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/el-fondo-de-estabilizacion-de-los-ingresos-presupuestarios-se-agota-en-2020/>
- Campos, M. y Cano, J. (2 de septiembre de 2022). Los fondos de previsión o la tragedia de Los tres cochinitos. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/los-fondos-de-prevision-o-la-tragedia-de-los-tres-cochinitos/>
- Campos, M., García, A., & Ruiz, L. (2018). Léase si se quiere blindar el gasto público contra la discrecionalidad. En Léase si se quiere gobernar (en serio). México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2018/04/libro-lease-si-quiere-gobernarenserio-capitulo07.pdf>
- Decreto 1076 de 2012. Mayo de 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47537>
- Decreto 4923. 26 de diciembre de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45240#0>
- Decreto 621. 8 de mayo de 2007. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=263602&f=2014-08-22&p=>
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. 5 de septiembre de 2007. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4999876&fecha=05/09/2007#gsc.tab=0
- Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30099 – Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Consejo Fiscal. <https://cf.gob.pe/nosotros/marco-legal/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-no-30099-ley-de-fortalecimiento-de-la-responsabilidad-y-transparencia-fiscal/>
- Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020#gsc.tab=0
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública. Diario Oficial de la Federación. 11 de agosto de 2014. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355984&fecha=11/08/2014#gsc.tab=0
- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Presidencia de la República. 8 de septiembre de 2022. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/09/asun_4389116_20220913_1663079177.pdf
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. 27 de febrero de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- México Evalúa. (2019). Los Números de Erario: diciembre 2018. México Evalúa. <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2019/02/11/los-numeros-de-erario-diciembre-2018/>



- Nacional Financiera (2001). Contrato de Fideicomiso de Administración. https://www.sipot.hacienda.gob.mx/work/models/SIPOT/Articulos/Articulo_77/FEIP_Contrato_01.pdf
- Nacional Financiera (2015). Cuarto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público Irrevocable de Administración. https://www.sipot.hacienda.gob.mx/work/models/SIPOT/Articulos/Articulo_77/FEIP_4_Convenio_Modificatorio_15.pdf
- Natural Resource Governance Institute. (2014b). Independent Oversight of Natural Resource Funds. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_BP_Oversight_EN.pdf
- Natural Resource Governance Institute. (2014a). Natural Resource Fund Governance: The Essentials. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Overview_EN.pdf
- Natural Resource Governance Institute. (2014c). Natural Resource Fund Transparency. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_BP_Transp_EN.pdf
- OECD. (2018) Policy Dialogue on Natural Resource-based Development. https://www.oecd.org/dev/%5BSession1%5D_Consolidated_Report_Work_Stream_2.pdf
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001. 31 de diciembre de 2000. Transparencia Presupuestaria. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2001.pdf
- Ramírez de la O, R. (2022). Comparecencia del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Doctor Rogelio Ramírez de la O. Senado de la República. https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2022_09_28/2258
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. 13 de noviembre de 2020. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_131120.pdf
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación. 24 de mayo de 2022. https://www.sipot.hacienda.gob.mx/work/models/SIPOT/Fracciones/Fraccion_I/23.pdf
- Rueben, K. y Randall, M. (2017). Budget Stabilization Funds, How States Save for a Rainy Day. Urban Institute. https://www.urban.org/sites/default/files/publication/94901/budget-stabilization-funds_2.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2015) Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5387549&fecha=01/04/2015#gsc.tab=0
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2001). Acuerdo por el que se expiden las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2045976&fecha=15/03/2001#gsc.tab=0
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022c). Anexos de deuda pública, tercer trimestre de 2022. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2022/iit/05adp/itandpdc_202203.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022b). Anexo de finanzas públicas, tercer trimestre de 2022. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2022/iit/04afp/itanfpdc_202203.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021b). Cuenta Pública 2021, Ingresos presupuestarios. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/I/I50.06.IPP.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021a). Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, segundo trimestre de 2021. https://www.sipot.hacienda.gob.mx/work/models/SIPOT/Articulos/Articulo_77/FEIP/Fideicomisos_Anexo_XIV_2do_Trimestre_2021.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022a). Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, segundo trimestre de 2022. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2022/iit/04afp/itanfpdc_202202.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021c). Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre de 2021. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2021/ivt/01inf/itindc_202104.pdf



CRÉDITOS

Edna Jaime

Directora de México Evalúa

Mariana Campos

Coordinadora del Programa de Gasto Público
y Rendición de Cuentas

Ramiro Suárez y Jorge Cano

Investigadores

Pablo García

Editor

Miguel Cedillo

Editor gráfico

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, así como de sus autores.

D.R. 2020, 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



@mexevalua



/mexicoevalua



mexico-evalua



/mexeval



México Evalúa

mexicoevalua.org