



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

El papel de los ingresos petroleros de México
y su impacto económico en las haciendas estatales
durante el Siglo XXI

TESIS PROFESIONAL
para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

Juan Salvador Morales Carrillo

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Nicolás Mandujano Ramos



Ciudad Universitaria, México

Octubre de 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la memoria del Dr. Emilio Caballero Urdiales

Índice

Introducción

Capítulo 1 *Marco conceptual de referencia*

1.1 Finanzas Públicas, conceptos y definiciones clave	1
1.1.1 Ingreso público	4
1.1.1.1 Normatividad y clasificación	6
1.1.2 Gasto público	11
1.1.2.1 Normatividad y clasificación	14
1.2 Federalismo fiscal.....	21
1.2.1 Definición, objetivos y generalidades	25
1.2.2 Recaudación Federal Participable.....	32
1.2.2.1 Distribución de recursos.....	32
1.2.2.1.1 Ramos y fondos (Participaciones y aportaciones federales).....	33
1.2.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	35
1.2.3.1 Ley de Coordinación Fiscal	37

Capítulo 2 *Importancia histórica de la industria petrolera en la economía mexicana*

2.1 El petróleo	40
2.1.1 Características generales del recurso	42
2.1.2 Producción nacional y reservas.....	43
2.2 Perfil histórico de Petróleos Mexicanos [Pemex].....	52
2.2.1 Orígenes y evolución.....	53
2.3 El papel histórico del sector en la economía de México	64
2.3.1 La industria petrolera como principal fuente de ingresos públicos	72
2.4 Actual Régimen Fiscal de Pemex.....	77
2.5 Ingresos y excedentes petroleros.....	79

Capítulo 3

El peso de los ingresos petroleros y su impacto en las transferencias federales a los estados

3.1 Evolución histórica y situación actual	85
3.2 Impacto en la economía mexicana	89
3.2.1 Perspectiva general.....	91
3.3 Impacto en los ingresos estatales	93
3.3.1 Estados “petroleros” y “no petroleros”	96
Conclusiones generales	101
Bibliografía general	111
Bibliografía complementaria	118

Introducción

El presente trabajo, acotado al Siglo XXI, pretende vincular dos problemáticas de la *economía mexicana*: la *dependencia presupuestal federal* característica de las *haciendas estatales* y la *petrolización de las finanzas públicas*. El objetivo es determinar la magnitud del *impacto económico* de las fluctuaciones de los *ingresos petroleros de México* como porcentaje de los *ingresos presupuestarios del sector público* en las *participaciones federales* transferidas a las *haciendas estatales* mediante el Ramo 28.

Específicamente se busca analizar la relación entre los *ingresos petroleros* y las *participaciones federales* en el periodo 2000-2012, teniendo la siguiente hipótesis: dado que las variaciones de los *ingresos petroleros* como porcentaje de los *ingresos presupuestarios del sector público mexicano* afectan directamente a los *recursos transferidos* a las *entidades federativas*, caso específico de las *participaciones federales* del Ramo 28, el impacto económico de tal variación es mayor en las haciendas de los estados petroleros.

Para validar esta hipótesis se ha desarrollado un plan de trabajo que consta de los siguientes ***tres capítulos***:

En el ***Capítulo 1*** se expondrá la primer problemática respecto a que las *haciendas estatales* prácticamente no cuentan con fuentes propias de financiamiento y dependen presupuestariamente de las *transferencias federales*, de las cuales las *participaciones federales* del Ramo 28 representan una parte considerable. Para ello, serán presentados los conceptos, clasificación y normatividad que tienen *ingresos y egresos públicos* en la *economía mexicana*; lo cual también será útil para tipificar a los *ingresos petroleros* de los *no petroleros*.

Asimismo, serán analizados los principales mecanismos de distribución de recursos en el marco del *federalismo fiscal mexicano* bajo el vigente *Sistema de Coordinación Fiscal* para identificar el papel que desempeñan las *participaciones federales* del Ramo 28 como *transferencias libres* en las *entidades federativas*. Se espera concluir

que tales mecanismos de distribución favorecen el *centralismo*, reflejado en la *dependencia presupuestal federal* que aqueja a las *entidades federativas*.

En el **Capítulo 2** será analizada la segunda problemática referente a la *petrolización de las finanzas públicas mexicanas*. Para ello, la *industria petrolera mundial y nacional* será analizada en términos productivos, monetarios (exportaciones e importaciones) y, en el caso de la *economía mexicana*, fiscales. Lo anterior porque a pesar de las *reformas estructurales* y demás medidas adoptadas tras la **crisis de la deuda**, en pleno Siglo XXI es posible encontrar similitudes con el *boom petrolero de 1977-1981* por la dependencia que tiene nuestro país del *hidrocarburo* como abastecedor energético y fuente de divisas e ingresos públicos.

En efecto, tal situación que se presenta desde que la *industria petrolera* adquirió mayor importancia en la *economía mexicana*: aunque a partir de la década de los años treinta es uno de los sectores más dinámicos, fue entre 1977 y 1981 cuando desempeñó un papel clave en el desarrollo del país debido al *boom petrolero* que se ha llegado a denominar como **Segunda Edad de Oro del Petróleo en México**¹. Ésta dio inicio con la explotación de *yacimientos petroleros* descubiertos a finales de 1976, hecho que permitió a la *industria petrolera* convertirse en el sector más dinámico, satisfacer prácticamente la totalidad de la demanda energética nacional y ser el principal componente de las exportaciones.

Esta breve reseña histórica será la base para abordar cómo en el Siglo XXI continúa la *petrolización de las finanzas públicas mexicanas* al representar los *ingresos petroleros* alrededor de una tercera parte de los *ingresos presupuestarios del sector público* a pesar de que se trata de una *variable volátil* sobre la cual no se tiene un *control directo* por estar en función de la determinación del *precio* de la *mezcla mexicana* y de la comercialización de ésta en un *mercado internacional de petróleo* donde gran parte de los volúmenes comercializados provienen de los influyentes países miembro de la *Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)*.

¹ De acuerdo con la literatura consultada para la elaboración del presente trabajo, la **Primera Edad de Oro del Petróleo** se remonta al periodo 1914-1921 y fue estimulada, entre otros factores, por la Primera Guerra Mundial

Tomando en cuenta que México depende en gran medida de la *industria petrolera* como *fuentes de financiamiento*, se hará una breve mención de la situación histórica y actual de Pemex, enfatizando el hecho de que no cuenta con recursos suficientes para afrontar sus *gastos operativos* ni invertir en su modernización, situación que la orilla a un endeudamiento que ha provocado una situación financiera insostenible.

Estos dos primeros capítulos permitirán presentar por separado acontecimientos y cifras históricas de las variables involucradas en las *problemáticas* líneas arriba detalladas, para poderlas vincular *económicamente* en el **Capítulo 3**. Por medio de tres *modelos doble log*, se pretende conocer la magnitud del *impacto económico* de ambas problemáticas de la *economía mexicana* en su conjunto para, posteriormente determinar si tal efecto es mayor en los *estados petroleros* o en aquellos *no petroleros*.

Las *herramientas econométricas* a utilizar están comprendidas en el **Anexo Estadístico** junto con la evolución mensual, entre 2000 y 2012, de las *variables* en cuestión. Cada uno de los **Capítulos** contendrá sus propias conclusiones, dejando las **conclusiones generales** como cierre del presente trabajo.

Capítulo 1: Marco Conceptual de Referencia

Este primer capítulo tiene por objeto proporcionar un marco conceptual de referencia donde se incluyan los elementos vinculados con la primer problemática a analizar por el presente trabajo: la *dependencia presupuestal federal* característica de las *haciendas estatales mexicanas*. Para ello, se partirá del término *finanzas públicas* y los elementos vinculados a su objeto de estudio para, posteriormente, conceptualizar *ingresos y egresos públicos* y presentar su marco jurídico y clasificación (resaltando a los *ingresos petroleros*) en la *economía mexicana*. Por último, se definirá el *federalismo* para, una vez identificado el tipo de gobierno de nuestro país, profundizar en su *ámbito fiscal* y presentar los mecanismos de distribución de recursos que lo conforman.

1.1 Finanzas Públicas, conceptos y definiciones clave Siguiendo al *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas* del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], el término *finanzas públicas* hace referencia a la rama de la ciencia económica que trata la captación, administración y gasto de los ingresos del Estado, así como la deuda pública y la política de precios y tarifas que éste aplica a través de las diferentes instituciones del sector público. Su estudio contempla “la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales de los instrumentos de gasto, fiscales y de los bienes y servicios producidos por el gobierno y las empresas paraestatales” (Cabrera, 2005: 17).

Por su parte, la *política fiscal* es el término utilizado para las medidas que se aplicarán en la recaudación de los recursos del Estado para el cumplimiento de las funciones que le son propias: representa el “conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales” (Urquidi, 1973: 47), recordando que el Estado es capaz de inducir cambios en las decisiones de los demás agentes económicos mediante la creación de incentivos y desincentivos.

La relación existente entre ambos conceptos radica en que *finanzas públicas* refiere el manejo de los *recursos públicos*, es decir en qué se va a invertir y cómo se va a gastar lo recaudado por el *sector público* con base en la *política fiscal* que haya determinado. De

acuerdo con lo anterior, “una de las tareas del estado es la consecución de recursos, pero por otra está la de su asignación a través de los gastos, en procura de la función de redistribución del ingreso” (Silva, 2008: 6), destacando que el conjunto de decisiones con las que el Estado influye en las de los privados y el resto del mercado “le otorga un gran poder e influencia sobre los recursos totales de los cuales dispone la economía y la sociedad en su conjunto” (Ayala, 2001: 25).

Considerando que el *sector público* es uno de los objetos de estudio más antiguos de la economía², han existido distintas concepciones y formas de pensamiento económico en lo que se refiere a la racionalidad de la *intervención estatal* en la actividad económica, así como el concepto de las *finanzas públicas* y su objeto de estudio. “Esto obedece principalmente a razones históricas, así como al nivel de desarrollo de cada país y a la forma de gobierno” (Arriaga, 2001: 15).

Está fuera del alcance del presente trabajo analizar las distintas connotaciones del concepto *finanzas públicas*, se desarrollan en el **Anexo 1-A** para destacar que una de las principales aportaciones a su enfoque normativo le corresponde a *Richard Musgrave*, para quien “al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente finanzas públicas” (Musgrave, 1959: 3) y el *sector público* tiene tres principales funciones ante las limitaciones del sistema de libre mercado:

- ❖ **Función de Asignación:** Refiere la provisión eficiente de un bien o servicio público, el cual “se provee públicamente cuando no es redituable para un particular otorgarlo o si ese servicio es indispensable para el beneficio social” (Amieva-Huerta, 2002: 3).
- ❖ **Función de Redistribución:** El mecanismo de mercado supone un sustancial grado de desigualdad y concentración del ingreso y la riqueza³, por lo que el Estado buscará garantizar un nivel o grado justo de distribución instrumentando acciones⁴ que trasladen recursos del patrimonio de un individuo a otro.

² Según Flores (2004), existen referencias a fenómenos de gastos colectivos en obras de Jenofonte y Aristóteles, y *moral financiera* en la Edad Media con los Escolásticos

³ Proceso que, entre otras cosas, está vinculado a la posesión de factores productivos, distribuciones de talento, oportunidades educativas, movilidad social y estructura de los mercados

⁴ La instauración de un *sistema tributario progresivo* constituye el mejor ejemplo

❖ **Función de Estabilización:** Pretende, mediante la *política presupuestaria*, lograr cierto nivel de utilización de recursos (específicamente el empleo), estabilidad de precios y cambiaria, así como una aceptable tasa de crecimiento económico.

No obstante, el estudio realizado por *Musgrave* tiene más un carácter teórico que empírico y analiza el gasto público desde una perspectiva general, además de que no tiene evidencia econométrica. En suma, las clásicas “reglas musgravianas no permiten asignar competencias de gasto entre niveles gubernamentales distintos y sin embargo éste es el problema que se plantea cuando se inicia un proceso de descentralización del sector público” (Braña, 2006: 94) como el federalismo fiscal.

Uno de los principales puntos de discusión es la naturaleza de la *actividad financiera estatal* (recaudación, administración y ejercicio de los ingresos públicos) pues diversos autores limitan el campo de estudio de la *economía pública* y sus diversas ramas exclusivamente a dicho fin. Sin embargo, el Estado no sólo influye en el ámbito *financiero* sino que también tiene un papel importante en la *regulación económica* y está relacionado con la *elección pública* y la *corrección de externalidades*. De tal forma que, al abordar las funciones del Estado es posible argumentar que “además de llevar a cabo las relativas a la administración de justicia, relaciones exteriores, seguridad interna y defensa, tiene bajo su responsabilidad la promoción y rectoría del desarrollo económico” (Arriaga, 2001: 16).

Por lo general, se argumenta que el *libre mercado* por sí solo no puede realizar todas las funciones económicas, o bien las realiza deficientemente, para resaltar la necesidad de la *política pública* para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos (estructura legal, uso eficiente de los recursos, externalidades y fallos de mercado, nivel de empleo, estabilidad de precios y tasa de crecimiento económico), realizar inversiones y obras públicas de interés común. En otras palabras, las limitaciones del *mecanismo de mercado* constituyen la racionalidad para la existencia de *medidas correctoras o compensadoras política pública*, la cual puede incurrir en *fallos de gobierno*, presentados en el **Anexo 1-B**, y ser ineficiente.

En este sentido, “el Estado no sólo está orientado al cumplimiento de sus leyes fundamentales y de sus objetivos políticos más trascendentes; también dirige su actividad diaria hacia grandes objetivos y metas sociales y económicas” (Faya, 2003: 2). El funcionamiento del *sector público* se refleja en “la consecución del mayor de los objetivos económicos, a saber, el desarrollo, la estabilidad, la equidad y la eficiencia económica” (Eckstein, 1965: 2), motivo por el cual debe ser analizado como un grupo, heterogéneo y multifuncional, de instituciones ligadas no solo al sistema económico.

1.1.1 Ingreso Público: El término *ingreso* constituye “la expresión monetaria de los valores recibidos, causados o producidos por concepto de ingresos fiscales, venta de bienes y servicios, transferencias y otros, en desarrollo de la actividad del ente económico” (Silva, 2008: 61). Tomando en cuenta que “el sector público de la economía comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública” (Ayala, 2001: 25), los *ingresos públicos* representan “el total de recursos o percepciones que obtiene el sector público en el desempeño de una actividad de derecho público o como productor de bienes y servicios” (Cabrera, 2005: 39).

Se denomina *ingreso público* al amplio y heterogéneo conjunto de recursos que el *sector público* capta del sistema económico para financiar sus intervenciones en el mismo: comprenden “todas las entradas del Gobierno por impuestos, por cobros de bienes y servicios públicos, y por cualquier otra vía” (Amieva-Huerta, 2010: 3) que le permitan hacer frente a las diversas actividades que le competen. Abordar el tema de los *recursos financieros* del Estado es “de la mayor importancia toda vez que los aspectos fiscales, los que se refieren a la obtención y uso de los recursos financieros del sector público, son quizá el instrumento más poderoso del que dispone el Gobierno para llevar a cabo la política económica de cualquier país” (Caballero, 2009: 9).

Es mediante la *gestión de los ingresos públicos* que el Estado “asume la responsabilidad de proveer bienes públicos a la comunidad y en esta operación redistribuye el ingreso y la riqueza vía transferencias de recursos” (Silva, 2008: 93), recordando que la *política*

pública, reflejada principalmente en *política económica y de regulación*, llevada a cabo por el Estado influye sobre el curso de la *actividad económica*. También es preciso distinguir que mientras la *función pública* es un concepto constitucional, el *servicio público* es su actuación y materialización⁵.

Ante la diversidad de *ingresos públicos*, cuya justificación teórica y clasificación es incluida en el **Anexo 1-C**, los *mecanismos de recaudación* no debieran ser dependientes o estar vinculados excesivamente a un sector o actividad económica. Es decir “un rasgo deseable en las características de las finanzas públicas de un país, es concentrar la recepción de sus ingresos en fuentes tributarias estables y regulares, teniendo como opción el uso excepcional y selectivo de fuentes no regulares” (CEFP, 2009: 6), procurando, en un marco de equilibrio, responsabilidad y equidad, la mayor recaudación posible y, a su vez, producir mejoras que permitan fortalecer ingresos futuros.

Sin embargo, la *organización fiscal* de la *economía mexicana* “depende en buena medida de los recursos que genere o deje de generar Pemex. Para el gobierno federal su control y administración es el punto de partida para la definición del Presupuesto de Egresos de la Federación que agrupa todos sus programas y acciones de gobierno” (Gutiérrez, 2006: 28-29). Con el *auge petrolero de 1977-1981*, “resultó atractivo fincar la fortaleza de la hacienda federal en la tributación del sector más dinámico, por lo que se obtuvieron ingresos públicos importantes. Esta coyuntura excepcional, al paso de las décadas se convirtió en el principal problema estructural de las finanzas públicas mexicanas” (CEFP, 2009: 6) al involucrar variables sobre las que no se tiene un control indirecto.

Si bien es cierto que con el paso del tiempo la *industria petrolera* ha perdido parte de la *importancia económica y fiscal* que tuvo en la *economía mexicana* durante el denominado *auge petrolero de 1977-1981*, “no puede decirse lo mismo de las finanzas públicas, ya que éstas definitivamente se encuentran *petrolizadas*” (Calzada, 2006: 10): de la totalidad de

⁵ Se entiende por *servicio público* los medios a través de los cuales el Estado cumple sus funciones, hace referencia a una *actividad técnica, directa e individual* de la *administración pública* hacia los particulares, que ha sido creada para asegurar (sin fines de lucro y de manera permanente, regular y continua) la satisfacción de una *necesidad colectiva o de interés general* sujeta a un régimen de *derecho público*.

ingresos presupuestarios del sector público mexicano durante el siglo XXI, aproximadamente una tercera parte se constituye de *ingresos petroleros*.

1.1.1.1 Normatividad y clasificación: El Estado mexicano necesita *recursos financieros* para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que junto con la teoría jurídica fiscal, son el fundamento o marco legal que regula y asienta las normas a las que se sujeta la actividad impositiva en México" (Hernández, 2007: 6). Así, la recaudación de *ingresos* por parte del Estado se encuentra básicamente en el siguiente *marco legal*:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los artículos que contienen disposiciones vinculados con los *ingresos públicos* son:

- ✓ El *Artículo 25* señala que *corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales*
- ✓ El *Artículo 31* establece como obligaciones de los mexicanos *contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en el que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes* (Fracción IV)
- ✓ El *Artículo 73* indica que es facultad del Congreso *imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto* (Fracción VII), *dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda ejecutar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional* (Fracción VIII) y, por último, *para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercios, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear* (Fracción X)
- ✓ Finalmente, el *Artículo 131* establece que es facultad privativa de la Federación *gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos*. También el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo *para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación...así como para restringir y prohibir*

las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente

b) Ley Orgánica de Administración Pública Federal: Promulgada en 1976, durante la presidencia de José López Portillo [1976-1982], "este ordenamiento, reglamentario del artículo 90 constitucional, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal⁶, Centralizada y Paraestatal; define la organización de las mismas y establece las atribuciones y competencia de todas y cada una de las dependencias y entidades" (Adam y Becerril, 1996: 62)

- ✓ El *Artículo 31* le atribuye a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* el *proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo* (Fracción I), el *proyectar y calcular los ingresos de la federación...considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal* (Fracción II), la formulación de *los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación* (Fracción III) y el manejo de la *deuda pública de la federación* (Fracción V)

Debe autorizar *las operaciones en que se haga uso del crédito público* (Fracción VI), *planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país* (Fracción VII), *determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales* (Fracción IX), *establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal* (Fracción X) y *cobrar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales* (Fracción XI)

c) Código Fiscal de la Federación: Decretado por el *Congreso de la Unión*, quien "está facultado para imponer todos aquellos impuestos que sean necesarios para cubrir el gasto federal" (Amieva-Huerta, 2002: 256), obliga a las personas (físicas y morales)⁷ a contribuir para la cobertura de los *gastos públicos* de acuerdo a las *leyes fiscales*. Representa la "legislación que marca los ordenamientos y las bases acerca de la tributación en México, de él se derivan las leyes reglamentarias de los distintos impuestos y de los actos de derecho fiscal que generan consecuencias jurídicas, así como los procedimientos y procesos a llevarse a cabo para la resolución de controversias referentes a la tributación" (Hernández, 2007: 7).

- ✓ En su *Artículo 1* dispone que *las personas físicas y morales, están obligadas a contribuir con los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas*

⁶ De acuerdo con Ayala (2001), entendida como la organización del sector público, y, en general, a todas las acciones económicas, sociales y políticas involucradas en la acción del gobierno

⁷ Una *persona* es el ente jurídico capaz de tener facultades y deberes: sujeto susceptible de intervenir en las relaciones jurídicas, ente capacitado por el Derecho para actuar como sujeto o pasivo en dichas relaciones. Su personalidad jurídica es la atribución general de todo individuo para ser titular de derechos y obligaciones.

- ✓ El *Artículo 5* señala que serán de aplicación estricta *las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones*

Cuadro 1

Leyes fiscales reglamentarias
<ul style="list-style-type: none">▪ Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto al Comercio Exterior, Ley Aduanera, Ley del Impuesto sobre la Adquisición de Inmuebles, Ley del Impuesto Sobre Autos Nuevos, Ley del Impuesto al Activo, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Ley de Coordinación Fiscal, y Ley del SAT.

Fuente: Elaboración propia

- ✓ El *Artículo 7* establece que *las leyes fiscales, sus reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación*
- ✓ Su *Artículo 17* señala, respecto al ingreso en bienes o servicios, que *se considerará el valor de éstos en moneda nacional en la fecha de la percepción según las cotizaciones o valores en el mercado*

- **Normatividad:** En términos de *política económica*, la *economía mexicana* cuenta con tres **documentos jurídico-contables**, los cuales “expresan la decisión de la sociedad respecto del papel y el peso del Gobierno en la vida económica y social del país. Reflejan la importancia que se le asigna a la intervención del Estado en la vida nacional para la consecución de sus objetivos” (Caballero, 2009: 9). Estos documentos oficiales son:

- ❖ **Criterios Generales de Política Económica:** Son las directrices fundamentales y lineamientos que asumirá la política económica y social en un año determinado: establecen la estrategia, objetivos y metas económicas a corto plazo.

- ❖ **Ley de Ingresos de la Federación:** Instrumento jurídico que “establece la fuente específica y el monto de los recursos que recibirá el Gobierno Federal para llevar a cabo el conjunto de funciones que, al estar contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados” (Caballero, 2009: 9), es decir, cada ejercicio fiscal deben planearse, discutirse, examinarse y aprobarse las contribuciones.

Se trata de una ley general dado que la expedición hecha por el *Congreso de la Unión* provoca la expedición de leyes ordinarias o especiales. Está compuesta por cuatro capítulos: **1)** De los ingresos y el endeudamiento público, **2)** De las obligaciones de Petróleos Mexicanos, **3)** De las facilidades administrativas y beneficios fiscales y **4)** De la información, la transparencia, la evaluación de la eficiencia recaudatoria, la fiscalización y el endeudamiento.

❖ **Presupuesto de Egresos de la Federación:** Es el “documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados, presentado por iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal” (CEFP, 2006-A: 40). Indica numérica y organizadamente las partidas que serán destino del gasto público al contener las disposiciones y principios presupuestales generales y la orientación de la política pública.

También contiene las bases y competencias de los organismos administrativos involucrados, para lo cual se elaboran leyes y reglamentos que especifican la proporción, estructura, ejecución y control de los recursos gastados. El “presupuesto debe ser entendido como un proceso que representa tres relaciones fundamentales de la gestión pública: una relación jurídica entre poderes, una relación política entre agentes que influyen en la definición del presupuesto y una relación económica entre el gobierno y sus ciudadanos” (Indetec, 2004: 4).

- **Clasificación:** Las fuentes de *ingresos públicos* deben ser objetivas y claras, es decir el Estado debe clasificarlas para conocer sus ventajas y desventajas, de manera que “se puedan planificar desde la administración las estrategias más convenientes para acceder a los recursos necesarios para tener la capacidad de ofertar servicios públicos en condiciones de calidad” (Silva, 2008: 57).

Los *ingresos públicos*, que se sustentan y derivan del Código Fiscal de la Federación, pueden tipificarse conforme a dónde, cómo, cuándo y por qué se obtienen. Por ejemplo, “los ingresos del Estado se clasifican, a su vez, en ordinarios y extraordinarios” (Amieva-Huerta, 2002: 1), o bien en *petroleros* y *no petroleros*. La *economía mexicana* posee la clasificación comprendida en el **Anexo 1-D**, de la cual el presente trabajo utilizará los *ingresos presupuestarios del sector público* considerada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], con la finalidad de resaltar la dependencia de los *ingresos públicos* a las fuentes de ingreso provenientes de las actividades de la *industria petrolera*.

- ❖ **Ingresos petroleros:** Son denominados de esta forma dado que su obtención deriva de las actividades propias de la *industria petrolera*
 - *Pemex:* Son equivalentes al remanente entre los ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación y lo recaudado por el Gobierno Federal.

- *Gobierno Federal:* Son aquellos que recauda el Gobierno Federal a través de impuestos y derechos, como son los *derechos a los hidrocarburos*, el *aprovechamiento sobre rendimientos excedentes*, el *IEPS* y el *impuesto a los rendimientos petroleros*.

❖ **Ingresos no petroleros:**

- *Gobierno federal:* Están conformados por los *ingresos tributarios* y los *ingresos no tributarios*, lo cual permite “observar el origen económico de la recaudación de los ingresos, separando los ingresos derivados de la aplicación de impuestos, de los ingresos provenientes de otras fuentes” (Cabrera, 2005: 42-43).

a) *Tributarios:*

Cuadro 2

Ingresos tributarios
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los generalmente denominados <i>impuestos</i>, son contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos. Son de carácter obligatorio y no existe contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato. En teoría, debieran perseguir ciertos objetivos de <i>política económica</i> por la gran incidencia que tienen sobre las decisiones de los <i>agentes económicos</i>.

Fuente: Modificación propia, con información del Código Fiscal de la Federación, al original de Emilio Caballero Urdiales

b) *No tributarios:*

Cuadro 3

Ingresos no tributarios
<p>1) Derechos: Contribuciones por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Gobierno en sus funciones de derecho público. Se pagan derechos, en contraprestación de un servicio público particular si Gobierno ejerce monopolio sobre el servicio, en la prestación de toda clase de servicio (sea monopolio o no) y cuando el servicio es impuesto por la ley y cuando el servicio es prestado por la administración (sea directa o delegadamente).</p>
<p>2) Contribuciones especiales: Contribución especial obligatoria, a cargo de aquellas personas que perciben un beneficio particular, producido por la ejecución de una obra pública (contribución de mejoras) o que provoca un gasto público especial para dar cumplimiento a obligaciones fijadas por la ley o la realización de una actividad determinada (aportaciones de seguridad social).</p>
<p>3) Productos: Ingresos no tributarios de las administraciones públicas provenientes de la explotación de los bienes que integran su patrimonio, así como de algunas actividades que no corresponden al desarrollo de funciones propias del derecho público y que, por tanto, no son susceptibles del establecimiento de</p>

contribuciones. Representan productos, los ingresos por: arrendamiento de terrenos o construcciones del Gobierno Federal, la venta de bienes muebles e inmuebles, la explotación de tierras y agua, los intereses devengados por los créditos y valores, entre otros.

4) Aprovechamientos: Ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público pero que no están incluidos en los conceptos anteriores: por ejemplo, los ingresos por concepto de multas administrativas de cualquier tipo, indemnizaciones, reintegros, recargos por falta de pago oportuno y otros de tipo sancionatorio.

Fuente: Modificación propia, con información del Código Fiscal de la Federación, al original de Emilio Caballero Urdiales

- *Organismos y empresas:* Provenientes de entidades y dependencias controladas presupuestariamente.

Cuadro 4

Ingresos de organismos y empresas

- Ingresos de los organismos y empresas bajo control presupuestario directo de la Administración Pública Federal como resultado de la producción y venta de los bienes y servicios que generan. Los ingresos de Pemex y CFE corresponden a este concepto. Los ingresos resultantes de la desincorporación (venta) de empresas públicas se incluyen en éste concepto.

Fuente: Modificación propia del original de Emilio Caballero Urdiales con información de CNH, *Trabajos preparatorios*, Trabajo 1, pp. 50 a 56. Iniciativa de Ley de Ingresos 2006

Tomando en cuenta que “la importancia de estabilizar el flujo de los ingresos gubernamentales reside en la necesidad de estabilizar los gastos” (Castañeda y Villagómez, 2008: 18), desde el punto de vista de los egresos, se puede decir que el *gasto público* estará en función de lo que recaude el *sector público* a través de las fuentes previamente mencionadas, por lo que generalmente el “sector público mexicano se encuentra sujeto a una insuficiencia de ingresos y, por lo mismo, a limitaciones presupuestarias que obstaculizan programas de desarrollo y bienestar social” (Amieva-Huerta, 2002: 186).

1.1.2 Gasto Público: Todo *gasto*⁸ representa una disminución de recursos disponibles (o incremento de pasivos) efectuada por los agentes económicos durante un periodo determinado con el objeto de adquirir los medios necesarios para la producción

⁸ Se diferencia del *costo* (valor de los recursos erogados en la ejecución de actividades generadoras de ingreso) en que un *gasto* representa un egreso no vinculado directamente con un ingreso a pesar de que contribuye a la generación del mismo: el primero es recuperable, mientras que del segundo no se espera que genere ingresos directamente en un futuro.

de bienes y servicios, satisfacción de necesidades y desarrollo de actividades. En este sentido, el “gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo” (Ayala, 2001: 141), representa “los egresos del gobierno, sea municipal, estatal o nacional, se distingue de los gastos de los individuos en que no necesita ser cubierto por quien lo eroga, ni producir una utilidad monetaria” (Retchkiman, 1987: 68).

Es posible identificar en toda entidad económica, pública o privada, dos tipos de *gastos*: los *ordinarios* (vinculadas a la ejecución de las actividades propias de la organización) y los *extraordinarios* (derivados de transacciones incidentales o inusuales que no están generalmente identificadas con el ente económico). Para el caso específico de la *economía mexicana*, el Artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH] señala que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial realizada por los ejecutores de gasto⁹.

En términos macroeconómicos, “el gasto público es el instrumento más poderoso a disposición del Estado mexicano para influir en la asignación y distribución de los ingresos, y en la estabilización o desestabilización de la economía” (Ayala, 2001: 141), pues al ser una herramienta de *política económica* y un componente de la *demanda agregada*, afecta la *demanda interna* y se refleja en la *oferta agregada*. Teóricamente cualquier modificación sobre el *gasto público* incidirá directamente en la composición de la *demanda agregada* puesto que éste “se utiliza como instrumento para proveer bienes y servicios a la sociedad” (Amieva-Huerta, 2002: 189), lo cual dependerá del grado en que la *inversión privada* sea desplazada por el *gasto público*.

Cuadro 5

Importancia del gasto público
1) El sector público es uno de los principales demandantes de bienes y servicios.

⁹ Los cuales son el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, las dependencias y las entidades.

- 2) Las *adquisiciones gubernamentales* tienen importancia económica, política, social y administrativa para el país y son motivo de especialización en el servicio público, es decir, los servidores públicos, como responsables de la función, tienen la responsabilidad de dominar y aplicar (con legalidad, transparencia, eficacia y eficiencia) los procesos que están normados.
- 3) El *proceso de adquisiciones públicas*, junto con el *presupuesto y obra pública*, origina el mayor número de fincamiento de responsabilidades administrativas; ya que no son un fin sino un medio que permite la operación institucional.

Fuente: Elaboración propia con información de Manuel Flores Ramos

El gasto que lleva a cabo el Estado “comprende el financiamiento de bienes públicos, el subsidio de actividades que generan externalidades¹⁰ positivas y el gasto social”¹¹ (Amieva-Huerta, 2002: 3). Tras la *Gran Depresión* de los años treinta del siglo XX existió una redefinición del Estado y su intervención en la *actividad económica*, con la cual se pretendía reactivarla a través de *medidas expansionistas*¹² como la asignación de bienes y servicios públicos (resaltando los sectores educación, salud, vivienda y seguridad pública), así como la satisfacción de necesidades de interés común (principalmente el nivel de empleo).

La importancia del *gasto público* en la *actividad económica* radica en que, por medio de *inversiones productivas*, se da estímulo a las capacidades productivas e infraestructura nacionales, generando así las condiciones necesarias para el desarrollo. Sin embargo, “a partir de la década de los ochentas del siglo pasado, en todo el mundo, y particularmente en México, coincidiendo con los procesos de intensificación de la apertura y la globalización económica, se da una tendencia a la reducción de la participación del Estado en la economía. En el caso concreto de México, dos fenómenos dan cuenta de lo anterior: la tendencia a la caída del gasto público como proporción del producto interno bruto (PIB), y la reducción del déficit público” (Caballero, 2009: 9).

¹⁰ Se presentan cuando la actividad de un agente económico se refleja en un tercero, afectando su bienestar (positiva o negativamente).

¹¹ Parte medular de la política económica dado que pretende mejorar el nivel y la calidad de vida de los sectores más pobres de la población. Sus efectos son de largo plazo, ya que la mayor parte de la inversión se destina al capital humano (educación y salud) y por el carácter asistencial que puede tener (no vinculado a cuestiones productivas).

¹² Incremento del *gasto público* para que las unidades económicas puedan contar con los recursos necesarios y consumir lo que otros producen, dinamizando así la economía.

Esta tendencia refleja que el proceso de *globalización económica* concibe que el mecanismo de *libre mercado* trae consigo una mejor asignación de recursos. No obstante, así como líneas arriba se ha destacado la importancia de los *ingresos públicos*, ahora es preciso señalar que el adecuado manejo del *gasto público* permitirá el cumplimiento de “los objetivos de las finanzas públicas de asignación de recursos, redistribución del ingreso, estabilización económica y formación del capital” (Mendoza, 2007: 517) en el sistema económico.

1.1.2.1 Normatividad y clasificación: En México “los recursos están organizados, y sus objetivos y funciones sometidos a un determinado orden institucional y legal prescrito en la Constitución y las leyes reglamentarias” (Ayala, 2001: 25). La programación del *gasto público federal* implica clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas, así como la determinación de prioridades. Tanto los criterios de asignación como las herramientas de formulación y evaluación de proyectos deben ser elaborados objetiva y racionalmente, pretendiendo contar con los mayores impactos positivos al menor costo posible.

El *presupuesto público* “es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico” (Ayala, 2001: 162), debe tener *contenido* (elementos que permitan la definición y adopción de los objetivos prioritarios) y *forma* (explicitar los objetivos, acciones y recursos) de la *programación*. De forma anual, “el Gobierno Federal somete a la consideración del Congreso de la Unión el presupuesto para el año siguiente, el cual constituye una estimación de los ingresos que espera recibir y los gastos que planea realizar para tratar de alcanzar las metas de política económica que se ha propuesto” (Caballero, 2009: 84), proceso que sigue la calendarización contenida en el **Anexo 1-E**.

- **Normatividad:** Todo gasto efectuado por la *Administración Pública Federal* debe estar limitado a lo que estipula la legislación vigente, según lo establecido en el Artículo 126 Constitucional respecto a que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. En este sentido,

es la Ley Federal Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria “la base tanto para definir los elementos inherentes al gasto público federal –como la inversión física, la inversión financiera, el gasto corriente, el pago de deuda pública, el pago de obligaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial del Estado, entre otros conceptos- como para establecer los principios que deberán observarse en la programación de los recursos destinados a programas y proyectos” (González, 2008: 13-14).

Debido al *principio de equilibrio presupuestal anual*, por el cual se establecen los límites y restricciones del *gasto público*, los egresos no deben superar los ingresos, lo cual “se encuadra en el contexto de finanzas públicas responsables en términos de sujetar el monto total del gasto público estrictamente a lo previsto en el renglón de ingresos” (Amieva-Huerta, 2010: 148). En nuestro país, una vez aprobado el *Presupuesto de Egresos de la Federación* inicia el proceso de *ejercicio del gasto*, el cual tiene como *marco legal* nuevamente a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley de Planeación* (de la cual se desprende el *Plan Nacional de Desarrollo*) y, una vez más, la *Ley Orgánica de Administración Pública Federal*.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: La normatividad que la *Carta Magna* establece que el *gasto público* se programará con base en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal.

- ✓ El *Artículo 26* refiere que *el Estado organizará un sistema de planeación democrática¹³ del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural.*
- ✓ El *Artículo 28*, además de prohibir los monopolios, indica que no deben ser considerados como tales *las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica;*

¹³ El *Sistema Nacional de Planeación Democrática* refiere al conjunto articulado de relaciones funcionales emanado de un sistema de planeación en el que participan todos los sectores de la población, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí (con la organización de diversos grupos sociales con las autoridades de entidades federativas) con el fin de efectuar acciones de común acuerdo (mediante responsabilidades y funciones establecidas), dando como resultado distintos documentos que se distinguen por su jerarquía, cobertura espacial y temporal o la función específica a cumplir dentro del sistema.

minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Además, establece que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

- ✓ En el *Artículo 49* se divide, para su ejercicio, al *Supremo Poder de la Federación* en *Legislativo* (depositado en el Congreso de la Unión¹⁴), *Ejecutivo* (representado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos) y *Judicial* (radicado en la Suprema Corte de Justicia, tribunales colegiados y unitarios de Circuito, juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal, además del Tribunal Electoral).
- ✓ El *Artículo 74, Fracción IV* faculta a la Cámara de Diputados para *examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.*
- ✓ El *Artículo 134*, del cual se desprende la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, indica que los recursos públicos *se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Para ello, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública.*

b) Ley de Planeación: Promulgada en 1983, durante la presidencia de Miguel de la Madrid [1982-1988], en términos de *gasto público* establece:

- ✓ El *Artículo 1* señala que *las disposiciones de esta Ley son de orden público y su objeto es establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal (Fracción I), las bases de integración y funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática (Fracción II), las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas (Fracción III) y las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas (Fracción IV).*
- ✓ El *Artículo 2* indica que *la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el*

¹⁴ Constituido por la **1) Cámara de Diputados** (integrada por representantes populares) y la **2) Cámara de Senadores** (formada por representantes de las entidades federativas).

desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución.

- ✓ El *Artículo 3* define la planeación nacional de desarrollo como *la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, pretende la transformación de la realidad del país.*
- ✓ El *Artículo 4* dispone como *responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales*, para ello, emitirá el **Plan Nacional de Desarrollo** al Congreso de la Unión.
- ✓ El *Artículo 5* menciona que el Ejecutivo Federal remitirá el **Plan Nacional de Desarrollo** *al Congreso de la Unión para su examen y opinión*, así como para la formulación de *las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisiones y adecuaciones* del Plan.

Cuadro 6

Plan Nacional de Desarrollo (PND)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es un modelo sistemático diseñado antes de concretar una acción, es una guía diseñada por las autoridades estatales, delimitando sus políticas y estrategias. El <i>Plan</i> pretende que las soluciones por él proporcionadas sean puedan mantenerse en el tiempo y ser sostenibles, ello con el objetivo de que la población no requiera de asistencia social y pueda mantenerse con recursos y medios propios. ▪ Instrumento rector de la planeación nacional del desarrollo que expresa políticas y lineamientos generales concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado; prestando atención a las prioridades sociales y económicas de la población, y tomando en cuenta las demandas socialmente aceptadas o humanamente lógicas.

Fuente: Elaboración propia con información de Manuel Flores Ramos

- ✓ El *Artículo 21* establece que el *Plan Nacional de Desarrollo* *deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República* y *precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.*

✓ El *Artículo 22* refiere que el Plan Nacional de Desarrollo, al contener “las políticas y lineamientos que establece el Gobierno Federal para conducir sus acciones al logro de objetivos y metas previstos en el mismo” (Adam y Becerril, 1996: 216) *indicará programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.*

c) Ley Orgánica de Administración Pública Federal: En cumplimiento a lo establecido por la *Carta Magna*, esta Ley “define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su funcionamiento” (Arriaga, 2001: 19).

✓ En su *Artículo 1* nos dice que la presente Ley especificará los términos para la organización de la Administración Pública Federal (APF), centralizada y paraestatal: *la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Por su parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.*

✓ El *Artículo 26* determina las dependencias que integran la administración pública centralizada, con las cuales cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para asuntos de orden administrativo.

Cuadro 7

Dependencias de la APF
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salud, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Fuente: Elaboración propia

✓ En el *Artículo 45* se menciona que los organismos descentralizados son *entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.*

✓ El *Artículo 46* nos dice que serán *empresas de participación estatal mayoritaria* aquellas:

Cuadro 8

Empresas de participación estatal mayoritaria
<p>1) Sociedades nacionales de crédito</p> <p>2) Sociedades de cualquier otra naturaleza en las que se cumpla por lo menos uno de los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Que el Gobierno Federal o una (o más) entidad paraestatal (individual o conjuntamente) aporte o sea propietario de más del 50% del capital social.b) Que su en capital social figuren títulos representativos de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal.c) Que el Gobierno Federal designe al presidente o director general, nombre a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o tenga facultad de veto en los acuerdos logrados internamente.

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal

✓ En el *Artículo 47* se determina que los fideicomisos públicos son *aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.*

• **Clasificación:** El *gasto público* se conforma por diversas fuentes de financiamiento y “se clasifica conforme a su asignación, su aplicación y su propósito” (Amieva Huerta, 2002: 185). La primera de ellas hace referencia a la distribución de los recursos entre los diferentes *órdenes o niveles de gobierno*, el segundo caso indica el destino de los recursos en *gasto corriente y gasto de capital* y, por último, el *propósito* del gasto puede ser *desarrollo social o inversiones productivas*. La *clasificación por objeto de gasto* contenida en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público queda contenida en el **Anexo 1-F**.

“Existen numerosas clasificaciones que toman en cuenta diversos tipos de principios, tales como: la obligatoriedad, los rendimientos, la forma de presentación del presupuesto que tienen por objeto facilitar su manejo y control administrativo, o simplemente de acuerdo a una división empírica del gasto” (Cabrera, 2005: 20). En el caso del *sector público mexicano*, la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* indica

que la *Administración Pública Federal* incurre en cuatro tipos de gasto durante un ejercicio fiscal:

Cuadro 9

Clasificación del gasto

- 1) Gasto programable:** Lo componen las *participaciones* a entidades federativas, las *ADEFAS* y el *costo financiero de la deuda*. Comprende las erogaciones efectuadas por la Federación que tienen un *programa* como sistema operativo en la provisión de bienes y servicios a la población. A su vez, puede hacerse una estratificación:
- a) Administrativa:** Al categorizar por ramo y entidades presupuestales y administrativas, señala quién gasta; los tres poderes que conforman el *Supremo Poder de la Federación* y los *órganos autónomos*.
 - b) Económica:** Según la naturaleza de la erogación contenida en el Presupuesto, indica en qué se gasta:
 - I. Gasto corriente:** Es el conjunto de erogaciones vinculadas al consumo para que el Estado funcione normalmente (adquisición de bienes y servicios y contratación de recursos humanos, así como sueldos, salarios y prestaciones de los mismos) y que, por lo tanto, no genera activos.
 - II. Gasto de capital:** Son las erogaciones vinculadas a la generación (y mantenimiento) de bienes de capital y la adquisición de bienes muebles e inmuebles, destacando que las entidades reciben transferencias para los mismos fines con el objeto de conservar e incrementar el patrimonio de activos físicos.
 - c) Funcional:** Establece para qué se gasta; en beneficio del *desarrollo social* (educación, salud, seguridad social y desarrollo regional), el *fortalecimiento productivo* (energía, desarrollo agropecuario, comunicaciones y transportes) o la *gestión gubernamental* (Gobierno, soberanía nacional e impartición-procuración de justicia).
- 2) Gasto no programable:** Representa las erogaciones a cargo de la Federación en cumplimiento de sus obligaciones legales o del Derecho de Presupuesto de Egresos, y compromisos contractuales¹⁵; pero que no tienen a un *programa* como sistema operativo para proveer bienes y servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia con información Juan Arriaga, Emilio Caballero, Juan Amieva-Huerta y el *Glosario de términos* [SHCP]

A partir de esta clasificación se puede decir que “el gasto se ve sometido a la subdivisión de partidas que, de acuerdo con las propuestas gubernamentales,

¹⁵ Como son la *Ley de Coordinación Fiscal* y el costo financiero de la deuda pública

sustentan programas de salud, educación, seguridad, administración de justicia y, muy especialmente, el relativo a obras e impulso a la productividad” (Amieva-Huerta, 2002: 186); lo cual busca el establecimiento de las bases necesarias para la generación de un desarrollo sostenido, equitativo y sustentable.

1.2 Federalismo Fiscal El federalismo, “palabra que proviene del latín *foedus* o *federare* que significa ligar, unir o alianza” (Pimentel, 2003: 10), representa “una institución política y jurídica en el ámbito del Estado es una de las tres formas conocidas de organización intergubernamental e integración de los diversos órdenes de gobierno. Otras son los estados unitarios y las confederaciones” (Colmenares, 1999: 415).

Cuadro 10

Formas de gobierno
<p>1) Unitaria: El proceso de decisiones intergubernamentales se lleva a cabo de una manera descentralizada (generalmente, están basados en una <i>Constitución unitaria</i>), aunque existe un control efectivo de las funciones gubernamentales, de uno o varios niveles de Gobierno, por parte de la autoridad central (lo cual facilita la toma de decisiones encaminadas al logro de objetivos nacionales unitarios).</p> <p>2) Federal: Estructura múltiple que comparten todos los niveles de gobierno, hecho que favorece la descentralización de funciones gubernamentales a los órdenes locales de gestión pública, es decir existe mayor libertad para que las <i>entidades federativas</i> tomen decisiones conjuntas puesto que acuerdan mecanismos de coordinación política, económica y fiscal. De esta forma, en la <i>federación</i> coexisten distintos niveles de gobierno: el gobierno central (o federal), el gobierno estatal (o provincial) y el gobierno municipal (o condado); organización que es aprobada por los poderes locales y, en este sentido, es producto de la suma de decisiones autónomas.</p> <p>3) Confederación de Estados: Coordina las decisiones de sus miembros soberanos, es una coalición orgánica, permanente y formal de estados con cierto grado de cohesión entre ellos. A diferencia de lo que ocurre en una <i>federación</i>¹⁶ (donde existe sólo una soberanía y las unidades territoriales que la integran son autónomas en el contexto de un proceso de descentralización), en la <i>Confederación</i> hay distintas soberanías, es decir las unidades políticas soberanas no pierden su categoría de Estado por el hecho de asociarse.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de José Amieva-Huerta y el CEFP

¹⁶ El *Estado federal* conserva su unidad (único sujeto a derechos y obligaciones), mientras que las *provincias, departamentos o distritos* que lo integran son autónomos (no soberanos) y, como tales, gozan de cierta independencia frente al Gobierno central (ejerciendo facultades de Gobierno y administración que le son otorgadas, reconocidas y limitadas por la Constitución Federal).

El sistema de gobierno federal¹⁷, tipo de organización de nuestro país, “está formado por varios niveles de gobierno que proveen bienes y servicios públicos y tienen cierto margen para la toma de decisiones” (Rosen, 2008: 508) y se caracteriza porque “la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades que lo integran se hace respetando su independencia y buscando su coordinación” (Díaz, 2002: 389). Las entidades regionales que conforman una federación (estados, departamentos, provincias o distritos) “*tienen la facultad de dictar su propia Constitución, legislar sobre determinadas materias, ejercer la parte del poder no reservada a los órganos centrales del Estado, manejar sus propios recursos económicos y administrar justicia dentro de su respectiva circunscripción territorial*” (Amieva-Huerta, 2010: 316).

Cuadro 11

Principios del federalismo	
1) Diversidad:	Las entidades federativas se diferencian respecto a sus preferencias sobre bienes y servicios públicos
2) Equivalencia:	Cada tipo de servicio debe ser elegido y financiado por los residentes del área que beneficiará
3) Redistribución:	Basado en un sistema tributario progresivo y un sistema de transferencias intergubernamentales
4) Neutralidad:	Deben minimizarse aquellas interferencias que supongan diferencias fiscales regionales, eliminando los impuestos diferenciales
5) Estabilización:	Mediante una <i>política mixta</i> (fiscal y monetaria)

Fuente: Elaboración propia con información de Francisco Javier Braña

Como se ha analizado previamente a “cada uno de los fallos de mercado, Musgrave asigna una tarea a realizar por el sector público. Las tres deficiencias se producían en la asignación eficiente de recursos, en la distribución equitativa de la renta, y en la estabilidad de la economía” (Lagos, 2001: 6) y buscarán ser solucionadas mediante la *gestión de ingresos y programas de gasto*. Trasladando este hecho al *federalismo*, el problema que surge es a qué nivel de gobierno debe atribuirse dichas funciones y el correspondiente porcentaje de recursos que ha de recibir cada uno de ellos.

¹⁷ Siguiendo a Pimentel (2003), los orígenes de esta **estructura dual de gobierno** (como **estructura orgánica superior** bajo el principio de unidad y autonomía) se remontan hasta tribus hebreas, ciudades griegas y alianzas de civilizaciones precolombinas

Por tal motivo, existe “cierta desorientación teórica para establecer y delimitar las funciones y competencias, que pueden ser exclusivas o compartidas y cada una de ellas con diferentes grados de potestad, correspondientes a cada nivel de gobierno” (Braña y Serna, 1997: 13). Generalmente se acepta que “el gobierno central concentre la mayor parte de las fuentes impositivas con la finalidad de poder desarrollar políticas en materia macroeconómica y de redistribución del ingreso. Los estados y municipios tendrán la mayor parte de servicios públicos relacionados a las necesidades primarias de los ciudadanos” (Rabell, 2010: 57).

En otras palabras, mientras “las funciones gubernamentales ligadas al área de estabilización o redistribución deben ser asignadas al Gobierno central” (Amieva-Huerta, 2004: 307), se sugiere que las decisiones de *política económica* se tomen en los niveles de gobierno más bajos. Aunque la descentralización sólo debiera aparecer en caso de que el gobierno central fuera incapaz de alcanzar niveles óptimos de provisión, “desde la conveniente perspectiva de la teoría económica del federalismo fiscal, debe responder a criterios de eficiencia económica y de eficacia y equidad fiscal, para la construcción de un sistema óptimo de asignación de potestades tributarias” (Indetec, 2004: 4).

La *transferencia de responsabilidades* y la *adopción de decisiones fiscales* es reflejo de que “las administraciones públicas estatales y municipales ganan terreno cada vez más, a raíz del nuevo papel que se les ha asignado. A estos medios de gobierno se les demandan mejoras en la eficiencia, en la asignación de recursos, en sus procesos administrativos, y en los organizacionales” (Ayala, 2001: 353) porque poseen mayor información y conocen de mejor manera las preferencias y necesidades locales; con lo cual “la toma de decisiones descentralizada puede reducir costos burocráticos, de administración y control, disminuyendo las posibilidades de ineficiencia en el gasto” (Amieva-Huerta, 2002: 248); pero puede generar *costos potenciales* sobre la eficiencia y equidad¹⁸

¹⁸ De acuerdo con Amieva-Huerta (2010), **1)** los *programas regionales* pueden traer consigo beneficios o costos indirectos a otra región, **2)** las *políticas regionales* pueden interferir con la asignación eficiente de recursos en el ámbito nacional y **3)** la *heterogeneidad* en el proceso de conferir responsabilidades fiscales (suministro de servicios y transferencias públicas) a unas regiones respecto a otras

Cuadro 12

Atributos del federalismo
1) La <i>división constitucional de poderes</i> da <i>autonomía</i> a cada nivel de gobierno
2) Cada orden de gobierno representa una <i>autoridad final y suprema</i> en su área constitucionalmente asignada
3) El poder de los niveles de gobierno deriva de su soberanía, es decir no proviene de otro ámbito de gobierno
4) Ningún orden de gobierno puede modificar unilateralmente la <i>relación constitucional</i> , dado el criterio de <i>coordinación</i>

Fuente: Elaboración propia con información del Indetec

Una de las principales ventajas de los *gobiernos federales* radica en que “están estrechamente relacionados con las funciones clásicas que el sector público debe desempeñar en un sistema económico” (Díaz, 2002: 393) pero “llevará a la existencia de un déficit fiscal vertical y, en consecuencia, a la necesidad de implementar programas nacionales de transferencias hacia niveles inferiores de gobierno” (Rabell, 2010: 57). En este escenario, la asignación de funciones y competencias administrativas¹⁹ “plantea el problema de la distribución de recursos entre los diversos agentes. A este respecto, la primera cuestión a resolver es determinar si los ingresos de las unidades subcentrales deben provenir de fuentes propias o ajenas, y en qué grado” (Lagos, 2001: 38).

En una *federación* como la mexicana, debido a “la existencia de diferentes niveles de gobierno, se hace necesario precisar qué nivel debe tener y qué tipo de facultades fiscales con el objetivo de buscar mayor eficiencia” (Cedillo, 2011: 16). Por tanto, el principal objetivo del *federalismo* es proponer una distribución económicamente óptima²⁰ de competencias y responsabilidades (jurídicamente atribuidas o atribuibles), delimitar las relaciones financieras para el funcionamiento de la federación y hacer compatibles los principios de autonomía e igualdad entre las haciendas descentralizadas.

¹⁹ En el reparto de funciones y competencias administrativas encontramos 1) el *modelo germano* (o *federalismo administrativo* o *de ejecución*, constituyó un instrumento de unificación política y territorial) que, en un estado federal, atribuye las competencias administrativas en medida prevaeciente a los Estados miembro, basándose en normas de tipo federal y 2) el *modelo sajón* que, en un estado federal, prevé el paralelismo en la repartición de competencias legislativas y administrativas

²⁰ Asignación al nivel de gobierno que sea capaz de proporcionar el bien o servicio público a un menor costo posible

1.2.1 Definición, objetivos y generalidades: La relación entre federalismo y finanzas públicas teóricamente “se conoce como Federalismo Fiscal, que tendrá que ver con la distribución de recursos y la captación de los mismos por parte del Estado en sus diferentes niveles de gobierno” (Cedillo, 2011: 15). En otras palabras, el ámbito fiscal del federalismo “solamente se refiere a las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y deuda) que se establecen entre las haciendas públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal” (Díaz, 2002: 389).

En síntesis, mientras el *federalismo* estudia “las competencias de los distintos niveles de gobierno y la forma en que se relacionan entre sí” (Oates, 1999: 1120), el *federalismo fiscal* estudia la *distribución territorial* de los *recursos públicos* entre las diferentes *entidades gubernamentales* de un *sistema federal* y la organización de la toma de decisiones vinculadas, para lo cual “diseña criterios de reparto de las diversas fuentes tributarias, con objeto de garantizar la suficiencia de los diferentes niveles de gobierno, dentro de un marco de corresponsabilidad fiscal” (Braña, 2006: 70).

Cuadro 13

Equilibrio financiero territorial
<p>1) Vertical: Se produce cuando los niveles de gobierno son autosuficientes al mismo tiempo. De no ser así (problemas de suficiencia), los desequilibrios pueden ser corregidos al a) reasignar competencias de gasto hacia el gobierno central, b) incrementar el poder tributario de los órdenes subnacionales o c) repartir recursos excedentes vía transferencias.</p> <p>2) Horizontal: Equipara la situación de un nivel de gobierno en referencia a sus similares, es decir con el mismo grado de competencias.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Francisco Cañal

La también denominada *descentralización*²¹ no representa un fin, sino un medio o proceso, no único ni uniforme, que estimula la coordinación y estrecha relación entre federación y demás niveles de gobierno; y en el que las *políticas fiscales intergubernamentales* deben ser eficientes y equitativas dado que son transferidas (según la conveniencia y la situación económica, política y social) *competencias fiscales* del nivel

²¹ Mientras que la *desconcentración* representa la delegación de funciones de menor rango (representación de organismos y empresas públicos) pero conserva la planeación a nivel central, la *descentralización* comprende la transferencia de autonomía (funciones, atribuciones y recursos) por parte del Gobierno central hacia las entidades federativas autónomas (estados y municipios)

superior o central de gobierno hacia el inferior o subnacional, adquiriendo este último importancia tanto en la recaudación de ingresos como en la ejecución del gasto. De tal forma que existe una “capacidad política para tomar decisiones autónomas por parte de los gobiernos cuyo poder se circunscribe a un territorio determinado y se tiene en cuenta la estructura constitucional de división territorial del poder” (Cañal, 2006: 2).

La asignación de **potestades tributarias**²² entre los niveles de gobierno “supone el acuerdo y cooperación de diversas y diferentes unidades de gobierno con ámbitos jurisdiccionales determinados, que en conjunto conforman una federación, se establece el grado de independencia y autonomía financiera de cada uno de ellos” (Indetec, 2004: 4). Además de que “la forma del Estado y el ordenamiento constitucional influyen sobre el orden de las relaciones intergubernamentales (Franco, 2006: 368) vigente, en el reparto de recursos financieros se deben considerar “los principios de descentralización de la imposición (suficiencia, autonomía, corresponsabilidad fiscal, no rivalidad)” (Cañal, 2006: 3) en búsqueda del equilibrio.

❖ **Federalismo fiscal mexicano:** El concepto “federalismo mexicano ha servido para enlazar los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal-, sea político, económico y social” (Altamirano, 2008: 44). Siguiendo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], nuestro país está integrado por 32 estados que, a su vez, contienen 2,440 municipios y 16 delegaciones. “México es una República representativa, democrática y federal, integrada por estados libres y soberanos unidos en una Federación” (Cabrera, 2005: 67).

Formalmente, nuestro país “es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica, tal autonomía ha estado tradicionalmente limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal” (Sobarzo, 2005: 108). Si bien “desde que México obtuvo su independencia en 1821, adoptó el sistema federal de Gobierno, consagrándolo en las constituciones de 1824, 1857 y 1917” (Amieva-Huerta, 2002: 251); ha existido una “lucha constante entre dos fuerzas presentes desde la primer Constitución Federal en 1824: la centralización y la descentralización” (Díaz, 2002: 388).

²² Para las cuales encontramos la *visión tradicional* (integrada por el enfoque de cooperación, y el enfoque de eficacia y equidad fiscal) y la *visión de competencia fiscal* (integrada por el enfoque de la elección pública y el enfoque político-geográfico)

Tabla 1

Transición constitucional del federalismo en México		
Documento	Año	Carácter
Constitución de Apatzingán	1814	Preindependiente
Acta Constitutiva de la Federación	1824	Federalista
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	1824	Federalista
Leyes Constitucionales	1836	Centralista
Bases Orgánicas de la República Mexicana	1843	Centralista
Acta Constitutiva y de Reformas	1847	Federalista
Bases para la Administración de la República	1853	Centralista
Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana	1856	Liberal
Constitución Política de la República Mexicana	1857	Federalista
Estatuto Provisional del Imperio Mexicano	1865	Centralista
Constitución General de la República	1917	Federalista

Fuente: Modificación propia a la elaboración de Estela Pimentel

Jurídicamente hablando, “durante la vigencia de las constituciones federalistas²³ se mantuvieron los dos principios esenciales de un régimen federal: participación de los órganos locales en la integración de las decisiones federales y la autonomía constitucional” (Valls, 1999: 15) pero los estados miembro estaban sometidos al gobierno central. En este sentido, fue la **centralización**, dentro de un régimen político mexicano de tipo federalista, quien favoreció la unificación nacional.

“En el siglo XX hubo una tendencia a la concentración de las funciones financieras en el ámbito federal, con lo que se concentraron los recursos de naturaleza fiscal en este nivel de gobierno” (Valls, 1999: 17). Es la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente desde 1917, quien define las responsabilidades que debe asumir cada orden de Gobierno (federal, estatal y municipal), es decir “México es una federación por ordenamiento constitucional, lo que implica supremacía al interior y un elemento orgánico en la configuración del país” (CEFP, 2009: 10). Entre los artículos constitucionales referentes al *federalismo* destacan:

- ✓ El *Artículo 40* dispone que *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*
- ✓ En el *Artículo 49* se divide al supremo poder de la Federación, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, *esta estructura se reproduce a nivel estatal, mas no a nivel municipal, toda vez que este último, si bien posee en órgano ejecutivo autónomo denominado ayuntamiento, carece de un órgano legislativo facultado para elaborar leyes*

²³ De acuerdo con Sergio Valls (1999), la Constitución de 1824, el Acta de 1847 y la Constitución de 1857

(Amieva-Huerta, 2002: 253); con lo cual, la legislación municipal le corresponde únicamente a los Congresos estatales

- ✓ El *Artículo 79* señala que la Fiscalización Superior de la Federación *fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares*
- ✓ El *Artículo 90* concede la facultad al Ejecutivo Nacional *para centralizar la administración pública federal y tener a su cargo las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos*
- ✓ En el *Artículo 115* se establece que *los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre*

Cuadro 14

Fuentes de ingreso de las entidades federativas
<p>1) Recursos propios: Incluye <i>impuestos, derechos, productos y aprovechamientos</i>. Cabe señalar que impuestos de carácter federal, como el <i>Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)</i>, son administrados por las haciendas locales aunque son recursos federales de origen</p> <p>2) Recursos federales: Comprende las <i>participaciones y aportaciones federales</i> y los <i>convenios de descentralización y reasignación</i>, así como recursos derivados de los <i>fondos regionales</i> y otros <i>fondos ordinarios y/o extraordinarios</i> (como los excedentes petroleros)</p> <p>3) Deuda: Emisión de acciones mediante un fideicomiso respaldado por ingresos futuros de un activo (en este caso, las <i>participaciones federales</i>).</p>

Fuente: Modificación propia del original de CEFP

- ✓ El *Artículo 117* señala que *los Estados no pueden acuñar moneda, emitir papel moneda* (Fracción III), *gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio* (Fracción IV) y *prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera* (Fracción V)
- ✓ En el *Artículo 124* se dispone que *las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a las funciones federales, se entienden reservadas a los Estados*

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1917, "los sistemas de distribución de recursos entre los dos ámbitos de gobierno han evolucionado en el siglo XX, por un proceso conocido como federalización de los impuestos" (Valls, 1999: 17) hasta que, con el agotamiento del régimen centralista en la década de los ochenta, se optó por

una *política descentralizadora* que elevara la eficiencia del aparato estatal y legitimara la intervención de éste en la actividad económica.

Cuadro 15

Federalización de impuestos
<p>1) Década de los veinte y treinta: Aunque la fracción XXIX del artículo 73 constitucional establecía la participación de las entidades federativas, fueron separadas y asignadas las potestades tributarias, generando un sistema tributario (integrado por más de cien impuestos distintos) complicado.</p>
<p>2) De la década de los cuarenta a los setenta: La participación federal a los estados sustituye a la separación y asignación de competencias tributarias</p>
<p>3) Década de los ochenta: La <i>Ley de Coordinación Fiscal</i> consolida la participación federal a los estados</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Sergio Valls

En suma, el federalismo en México “se ha caracterizado por un alto grado de centralización tanto económica como política a lo largo de toda su historia; sin embargo, fue hasta el siglo XX y en particular a partir de la década de los ochenta cuando se empezaron a dar importantes pasos hacia la descentralización de algunas funciones” (Amieva-Huerta, 2002: 251) con el objetivo de estimular un desarrollo nacional equilibrado y evitar la concentración (de la función pública, actividades económicas, decisiones y recursos).

A pesar de esta estrategia descentralizadora, el “federalismo fiscal mexicano no ha logrado cumplir su objetivo primordial al permanecer conformado por una *compleja red de relaciones fiscales intergubernamentales* con un alto grado de centralización de los ingresos públicos por parte de la Federación, y por limitadas potestades tributarias –de escaso potencial recaudatorio- para las entidades federativas y los municipios, que les generen recursos propios significativos” (Amieva-Huerta, 2002: 250). La *distribución fiscal centralista* característica de la relación entre la federación y las entidades federativas se repite en los estados respecto a sus municipios²⁴.

Cuadro 16

Características del federalismo fiscal en México
<p>1) Finanzas públicas vulnerables: Debido al <i>bajo nivel de recaudación</i> y la considerable dependencia de los <i>ingresos petroleros</i></p>
<p>2) Impuestos dinámicos centralizados: Bajo el argumento de que la recaudación del ISR, IVA e IEPS por parte de los gobiernos subnacionales generaría importantes deficiencias</p>

²⁴ Por lo tanto, la composición de los *recursos municipales* es desigual (entre los *recursos propios* y los *recursos transferidos por la federación* a través de las entidades federativas) y, de esta forma, se explica su *dependencia económica y política*

- 3) Infraestructura administrativa estatal y municipal insuficiente:** Aunque teóricamente se pretende el fortalecimiento de los *ingresos estatales y municipales*, existe una incapacidad administrativa por parte de dichos niveles de gobierno para captar recursos y operar los programas federales
- 4) Responsabilidad fiscal y descentralización:** Debido a una limitada *recaudación propia* y la falta de *modernización catastral* y de *recursos humanos*, los gobiernos locales dependen de las transferencias federales
- 5) Reserva de determinadas materias a la Federación:** Existen restricciones expresas a las *políticas tributarias estatales* en determinados casos
- 6) Transferencias poco transparentes:** A pesar de que las reglas para la asignación de recursos son más claras, problemas como la *desigualdad* y el *retraso* se combinan con la *falta de capacidad administrativa*

Fuente: Elaboración propia con información de Manuel Díaz y Sergio Valls

Este marco de referencia sobre el *federalismo fiscal mexicano* ha tenido por objeto precisar, en este punto, “el principal problema de las haciendas estatales que es la alta representatividad de los recursos federales lo que representa un problema de dependencia” (CEFP: 2009: 10), ya que la mayor parte de los “ingresos estatales y municipales no son propios, es decir, son transferencias (participaciones) provenientes del gobierno federal” (Sobarzo, 2005: 108). Tal y como se muestra la **Tabla 2**, las *participaciones federales* (Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación) representan la segunda fuente de ingreso en las *finanzas estatales*.

Tabla 2

Finanzas estatales (2000-2010)											
Millones de pesos											
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impuestos	8,991.3	10,840.4	12,656.0	13,720.7	14,975.0	18,020.8	21,560.4	25,979.9	28,861.1	29,783.4	34,065.0
Derechos	7,575.0	9,703.0	11,408.1	12,823.3	15,213.8	16,759.9	18,090.8	20,142.2	22,228.1	21,904.8	26,646.5
Productos	4,983.1	4,329.9	3,188.1	2,973.2	3,391.3	5,675.2	9,661.3	5,662.2	7,527.6	5,309.3	5,154.8
Aprovechamientos	3,638.0	3,933.6	4,471.8	6,108.8	8,302.5	7,454.3	13,650.7	12,052.2	17,735.9	18,299.9	18,081.0
Contribuciones de mejoras	67.3	213.8	523.6	718.1	1,098.2	1,189.8	426.6	1,780.2	1,333.1	1,063.3	1,012.1
Participaciones federales	154,019.6	170,932.0	180,764.4	203,819.7	217,118.1	245,256.3	282,738.5	292,352.9	368,909.0	339,514.3	382,677.0
Fondos participables	140,042.7	152,405.1	159,618.8	185,229.5	195,452.5	222,874.7	252,172.4	255,349.1	325,427.6	289,937.5	328,568.5
Fondo general de participaciones	134,747.1	146,584.2	153,584.0	178,149.9	187,501.5	213,965.0	241,625.2	244,645.6	290,308.8	258,476.0	292,850.4
Fondo de fomento municipal	5,295.5	5,820.8	6,034.8	7,079.6	7,950.9	8,909.7	10,547.2	10,703.5	14,450.4	12,519.3	14,291.7
Fondo de fiscalización	---	---	---	---	---	---	---	---	18,026.6	16,605.9	18,173.9
Fondo de extracción de hidrocarburos	---	---	---	---	---	---	---	---	2,641.7	2,336.3	3,252.4
Impuestos participables	11,045.6	12,445.5	13,632.3	13,785.3	16,112.6	19,459.8	22,515.7	25,236.2	31,872.9	40,468.4	45,899.2
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	5,454.7	6,904.5	8,031.4	8,208.7	9,252.6	11,673.2	13,747.2	14,849.2	15,938.5	15,052.0	14,274.6
Impuesto sobre automóviles nuevos	2,720.3	3,011.3	3,023.8	2,670.6	3,186.4	4,045.3	4,861.1	5,797.4	5,293.5	4,454.3	5,161.9
Impuesto especial sobre producción y servicios	2,870.7	2,529.7	2,577.1	2,906.1	3,673.5	3,741.3	3,907.4	4,589.5	5,821.5	6,097.8	6,370.4
IEPS gasolinas	---	---	---	---	---	---	---	---	4,819.4	14,864.4	20,092.2
Otras participaciones	2,931.4	6,081.4	7,513.3	4,804.8	5,553.1	2,921.9	8,050.4	11,767.6	11,608.5	9,108.3	8,209.4
Derechos zona federal marítima	14.0	5.5	23.0	19.3	23.5	35.7	41.6	73.7	92.8	74.5	63.5
Multas administrativas federales no fiscales	52.5	104.0	114.7	172.4	186.8	211.0	143.7	104.5	117.0	33.3	33.0
Incentivos por administración de impuestos	1,533.6	2,316.2	2,578.9	3,939.6	3,993.6	2,226.1	3,711.1	4,892.4	6,873.2	5,453.2	4,908.4
Derecho adicional sobre extracción de petróleo	---	---	---	---	---	---	---	---	1,043.6	20.4	17.9
Participaciones diversas	1,331.3	3,655.7	4,796.7	673.4	1,349.2	449.1	4,154.0	6,697.1	3,482.0	3,527.0	3,186.6
Aportaciones federales	196,021.3	233,229.7	253,488.9	290,645.7	326,435.9	365,658.0	421,234.7	440,403.3	529,251.2	624,084.1	620,738.4
Otros ingresos	943.7	1,507.9	2,762.2	5,479.1	5,872.7	13,748.3	8,720.1	50,363.2	43,872.9	34,544.9	38,913.8
Por cuenta de terceros	11,197.1	3,135.5	3,864.1	3,333.6	1,835.4	2,452.6	1,493.4	1,519.6	3,252.1	2,155.7	---
Financiamiento	3,063.5	7,143.6	14,326.0	15,308.2	16,895.0	13,038.7	13,310.8	20,804.6	10,752.7	41,034.6	82,845.9
Disponibilidad inicial	4,095.0	6,947.1	6,798.6	6,099.7	5,229.2	8,261.0	14,287.1	23,062.2	23,374.9	32,686.6	25,482.2
Ingresos totales	394,595.1	451,916.6	494,251.8	561,030.0	616,367.1	697,515.1	805,174.3	894,122.4	1,057,098.5	1,150,380.9	1,235,616.7

Fuente: Finanzas estatales y municipales INEGI, varios años

1.2.2. Recaudación Federal Participable: El adecuado funcionamiento de una *estrategia nacional de desarrollo* sería poco viable con una ineficaz distribución de recursos al interior del Estado. Es por ello que “en los últimos años se ha observado una *tendencia mundial a descentralizar el gasto* del Gobierno central hacia los gobiernos locales, así como a otorgarles mayores potestades tributarias, tendencia a la que México no ha sido ajeno” (Amieva-Huerta, 2010: 323). La “Recaudación Federal Participable (RFP) desde su implementación en 1980, ha sido un elemento importante en la distribución de recursos para las Entidades Federativas y Municipios en los casos de los Ramos 28 y 33” (CEFP, 2006-B: 5).

- ❖ La RFP está formada por los recursos captados mediante los *impuestos federales* y los *derechos* sobre la extracción de petróleo (salvo los excedentes) y de minería, monto al que se deben restar el total de las devoluciones por los mismos conceptos

El principal motivo de mencionar esta *variable de distribución de recursos* en el presente trabajo radica en que, si bien es cierto “que los precios más elevados del petróleo generan más exportaciones, mayores ingresos para el gobierno federal” (Alarco, 2006: 931), es necesario tener presente que “una menor aportación en el pago de derechos de Pemex al gobierno federal se expresa en una menor recaudación federal participable” (Calzada, 2006: 10) y, por ende, en menores *transferencias federales*.

1.2.2.1 Distribución de recursos Con “la centralización de los impuestos los gobiernos centrales tienen que implementar un sistema de transferencias y participaciones a los gobiernos locales, mismo que debe de contener una serie de mecanismos que incentiven la eficiencia económica e impidan los incentivos negativos” (Cedillo, 2011: 22). Independientemente de la composición de los recursos, “la distribución óptima será aquella en que las fuentes de ingresos asignadas a cada jurisdicción le permitan la obtención de los recursos necesarios para hacer frente a las tareas que tiene encomendadas” (Lagos, 2001: 38).

Cuadro 17

Poder fiscal (entidades federativas y municipios)
1) Ingresos/gastos propios: Pueden ser <i>estrictos</i> (derivados de competencias de gestión exclusiva) y <i>amplios</i> (originados de competencias compartidas).

2) Ingresos/gastos derivados: Son transferencias de una instancia de gobierno superior (central).

Fuente: Elaboración propia con información de Francisco Cañal

De acuerdo con la tesis tradicional del *federalismo*, el fin de distribuir recursos “entre unidades de gobierno es lograr el objetivo de la autonomía local de acción y la responsabilidad local por esas acciones” (Bird, 1986: 52). Para el caso específico de *economía mexicana*, con la distribución de recursos se pretende alcanzar los principios de autonomía e igualdad “en consecuencia, en el esquema actual, el gobierno federal transfiere recursos a las entidades y municipios y son estas transferencias las que constituyen la base del financiamiento del gasto público de las entidades federativas y los municipios” (Cabrera, 2005: 68).

Cuadro 18

Distribución del gasto público
1) Territorial: Está en función del grado de <i>descentralización</i> , abarca los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)
2) Sectorial: Responde al logro de los objetivos pretendidos en la instrumentación de la <i>política pública</i> , incluye rubros como educación, salud y seguridad pública

Fuente: Elaboración propia con información de Enrique Cabrero

Así, “con base en la Ley de Coordinación Fiscal, en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal vigentes, se distribuyen los recursos fiscales a través de las participaciones federales por medio de fondos” (CEFP, 2006-B: 7), es decir “las Participaciones Federales son el instrumento que utiliza la Federación para destinar recursos a las entidades federativas y a los municipios” (Cabrera, 2005: 69).

Cuadro 19

Propósito de un sistema de transferencias
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Corrección de <i>desequilibrios financieros</i> mediante <i>ajustes fiscales</i> ▪ Búsqueda del <i>equilibrio</i> y la <i>equidad</i> fiscales ▪ Coordinación del <i>gasto</i>

Fuente: Modificación propia del original de Ricardo Rocha [Indetec]

1.2.2.1.1 Ramos y fondos (participaciones y aportaciones): Siguiendo a la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, un **ramo** es la previsión de

gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos. Un **ramo presupuestario** es “el elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por entidades administrativas del Poder Ejecutivo (secretarías, departamentos de Estado, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República) poderes Legislativo y Judicial, Ramos Generales de Gasto y organismos públicos autónomos” (Arriaga, 2001: 44).

Cuadro 20

Tipo de ramos
<p>✓ Ramo administrativo: Asignan recursos en el <i>Presupuesto de Egresos</i> a las dependencias y, en su caso, entidades, a la <i>Presidencia de la República</i>, a la <i>Procuraduría General de la República</i> y a los <i>tribunales administrativos</i></p>
<p>✓ Ramo general: Aquellos cuya asignación de recursos está prevista en el <i>Presupuesto de Egresos</i> producto de disposiciones legales o disposición expresa de la <i>Cámara de Diputados</i>, y que no corresponden al gasto directo de las dependencias</p>
<p>✓ Ramo autónomo: Por medio de él se asignan recursos en el <i>Presupuesto de Egresos</i> a los <i>Poderes Legislativo y Judicial</i>, y a los <i>entes autónomos</i></p>

Fuente: Elaboración propia con base en la LFPRH

En los **ramos generales** del Presupuesto de Egresos de la Federación, la **descentralización del gasto** se lleva a cabo mediante la *transferencia de recursos federales (libres y condicionales)* a las entidades federativas y municipios, es decir “los recursos regresan a las haciendas en montos distintos y con condiciones expresas en el marco legal” (CEFP, 2009: 12) vigente en la Ley de Coordinación Fiscal²⁵:

❖ **Transferencias libres [Participaciones (Ramo 28)]:** Definidas como el “derecho que tienen las entidades federativas de participar de los ingresos federales por concepto de impuestos, a cambio de suscribir un convenio de adhesión” (Díaz, 2002: 400). Son recursos que tiene derecho a recibir las entidades federativas por su adhesión al *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y el rendimiento de las contribuciones especiales, es decir las *entidades federativas* que forman parte de éste “tienen el derecho a recibir fondos federales de acuerdo a una fórmula de reparto” (Rabell, 2010: 120). Los fondos de este ramo se calculan en proporción a la **Recaudación Federal Participable** y “pueden ser utilizadas de manera

²⁵ De acuerdo con Bonet y Reyes-Tagle (2010), los **convenios de descentralización** representan la tercera fuente de financiación de los estados, son acuerdos entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, mediante el cual la federación transfiere unos recursos y las entidades aportan una proporción equivalente o diferenciada

discrecional por la hacienda receptora" (Lagos, 2001: 43) al no estar sujeto su ejercicio a fines o actividades específicas, de hecho representan "la única fuente de recursos descentralizados que se manejan libremente por las legislaturas locales y se convierten en recursos ordinarios y propios" (Patrón, 1999: 2).

❖ **Transferencias condicionales [Aportaciones federales (Ramo 33)]:** Surgen en 1997 como respuesta de la *federación* a las necesidades de recursos planteadas por estados y municipios para atender unas crecientes demandas sociales. Son "fondos creados por el Gobierno Federal para ser transferidos a los estados y municipios, que tienen un fin específico y características especiales" (Indetec, 2004: 6). A diferencia de las *participaciones federales*, el gasto se condiciona a la persecución y cumplimiento de ciertos objetivos que para cada tipo de aportaciones establece la *Ley de Coordinación Fiscal*, es decir "se obliga al beneficiario a emplearlas en un fin determinado –subvenciones específicas, selectivas o condicionadas–" (Lagos, 2001: 43).

Siguiendo los cálculos contenidos en la **Tabla 3** (realizados con base en la **Tabla 2**), el **Ramo 28** del Presupuesto de Egresos de la Federación "ha adquirido especial importancia porque constituye una parte esencial de los recursos con que cuentan los gobiernos locales" (Ayala, 2001: 379) al representar las *participaciones federales*, en promedio entre 2000 y 2010, el 34.8%; por 51.4% de las *aportaciones federales* del Ramo 33.

Tabla 3

Finanzas Estatales (2000-2010)												
(%) de los Ingresos estatales												
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Impuestos	2.28	2.40	2.56	2.45	2.43	2.58	2.68	2.91	2.73	2.59	2.76	
Derechos	1.92	2.15	2.31	2.29	2.47	2.40	2.25	2.25	2.10	1.90	2.16	
Productos	1.26	0.96	0.65	0.53	0.55	0.81	1.20	0.63	0.71	0.46	0.42	
Aprovechamientos	0.92	0.87	0.90	1.09	1.35	1.07	1.70	1.35	1.68	1.59	1.46	
Contribuciones de mejoras	0.02	0.05	0.11	0.13	0.18	0.17	0.05	0.20	0.13	0.09	0.08	
Participaciones federales	39.03	37.82	36.57	36.33	35.23	35.16	35.12	32.70	34.90	29.51	30.97	
Aportaciones federales	49.68	51.61	51.29	51.81	52.96	52.42	52.32	49.26	50.07	54.25	50.24	
Otros ingresos	0.24	0.33	0.56	0.98	0.95	1.97	1.08	5.63	4.15	3.00	3.15	
Por cuenta de terceros	2.84	0.69	0.78	0.59	0.30	0.35	0.19	0.17	0.31	0.19	---	
Financiamiento	0.78	1.58	2.90	2.73	2.74	1.87	1.65	2.33	1.02	3.57	6.70	
Disponibilidad inicial	1.04	1.54	1.38	1.09	0.85	1.18	1.77	2.58	2.21	2.84	2.06	

Fuente: Cálculos propios con información de UCEF-SHCP

1.2.2 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal En términos tributarios, "la Constitución no separa las fuentes de ingresos tributarios de la Federación, estados y

municipios, lo cual ha generado que los gobiernos acudan a las mismas fuentes para obtener recursos necesarios para financiar los gastos públicos” (Ayala, 2001: 390). Esta situación²⁶ motivó el establecimiento de un conjunto de *ordenamientos jurídicos* en 1953, pero “el ámbito fiscal se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales que aumentaban la complejidad de un sistema tributario carente de acuerdos entre los gobiernos, sujeto a leyes a menudo contradictorias, basado en cuotas y exacciones desproporcionadas” (Pimentel, 2003: 32).

Con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal se creó un nuevo Sistema “en 1980 con el objetivo principal de evitar la doble tributación en México y para tal efecto se delimitaron las competencias de los tres órdenes de gobierno” (CEFP, 2006-B: 5). La coordinación fiscal “ha tenido como objetivo fundamental fortalecer las haciendas públicas de los estados y municipios con absoluto respeto a la soberanía de los estados y la autonomía municipal” (de Miguel, 1991: 121-122).

Así, “el gobierno federal recauda los impuestos con las bases impositivas más amplias, como el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA)” (Sobarzo, 2005: 109) al tiempo que “las entidades ceden ciertas potestades tributarias, recursos públicos que en algunos casos regresarán con medida e intencionalidad a las arcas locales, participando así en los ingresos federales, acordando los términos de distribución en un sistema de coordinación fiscal nacional” (CEFP, 2009: 11).

Este Sistema de Coordinación Fiscal²⁷ “estableció los mecanismos de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno para evitar duplicidades y contradicciones. Fueron creados tres fondos para llevar a cabo la concertación fiscal: Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal para otorgar al sistema una mayor flexibilidad” (Ayala, 2001: 56). Sin embargo, esta dinámica “se ha transformado en un esquema de subordinación de los ámbitos de gobierno estatal y municipal al poder central, provocando con ello

²⁶ Principal causante de las **Convenciones Nacionales Fiscales** de 1925, 1933 y 1947; respecto a la participación de los gobiernos federal y estatal

²⁷ Al cual se incorporan las entidades federativas mediante la firma del **convenio de adhesión** con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], y el cual es aprobado por la legislatura local

importantes desequilibrios regionales en el país, debido a la grave carencia de recursos financieros en estos ámbitos de gobierno" (Díaz, 2002: 401).

1.2.3.1 Ley de Coordinación Fiscal Regula "dentro de un sistema jurídico administrativo, a través de acuerdos, convenios y declaratorias" (de Miguel, 1991: 121) las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno al definir "la distribución de los ingresos fiscales en función de los convenios de coordinación establecidos entre el gobierno federal y las entidades federativas" (Cabrera, 2005: 73).

- ✓ El *Artículo 1* señala que la presente *Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.*

Además, establece que *la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.*

- ✓ El *Artículo 2* indica que *el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.*
- ✓ El *Artículo 3* dispone que *la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.*

Conclusiones del Capítulo

En este primer capítulo se ha mencionado que "la ciencia de las finanzas públicas comprende dos partes fundamentales: una serie de reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público (federación, entidades federativas, municipios), y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos,

de sus ingresos” (Flores, 2004: 9). Lo anterior fungió como punto de partida para conceptualizar al *ingreso público* y *egreso público*.

El *ingreso público* constituye aquellos recursos recaudados por el sector público como “fuente de financiamiento para atender los gastos gubernamentales y hacer frente a otras necesidades públicas” (Tansini, 2003: 157); mientras que el *gasto público* “se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo” (Ayala, 2001: 141). Posteriormente, se presentó el marco legal y clasificación que ambos, *ingresos y egresos públicos*, tienen en la *economía mexicana*; con lo cual fue posible notar el lugar que ocupan los *ingresos petroleros* en los *ingresos presupuestarios del sector público mexicano*.

Para identificar la forma de gobierno de nuestro país, se ha definido al *federalismo* y sus tres dimensiones: “la fiscal aborda los temas relativos a la participación que tienen los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos del sector público. La administrativa abarca los temas relativos a la autonomía con que cuentan los gobiernos subnacionales para tomar decisiones respecto del nivel central. Por último, la descentralización política tiene relación con los mecanismos de generación de las autoridades de los gobiernos subnacionales” (Horst, 2010: 107).

Mediante la profundización del *federalismo fiscal mexicano*, se ha mencionado que en una estructura de *gobierno federal* “la existencia potencial de desequilibrios verticales y la necesidad de permitir la equidad horizontal compensando la debilidad de la base tributaria para igualar el acceso a un conjunto de servicios homogéneos básicos, implica la necesidad de transferencias entre los distintos niveles de gobierno” (Artana y López, 2002: 104). Sin embargo, la *Coordinación Fiscal* vigente en nuestro país establece “la renuncia de los estados y municipios al ejercicio de sus facultades tributarias, en consecuencia, la autoridad local no cuenta con la autosuficiencia necesaria para financiar su gasto con recursos propios, por lo que su ejercicio de gobierno depende financieramente de la mayor o menor participación de los ingresos federales” (Cabrera, 2005: 67).

El presente trabajo argumenta una *dependencia presupuestal federal* porque, con la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, “la participación de los Estados en

la ejecución de los programas federales ha ido incrementándose paulatinamente, sobre todo en los últimos sexenios, pero la participación de las entidades federativas aún no se da en el diseño de la política económica del país" (Faya, 2004: 35). Entre 1980 y 1999, el 95.5% de los *ingresos* captados por el *sector público mexicano* lo realizó la federación, por 3.2% de las *entidades federativas*, prueba de que "el esquema de Coordinación Fiscal si bien evita que se superpongan gravámenes locales sobre fuentes impositivas de orden federal, limita el margen de maniobra de entidades y municipios" (Cabrera, 2005: 68).

Han sido presentados los mecanismos de *distribución de recursos federales* hacia las *haciendas estatales* para destacar que "se requiere fortalecer la recaudación por ingresos propios de los gobiernos locales haciéndolos menos dependientes de las participaciones" (Ayala, 2001: 362) pues las *haciendas estatales* presentaron una gran dependencia de las *transferencias federales* entre 2000 y 2010, periodo en el que las *aportaciones federales* del Ramo 33 y las *participaciones federales* del Ramo 28 representaron 51.4% y 34.8% de los *ingresos estatales*; respectivamente.

Capítulo 2: Importancia histórica de la industria petrolera en la economía mexicana

Este segundo capítulo tiene por objeto presentar una descripción general de la *industria petrolera* para destacar su *importancia económica* y abordar la segunda problemática a analizar por el presente trabajo: la *dependencia petrolera* típica de las *finanzas públicas mexicanas*. Para ello, serán descritas las propiedades del petróleo como una de las principales *fuentes de energía*, así como las características del mercado petrolero internacional. Será analizado el desempeño histórico y situación actual de la *industria petrolera mexicana* para conocer su papel en la *economía nacional*, enfatizando en la *petrolización de las finanzas públicas mexicanas*. Por último, se abordará el contexto histórico del surgimiento de *Petróleos Mexicanos (Pemex)*, su evolución y *Régimen Fiscal* para entender su *importancia fiscal* con el estudio del destino de los *ingresos petroleros ordinarios y excedentes*.

2.1 El petróleo Generalmente se acepta que “las fuentes convencionales de energía – hidrocarburos como petróleo y gas, carbón, nuclear, geotermia e hidroelectricidad- no son necesariamente renovables, o sea, su explotación tiene un horizonte finito en el tiempo. Además, son en general resultado de la explotación de recursos heredados de muchos miles de años atrás” (Fernández, 2009: 172-173). Éste es el caso del “petróleo, cuya etimología proviene del latín **petroleum** (petra, piedra y óleum, aceite)” (González, 2006: 9), un líquido oleoso bituminoso²⁸ compuesto por distintas sustancias orgánicas.

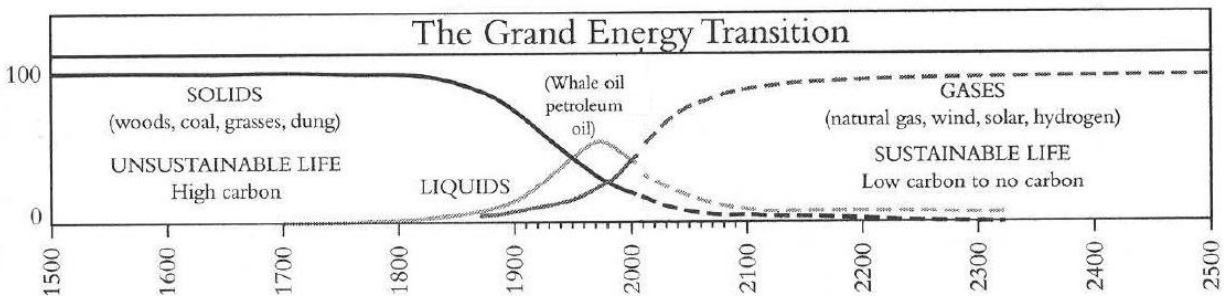
El origen y composición de este *recurso* se da bajo la superficie terrestre y representa la *f fuente de energía primaria* más importante y utilizada (como *combustible* para el transporte por tierra, mar y aire) y el *producto* más indispensable para la dinámica industrial alrededor del mundo (como *materia prima*, es la principal fuente de insumos para generar energía eléctrica y, en la industria química, sus *derivados* producen fertilizantes, lubricantes, objetos de plástico, medicinas, pinturas, solventes y textiles, entre otros), “así que los esfuerzos por sustituirlo por otros recursos equivalentes, particularmente los biocombustibles, tiene efectos enormes sobre las prácticas económicas y sociales de las naciones” (Fernández, 2009: 173).

²⁸ El petróleo es un aceite mineral inflamable, es un líquido aceitoso de color oscuro

Si bien sus antecedentes son muy lejanos²⁹, “fue hasta mediados del siglo XIX cuando el petróleo se convirtió en una sustancia con alcances comerciales debido al desarrollo de sus propiedades como iluminante, lubricante y combustible” (Álvarez, 2006: 13). Hechos históricos como la Revolución Industrial, que “modificó la fuente de energía para la producción industrial y los transportes” (Xotla, 2001: 37), la invención del automóvil hacia 1895 y la *demanda energética* que representó la Primera Guerra Mundial [1914-1918] fueron conformando una de las más grandes y poderosas industrias al favorecer la integración de poderosas compañías petroleras.

Puesto que del petróleo se obtiene la mayor parte de los productos que son procesados y convertidos en bienes de consumo, éste tiene un gran valor en la economía mundial al grado de denominársele *oro negro*. La sociedad moderna es altamente dependiente de él y, según la **Figura 1**, continuará teniendo una presencia dominante en las siguientes décadas. Sin embargo, la industria petrolera ha cambiado de forma importante ya que “al inicio de su explotación comercial³⁰, éste se encontraba cerca de la superficie terrestre. Se trataba de un crudo que se extraía bajo la presión natural, ligero, de poco contenido de azufre y, por lo tanto, fácil de refinar y convertir en gasolina” (Gil y Chacón, 2008: 15-16).

Figura 1



Fuente: Robert A. Hefner III (2009), The GHK Company

Entre la gran riqueza y diversidad de recursos naturales que posee nuestro país, “destaca el gran potencial en materia de hidrocarburos cuya explotación llegó a convertirse en una actividad predominante e incluso es considerada como la columna vertebral de la

²⁹ Según González (1999), en un lugar llamado **Hit** cerca del río Éufrates

³⁰ En contraste con las últimas décadas, los yacimientos son cada vez más complejos (mayores profundidades, aceites pesados difíciles de eliminar) elevándose así su costo relativo

estructura económica en lo general, y de las estructuras fiscal y productiva en lo particular” (Gutiérrez, 2006: 16-17). Entre tales hidrocarburos, “el petróleo ha sido el recurso más importante para el funcionamiento de la economía nacional desde que se comenzó a explotar el uso del mismo para el funcionamiento de industrias” (Oliver, 2005: 9), transporte y demás utilidades que se le han dado principalmente durante el siglo XX.

2.1.1 Características generales del recurso El petróleo, “conocido también con los nombres de aceite crudo, nafta, asfalto, chapopote y bitumen, es un compuesto químico” (González, 1999: 80) que se forma en los estratos superiores de la corteza terrestre por la descomposición de *materiales orgánicos*³¹. “Varias condiciones deben cumplirse para la existencia de una acumulación de hidrocarburos. La primera de estas es un área en la que una secuencia de rocas se ha acumulado en el tiempo geológico, la *cuenca sedimentaria*” (Jahn, 2003: 9).

El proceso inició hace miles de millones de años y “es necesario que haya un alto contenido de materia orgánica, la *roca generadora*. A través de temperaturas y presiones elevadas estas rocas deben haber alcanzado la *maduración*” (Jahn, 2003: 9), la condición necesaria para la conversión de la *materia orgánica sedimentaria* en *hidrocarburos*. Una vez formados³², el *petróleo* y el *gas natural* migran ascendentemente, “por su diferencia de densidades, tienden a acomodarse en tres capas, quedando el gas en la parte superior, el aceite en medio y el agua debajo de éste” (González, 2006: 147) hasta quedar atrapados en una *capa impermeable* de *roca densa* (formando un *depósito*), o bien emerger a la *superficie terrestre* o el *fondo marino*.

Los *hidrocarburos* se presentan en los tres estados de la materia, es decir como elemento *sólidos* (bitumen natural, asfalto y betunes), *líquido* (crudo) y *gaseoso* (gas natural, metano, acetileno y butano). Respecto al *petróleo*, es una combinación compleja de *hidrocarburos* (entre 76 y 86% de carbono y de 10 a 14% de hidrógeno). En ocasiones a suelen presentarse sustancias orgánicas como *azufre* (entre 0.1 y 0.5%), *oxígeno* y

³¹ Según la **teoría orgánica**. Existen, además, la **teoría cósmica** y la **teoría inorgánica**

³² Pequeñas cantidades de compuestos gaseosos suelen estar disueltos en el petróleo líquido. De no ser así, el yacimiento es de **Gas no asociado** pero si se trata de una cantidad considerable entonces el yacimiento está asociado a un depósito de gas natural (**Aceite y gas**)

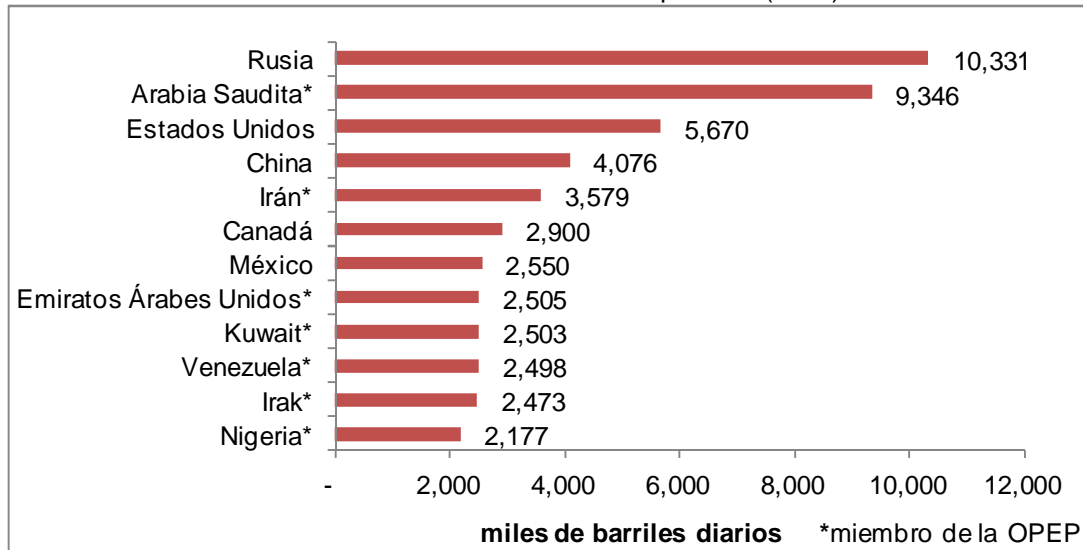
nitrógeno, compuestos de *hierro*, *cobalto*, *níquel*, *vanadio* y otros metales (*cobalto* y *molibdeno*) y ácidos orgánicos como *sulfhídrico* y *bióxido de carbono*.

Debido a esta distinta *composición orgánica* presente en el yacimiento, la *consistencia del petróleo*, puede ser un *líquido espeso* que apenas fluye, o bien un *líquido viscoso* que requiere poco procesamiento para la obtención de combustibles. “El factor más importante para la maduración y el tipo de hidrocarburo es el calor. El aumento de la temperatura con la profundidad es dependiente del *gradiente geotérmico*, que varía según la cuenca. Un valor promedio es de unos 3°C por 100 metros de profundidad” (Jahn, 2003: 13). Los distintos tipos de petróleo se analizan en el **Anexo 2-A**.

2.1.2 Producción nacional y reservas De la cadena de valor del petróleo, desarrollada en el **Anexo 2-B**, cabe destacar que la esencia “de la industria petrolera está en identificar de la manera más precisa posible la localización, condiciones y volumen de crudo existente, extraerlo de la manera más eficiente y transformarlo en combustibles útiles para el transporte, la producción de electricidad y la industria en general” (Xotla, 2011: 9). La *producción de petróleo* utiliza como unidad de medida el *barril* (equivalente a 42 galones, o bien 159 litros).

La **Gráfica 1** evidencia que la Organización de Países Exportadores de Petróleo [OPEP], detallada en el **Anexo 2-C**, “controla la mayor parte de la producción mundial de petróleo, aunque existen otros países (grandes productores) que no pertenecen a esta organización” (Xotla, 2011: 9). Según el *Oil and Gas Journal 2012*, los diez principales productores a nivel mundial de *petróleo crudo* son:

Gráfica 1. Producción mundial de petróleo (2011)



Fuente: Pemex. Anuario Estadístico, 2012

“Históricamente, los hidrocarburos han sido y continuarán siendo la principal fuente generadora de energía primaria en México, sin que se prevea algún cambio importante en esta situación” (Leos, 1993: 103). En nuestro caso “por disposición constitucional, el Estado participa en la totalidad de las ramas de petróleo y demás hidrocarburos” (Arriaga, 2001: 26). A lo largo de poco más de un siglo de historia, la industria petrolera mexicana “combina índices importantes de reservas, de producción y de exportación de petróleo con un grado relativamente importante de diversificación industrial y de participación en los procesos contemporáneos de globalización comercial y financiera” (de la Vega, 1999: 3).

- ✓ El Artículo 27 señala que *la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Además, en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de mineral radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.*

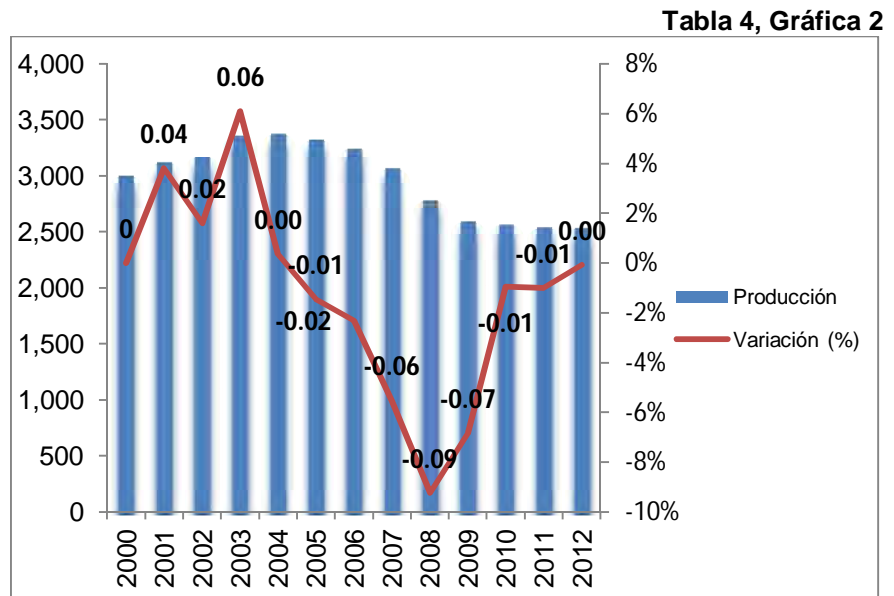
En cumplimiento al decreto del 9 de Noviembre de 1940³³, por medio del cual “se suprimía el otorgamiento de concesiones en la industria y la explotación de los hidrocarburos sólo podría realizarla el Estado mexicano” (Castillo y Limón, 2006: 33), la

³³ Promulgado en detrimento de la *Ley Petrolera de 1925*, que delineó un sistema de concesiones (a nacionales o extranjeros) siguiendo lo establecido por el Artículo 27 Constitucional

paraestatal *Petróleos Mexicanos (Pemex)* es el único productor de crudo, gas natural y productos refinados y la única empresa comercializadora de productos petrolíferos en México, además de representar la fuente de ingresos más importante para el *sector público mexicano* por “contribuir al gasto público mediante el pago de impuestos” (Pemex, 1952: VI).

Según cifras de Pemex, entre 2000 y 2012, la *producción nacional* registró un promedio anual de 2,985 miles de barriles de petróleo crudo por día, destacando que “la producción está cayendo más rápido de lo esperado y no hay indicios de que esta tendencia se revierta, después de que durante varios años la inversión para exploración y nueva explotación ha sido exigua” (Millán, 2007: 92).

Producción nacional de petróleo crudo	
Miles de barriles diarios	
Año	Volumen
2000	3,012
2001	3,127
2002	3,177
2003	3,371
2004	3,383
2005	3,333
2006	3,256
2007	3,076
2008	2,792
2009	2,601
2010	2,576
2011	2,550
2012	2,548
Promedio	2,985



Fuente: Pemex. Anuario estadístico, 2012

Para el abastecimiento del mercado nacional, México importa *petrolíferos* (gasolinas, gas licuado y propano), *petroquímicos* y *gas natural* dado que su elaboración requiere procesamiento adicional que nuestro país no puede efectuar dado que carece de la infraestructura y capacidad de refinación necesaria principalmente debido a “una subinversión crónica de la industria petrolera en actividades de refinación y petroquímica. Esta deficiencia impide agregar valor a nuestra producción de hidrocarburos, con su

efecto multiplicador sobre el empleo, la producción industrial y la generación de impuestos que se derivarían de esa mayor actividad productiva” (Marcos, 2006: 54).

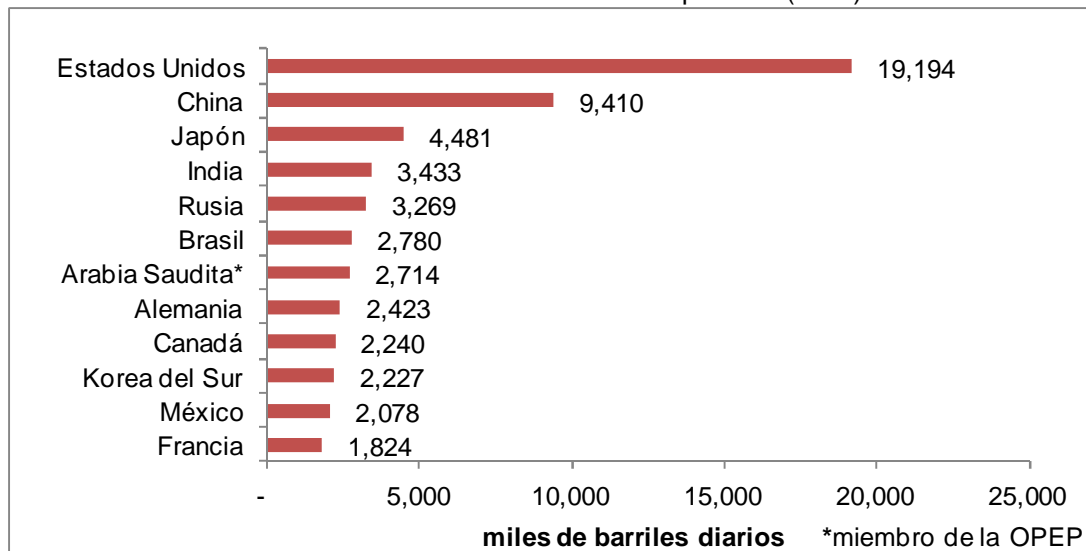
❖ **Consumo internacional y nacional:** A nivel mundial, el consumo “de energía primaria continúa en aumento, el petróleo crudo forma parte esencial de este portafolio energético global, ocupando el primer lugar de la demanda total” (Sener, 2011: 17). De acuerdo con el *Statistical Review of Energy, June 2013* elaborado anualmente por *British Petroleum*, el petróleo representó una tercera parte de la energía consumida en el mundo en 2012, siendo Estados Unidos, China y Japón los principales consumidores; tal y como se muestra en la **Tabla 4** y la **Gráfica 3**, respectivamente.

Tabla 5

Consumo mundial (por tipo) de energía, 2012		
Recurso	Millones de toneladas de pce	
	Mundial	México
Petróleo	4,130.5	92.6
Carbón	3,730.1	8.8
Gas natural	2,987.1	75.4
Hidroelectricidad	831.1	7.1
Energía nuclear	560.4	2.0
Renovables	237.4	2.1
Total	12,476.6	187.9

Fuente: Elaboración propia basado en *Statistical Review of Energy, June 2013*

Gráfica 3. Consumo mundial de petróleo (2011)



Fuente: Elaboración propia con información del *Anual Statistic Bulletin 2011*

La **Tabla 5** también muestra que “el petróleo crudo es uno de los recursos naturales más importantes para México. Su exploración, explotación y transformación permiten satisfacer las necesidades energéticas de los sectores productivos del país” (Sener, 2012: 17), representando prácticamente la mitad del consumo mexicano de energía

primaria. Por su parte, la **Tabla 6** indica que desde 2007 “la demanda de crudo nacional se origina fundamentalmente en dos procesos: la refinación y la petroquímica. De la disponibilidad total de crudo en el país” (Sener, 2011: 117), entre 2000 y 2011 se consumió internamente un promedio anual de 1,376.8 miles de barriles diarios.

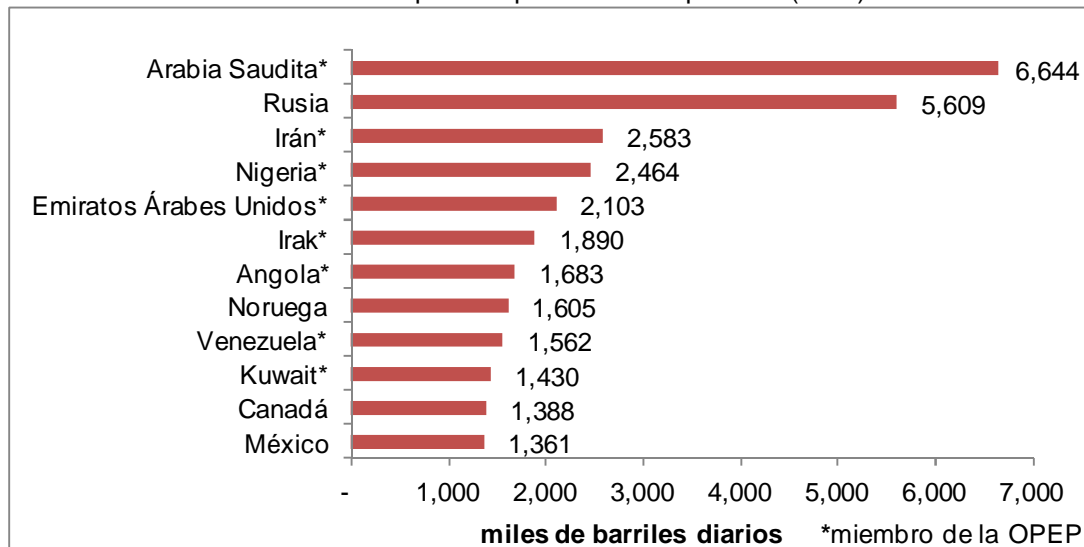
Tabla 6

Consumo nacional de petróleo				
Año	Miles de barriles diarios			Total
	Refinería	Maquila	Petroquímica	
2000	1,126.9	103.7	136.0	1,366.6
2001	1,140.4	62.3	146.2	1,348.9
2002	1,171.9	130.4	144.5	1,446.8
2003	1,246.4	112.5	150.4	1,509.3
2004	1,257.9	97.4	133.8	1,489.1
2005	1,274.9	81.4	131.0	1,487.3
2006	1,242.1	80.2	122.3	1,444.6
2007	1,230.9	---	125.5	1,356.4
2008	1,216.2	---	131.1	1,347.3
2009	1,264.4	---	97.4	1,361.8
2010	1,190.9	---	---	1,190.9
2011	1,172.3	---	---	1,172.3
Promedio	1,211.3	95.4	131.8	1,376.8

Fuente: Secretaría de Energía. Prospectiva de petróleo crudo, 2012

❖ **Comercio internacional y nacional:** Actualmente, “si bien es difícil encontrar un país que no participe como exportador o importador de crudo, es importante señalar que existe una alta concentración del comercio internacional entre unos pocos países” (Xotla, 2011: 9), destacando nuevamente la presencia de la OPEP.

Gráfica 4. Principales exportadores de petróleo (2010)



Fuente: Pemex. Anuario Estadístico, 2012

En el caso específico de la *economía mexicana*, entre 2000 y 2012 se han exportado, un promedio anual de 580,007 miles de barriles de petróleo crudo (o bien 29,221,940 millones de dólares, en promedio), siendo Estados Unidos, España y la India los principales socios comerciales.

Tabla 7

Exportaciones mexicanas de petróleo crudo		
Año	Volumen	Valor
	(miles de barriles)	(millones de dólares)
2000	585,346	14,552,871
2001	640,813	11,927,695
2002	622,370	13,395,000
2003	673,033	16,676,276
2004	682,671	21,257,940
2005	663,250	28,311,065
2006	654,345	34,704,530
2007	615,458	37,946,695
2008	512,235	43,324,110
2009	447,283	25,693,244
2010	496,596	35,985,417
2011	488,402	49,322,251
2012	458,286	46,788,132
Promedio	580,007	29,221,940

Fuente: Elaboración del Ing. Manuel Aguirre Botello

Por el contrario, durante el mismo periodo se han importado un promedio anual de 12,672.23 millones de dólares en petrolíferos, ya que “la falta de inversión adecuada en la infraestructura de PEMEX le dificulta en forma creciente el cumplimiento de su obligación de satisfacer las necesidades del mercado interno, aún con importaciones crecientes por la falta de capacidad para hacer llegar los combustibles a los centros de consumo” (Gil, 2008: 36).

Tabla 8

Importaciones petroleras						
Millones de dólares						
Año	Gasolina	Gas	Combustibles	Crudo	Otros	Total
2000	1,345.53	1,260.28	1,132.12	---	495.45	4,233.38
2001	1,900.28	865.52	715.68	---	174.69	3,656.17
2002	1,116.90	799.52	155.73	---	423.01	2,495.15
2003	832.65	877.94	198.86	---	513.87	,423.31
2004	1,817.58	1,097.03	225.96	---	651.06	,791.63
2005	4,702.11	1,156.69	414.79	---	1,585.13	,858.72
2006	6,335.08	1,286.49	285.09	---	2,122.19	10,028.85
2007	10,676.29	1,740.41	385.18	---	2,995.60	15,797.48
2008	14,364.70	2,036.59	1,154.06	---	4,331.50	21,886.85
2009	9,170.42	1,231.28	942.93	---	1,965.20	13,309.83

2010	12,923.23	1,619.00	299.70	---	5,455.66	20,297.60
2011	18,444.37	2,195.40	970.16	---	7,793.67	29,403.59
2012	19,056.35	1,762.62	1,706.70	---	7,030.82	29,556.48

Fuente: Elaboración del Ing. Manuel Aguirre Botello

Las **reservas de petróleo** representan la existencia comprobada, recuperable, comercial y cuantificada de hidrocarburos en yacimientos en producción y/o no explotados y que pueden extraerse económicamente³⁴. Se clasifican siguiendo los conceptos contenidos en el **Anexo 2-D** y considerando que su explotación requiere inversiones para la actividad física derivada de un plan de desarrollo que incluye “perforación y terminación de pozos, la realización de perforaciones mayores y la construcción de infraestructura entre otros elementos. Así, para la estimación de las reservas se consideran todos estos elementos para determinar su valor económico” (PEP, 2012: 3).

Según la Comisión Nacional de Hidrocarburos [CNH], a nivel mundial los criterios para la definición y clasificación de las reservas son variadas y obedecen tanto a consideraciones específicas de cada empresa como a la aplicación de diferentes normas establecidas para tal fin³⁵, sin embargo “Petróleos Mexicanos utiliza para la actualización anual de las reservas remanentes de hidrocarburos del país definiciones y conceptos basados en los lineamientos establecidos por organizaciones internacionales” (PEP, 2012: 3).

Cuadro 21

Clasificación de reservas

1) Probadas (1P→90% de certeza): Volúmenes estimados de hidrocarburos que con base en análisis de geociencias e ingeniería³⁶ han demostrado certidumbre razonable de ser recuperadas de yacimientos conocidos, bajo condiciones económicas³⁷ y métodos de operación existentes a una fecha determinada. Su determinación sigue los parámetros elaborados por la *Securities and Exchange Commission (SEC)* y se clasifican en *desarrolladas* (aquellas a recuperar de pozos existentes y con infraestructura actual) y *no desarrolladas* (aquellas a recuperar de pozos nuevos en áreas no perforadas)

³⁴ A diferencia de los *recursos contingentes*, estimaciones de recursos petroleros que no son comercialmente explotables

³⁵ *Reservas de hidrocarburos*, documento sin publicar

³⁶ Como gastos iniciales y declinaciones, factores de recuperación, límites de yacimiento, mecanismos de recuperación y estimaciones volumétricas, relaciones gas-aceite o rendimientos de líquidos

³⁷ Respaldan los proyectos de inversión tomando en cuenta precios, costos de operación, métodos de producción, técnicas de recuperación, transporte y arreglos de comercialización

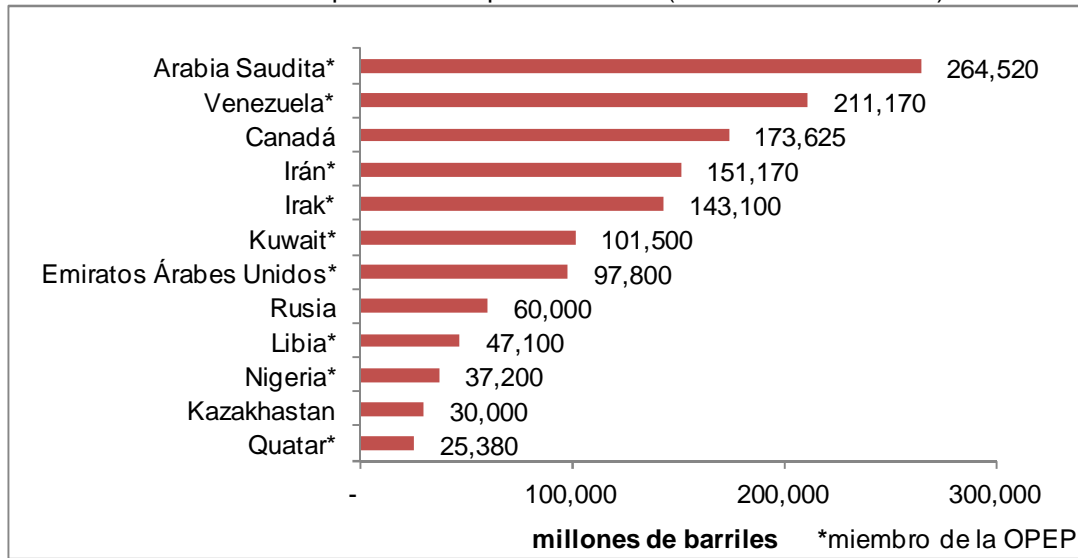
2) Probables (2P→50% de certeza): Son *reservas no probadas* para las cuales el análisis de geociencias e ingeniería sugiere que están son más factibles a ser recuperadas comercialmente, que lo contrario. Su evaluación sigue los parámetros de la Society of Petroleum Engineers (SPE), la Society of Petroleum Evaluation Engineers (SPEE), el World Petroleum Congresses (WPC), la American Association of Petroleum Geologists (AAPG) y el Petroleum Management System (PRMS).

3) Posibles (3P→10% de certeza): Volúmenes de hidrocarburos cuyo análisis de geociencias e ingeniería sugiere que su recuperación comercial es menos factible que la de las *reservas probables*. Al igual que estas últimas, su cuantificación sigue los parámetros de la Society of Petroleum Engineers (SPE), la Society of Petroleum Evaluation Engineers (SPEE), el World Petroleum Congresses (WPC), la American Association of Petroleum Geologists (AAPG) y el Petroleum Management System (PRMS).

Fuente: Elaboración propia con información de Pemex-Exploración y Producción

La unidad de medida de las *reservas* es el **petróleo crudo equivalente [pce]**, cuyo “valor resulta de adicionar los volúmenes de aceite crudo, de condensados, de los líquidos en planta y del gas seco equivalente a líquido. Este último corresponde, en términos de poder calorífico, a un cierto volumen de aceite crudo” (PEP, 2012: 11). De acuerdo con diversos estudios respecto al “análisis de la producción y las reservas, se estima que las reservas durarían unos 40 años, si se mantiene el ritmo de extracción actual. De todas formas, se piensa que aún hay gran cantidad de yacimientos por descubrir” (Xotla, 2011: 7). A nivel mundial, las *reservas probadas* se estimaron en 1,523.2 miles de millones de barriles de petróleo, de los cuales aproximadamente el 60% se encuentran en Medio Oriente.

Gráfica 5. Reservas probadas de petróleo crudo (al 1 de Enero de 2012)



Fuente: Pemex. Anuario Estadístico, 2012

En nuestro país “las reservas probadas de hidrocarburos han disminuido rápidamente en los últimos años y la tasa de restitución de reservas se ubica en niveles peligrosamente bajos” (Lajous, 2007: 80) principalmente debido a que “Pemex no ha renovado sus reservas al ritmo de la extracción ni invertido en petroquímica y gas” (Puyana, 2009: 96). Entre 2000 y 2012, el promedio de *reservas totales de hidrocarburos* ascendió a 58,204.1 millones de barriles de petróleo equivalentes, sin embargo su tendencia es decreciente, se tiene un bajo nivel de reposición y, “de no revertirse las tendencias recientes en materia de inversiones, las reservas mantendrán su tendencia a la baja” (Leos, 1993: 107).

Tabla 9

Reservas de hidrocarburos totales				
Año	Probadas	Probables	Posibles	Totales
2000	34,103.8	12,140.8	11,959.5	58,204.1
2001	32,614.4	12,196.2	11,343.4	56,154.0
2002	30,837.5	11,862.5	10,251.0	52,951.0
2003	20,077.3	16,965.0	12,990.0	50,032.2
2004	18,895.2	16,005.1	13,140.7	48,041.0
2005	17,649.8	15,836.1	13,428.2	46,914.1
2006	16,469.6	15,788.5	14,159.4	46,417.5
2007	15,514.2	15,257.4	14,604.7	45,376.3
2008	14,717.2	15,144.4	14,621.2	44,482.8

2009	14,307.7	14,516.9	14,737.9	43,562.5
2010	13,992.1	14,236.6	14,846.0	43,074.7
2011	13,796.0	15,013.1	14,264.5	43,073.6
2012	13,810.3	12,352.7	17,674.3	43,837.3
Promedio	17,670.6	21,174.2	11,959.5	58,204.1

Fuente: Modificación propia del original en Anuario Estadístico (Pemex, 2012)

2.2 Perfil histórico de Petróleos Mexicanos (Pemex) Desde su origen, Pemex ha tenido “el compromiso de producir hidrocarburos y sus derivados, transportarlos y comercializarlos tanto en el mercado nacional como internacional, así como proporcionar los servicios relacionados con estas actividades en forma segura, eficaz, apegada al marco normativo” (Xotla, 2011: 45) y procurando el “desarrollo de la industria que comprende, desde la exploración y la producción de petróleo y el gas, hasta la refinación y la petroquímica” (Gil, 2008:34).

Después de la nacionalización de la industria, era necesaria una reorganización pero “concentrar y coordinar toda la infraestructura de las compañías expropiadas resultó un problema demasiado complejo” (Álvarez, 2006: 82), contexto en el que Pemex figura como “un instrumento que permitiría al Estado organizar la industria petrolera y promover su desarrollo” (de la Vega, 1999: 84) para posteriormente “funcionar como una empresa que asuma la responsabilidad de utilizar eficientemente los recursos y obtener el máximo excedente posible porque explota un recurso que es de todos los mexicanos” (Caballero y Tello, 2008: 18).

Es cierto que “la referencia fundadora de esa forma de organización se encuentra en la Constitución de 1917, la cual consagra la propiedad de la nación sobre los recursos naturales; pero es la nacionalización de 1938 –considerada como el motor de la construcción de una industria petrolera nacional y más ampliamente de la industrialización y del crecimiento económico durante varias décadas- la que constituye su elemento central” (de la Vega, 1999: 17) al permitir la creación y desarrollo de un marco institucional y jurídico para la industria petrolera nacional.

Tras el decreto de expropiación petrolera, “el 7 de Junio de ese año se constituye Petróleos Mexicanos como el organismo del Estado encargado de explotar, desarrollar y administrar

los hidrocarburos de México” (Gil, 2008: 34) y, desde entonces, ha fungido “como una paraestatal estratégica, ya que esta es quien se encarga de la extracción y refinación de petróleo en México, es quien monopoliza el mercado petrolero mexicano” (Xotla, 2011: 52).

2.2.1 Orígenes y evolución La presencia de las grandes empresas multinacionales en la tercera parte inicial del siglo XX había “hecho necesaria la intervención directa del Estado para asegurar la salvaguardia de los intereses nacionales y para que el petróleo fuera un factor de desarrollo interno” (de la Vega, 1999: 61). El surgimiento de Petróleos Mexicanos, como empresa pública que sentara las bases para el crecimiento sostenido, “fue bastante complejo, debido a la expropiación y al malestar que ésta había ocasionado entre los inversionistas y empresarios petroleros extranjeros, sobretodo, británicos y estadounidenses que fueron afectados por dicha disposición gubernamental” (Oliver, 2005: 31).

Conforme “el nuevo Estado, después del período armado de la Revolución, tomó progresivamente el control político de la sociedad, también se dotó de los instrumentos para tomar el control de la economía. Esto se llevó a cabo a partir de instituciones creadas desde los años veinte” (de la Vega, 1999: 75) entre las cuales destacan el Banco de México [1925] y, procurando el abastecimiento energético nacional³⁸, en 1933 “el proyecto de una empresa nacional cobró más forma con la creación de la compañía Petróleos de México, S.A. (Petromex), una empresa de capital mixto” (Álvarez, 2006: 77) que logró desarrollar su integración vertical mas no así su consolidación y expansión ante la falta de inversión y su baja producción.

Posteriormente, el gobierno mexicano creó, “en 1937, una organización que dependía directamente del Ejecutivo, la Administración General del Petróleo Nacional (AGPN), a la que traspasó las propiedades de Petromex y le asignó los mismos propósitos” (Álvarez, 2006: 79); fue ésta quien administró provisionalmente los bienes expropiados a las compañías petroleras extranjeras. Este hecho “tendrá consecuencias en la economía, en

³⁸ A través del *Control de Administración del Petróleo Nacional (CAPN)*, una institución pública que pretendió, con resultados modestos, producir y refinar hidrocarburos

particular en lo que respecta al retiro de las inversiones extranjeras de la industria petrolera mexicana”³⁹ (de la Vega, 1999: 37)

❖ **Contexto histórico:** A pesar de la Independencia de México, se heredó de la antigua metrópoli la concepción sobre la propiedad y “la nación mexicana, conservaba la propiedad «radical y eminente» del suelo y del subsuelo y los que ocupaban las tierras, ya sea campesinos o hacendados detentaban solamente el usufructo o el uso del suelo” (de la Vega, 1999: 32). En épocas de La Colonia, solía denominarse a los hidrocarburos como **jugos de la tierra**, siendo “esta propiedad originaria del subsuelo por parte de la Corona la que constituye el título básico del gobierno mexicano sobre todo el petróleo y el gas natural en el subsuelo de la nación” (Bermúdez, 1973: 1).

La administración del general Porfirio Díaz [1876-1880, 1884-1911] representó para nuestro país “una etapa de estabilidad política luego de vivir una serie de conflictos internos e internacionales que se habían iniciado a partir de la Independencia” (Álvarez, 2006: 23). Respecto a los derechos de propiedad, “la concepción heredada de España se mantuvo hasta que los cambios legales de 1884” (de la Vega, 1999: 33) comenzaron a modificar el marco legal y otorgar concesiones⁴⁰ para “el cumplimiento selectivo y la protección de los derechos de propiedad de ciertos grupos para asegurarles sus ingresos y privilegios económicos” (Moreno-Brid y Ros, 2010: 76).

A partir de este hecho “las empresas extranjeras vieron su oportunidad y obtuvieron muchos ingresos por explotar el suelo mexicano” (Xotla, 2011: 4). La producción de petróleo a gran escala inició con el siglo XX y “después de la Revolución Mexicana, las grandes compañías petroleras internacionales se dieron cuenta de la abundancia del llamado oro negro en nuestro país, por lo que se instalaron en varias regiones y explotaron este recurso durante la primera mitad del siglo XX” (Millán, 2007: 107). En este contexto destaca el auge productivo de 1911-1921 debido principalmente al incremento de energéticos que representó la **Primera Guerra Mundial**.

En el último año de dicho periodo, México “se convirtió en el segundo país productor y en el primer país exportador del mundo” (de la Vega, 1999: 44) y tal vez sea aquí donde aparece por vez primera un **impacto petrolero** en la economía mexicana pues con la entrada de divisas “el petróleo adquirió, en consecuencia, un valor estratégico para las finanzas públicas de México”⁴¹ (Zebadúa, 1994: 223) a pesar de la caída de la producción una vez terminada la **Primera Edad de Oro del Petróleo**. Es preciso

³⁹ La industria petrolera estadounidense, por ejemplo, se opuso a conceder préstamos para la expansión de actividades de Pemex porque, más bien, pretendían tener nuevamente inversión directa a cambio de que se modificara la legislación

⁴⁰ Los profundos cambios legales e institucionales de la época, como el Código de Minería (1984) y el Código de 1982, así como las leyes mineras de 1902 a 1909; en general, facultaban al gobierno para dar concesiones petroleras en el territorio nacional y delimitaban como propiedad exclusiva del propietario del suelo el petróleo y demás recursos obtenidos producto de su explotación

⁴¹ Durante el periodo presidencial de Álvaro Obregón (1920-1924), por ejemplo, alrededor de 20% de los ingresos federales eran impuestos petroleros

mencionar que las empresas pioneras en la historia industrial del sector, "Mexican Petroleum Company y Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, dominaron la industria petrolera durante el primer cuarto del siglo XX" (Álvarez, 2006: 27).

"La inversión extranjera en el sector minero, petrolero y en el agroexportador fue un elemento clave en la estrategia de desarrollo del Porfiriato" (Moreno-Brid y Ros, 2010: 83-84). De esta manera, "progresivamente una industria petrolera se desarrolló en México con base en leyes favorables a los intereses extranjeros" (de la Vega, 1999: 35) a tal grado que la producción petrolera representaba para nuestro país un **enclave** debido al "reducido número de trabajadores que empleaban, por el hecho de que sus propietarios eran extranjeros y porque la mayoría de sus productos eran para exportación" (Cárdenas, 1987: 16,18).

Sin embargo proveía considerables recursos fiscales al gobierno, por lo que en los años veinte se buscó un mayor control y regulación "con el fin de que el Estado tuviera mayor participación en la riqueza generada por la industria" (Álvarez, 2006: 51). Para ello, "los gobiernos surgidos de la Revolución elaboraron una estrategia en dos direcciones: hacer reconocer los derechos y la soberanía de la nación a los inversionistas extranjeros e incrementar los ingresos fiscales" (de la Vega, 1999: 39), con lo cual "la disputa por el control de la riqueza nacional había cobrado dimensiones altamente peligrosas para la estabilidad política del país" (Zebadúa, 1994: 226).

La medida más importante fue la promulgación de la Constitución de 1917, "que dio las bases legales para la modificación de la propiedad privada que, en buena parte, era propiedad extranjera, y para afectar los derechos privados en nombre del bienestar colectivo" (Meyer, 1973: 29). Específicamente "el Artículo 27 puso a la nación por encima de la propiedad privada en cuanto a la tierra, agua y recursos del subsuelo" (Moreno-Brid y Ros, 2010: 103) pues "confirió "el dominio directo" de los recursos naturales hallados en el subsuelo (incluido el petróleo) a la Nación. Confirmó el derecho del Estado de otorgar concesiones a los particulares" (Zebadúa, 1994: 227).

Aunque "se puede considerar que, hasta principios de los años 1920, a pesar de la Constitución de 1917, la producción petrolera en México se desarrolló bajo la concepción de los derechos de propiedad que había impuesto el régimen porfirista" (de la Vega, 1999: 36), la promulgación de dicha Constitución "marcó el inicio de innumerables conflictos que se extendieron prácticamente hasta poco antes de la expropiación petrolera" (Álvarez, 2006: 51) y "el control sobre el petróleo pasó de este modo a definir en buena medida la soberanía de México" (Zebadúa, 1994: 227).

Es por este contexto que el origen de industria petrolera mexicana "está indisolublemente asociado a un evento revolucionario: la expropiación y nacionalización, en 1938, de una industria en manos extranjeras" (Lajous, 2007: 82). Fue el entonces presidente Lázaro Cárdenas del Río [1934-1940] quien, "luego de una larga serie de

conflictos laborales entre trabajadores y compañías petroleras" (Álvarez, 2006: 75), la nacionalizó el 18 de Marzo reflejando así "el nuevo papel que asume en el proceso económico, con base en su denominación sobre los derechos de propiedad, los que van a desembocar en un monopolio de Estado que excluye toda participación privada" (de la Vega, 1999: 78).

Esta *medida de soberanía* respondía "a una política profundamente nacionalista surgida de la Revolución que propugnaba el derecho de México a sus recursos naturales, entre ellos el petróleo" (Álvarez, 2006: 75). A partir de entonces "la industria petrolera del Estado mexicano sintetizada en la empresa Pemex, se convirtió en un elemento de soporte y financiamiento del progreso" (Calzada, 2006: 18) que apuntaló el crecimiento económico y el desarrollo del país.

Con este hecho, "comenzaría una nueva historia para el petróleo en este país: una vida autónoma, sin participación directa de las empresas extranjeras, y sometido únicamente al control del Estado mexicano" (Oliver, 2005: 10). Sólo de esta manera "el petróleo pudo manejarse de acuerdo con un interés público y nacional, la industria petrolera se constituyó en el eje principal de la industrialización y en conductora determinante del crecimiento económico del país" (Cárdenas, 2007: 64).

❖ **Evolución:** La etapa de formación de Pemex comprende el periodo 1938-1950, cuando "logró consolidar la nacionalización de la industria petrolera con recursos propios y, al mismo tiempo, reestructurar y relocalizar la planta productiva para orientarla al mercado interno" (Leos, 1993: 12) en un contexto marcado por el pago de indemnizaciones a las empresas petroleras expropiadas, el bloqueo por parte de éstas (y sus países de origen) a las exportaciones mexicanas de petróleo (así como el abastecimiento de insumos) y una tendencia decreciente de la producción nacional.

Por si fuera poco, "el proceso de industrialización del país, que se inicia a partir de los cuarenta, provoca un cambio en los patrones de consumo de energía en México" (Willars, 1984: 27) motivo por el cual, pretendiendo que cumpliera con sus actividades y objetivos, "durante este periodo también se conformó el marco legal" (Álvarez, 2006: 83) que definió a Pemex "como una empresa de carácter público, sin fines lucrativos, cuyos objetivos eran conservar y aprovechar racionalmente los recursos petroleros, atender el mercado interno abasteciéndolo oportunamente y exportando únicamente los excedentes de la producción, contribuir al gasto público mediante el pago de impuestos" (Pemex, 1952: VI).

Con Antonio J. Bermúdez al frente, “entre 1946 y 1952 Pemex se convirtió en una empresa consolidada y en proceso de expansión que contaba con toda la infraestructura necesaria para cumplir con uno de los principales objetivos para el cual fue creada” (Álvarez, 2006: 104): satisfacer la creciente demanda del mercado interno. En su segundo mandato [1952-1958], decidió impulsar la exploración y el desarrollo para incrementar equilibradamente el nivel de producción y reservas⁴² pero ello representaba incurrir en gastos considerables y “las políticas que siguieron en Pemex fueron muy similares a las anteriores” (Castillo, 2003: 69). Entre 1946 y 1970, “es decir, al terminar el periodo conocido como “Desarrollo estabilizador”, la demanda del mercado interno fue el motor del crecimiento de la producción petrolera mexicana” (Colmenares, 2008: 55).

Por el contrario, “entre 1959 y 1973 la expansión de Pemex sufrió una desaceleración importante que culminó en una crisis productiva” (Álvarez, 2006: 108) al optar por las actividades de desarrollo en detrimento de las de exploración ante la falta de nuevos descubrimientos y recursos propios para realizar las inversiones necesarias. Además, continuaba la comercialización de productos de Pemex gracias al “aumento del subsidio gubernamental a las ventas internas, como parte de la estrategia para impulsar la industrialización del país” (Colmenares, 2008: 55), sector sobre el cual “los demás debían estar subordinados y apoyarlo de manera directa e indirecta, mediante transferencias a través de políticas de precios o de divisas para financiar las importaciones” (de la Vega, 1999: 99) y cargas fiscales especiales.

Por medio “de esas contribuciones, Pemex favoreció la industrialización y la modernización del país” (de la Vega, 1999: 102) pero también afectó sus finanzas. No obstante, “en 1966 Pemex dejó de exportar crudo por primera vez en su historia y redujo sustancialmente las exportaciones de derivados y gas natural. Imposibilitada para cerrar la brecha comercial entre la oferta y la demanda, en 1971 la empresa recurrió a la importación de crudo y productos petrolíferos” (Álvarez, 2006: 114-115) y, un par de años más tarde, a incrementar el precio de sus productos “pero la proporción que se esperaba tener de estos ingresos resultó diferente ya que Pemex pasó a depender básicamente de sus ingresos por exportación” (Castillo, 2003: 74).

Tales condiciones debieron haber llevado a la toma “medidas radicales de saneamiento económico y financiero y a una revisión drástica de las prácticas de Pemex, de las del gobierno respecto a esa empresa pública y de las relaciones entre ésta y la economía” (de la Vega, 1999: 111), pero todo quedó a la sombra del descubrimiento de yacimientos petroleros en el sureste mexicano que “permitió al país superar la crisis financiera de 1976 y tener un fácil acceso al crédito internacional (Gutiérrez, 2006: 19) y que llevaron a Pemex a un “proceso de transición, cuyo objeto principal eran reducir los costos financieros y políticos del periodo de auge petrolero” (Castillo, 2003: 74).

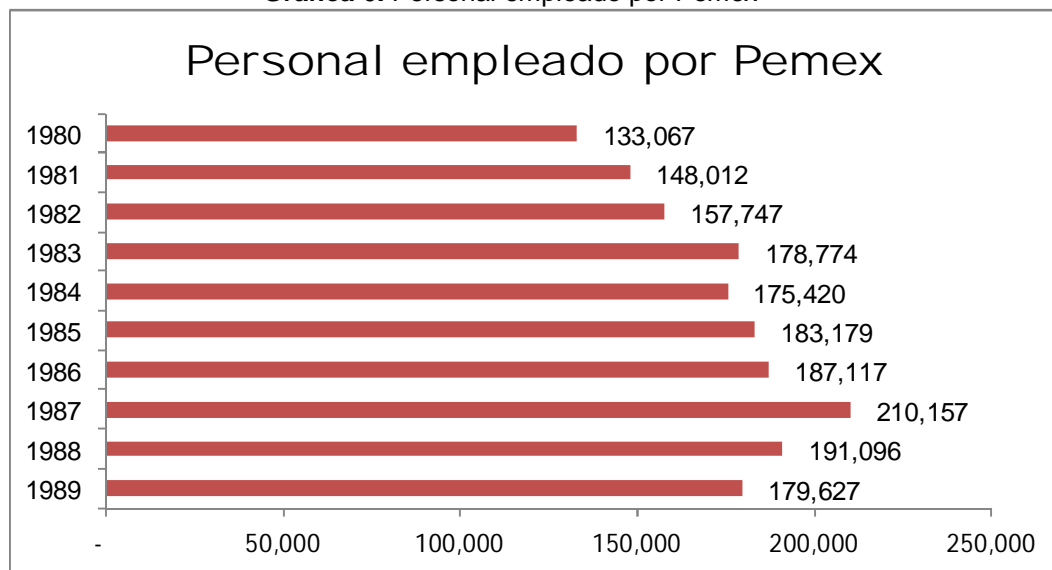
⁴² Siguiendo a Álvarez (2006), entre 1947 y 1958, Pemex perforó 1,621 pozos (30% de éxito), a diferencia de los 159 que perforó (16% de éxito) entre 1941 y 1946

Se promovió un ambicioso programa de perforaciones de desarrollo⁴³ con el que se recuperó la autosuficiencia productiva primaria a tal grado que “en 1974 el incremento sin precedente de la producción permitió a Pemex reanudar las exportaciones suspendidas ocho años atrás” (Álvarez, 2006: 120) y basar en ellas su expansión. De hecho, “a partir de 1976 se observa un cambio en la estrategia de expansión de Petróleos Mexicanos. Esta se orienta no sólo a la satisfacción de la demanda interna, sino también a la generación de volúmenes adicionales de producción para su exportación” (Willars, 1984: 27, 29).

Entre 1977 y 1982, la empresa “logró expandir, desarrollar y transformar notablemente la magnitud y relevancia de la industria petrolera, convirtiéndola en el detonante del dinamismo económico nacional” (Leos, 1993: 12). Además de impulsar la refinación y petroquímica, existieron “dos especializaciones financieras que también le fueron asignadas como complemento de su especialización productiva: abastecer de divisas al país para asegurar el servicio de la deuda pública externa y, proporcionar ingresos fiscales para un Estado con graves desajustes en las finanzas públicas” (Gutiérrez, 2006: 19)

Ya en “la década de 1980 Pemex había logrado grandes avances para la industria petrolera nacional y para el desarrollo económico del país” (Álvarez, 2006: 131) siendo un factor a considerar el incremento del personal y una estructura administrativa centralizada y piramidal. Siguiendo la **Gráfica 6**, entre 1980 y 1989 el personal empleado por Pemex promedió 174,420 trabajadores (crecimiento promedio anual de 4%), destacando los incrementos de 1982-1983 y de 1986 a 1987 por 12 y 13%, respectivamente.

Gráfica 6. Personal empleado por Pemex



Fuente: Fragmento de la gráfica original de Héctor Leos

⁴³ Según Álvarez (2006), destacan los campos de Campeche y Reforma, quienes contribuyeron con el 93% de la producción en 1982 (aproximadamente, 1,002 millones de barriles)

Con el estallido de “la crisis de la deuda externa mexicana, provocada por el incremento de las tasas de interés, el gobierno tuvo que implementar una serie de ajustes estructurales para sanear la economía general del país” (Álvarez, 2006: 142) y Pemex no estuvo al margen de ello. Se llevó a cabo una “modificación administrativa, también se realizaron acciones para reestructurar las finanzas de la empresa, gravemente deterioradas de 1978 a 1982 por el explosivo crecimiento y el sobreendeudamiento financiero a que condujo la política expansiva de inversiones de Pemex y las transferencias de recursos a la economía” (Leos, 1993: 112).

En general, “la industria petrolera experimentó una reorientación que consistió básicamente en la reducción de los programas de inversión y el incremento de la productividad, la rentabilidad y la eficiencia” (Meyer y Morales, 1990: 223), proceso con el que “la economía de Petróleos Mexicanos registró un desarrollo desfavorable al comprimirse el dinamismo de sus actividades, sus resultados y expansión de años anteriores” (Leos, 1993: 63)⁴⁴.

La decadencia “de la industria petrolera mundial culminó con un desplome de precios a principios de 1986⁴⁵ que constituyó un golpe muy duro para la industria petrolera mexicana” (Álvarez, 2006: 135) y “cuando el viejo modelo de desarrollo entró en crisis, no sólo se hizo necesario un cambio de políticas, sino un cambio institucional profundo” (de la Vega, 1999: 4). Por tal motivo, “la presencia del Estado en la economía se redujo en forma significativa, desincorporando gran número de empresas no prioritarias” (Leos, 1993: 61). Respecto a Pemex, el gobierno mexicano buscó replantear su papel cuando, a través de las **reformas estructurales**, “se llevó a cabo una transformación profunda de la empresa para maximizar el valor económico de las operaciones y para planear y para ejecutar proyectos de inversión con mayor solidez y rentabilidad” (Castillo, 2003: 94).

Este periodo se confirmó a Pemex como responsable de “administrar los recursos de hidrocarburos almacenados en el subsuelo y para abastecer, de manera efectiva y competitiva, los combustibles y las materias primas básicas que requiere el desarrollo sustentable del país” (Marcos, 2006: 57) ya que, según el Artículo 2º de la **Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos**, éste es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal.

Esta Ley, expedida en 1992, “estableció la creación de una nueva estructura de Petróleos Mexicanos integrada por una entidad central de dirección estratégica y

⁴⁴ Siguiendo al mismo autor, entre 1983 y 1987 el crecimiento de la industria petrolera fue tan sólo de tres por ciento anual

⁴⁵ Entre 1980 y 1986, el precio de exportación de la mezcla Istmo y Maya pasaron de 19.2 a 5.8 dólares, y de 16.5 a 4.6 dólares; respectivamente

responsable del conjunto de la industria petrolera” (Leos, 1993: 150) y de cuatro organismos subsidiarios⁴⁶ delimitados, con sus respectivos objetivos, en el Artículo 3:

- ✓ **Pemex-Exploración y Producción (PEP)** Exploración y explotación del petróleo y el gas natural; así como su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización.
- ✓ **Pemex-Refinación (PR)** Procesos industriales de la refinación, elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; así como su almacenamiento transporte, distribución y comercialización.
- ✓ **Pemex-Gas y Petroquímica Básica (PGPB)** Procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; así como su almacenamiento transporte, distribución y comercialización.
- ✓ **Pemex-Petroquímica (PPQ)** Procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica; así como su almacenamiento transporte, distribución y comercialización.

Se dio “autonomía a las áreas operativas, mediante la descentralización de las divisiones, para convertirlas en organismos descentralizados” (Castillo, 2003: 79) para separar las tareas industriales de las comerciales “*con el objetivo de planear, supervisar y controlar los diferentes procesos productivos que desarrolla el organismo*” (Gil, 2008: 40), así como materializar “todas las tareas antes mencionadas de una forma más eficiente y organizada, aún cuando todos estos organismos existan siguen siendo parte de Pemex” (Xotla, 2011:52-53).

En suma, Pemex ha desempeñado un papel fundamental en la vida económica de nuestro país, “en diferentes etapas del desarrollo nacional ha hecho posible y promovido el desenvolvimiento económico y social, tanto como oferente de insumos y bienes estratégicos, como por la gran capacidad de demanda de sus gastos de operación e inversión” (Leos, 1993: 11), su función como promotor de la formación de capital, como generador de divisas y elemento importante en las finanzas públicas y ser el principal generador nacional de energía primaria.

Es posible argumentar que el **origen y evolución** de Pemex ha pasado por etapas “como el monopolio de Estado, la subordinación de la industria petrolera a las necesidades de un modelo de desarrollo específico o la integración vertical de la industria

⁴⁶ Organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonios propios

petrolera" (de la Vega, 1999: 4) y que "a partir de 1982, tras el deterioro de las condiciones del mercado internacional del petróleo y por el impacto de la recesión de la economía nacional y la aplicación de una estricta política de astringencia en el gasto público, la inversión petrolera disminuyó drásticamente" (Leos, 1993: 73).

En el siglo XXI la *industria petrolera mexicana* ha enfrentado, dificultades técnico-operativas y financieras, mientras que su *deuda total* ha despertado la preocupación de algunas agencias calificadoras, principalmente en lo correspondiente a la *reserva laboral* (primas de antigüedad y pensiones de jubilación); hecho que es atribuido a "haber utilizado durante décadas la renta petrolera para financiar el gasto público, sin haber efectuado las inversiones necesarias para el pleno desarrollo de la actividad de la industria petrolera" (Gil, 2008: 36).

De acuerdo con el *Rank 2012* del ***Petroleum Intelligence Weekly (PIW)***, a nivel mundial Pemex era el 5^o productor de petróleo crudo, la 11^a compañía integrada, el 13^o en reservas de crudo y la 17^a en producción de gas, y el 13^o poder de refinación. Sin embargo, detrás de esta comparación internacional encontramos que "los rezagos tecnológicos y en prácticas industriales varían por actividad, en todas ellas son significativos. Tienden además a ser agravados por una deficiente gestión tecnológica y por problemas de administración más generales" (Lajous, 2007: 83).

Además, "la disminución de las reservas y la imposibilidad de financiar su propio desarrollo, tanto en exploración para incorporar nuevas reservas, como para la parte industrial, ha provocado la actual crisis de Pemex" (Gil, 2008: 36). Los recursos con los que cuenta Pemex no son "suficientes para cubrir los gastos operativos de la empresa y para reinvertir en su modernización, la paraestatal comenzó a adquirir deuda" (Moreno, 2006: 9) y su situación financiera se ha complicado.

Este desempeño de Pemex "está directamente vinculado a la estructura y los procesos de gobierno de la industria petrolera. Los principales problemas que hoy enfrenta, así como su principal reto, se refieren a la arquitectura misma de la industria" (Lajous, 2007: 83). Es decir, "la política energética del país y el propio manejo de Petróleos Mexicanos

(Pemex) por parte de las autoridades gubernamentales durante varias administraciones, han llevado a esta empresa a la situación actual" (Domínguez, 2007: 113).

Petróleos Mexicanos	
Actividad	Productos/Servicios
Exploración y producción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Petróleo crudo (Maya, Istmo y Olmeca) y gas natural.
Refinación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Pemex Premium UBA</i>: Gasolina de bajo contenido de azufre y mayor octanaje, formulada para automóviles con convertidor catalítico y motores de alta relación de compresión. ▪ <i>Pemex Magna</i>: Gasolina sin plomo formulada para automóviles con convertidor catalítico y en general motores de combustión interna a gasolina con requerimientos, por lo menos de 87 octanos. ▪ Pemex Diesel: Combustible utilizado en motores de combustión interna para vehículos de carga y transportes de pasajeros. ▪ Diesel Marino Especial: Combustible para embarcaciones con motores a Diesel. ▪ Diesel Industrial Bajo Azufre: Combustible de uso industrial con bajas emisiones de contaminantes. ▪ Combustóleo: Combustible utilizado en procesos industriales en quemadores, calentadores, calderas, generadores de energía eléctrica y embarcaciones mayores. ▪ Gasavión: Combustible utilizado para aeronaves equipados con motores del ciclo Otto. ▪ Turbosina: Combustible utilizado en los aviones con motores de turbina o a reacción. ▪ Parafinas: Materias primas utilizadas en la fabricación de aceites lubricantes y otros insumos de uso industrial. ▪ Otros: Gasnafta, Gasolvente, Coque de Petróleo, Citrolina, Asfaltos y Lubricantes Básicos.
Gas y petroquímica básica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Gas natural</i>: Combustible para generación de calor, de uso industrial y doméstico. El metano se utiliza también como materia prima en los procesos petroquímicos. ▪ <i>Gas licuado</i>: Mezcla compuesta principalmente de propano y butano, para uso doméstico. ▪ <i>Petroquímicos básicos</i>: Etano, propano, butano, pentanos, hexano, heptano, materia prima para negro de humo, naftas, metano. Se utilizan principalmente como insumos industriales y combustibles. ▪ <i>Azufre</i>: Subproducto resultante del endulzamiento del gas amargo, utilizado para la obtención de ácido sulfúrico
Productos petroquímicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derivados del Metano: Amoniac y Metanol. ▪ Derivados del Etano: Materias primas para la industria del plástico. ▪ Aromáticos: Cadena petroquímicos para la producción de insumos para la industria de pinturas, solventes e impermeabilizantes; entre otras. ▪ Propileno y derivados ▪ Otros: Glicoles, reformado pesado, oxígeno, hidrógeno, nitrógeno, ácido clorhídrico, ácido muriático, hexano y heptano.

Fuente: Pemex, 2011

2.3 El papel histórico del sector en la economía de México No es objetivo del presente trabajo analizar todos los acontecimientos de la *industria petrolera* en México, sólo se hará mención a que “desde la antigüedad ya se contaba con yacimientos de petróleo, sin embargo, estos no eran aprovechados de ninguna manera productiva” (Xotla, 2011: 4). El origen de la historia comercial del petróleo se remontan a mediados del siglo XIX⁴⁷ pero “hasta antes de 1900, la producción de petróleo crudo en México fue insignificante y se caracterizó, entre otras cosas, por la estrechez de recursos financieros por parte de quienes se involucraron en este negocio, mexicanos o extranjeros” (Álvarez, 2006: 20).

No obstante, esta la actividad de la *industria petrolera* durante el siglo XVIII permitió la “localización de lo que a la postre serían las zonas más importantes de yacimientos⁴⁸, base de los auges petroleros del siglo XX (Álvarez, 2006: 21). En este sentido, a pesar de que el petróleo ha sido determinante en la vida de México desde las primeras décadas del siglo XX” (Gil, 2008: 33), este apartado estará acotado desde lo que se conoce como **Segunda Edad de Oro del Petróleo** hasta el siglo XXI porque “el auge de la actividad petrolera se ubica a partir de 1977 cuando las reservas y la explotación del recurso se incrementaron significativamente” (CEFP, 2009: 5).

También fue durante este periodo⁴⁹ cuando “a través del gasto público, del endeudamiento externo y de la renta petrolera se buscó dotar de una nueva dinámica a un modo de desarrollo agotado sin lograr aportar soluciones reales a una crisis de tipo estructural” (de la Vega, 1999: 105). El “auge petrolero generó un crecimiento sin precedentes en la industria petrolera, como la transferencia de ingresos de Pemex al sector público mediante ingresos” (Castillo, 2003: 74), ya que “el descubrimiento y explotación de abundantes recursos petroleros restablecieron la confianza en los mercados internacionales” (Moreno-

⁴⁷ Según González (2006), en 1860 con la explotación rústica de chapopoterías en el Cerro del Tepeyac y la Colegiata por el Ing. Antonio del Castillo; mientras que para Álvarez (2006), en 1883 con el descubrimiento de un yacimiento superficial por el cura Manuel Gil y Sáenz cerca de Tepetitlán, Tabasco.

⁴⁸ La *Faja de Oro*, al norte de Veracruz, y los campos de Reforma, en Tabasco

⁴⁹ De acuerdo con Leos (1999), de 1977 a 1981, Pemex tuvo un gran auge económico, al registrar su PIB a una tasa de crecimiento 17.1 por ciento anual

Brid y Ros, 2010: 33) y este hecho, a su vez, “empujó a la economía nacional a un proceso de expansión” (CEFP, 2009: 5).

Destaca el que “durante las diversas gestiones presidenciales se le ha dado un distinto rumbo tanto a la política petrolera como a la industria de este rubro, porque las necesidades de la economía de México no han sido las mismas en cada sexenio” (Oliver, 2005: 19), es decir “los cambios en la naturaleza del ejercicio del poder determinaron la naturaleza de la actividad petrolera y en parte estuvieron determinados por ésta” (Meyer y Morales, 1990: 11). En este sentido, tras la expropiación el desarrollo en la industria petrolera es “una combinación específica de derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo con una organización de la industria centrada en un monopolio de Estado” (de la Vega, 1999: 95).

Si bien “desde finales de los años treinta del siglo pasado fue uno de los sectores más dinámicos de la economía” (Castillo, 2003: 4), sería décadas más tarde cuando el petróleo se convertiría en el principal vínculo de las relaciones económicas con el exterior y en el principal generador de crecimiento económico pues “los años setenta y los principios de los ochenta estuvieron dominados por los grandes descubrimientos en las cuencas del sureste y la expansión acelerada de la capacidad productiva” (Lajous, 2007: 82).

Como se ha mencionado, en 1966 las exportaciones petroleras “se detuvieron totalmente y en 1973, cuando se iniciaba la llamada “crisis energética” con el alza espectacular de los precios internacionales del petróleo, México se convirtió en un país importador neto de petróleo” (de la Vega, 1999: 109). No obstante, México se convirtió en uno de los principales productores a nivel mundial, “en el año 1974, se alcanzó la autosuficiencia petrolera” (Castillo, 2003: 71) e incluso hubo un incremento sustancial en las reservas de producción y exportaciones petroleras en un contexto internacional en el que “a partir de

1973, el precio del petróleo inició una subida espectacular, inédita en los mercados internacionales” (Millán, 2007: 107)⁵⁰

Al ser el petróleo “considerado patrimonio nacional, su exportación tenía que beneficiar, en primera instancia, al encargado de administrar dicho patrimonio el Estado” (Castillo, 2003: 68); motivo por el cual se dio un “giro radical a la política petrolera, que anteriormente se orientaba básicamente a satisfacer la demanda interna y a industrializar en el país los volúmenes requeridos” (Cárdenas, 2007: 65) y México se convirtió en un relativamente importante exportador petrolero neto en las postrimerías del sexenio de Luis Echeverría [1970-1976] y durante la administración de José López Portillo [1976-1982].

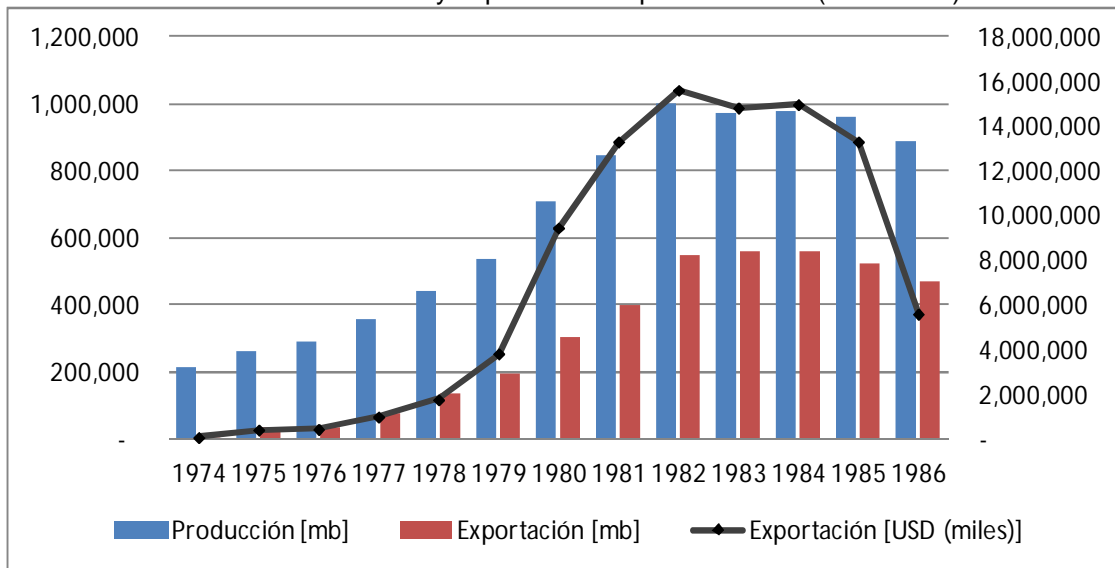
Tabla 10

Producción y exportación de petróleo crudo (1974-1986)				
Año	Producción		Exportaciones	
	Miles de barriles	Miles de barriles	USD (Miles)	
1974	209,855.0	5,804	61,900	
1975	261,589.0	34,383	393,600	
1976	293,117.0	34,456	420,000	
1977	358,090.0	73,730	987,300	
1978	442,607.0	133,262	1,760,000	
1979	536,566.0	194,472	3,811,300	
1980	708,593.0	302,956	9,449,338	
1981	844,241.0	400,778	13,297,244	
1982	1,002,436.0	544,614	15,615,871	
1983	972,907.5	561,005	14,821,265	
1984	979,842.5	558,395	14,977,702	
1985	960,132.5	525,252	13,304,575	
1986	886,110.5	470,697	5,582,017	

Fuente: Producción (1974-1981) de Anuario estadístico (Pemex, 1988)
 Producción (1982-1996) de Anuario estadístico (Pemex, 1990)
 Exportaciones del Ing. Manuel Aguirre Botello

⁵⁰ Según el mismo autor, el crudo se cotizó en alrededor de los 30 dólares por barril durante estos años (que trasladado a precios actuales, tendría un equivalente aproximado de entre 66 y 68 dólares)

Gráfica 7. Producción y exportación de petróleo crudo (1974-1986)



Fuente: Elaboración propia

Estos hechos modificaron el transcurso de la *economía mexicana* pues “la capacidad técnica y empresarial que la industria nacional había desarrollado en cuarenta años, permitieron convertir aceleradamente el potencial natural en recursos económicos” (Castillo, 2003: 5), con los cuales “la economía se recuperó y tuvo un gran auge de 1978 a 1981, a partir del dinamismo del gasto e inversión pública” (Leos, 1993: 47) ya que, “de cara a la profunda crisis fiscal del Estado mexicano, la gran producción petrolera y el elevado volumen de las exportaciones de crudo se destinan a la recaudación de ingresos fiscales para el gobierno federal” (Gil, 2008: 35).

El gobierno de Luis Echeverría [1970-1976], bajo la encomienda del “desarrollo compartido, utilizó políticas expansivas del gasto público, sin embargo los déficits de las finanzas públicas y de la cuenta corriente no se hicieron esperar y condujeron a la devaluación de 1976” (de la Vega, 1999: 112) tras 22 años de paridad cambiaria fija. Debido a las considerables exportaciones petroleras, “a finales de los años setenta se restaura la liquidez internacional, se estabiliza el tipo de cambio, se empieza a reconstruir el ahorro interno” (Castillo, 2003: 5) y “a principios del decenio de los ochenta, en México se discutía cómo administrar la abundancia y la manera de utilizar los excedentes petroleros para promover el desarrollo” (Alarco, 2006: 931).

El *auge petrolero* no sólo se reflejó en términos financieros en la *economía mexicana* pues “el descubrimiento de nuevas reservas petroleras le dio un nuevo margen de maniobra al gobierno de López Portillo. El petróleo como herramienta de desarrollo estimuló la generación de empleos, la aplicación del gasto público y la reactivación de la inversión pública” (Castillo, 2007: 64). Además, el desarrollo de la industria petrolera “impactó a otros sectores productivos: la petroquímica derivada, los fertilizantes, la industria metal mecánica y también la agricultura, la construcción, la ingeniería, el transporte y mucho más, atrajo inversiones privadas y públicas, y contribuyó a la generación de empleos y al desarrollo de diversas regiones del país” (Cárdenas, 2007: 64).

Sin embargo, se generó un escenario riesgoso al permitir “que el equilibrio externo y las finanzas públicas estuvieran dependiendo, en su gran mayoría, de los ingresos por hidrocarburos” (Millán, 2007: 87) ya que “se generalizó la idea en las esferas gubernamentales de que la aparición de una nueva fuente de divisas podía modificar los estrangulamientos que habían alcanzado un rango estructural (en el sector externo y en las finanzas públicas)” (de la Vega, 1999: 117-118).

Cuadro 22

<i>Economía petrolizada (80's)</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzas públicas dependientes de los ingresos por actividad petrolera ▪ Cuentas externas desequilibradas ▪ Consumo energético basado en hidrocarburos ▪ Endeudamiento externo creciente a tasas variables y volátiles ▪ Sector industrial poco competitivo y orientado a la demanda interna

Fuente: Modificación propia del original de Julio Millán

La economía mexicana se benefició en el corto plazo del escenario creado por el *auge petrolero*: entrada de divisas e ingresos fiscales por los altos precios de exportación de la mezcla mexicana, favorables tasas de interés internacionales y razonable acceso a créditos). Sin embargo se trataba de un “auge petrolero pasajero, pero que tuvo consecuencias muy importantes en varios aspectos de la economía y la sociedad” (de la Vega, 1999: 116) pues “cuando el mercado petrolero empezó a debilitarse en 1981 y las tasas de interés externas saltaron drásticamente hacia arriba” (Moreno-Brid y Ros, 2010: 189) el considerable servicio de la deuda y la drástica interrupción de créditos en el mercado mundial de capitales inaugurarían la ***crisis de la deuda***.

De esta manera, “durante la administración del presidente López Portillo y como resultado de la fuerte caída en los precios del petróleo en 1981 y una política fiscal muy laxa durante toda su administración, México se declaró en suspensión de pagos de la deuda externa a fines de 1982” (Amieva-Huerta, 2010: 267) y se vio obligado “a recortar de inmediato su gasto y acudir al endeudamiento de corto plazo” (Castillo, 2003: 72). Fue así como la idea de “que los altos y crecientes precios del petróleo serían un fenómeno permanente en la economía mundial, tuvieron una función importante en la crisis de la deuda de 1982 y en las dificultades económicas que caracterizaron la década perdida” (Moreno-Brid y Ros, 2010: 28).

“El error fue dejar al resto de la economía abandonada, sin motivación, inversión, innovación y competitividad” (Millán, 2007: 97) ya que “los problemas y desequilibrios de la industria petrolera no eran simples expresiones coyunturales, eran el resultado de un tipo particular de gestión del petróleo y de su inserción en la economía” (de la Vega, 1999: 111). “El presidente Miguel de la Madrid tomó posesión de su cargo en circunstancias económicas y financieras críticas” (Castillo, 2003: 74) pues en su sexenio [1982-1988] debían cubrirse los servicios de una elevada deuda externa en un contexto donde había “una petrolización del aparato productivo, del comercio exterior y de las finanzas públicas” (de la Vega, 1999: 97).

La política económica planeada fue alterada cuando “los ingresos del gobierno se desplomaron como consecuencia de los menores ingresos de Pemex, ya que la entrada de divisas por exportación del crudo se redujo” (Castillo, 2003: 76) e impactó negativamente a la economía. El “derrumbe de los precios internacionales de petróleo a principios de 1986⁵¹, que redujo 50% los ingresos de la exportación de México por este rubro, fue enfrentado reforzando el ajuste fiscal y acelerando el ritmo de depreciación del tipo de cambio” (Moreno-Brid y Ros, 2010: 203).

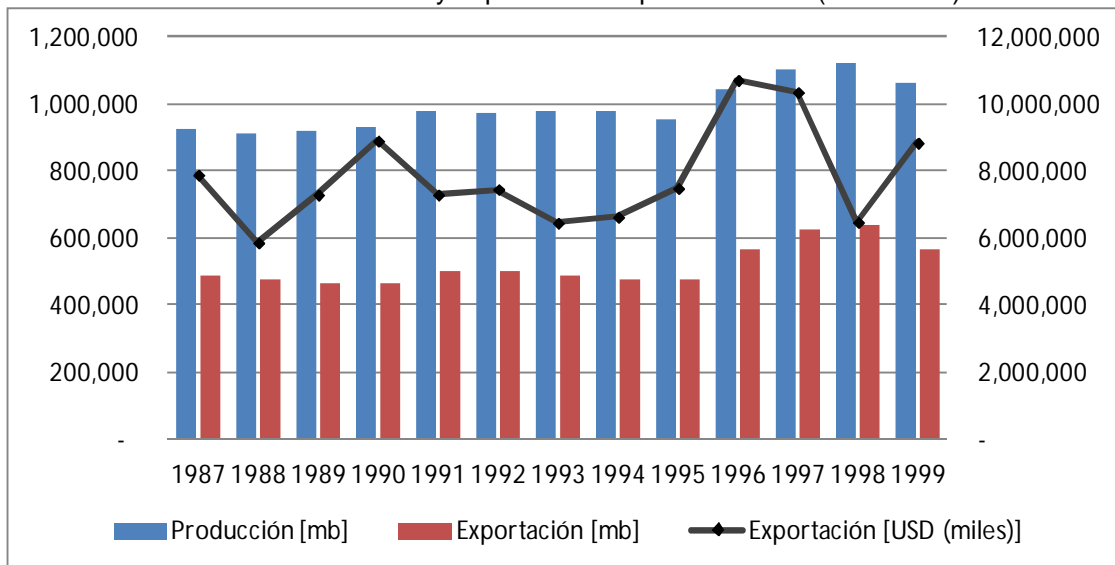
⁵¹ Según Leos (1993), el precio promedio del petróleo pasó de 25.33 dólares por barril en 1985 a 11.86 dólares en 1986

Tabla 11

Producción y Exportación de petróleo crudo				
Año	Producción		Exportaciones	
	Miles de barriles	Miles de barriles	Miles de barriles	USD (Miles)
1987	927,319.0		490,946	7,875,972
1988	914,909.0		478,251	5,854,035
1989	917,354.5		466,358	7,281,018
1990	930,020.0		466,148	8,899,865
1991	976,667.0		499,569	7,286,178
1992	973,710.5		500,601	7,448,137
1993	975,645.0		488,055	6,441,032
1994	980,025.0		477,209	6,624,096
1995	955,205.0		476,493	7,479,622
1996	1,043,170.0		565,043	10,704,023
1997	1,103,103.0		628,068	10,340,098
1998	1,120,732.5		635,548	6,465,616
1999	1,060,700.0		567,024	8,829,501

Fuente: Producción (1987) de Anuario estadístico (Pemex, 1990)
 Producción (1988-1998) de Anuario estadístico (Pemex, 1999)
 Producción (1999) y exportaciones del Ing. Manuel Aguirre Botello

Gráfica 8. Producción y exportación de petróleo crudo (1987-1999)



Fuente: Elaboración propia

“Desde el estallido de la crisis de la deuda, en 1982, la economía mexicana se embarcó en cambios que transformaron su modelo de desarrollo” (Puyana, 2009: 95) en busca de la competitividad internacional (evitar o disminuir rezagos ante las

cambiantes condiciones a nivel internacional). Para ello, se buscó una estrategia de corrección de la estructura económica del país pues “la modernización económica del país se concibió como un proceso continuo de esfuerzos que contemplaran la innovación y adaptación de tecnologías” (Leos, 1993: 56).

En las administraciones de Miguel de la Madrid [1982-1988] y Carlos Salinas de Gortari [1988-1994], “las políticas públicas experimentaron una reorientación fundamental bajo el signo de la apertura y de la liberalización y la industria petrolera entró en un proceso de reestructuración” (de la Vega, 1999: 149) en el cual el Estado mantendría la propiedad y control de los hidrocarburos. Se pretendía modernizar la *economía mexicana* para retomar el crecimiento económico con estabilidad (de precios, cambiaria y externa) y equidad.

Cuadro 23

Cambios estructurales (90's)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducción sustancial de la <i>intervención estatal</i> en la actividad económica, tomando el papel de promotor y no de actor ▪ Sustitución del esquema de <i>economía cerrada y protegida</i> por una <i>economía abierta</i> (dinámico sector externo) y <i>multilateral</i> (firma de tratados comerciales) ▪ <i>Inversión extranjera directa</i> en diversos sectores y transformación de empresas productoras en importadoras y comercializadoras ▪ Diversificación y modernización del <i>aparato productivo</i> (áreas clave como campo, pesca e infraestructura) para elevar su eficiencia y competitividad ▪ Ajustes selectivos en la <i>oferta monetaria</i> el <i>tipo de cambio nominal</i> ▪ Reestructuración del <i>endeudamiento externo</i> y equilibrio en las <i>finanzas públicas</i> (mediante contracciones deliberadas del <i>gasto público</i>) ▪ <i>Liberalización</i> de precios y tarifas públicos, tasas de interés y tipo de cambio, así como instrumentación de <i>políticas de concertación</i> de precios y salarios ▪ Exportaciones diversificadas (TLCAN, maquila y sector metalmecánico), destacando el impulso a las <i>no petroleras</i>

Fuente: Modificación propia, con información de Héctor Leos, del original de Julio Millán

Las principales “*reformas estructurales* fueron: una mayor apertura comercial de la economía hacia el exterior; redimensionamiento del sector público y de las reglamentaciones de este sector, privatizando gran número de empresas de intervención estatal e iniciando la reestructuración de las empresas estatales de carácter estratégico” (Leos, 1993: 59). Respecto a la industria petrolera, “se impone a Petróleos Mexicanos un régimen fiscal que priva al organismo de recursos para invertir en su expansión y en un adecuado mantenimiento de las instalaciones, y el ingreso que genera la exportación se

convierte en fuente principal de la recaudación del Estado” (Cárdenas, 2007: 65), en un contexto de creciente demanda nacional de combustibles y de una actividad industrial orientada en estimular las exportaciones.

En esta etapa de modificaciones⁵², “al disminuir la presencia del Estado en la vida económica y al hacer depender sus finanzas de la renta petrolera, los gobiernos neoliberales han reducido intencionadamente su autonomía en la toma de decisiones y han hecho depender al país cada vez más de factores externos –políticos, económicos y culturales–” (Cárdenas, 2007: 65). Prueba de ello es que, con todo y **reformas estructurales**, la volatilidad del mercado petrolero mundial impactó la *economía mexicana* en las postrimerías de esta década “con la baja en los precios del energético, provocando secuelas recesivas e inestabilidad en las finanzas públicas” (CEFP, 2009: 14) y “el gobierno en su plan conservador tuvo que hacer un reajuste al gasto por la problemática del precio del petróleo, fue así que se afectaron programas de educación, desarrollo social e infraestructura” (Castillo, 2003: 102).

2.3.1 La industria petrolera como principal fuente de ingresos públicos Durante la **Segunda Edad de Oro del Petróleo** “el principal mecanismo de transmisión de los efectos derivados de variaciones en el precio o volumen de exportación de petróleo en nuestra economía es a través de su impacto en las finanzas públicas” (Castañeda y Villagómez, 2008: 16). Entre 1975 y 1982, la participación de los *ingresos petroleros* en los *ingresos públicos totales* promedió 18.9 puntos porcentuales, destacando que de 1981 a 1982 el porcentaje de impuestos por venta de gasolina incrementó 5.3 puntos mientras que de 1979 a 1980 los impuestos pagados por Pemex aumentaron 12.3 puntos.

Tabla 12

Participación (%) de los <i>ingresos petroleros</i> en los <i>ingresos públicos totales</i>				
Año	Impuestos a hidrocarburos		Ingresos petroleros	Ingresos no petroleros
	Venta de gasolina	Pemex		
1975	4.6	6.8	11.4	88.6
1976	4.2	4.8	8.9	91.1
1977	4.6	7.9	12.5	87.5

⁵² Donde, siguiendo a Colmenares (2008), el *gasto público* como proporción del PIB pasó de 28% en 1981 a 18% en 1994

1978	4.1	8.7	12.6	87.4
1979	3.5	11.7	15.2	84.8
1980	2.5	24.0	26.5	73.5
1981	2.2	24.5	26.7	73.3
1982	7.5	29.4	37.3	62.7

Fuente: Modificación propia al original de Jaime Mario Willars

En la **Tabla 12** es posible observar que “desde mediados de la década de los años 70, México ha sido cada vez más dependiente de los ingresos generados por la industria petrolera, en particular aquellos que se refieren a lo que se obtiene como producto de la exportación del petróleo” (Domínguez, 2007: 113) “los cuales no fueron utilizados de la manera más eficiente. Inclusive, éstos permitieron posponer decisiones de política económica en otras áreas” (Willars, 1984: 22).

Entre 1983 y 1991, la participación de los *ingresos petroleros* en los *ingresos del gobierno federal* ascendió al promediar 38 puntos porcentuales. Sin embargo, “el debilitamiento del mercado petrolero internacional para la economía mexicana era claro, ya que Pemex contribuía con la tercera parte de los ingresos totales del gobierno federal y al mismo tiempo, la inestabilidad e incertidumbre que existía en el mercado petrolero internacional, hacían cada vez menos fácil la adopción de una política de comercialización externa del crudo mexicano, independiente de los demás países productores” (Castillo, 2003: 74).

Tabla 13

Ingresos petroleros como porcentaje de los totales		
Año	Ingresos del gobierno federal (%)	Ingresos de Pemex (%)
1983	47.1	59.8
1984	46.5	61.7
1985	45.0	61.6
1986	38.3	64.9
1987	43.3	70.6
1988	35.0	75.3
1989	31.8	77.3
1990	30.0	63.3
1991	25.2	72.1

Fuente: Elaboración propia con información de Héctor Leos Chávez

Bajo este contexto, la **Tabla 13** resalta la caída de los *ingresos petroleros* como porcentaje de los *ingresos del gobierno federal* de 1985 a 1986 por 6.7 puntos debido al desplome del precio del petróleo, hecho que “deterioró dramáticamente los términos de intercambio de la economía mexicana, y acabó con buena parte de las reservas internacionales del país además de debilitar severamente sus ingresos fiscales” (Moreno-Brid y Ros, 2010: 197). Ante ello “la política fiscal se ajustó mediante la elevación de los precios internos del petróleo y de los ingresos no petroleros, así como por la reducción de los gastos reales de capital” (Ayala, 2001: 121). Además de 1987 a 1988 disminuyó en 8.3 puntos a pesar de que los *impuestos a hidrocarburos* como porcentaje de los *ingresos de Pemex* aumentaron.

Con base en la **Tabla 14**, entre 1992 y 1999, la participación de los *ingresos públicos* derivados de la industria petrolera promediaron 29.9%, reflejando que “el itinerario de *despetrolización* del sector externo y en general de la economía no fue acompañado por un proceso similar en el frente de la hacienda pública. Por el contrario, la dependencia de los ingresos públicos de los petroleros no sólo se mantuvo sino que se reforzó” (Gutiérrez, 2006: 21).

Tabla 14

Ingresos petroleros como porcentaje de los totales		
Año	Ingresos petroleros (%)	Ingresos no petroleros (%)
1992	24.5	75.5
1993	26.3	73.7
1994	25.7	74.3
1995	33.2	66.8
1996	35.7	64.3
1997	33.9	66.1
1998	29.8	70.2
1999	30.1	69.9

Fuente: Elaboración propia con base en la SHCP

En el Siglo XXI, “México vivió la coyuntura internacional más favorable que haya registrado la historia moderna del país, derivada de los altos precios que alcanzó el petróleo, así como los elevados volúmenes de producción que se lograron” (Gil, 2008: 36) este hecho ha representado *ingresos excedentes* para el *sector público mexicano*. De acuerdo con la **Tabla 15**, entre 2000 y 2012, el promedio anual de *Ingresos*

presupuestarios del sector público ascendió a 2,256,412.2 millones de pesos, de los cuales 770,352.1 millones de pesos son *ingresos petroleros*.

De tal forma que los *ingresos petroleros* siguen siendo parte importante del financiamiento del Estado mexicano y, “en ausencia de otros factores, un contexto de precios externos favorables y una reducción gradual de la producción, podría mantener a la industria petrolera mexicana en una situación manejable, a pesar de su pobre desempeño” (Lajous, 2007:81); lo cual no es recomendable debido al *factor de riesgo* que implica la volatilidad que caracteriza al precio del petróleo crudo (ver **Anexo 2-E**) en el mercado internacional, es decir “no existe garantía alguna de que los precios del petróleo continuarán en estos niveles en años subsecuentes” (Moreno, 2006: 15).

Teóricamente se debería “aprovechar, lo mejor posible, los recursos naturales, la dinámica de los mercados y los mayores precios del petróleo crudo para el crecimiento y el desarrollo económicos de México” (Alarco, 2006: 931). Bajo esta línea, “anualmente la Secretaría de Hacienda efectúa diversas estimaciones al respecto teniendo en cuenta entre otros elementos: precio internacional del crudo, volumen a exportar y tipo de cambio respecto al dólar estadounidense” (González, 2008: 1). Sin embargo, la práctica de esta metodología provoca que si el *precio de mercado* queda por debajo del *precio fiscal*, el *gasto público* deba ser ajustado.

Al elaborar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, proceso detallado en el **Anexo 2-F**, de elaborar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la fórmula utilizada para dicho cálculo, tiende a subestimar el precio de la mezcla mexicana⁵³, “ya que resulta más fácil distribuir los recursos adicionales durante el ejercicio fiscal que recortar el gasto por debajo de las metas presupuestarias previstas en el PEF” (Moreno, 2006: 16).

⁵³ De acuerdo con el Artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, elaborará la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente, con un precio que no exceda el precio de referencia que se prevé en este artículo.

Tabla 15

Ingresos Presupuestarios del Sector Público													
Concepto	Miles de millones de pesos												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	1,178.8	1,271.4	1,387.2	1,600.3	1,771.3	1,947.8	2,263.6	2,485.8	2,860.9	2,817.2	2,960.4	3,271.1	3,517.5
Petroleros	385.5	386.6	410.0	533.4	637.4	726.5	861.3	880.7	1,054.6	874.2	973.0	1,101.9	1,189.5
Pemex	100.9	103.5	150.0	175.8	190.8	185.5	317.7	374.8	362.5	382.0	385.4	395.2	468.7
Gobierno Federal	284.6	283.1	260.0	357.6	446.6	541.0	543.6	505.9	692.1	492.2	587.6	706.6	720.7
Derechos a los hidrocarburos	196.1	187.6	140.5	250.7	354.4	469.2	577.7	549.2	905.3	488.1	641.5	849.3	923.3
Ordinario	196.1	187.6	140.5	250.7	354.4	469.2	529.0	481.8	798.5	422.7	554.1	738.2	789.1
Extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo	---	---	---	---	---	---	13.0	11.5	33.6	-0.6	6.6	24.2	19.6
Fondo de estabilización	---	---	---	---	---	---	35.4	55.4	71.5	63.8	77.1	81.2	106.2
Fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía	---	---	---	---	---	---	0.3	0.4	1.6	2.0	3.6	5.6	8.4
Para la fiscalización petrolera	---	---	---	---	---	---	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes	22.2	8.3	7.3	17.9	39.6	54.3	6.5	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IEPS	66.2	87.2	112.2	87.6	53.3	15.2	-42.2	-48.3	-217.6	3.2	-56.2	-145.7	-203.1
Impuesto a los rendimientos petroleros	---	---	---	1.5	-0.7	2.3	1.6	3.7	4.4	0.9	2.3	3.0	0.6
No petroleros	793.3	884.8	977.2	1,066.9	1,134.0	1,221.3	1,402.3	1,605.1	1,806.3	1,943.0	1,987.4	2,169.2	2,328.0
Gobierno Federal	583.7	656.1	729.3	775.3	823.6	871.5	1,015.2	1,205.4	1,357.8	1,508.2	1,492.4	1,613.6	1,731.7
Tributarios	515.5	567.7	616.1	679.0	716.8	793.0	930.7	1,047.3	1,207.7	1,125.4	1,314.3	1,436.7	1,517.0
ISR	258.8	285.5	318.4	337.0	345.2	384.5	448.1	527.2	562.2	534.2	626.5	720.4	758.9
IETU	---	---	---	---	---	---	---	---	46.6	44.7	45.1	47.2	42.2
IDE	---	---	---	---	---	---	---	---	17.7	15.9	8.0	-8.4	2.8
IVA	189.6	208.4	218.4	254.4	285.0	318.4	380.6	409.0	457.2	407.8	504.5	537.1	580.0
Producción y servicios	15.3	23.5	24.0	30.2	31.9	34.4	37.0	41.5	49.3	47.4	60.6	69.2	73.0
Importaciones	32.9	28.9	27.2	26.9	29.5	26.8	31.7	32.2	35.8	30.2	24.5	26.9	27.9
Otros impuestos	18.9	21.3	28.0	30.5	25.1	28.8	33.3	37.3	38.9	45.3	45.0	44.3	32.2
No Tributarios	68.2	88.4	113.3	96.3	106.8	78.5	84.5	158.1	150.1	382.8	178.1	176.9	214.7
Derechos	14.8	16.1	18.6	19.2	16.6	19.9	20.3	24.8	29.3	29.7	32.0	35.9	42.4
Aprovechamientos	46.1	65.6	89.4	71.9	84.8	51.3	57.2	126.5	114.0	346.4	141.9	136.3	166.0
Otros	7.3	6.6	5.3	5.2	5.4	7.4	7.0	6.8	6.9	6.7	4.2	4.7	6.2
Organismos y empresas	209.6	228.7	247.9	291.5	310.3	349.8	387.1	399.7	448.5	434.8	495.0	555.6	596.3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Tabla 16

Ingresos Presupuestarios del Sector Público													
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Petroleros/Total	32.7%	30.4%	29.6%	33.3%	36.0%	37.3%	38.0%	35.4%	36.9%	31.0%	32.9%	33.7%	33.8%
Tributarios*/Total	49.3%	51.5%	52.5%	47.9%	43.5%	41.5%	39.3%	40.2%	34.6%	40.1%	42.5%	39.5%	37.4%
No tributarios**/Total	24.3%	22.4%	18.8%	22.8%	28.3%	30.9%	29.5%	28.5%	36.9%	30.9%	27.7%	31.4%	32.4%
Tributarios/Gobierno Federal	67.0%	69.7%	73.6%	67.7%	60.6%	57.2%	57.0%	58.4%	48.3%	56.4%	60.5%	55.6%	53.6%
No tributarios/Gobierno Federal	33.0%	30.3%	26.4%	32.2%	39.4%	42.6%	42.9%	41.4%	51.5%	43.5%	39.4%	44.2%	46.4%

* Ingresos Tributarios+IEPS ** Derechos y aportaciones de Pemex **Fuente:** Elaboración propia

2.4 Actual Régimen Fiscal de Pemex “Pemex es una empresa petrolera, pero a diferencia de otras similares en el mundo tiene un carácter de paraestatal, lo que le confiere condiciones específicas para su actuación” (Gutiérrez, 2006: 27). De acuerdo con la fracción XIX del Artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Pemex es un organismo público de control presupuestario directo pues sus *ingresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos y sus egresos forman parte del gasto neto total*.

“Así, Pemex no tiene ingresos reales, pues de acuerdo a la Ley de Ingresos quien los tiene es la hacienda federal, y sus gastos, a su vez, se realizan con recursos federales presupuestarios” (Gutiérrez, 2006: 27). El régimen fiscal de Pemex vigente para el año 2012, detallado en el **Anexo 2-G**, está compuesto por el *Régimen ordinario*, el *Régimen especial* y los *Campos marginales*.

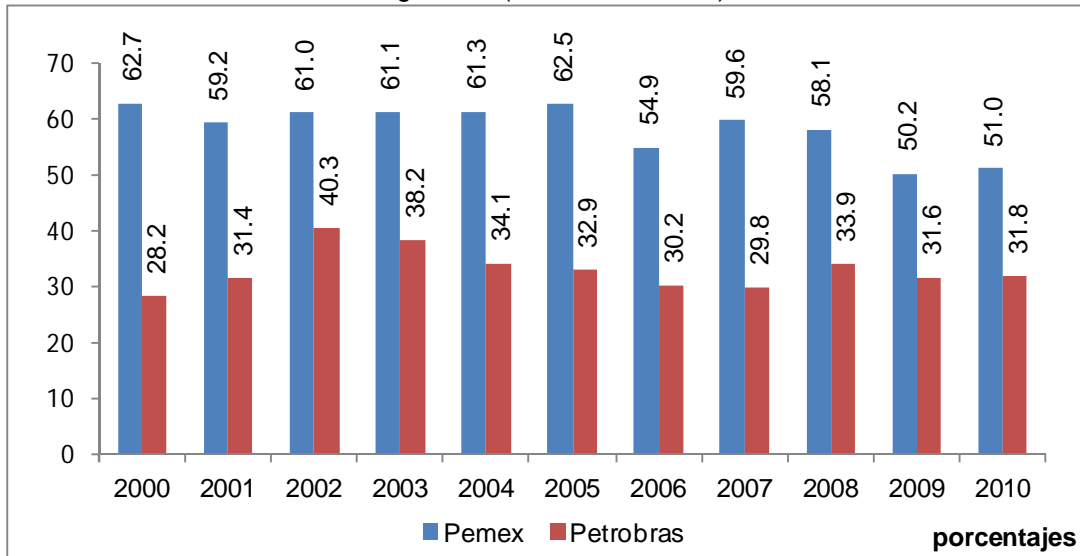
Está definido en el Capítulo XII sobre Hidrocarburos de la Ley Federal de Derechos quien “establece el esquema de contribuciones para Pemex-Exploración y Producción, el del resto de los organismos subsidiarios continúa establecida en la Ley de Ingresos de la Federación” (González, 2008: 12) destacando que “ninguna otra empresa petrolera o no petrolera está sujeta a un régimen fiscal similar al de Pemex en el mundo” (Gil, 2008: 35).

Y es que “como resultado del régimen fiscal al cual Pemex está sometido, la empresa reporta pérdidas contables. En efecto, en lo que va de la presente década, el rendimiento neto, entendido como la diferencia entre el rendimiento antes de impuestos menos los impuestos, derechos y aprovechamientos que paga Pemex, resultó negativo” (Caballero y Tello, 2008: 17), o bien provoca que ésta no tenga los recursos suficientes para inversión y/o modernización al apoderarse de su **excedente económico**.

Este último “equivale en la terminología actual al “rendimiento antes de impuestos, derechos y aprovechamientos” y se define como: ventas totales menos costo de ventas y menos gastos generales” (Caballero y Tello, 2008: 19). De acuerdo con la **Gráfica 9**, entre 2000 y 2010, la carga impositiva de Pemex promedia 58.3% (por 32.9% de Petrobras) de sus ventas totales. La *importancia fiscal* de la paraestatal mexicana (a diferencia de

Petrobras que está fuera del presupuesto federal) “se explica por la alta dependencia que tiene nuestro país hacia los ingresos petroleros y una política fiscal sumamente laxa y de privilegios fiscales que no logran incrementar los recursos del gobierno federal” (Huerta y Ruíz, 2012: 130).

Gráfica 9. Carga fiscal (Pemex-Petrobras)



Fuente (Pemex): Elaboración propia con base en Anuario Estadístico (Pemex, 2011)

Fuente (Petrobras): Porcentajes de Huerta y Ruíz (2012)

Esta situación es relativamente antigua pues “la contribución fiscal de Pemex prácticamente quedó delineada desde su creación. Cabe señalar que desde antes de la expropiación ya existían numerosas leyes impositivas que gravaban la actividad petrolera” (Gutiérrez, 2006: 21). Aunque no es objetivo del presente trabajo analizar la evolución⁵⁴ del **Régimen fiscal de Pemex**, es preciso mencionar que en los años donde “se reduce de manera significativa la rentabilidad operativa de Pemex, la institución fue sujeta a una cada vez mayor y severa carga fiscal, la que llegó a representar casi el 80 por ciento de los ingresos por ventas” (Leos, 1993: 91)⁵⁵.

⁵⁴ En todo caso véase, entre otros, Pemex (1996)/*Gerencia Corporativa Fiscal. Evolución del Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos, 1959-1996* y, CEFP (2009)/*Reformas al sector energético durante la LX Legislatura, 2006-2009*

⁵⁵ Siguiendo al mismo autor, para 1988, la rentabilidad de la empresa, expresada en unidades de ingresos por unidad de gasto de operación, se redujo a menos de la mitad: de 7.9 en 1984 a 3.7 en 1988

Si bien los cambios llevados a cabo a partir del año 2005 en la Ley Federal de Derechos han permitido reducir el porcentaje de sus ventas y recursos que debe canalizar al fisco⁵⁶, “este porcentaje de contribución sitúa a Pemex entre las empresas con mayor carga fiscal en el mundo” (González, 2008: 12). En suma, a pesar de los considerables ingresos de Pemex, “la realidad es que el régimen fiscal al que está sujeto, le impide conservar parte de dichos ingresos extras, ya que son transferidos vía diferentes impuestos al Gobierno Federal” (Domínguez, 2007: 115).

“La empresa se encuentra sujeta a un régimen especial, que en buena medida y en la práctica la hace más parecida a una dependencia directa gubernamental que a una entidad productiva del Estado coordinada por el gobierno federal” (Gutiérrez, 2006: 27). Al respecto “se han efectuado dos reformas en los últimos años que han aliviado relativamente las circunstancias que afectan al organismo, pero que distan mucho de ser la solución del problema” (Gil, 2008: 37-38).

1.5 Ingresos y excedentes petroleros: Los *ingresos excedentes* son definidos en la Fracción XXX del Artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como aquellos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades de control directo. Por su parte, “los ingresos petroleros excedentes son aquellos que provienen del petróleo y sus derivados, como son los derechos a los hidrocarburos y al gas natural, los aprovechamientos que se obtienen por la exportación de petróleo crudo y los impuestos a los derivados de dichos energéticos” (CEFP, 2006: 5).

Cuadro 24

Ingresos petroleros excedentes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los ingresos petroleros excedentes propios de Pemex, que son los mayores ingresos netos de la paraestatal que resultan de restar el pago de derechos a las ventas de crudo y gas y sus derivados ▪ Los del Gobierno Federal, que provienen de los mayores derechos cobrados a Pemex a través del Régimen Fiscal

Fuente: Ingresos del sector público: origen y distribución (SHCP, 2008)

⁵⁶ De acuerdo con Flores (2004), es denominado así el Estado considerado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo

En el presente siglo, “nuestro país ha enfatizado como un objetivo central el fortalecimiento de las finanzas públicas. En este marco se han implementado algunos mecanismos automáticos de ajuste a los gastos gubernamentales, que son activados ante cambios en los niveles de recaudación planeada” (Castañeda y Villagómez, 2008: 22). La conformación, destino y aplicación de “dichos ingresos cambió en 2000, año en el que se reguló de manera más estricta el destino de los recursos que se generaban por encima de los estimados y que no tenían un destino específico. Esta medida buscaba tener un mayor control de los ingresos excedentes” (CEFP, 2006: 5).

Además, “desde el ejercicio fiscal 2003, como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación –PEF-, se instituyeron diversos mecanismos para canalizar a las Entidades Federativas los recursos derivados de los ingresos excedentes que obtuviera el Gobierno Federal” (González, 2008: 4). Uno de ellos es el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, “cuya finalidad es generar una reserva que permita enfrentar posibles contingencias presupuestarias ocasionadas por una caída en los precios del petróleo, en la plataforma de producción o en el tipo de cambio, que pudieran dar origen a recortes presupuestarios” (CEFP, 2006: 6).

❖ Con base en la profundización hecha en el **Anexo XIV** al respecto, “la buena noticia es que México cuenta con un Fondo de Estabilización que capta el 25% de los ingresos extraordinarios. La mala está en el uso del mismo. Actualmente, no hay un órgano de control que garantice el uso de los excedentes a nivel estatal y municipal en proyectos de infraestructura” (Tapia y Carmona, 2007: 20).

No obstante, fue hasta que “se aprobó la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) en abril de 2006, durante la LIX Legislatura, que se tuvo una mayor certeza en cuanto al destino final de los ingresos excedentes. Esta nueva ley contiene los rubros en los que deben asignarse los recursos adicionales en caso de que el gasto no programable aumente durante el ejercicio fiscal, lo que facilita el seguimiento de los recursos petroleros” (Moreno, 2006: 17).

En conjunto, “la regulación de los ingresos excedentarios petroleros prevé la canalización de estos a fines específicos. A partir de la vigencia de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria en su artículo 19 se contempla la canalización de excedentes a

entidades federativas con la finalidad de fomentar equipamiento y obra pública regional” (CEFP, 2009: 26-27) en los términos presentados en el **Anexo 2-I**.

Mientras la *industria petrolera* corre el riesgo de no contar con la infraestructura necesaria para el suministro de energía primaria dado que en la última década el “monto sin precedente de ingresos del gobierno se destinó al gasto corriente, tanto a nivel federal como en los gobiernos locales” (Marcos, 2006: 56). El destino específico dado a los *ingresos petroleros excedentes* entre 2000 y 2008 se presentan en el **Anexo 2-J**.

Tabla 17

Destino de los ingresos petroleros excedentes	
Año	Destino
2000	Gasto no programable, Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros [FEIP] y amortización de la deuda
2001	No hubo excedentes petroleros
2002	Gasto programable (Compensar la caída en la recaudación de ISR, IVA, IEPS, bienes y servicios suntuarios e impuesto a la importación)
2003	Gasto no programable, FEIP, para mejorar el balance económico y transferencias a las Entidades Federativas
2004	Gasto programable (Compensar la recaudación programada de ingresos no petroleros), Infraestructura de PEMEX, Gasto no programable, FEIP, mejorar el balance y transferencias a las Entidades Federativas
2005	Gasto programable (Compensar la recaudación programada de ingresos no petroleros), Infraestructura de PEMEX y de las Entidades Federativas, Gasto no programable (mayor costo combustibles CFE y desastres naturales), FEIP y para mejorar el balance económico del sector público
2006	Gasto programable (Compensar principalmente la captación de ingresos propios de PEMEX, entre otros, y de desastres naturales); Infraestructura de PEMEX y de las Entidades Federativas; Gasto no programable, FEIP y para mejorar el balance económico
2007	Gasto no programable, FEIP, Fondo de Estabilización de los Ingresos de Entidades Federativas [FEIEF] y Fondo de Estabilización de los Ingresos de Pemex [FEIPemex]
2008	Gasto no programable, FEIP, Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura que establezca el PEF [PPIPEF], Programas y Proyectos de Inversión e Infraestructura de las Entidades Federativas [PPIIEF], Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos [PPIIPemex] y Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones [FARP]

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006)

Aunque “durante la administración del Presidente Vicente Fox se realizaron una serie de reformas relacionadas con la viabilidad financiera de PEMEX, como la creación del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, la dependencia de la administración pública hacia los ingresos petroleros no disminuyó. Al contrario, ésta fue en aumento” (Moreno, 2006: 9) y los recursos excedentes se destinaron “en gran medida al gasto corriente del gobierno federal; no se destinó a la inversión pública en infraestructura, ni tampoco a reservas de

estabilización o hacia actividades productivas que nos permitan sostener ese nivel de ingresos cuando la coyuntura de precios del petróleo se torne desfavorable” (Marcos, 2006: 48).

Conclusiones del Capítulo

Este segundo capítulo ha descrito a la *industria petrolera* con el objetivo de resaltar su importancia económica mundial tanto en términos energético-productivos como monetarios (exportaciones e importaciones). En el caso de nuestro país, esta temática fue enfocada a términos fiscales pues, durante el *auge petrolero de 1977-1981*, “los hallazgos de yacimientos petroleros generaron un desarrollo desigual entre los sectores integrantes de la economía pero el problema se concentró en las finanzas públicas” (CEFP: 2009, 6); y hasta nuestros días este *sector* funge como generador de *ingresos fiscales* y Pemex como uno de los principales *contribuyentes*.

Al tiempo de resaltar que la *petrolización de las finanzas públicas mexicanas* fue 33.9% de los *ingresos presupuestarios* entre 2000 y 2012, se ha mencionado que “más allá de que Pemex sea una empresa contribuyente más, dentro del diseño del conjunto presupuestario federal, los ingresos federales que produce son la primera base del cálculo del presupuesto federal” (Gutiérrez, 2006: 28) a pesar de que “el precio del crudo mexicano es una variable que escapa al manejo gubernamental y su ingreso y capacidad de gasto vienen a depender de las decisiones de los países con poder de mercado” (Puyana, 2009: 105).

Ha sido detallado el *contexto histórico* que da origen a la *industria petrolera mexicana* en general y a *Pemex* en particular, subrayando que “el Estado aseguró su participación directa en la industria petrolera y, además, le dio a esa participación la forma de un monopolio” (de la Vega, 1999: 80). También se ha presentado una breve reseña histórica sobre su evolución, concluyendo que “Pemex se ha caracterizado por ser la empresa paraestatal más importante para la vida político-económica de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que desde el momento de su creación en 1938 se convirtió en la dependencia petrolera nacional, misma que controlaría todos los rubros que corresponden a esta importante rama de la industria mexicana” (Oliver, 2005: 1).

Durante este periodo de industrialización para la *economía mexicana*, “Pemex tuvo que vender productos a bajo precio y otorgar subvenciones directas con el fin de promover el desarrollo industrial y agrícola del país, los transportes y la producción de electricidad” (de la Vega, 1999: 102) por lo que “una parte considerable de los ingresos petroleros se transfirió al resto de la economía en la forma de subsidios fiscales o subsidios cambiarios” (Willars, 1984: 64). Esta situación se modificó a mediados de la década de los años setenta, cuando se “intensificaron los trabajos de exploración en las antiguas cuencas marinas, particularmente a lo largo de la planicie costera del Golfo de México” (González, 2006: 84) y la explotación de los nuevos yacimientos permitió recuperar la autosuficiencia productiva, generación de divisas e ingresos fiscales.

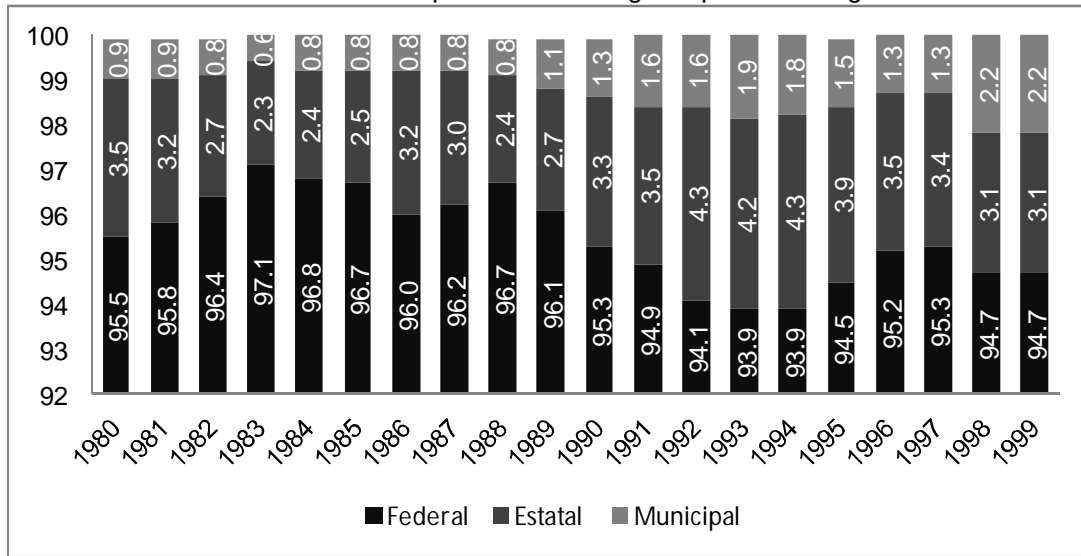
Se abordó el *Régimen Fiscal* al que está sujeta para denotar que “Pemex forma parte del sector paraestatal, es una entidad de control presupuestario directo, cuya administración de gasto y definición de ingresos se determinan en primera instancia por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” (Gutiérrez, 2006: 28); hecho que le resta autonomía de gestión y presupuestal. Contar con ellas “debería permitirle controlar directamente una parte del excedente económico después del pago de impuestos, derechos y aprovechamientos, que tendría como destino únicamente la conservación, expansión y modernización de la empresa, así como los gastos para la investigación y desarrollo” (Caballero y Tello, 2008: 19).

Capítulo 3: El peso de los ingresos petroleros y su impacto en las transferencias federales a los estados El presente capítulo tiene la encomienda de analizar el impacto económico de las variaciones del *componente petrolero* de los *ingresos presupuestarios del sector público mexicano* en las *participaciones federales* transferidas a las *entidades federativas* por medio del Ramo 28, entre 2000 y 2012; pretendiendo saber si esta distribución canaliza mayores recursos a las entidades federativas donde se lleva a cabo la *actividad extractiva petrolera*.

3.1 Evolución histórica y situación actual En los capítulos precedentes del presente trabajo han sido analizadas dos problemáticas: el **Capítulo 1** ha evidenciado la *dependencia presupuestal* que caracteriza a las *haciendas estatales mexicanas*, remarcando que las *participaciones federales del Ramo 28* representaron 34.8% de los *ingresos estatales* entre 2000 y 2012; mientras que el **Capítulo 2** ha descrito la *petrolización de las finanzas públicas mexicanas*, puntualizando en 33.9% el papel los *ingresos petroleros* en México.

Respecto a la primer problemática, en una *federación* como lo es México, “dada la coexistencia de diversos niveles de gobierno con atribuciones, funciones y competencias concurrentes, es necesario establecer la procedencia de los recursos; los gobiernos subcentrales deben de usar recursos propios o ajenos. La decisión implica autonomía o dependencia fiscal” (Cedillo, 2011: 22). En este sentido, “lo distintivo del caso mexicano es que parece situarse en un extremo. En lo que se refiere a la dependencia de los *niveles subnacionales* del gobierno federal el cual concentra 95% del gasto público total, cifra que se aproxima más a la que se registra en Chile, país con régimen unitario, que a la de otros regímenes federales como son Argentina, Canadá y Estados Unidos” (Ayala, 2001: 300).

Gráfica 10. Distribución porcentual del ingreso por nivel de gobierno



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP e INEGI

Aún cuando con la evolución del *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, vigente desde 1980, “se ha buscado mejorar los criterios de asignación de las participaciones entre estados y municipios” (Ayala, 2001: 381), basta con analizar los *ingresos* de cada orden de gobierno reflejados en la **Gráfica 10** para señalar “que la recaudación de los estados y municipios es muy baja en México, debido al alto grado de centralización económica” (Amieva-Huerta, 2010: XXXIV). Motivo que ha puesto en discusión la construcción de “un *nuevo federalismo* o un *federalismo auténtico*, que revierta la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, promueva la autonomía política de los estados y resuelva de manera más adecuada los desequilibrios regionales” (Díaz, 2002: 388).

Y es que bajo el marco del *federalismo fiscal mexicano* descrito en el Capítulo 1, “se permite que los estados que así lo deseen puedan convenir con la Federación en recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario, establecido en las leyes federales o en los convenios” (Ayala, 2001: 391); con lo cual, al ser la federación quien “fija las normas y en general reserva para su propio uso los impuestos más productivos, los gobiernos locales no suelen tener acceso a ingresos fiscales y fuentes de financiamiento que les liberen de la dependencia de las transferencias” (FAO, 2010: 15).

Por otra parte, en cuanto a la *petrolización de las finanzas públicas* resulta preciso destacar que en México, “el sector energético constituye un elemento importante para impulsar el

desarrollo económico del país. Esto se debe no sólo por la producción de insumos necesarios para la industria, sino también por los encadenamientos hacia atrás, derivados de su programa de inversiones, y hacia adelante, al impulsar nuevas actividades” (Willars, 1984: 21).

La industria petrolera, en particular, “es indispensable por su relevancia económica en el aparato productivo nacional, por su impacto como productor y proveedor de la energía primaria, de insumos y bienes estratégicos, por su gran capacidad de demanda de insumos y servicios, por su peso e importancia en las finanzas públicas, su relevancia en el comercio exterior, como contribuyente fiscal, generador de divisas y por su trascendencia en el desarrollo regional” (Leos, 1993: 115).

No obstante, es posible poner en discusión si “en la economía mexicana se encuentran similitudes con la “enfermedad holandesa” cuando se analizan los efectos que se generaron ante el descubrimiento de petróleo” (CEFP, 2009: 5), tomando en cuenta que tras la *expropiación petrolera* “el recurso por excelencia del suelo mexicano en lo que se refiere a exportaciones ha generado la mayor cantidad de ingresos para el país” (Oliver, 2005: 19).

Cuadro 25

La enfermedad holandesa

- Concepto utilizado en el *análisis económico* para ilustrar la *dependencia económica* de un bien, particularmente un recurso natural, al incrementar el flujo de divisas (inversión extranjera o comercio exterior) y general efectos no deseables en el desarrollo de otros sectores económicos. Tal fue el caso de Holanda en la década de los sesenta y setenta, cuando fueron descubiertos yacimientos de gas en el Mar Norte y hubo un considerable aumento en los flujos de inversión extranjera a dicho país, lo cual apreció su tipo de cambio y afectó la competitividad (y exportación) de sus mercancías.
- Entre los daños ocasionados por esta enfermedad destacan la *inestabilidad macroeconómica* y una consecuente desindustrialización de la nación dueña del recurso natural. Ante una deficiente planeación y administración en la explotación de los recursos naturales de una nación, como es el caso del petróleo, existe una entrada de divisas que aprecian el valor de la moneda. Ello ocasiona una reducción en la competitividad internacional de los bienes no petroleros producidos internamente, afectando a otros sectores.

Fuente: Elaboración propia basado en la revista Economía a debate y CEFP

Durante la **Segunda Edad de Oro del Petróleo**, México “pasó de una situación predominantemente rural a una nueva etapa marcada por la industrialización y la urbanización, en la cual la industria petrolera se encontró en el centro de un proyecto de desarrollo” (de la Vega, 1999: 89) pero “el modelo de crecimiento presentaba algunos síntomas de la “enfermedad holandesa”, síntomas que desempeñaron un papel importante en la creciente vulnerabilidad y fragilidad financiera de la economía” (Moreno-Brid y Ros, 2010: 182).

Y es que, si bien es cierto que en aquella época se lograron tasas de crecimiento considerables, “estos logros se realizaron sobre bases poco sólidas y dependientes de condiciones exógenas derivadas de las mayores exportaciones de petróleo y del endeudamiento externo, que terminaron por reproducir y profundizar las contradicciones estructurales, acrecentando la vulnerabilidad de la economía frente a este tipo de eventos” (Leos, 1993: 47).

Es decir, los efectos de corto plazo causados por el *auge petrolero de 1977-1981* “no mostraban el hecho de que el crecimiento económico nacional se desarrollaba con marcadas desigualdades sectoriales, lo que acarrearía importantes consecuencias sociales y económicas” (CEFP, 2009: 5). Una de ellas, por ejemplo, radica en que “durante el auge petrolero de los años 1977-81 cuando la participación del sector petrolero en el PIB pasó de 3.9% a 6.4%, alcanzando aún 13.1% en 1983, la industria y la agricultura retrocedieron” (de la Vega, 1999: 116).

Cuadro 26

Indicadores sobre la participación del sector petrolero (1975-1983)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De 6.8 a 36.3% de los ingresos fiscales del gobierno federal ▪ De 6.1 a 12.1% de la inversión total en la economía ▪ De 13.9 a 28.6% de la inversión pública total ▪ De 4.8 a 77.6% de las exportaciones de mercancías ▪ De 6.7 a 56.6% de la cuenta corriente

Fuente: Elaboración propia con información de Ángel de la Vega Navarro

Durante el periodo referido “en términos generales la inversión fue muy dinámica, su composición sectorial estuvo muy inclinada en favor de la industria petrolera y los sectores de comercio y servicios” (Moreno-Brid y Ros, 2010: 182), sin embargo “la reducción de la

inversión en la industria petrolera en los ochenta fue notablemente constante en comparación con el acelerado dinamismo observado” (Leos, 1993: 73). Por último, es preciso denotar que “aunque la enfermedad holandesa se identifica como un problema de pérdida de competitividad del sector exportador, en el caso de México, lo que generó el auge de la explotación del activo petrolero, fue un problema estructural en las finanzas públicas” (CEFP, 2009: 7).

Además de que su estudio rebasa los límites del presente trabajo, resulta “complicado aseverar que México sufre la Enfermedad Holandesa, pues se debe llevar a cabo una investigación más formal y estadísticamente convincente para efectivamente demostrar la presencia de tal padecimiento” (Tapia y Carmona, 2007: 18) desde aquel entonces y hasta nuestros días considerando que “México es un país que depende en gran medida de la exploración, explotación y venta de hidrocarburos como fuente de financiamiento” (Moreno, 2006: 9).

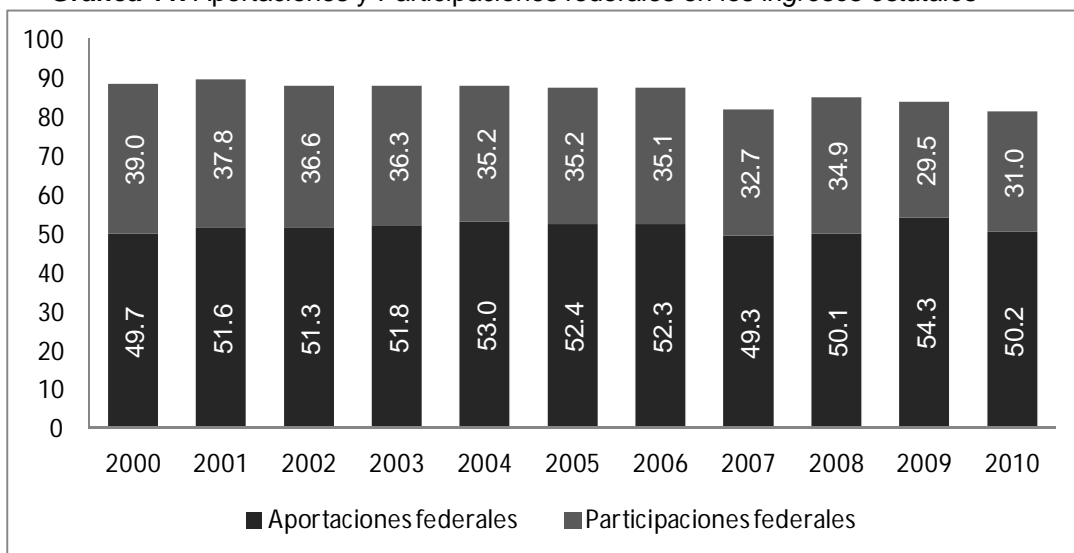
3.2 Impacto en la economía mexicana En primera instancia, se ha hecho mención a que “históricamente el país ha aspirado a contar con un verdadero sistema federal, sin embargo se ha venido desarrollando sobre una fuerte centralización de la vida económica, política, social y cultural. Como reflejo de esto, las decisiones y estructuras de la administración pública han consolidado rasgos centralistas en sus rutinas y procesos, operando planes y programas y asignando recursos públicos” (Pimentel, 2003: 20) a prioridades nacionales.

Si bien es cierto que “en los Estados federales la política financiera corre a cargo primordialmente de la autoridad central. En nuestro país, las grandes líneas de política económica son elaboradas e implementadas por el Ejecutivo Federal” (Faya, 2004: 35). El impacto de este hecho en la *economía mexicana* en su conjunto radica en que “el gobierno central ha disminuido la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales, aunque jurídicamente son entidades autónomas, los estados están sujetos a una regulación por parte de la federación para la toma de decisiones” (Ayala, 2001: 354).

En el primer capítulo fueron presentadas las *fuentes de ingreso de las entidades federativas* (ver **Cuadro 14**), destacando que “el ingreso estatal disponible contempla las fuentes propias y las federales. Las fuentes propias se caracterizan por su baja representatividad respecto al total de los recursos de las haciendas locales. Por su parte, los ingresos federales tienen dos características relevantes: primero, tienen una participación del componente petrolero elevado, lo que implica un factor de riesgo permanente y en segundo lugar son muy variables, esto en razón de la influencia del componente mencionado” (CEFP, 2009: 17-18).

De acuerdo con lo anterior, aún cuando “el ingreso local propio es la piedra angular de la descentralización fiscal porque establece un vínculo entre impuestos y beneficios que realiza la eficiencia y fomenta la responsabilidad local” (Spahn, 2002: 45), en nuestro país, las *haciendas estatales* tienen pocas fuentes de financiamiento propio (presentan una gran dependencia respecto de las *transferencias federales*) y su capacidad para el ejercicio y fiscalización de los mismos es limitada (a diferencia de las *participaciones federales*, las *aportaciones federales* únicamente requieren ser ejecutadas, su gasto es condicionado al ser transferidas etiquetadamente).

Gráfica 11. Aportaciones y Participaciones federales en los *ingresos estatales*



Fuente: Elaboración propia

El presente trabajo ha partido del término *dependencia presupuestal federal* y ha ejemplificado con el caso de las *participaciones federales* transferidas a las *haciendas*

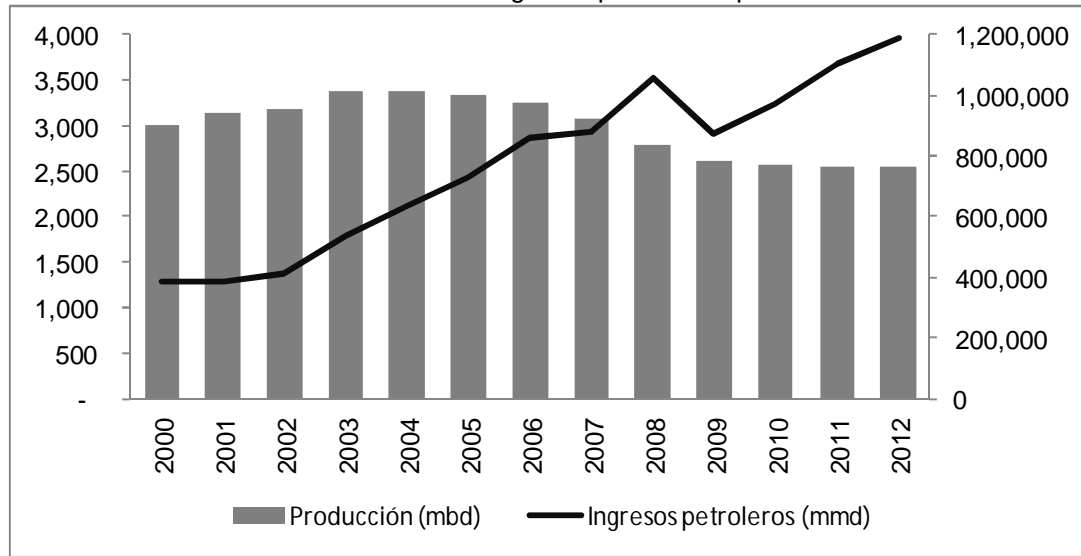
estatales por medio del *Ramo 28* que, entre 2000 y 2010, fueron la segunda fuente de *ingreso estatal* como lo refleja la **Gráfica 11**. Precisamente el *Ramo 28* será la variable utilizada al profundizar el análisis en el presente capítulo, ya que tiene como propósito “promover la coordinación fiscal, esto es, que no existan gravámenes federales, estatales o municipales sobre la misma materia” y “operar como un mecanismo equilibrador de recursos entre estados y municipios” (Ayala, 2001: 381).

Como se ha puntualizado anteriormente, el *Presupuesto de Egresos de la Federación* es el documento jurídico, contable y de política económica que contiene las disposiciones y principios presupuestales generales al indicar numérica y organizadamente todas las partidas de gasto público. Además, efectúa la **descentralización del gasto** recordando que “los ramos generales comprenden los recursos que son transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas y municipios. Asimismo contemplan los pagos correspondientes al servicio de la deuda y de los programas de apoyo financiero. Se les denomina Ramos Generales porque no hay un solo ejecutor directo identificado en el ejercicio del gasto correspondiente a las actividades que se realizan a través de estos ramos” (Cabrera, 2005: 24).

En segunda instancia, el petróleo es “un recurso agotable y no renovable y que adicionalmente es un *commodity* cuyo precio en el mercado internacional está expuesto a una alta volatilidad. En consecuencia, estamos frente a un flujo de ingresos incierto” (Castañeda y Villagómez, 2008: 16) y, sin embargo, continúan siendo la base del *presupuesto federal*, destacando “que en 2005, los recursos petroleros representaron casi 40 por ciento de los ingresos del sector público, con lo que la dependencia de éste hacia el petróleo llegó a su máximo nivel” (Moreno, 2006: 11).

Aunque pudiera pensarse que “la declinación de la producción de crudo está conduciendo a situaciones económicas y fiscales de extrema gravedad” (Cárdenas, 2007: 69) en el Siglo XXI, la realidad es distinta específicamente a partir de 2007. Siguiendo la **Gráfica 12**, los *ingresos petroleros* recaudados por el *sector público mexicano* han incrementado a pesar de la tendencia decreciente de la producción nacional petróleo crudo.

Gráfica 12. Relación ingresos-producción petroleros



Fuente: Elaboración propia

3.2.1 Perspectiva general Dado que no se ha incrementado la eficiencia de la recaudación fiscal, “la incapacidad de los Gobiernos federal, estatales y municipales para allegarse los ingresos presupuestarios suficientes para hacer frente a sus obligaciones y responsabilidades” (Caballero, 2009: 10) ha traído consigo el descenso de los *ingresos tributarios* (como puede observarse en la **Tabla 18**); los cuales “se han parcialmente compensado mediante los recursos extraordinarios que la producción y exportación de petróleo le proporciona al fisco federal” (Tello y Hernández, 2010: 37).

Tabla 18

Peso relativo de los ingresos tributarios		
Año	Ingresos tributarios/Ingresos del sector público presupuestario	Ingresos no tributarios/Ingresos del sector público presupuestario
2000	49.3%	24.3%
2001	51.5%	22.4%
2002	52.5%	18.8%
2003	47.9%	22.8%
2004	43.5%	28.3%
2005	41.5%	30.9%
2006	39.3%	29.5%
2007	40.2%	28.5%
2008	34.6%	36.9%
2009	40.1%	30.9%
2010	42.5%	27.7%
2011	39.5%	31.4%
2012	37.4%	32.4%

Año	Ingresos tributarios/Ingresos del Gobierno Federal	Ingresos no tributarios/Ingresos del Gobierno Federal
2000	67.0%	33.0%
2001	69.7%	30.3%
2002	73.6%	26.4%
2003	67.7%	32.2%
2004	60.6%	39.4%
2005	57.2%	42.6%
2006	57.0%	42.9%
2007	58.4%	41.4%
2008	48.3%	51.5%
2009	56.4%	43.5%
2010	60.5%	39.4%
2011	55.6%	44.2%
2012	53.6%	46.4%

Fuente: Elaboración propia

Al analizar la **Tabla 18**, donde los ingresos *tributarios* incluyen el IEPS mientras que los *no tributarios* contemplan derechos y aportaciones de Pemex, destaca que la participación de los **ingresos tributarios** ha disminuido debido a que “el sistema tributario, más allá de una mayor eficiencia administrativa, sigue adoleciendo del enorme defecto de procurar una débil recaudación tributaria” (Calzada, 2006: 10). Tomando en cuenta “el papel que viene cumpliendo Pemex como eje de las finanzas públicas” (Gutiérrez, 2006: 16), la magnitud de los *ingresos petroleros* (respaldados por el **Régimen Fiscal de Pemex**) de alguna manera ha retrasado la elaboración de una *reforma fiscal* que eficiente la recaudación de los *recursos* necesarios para el Estado y sus necesidades de gasto.

Así, “la reducida carga tributaria de México contribuye a que el gasto público resulte insuficiente para hacer frente tanto a los compromisos financieros del Gobierno como a los graves rezagos sociales y productivos que se observan en nuestro país” (Caballero, 2009: 14). Por su parte, los **ingresos no tributarios** “durante este periodo aumentaron su participación respecto al total de ingresos. Este hecho indica una continua dependencia del gasto público respecto a los ingresos petroleros” (Moreno, 2006: 12).

3.3 Impacto en los ingresos estatales Como se ha destacado previamente, uno de los principales problemas “que enfrenta el país actualmente es precisamente la insuficiencia de la recaudación tributaria del Gobierno Federal. Para algunos, el incremento de los ingresos del sector público por este medio permitiría hacer frente a los múltiples rezagos sociales y productivos que hoy día tiene el país” (Caballero, 2009: 10), así como a la *marginación presupuestal* de estados y municipios.

Para el caso específico de las *haciendas estatales mexicanas*, “los ingresos propios básicamente se refieren a impuestos y deuda, mientras que los ajenos tienen que ver con las transferencias entre niveles de gobierno teniendo la característica de ser condicionadas o discrecionales” (Cedillo, 2011:22). En esta línea, “los ingresos propios y las participaciones generalmente se destinan a cubrir el costo de los programas y los proyectos que diseñan e implantan los estados. Por el contrario, las transferencias federales sólo pueden aplicarse en los objetivos marcados por el Gobierno Federal” (Altamirano, 2008: 56).

En síntesis, para cumplir con sus “responsabilidades, los estados disponen de tres tipos de ingreso: i) ingresos propios, ii) participaciones federales y iii) transferencias de gasto federal” (Altamirano, 2008: 51). Respecto al primer inciso, aunque “el financiamiento de los presupuestos locales debe basarse entonces en fuentes de ingreso locales estables y en transferencias intergubernamentales invariables en teoría frente a los vaivenes del ciclo económico” (Spahn, 2002: 43), en nuestro país “los ingresos por fuentes propias de los gobiernos estatales y municipales de México representan una proporción muy pequeña de sus ingresos totales al ser comparados con los de otros países” (Ayala, 2001: 300).

El presente trabajo ha venido utilizando el segundo inciso, el **Ramo 28 (participaciones federales)**, porque son recursos que “se otorgan sin requisitos de aplicación con la finalidad de brindar ayuda fiscal a la entidad receptora” (Rabell, 2010: 36) y cuyos fondos se presentan en el **Anexo 3-A**.

Cuadro 27

Características de las participaciones federales	
1) Libre manejo y disponibilidad:	Los recursos federales son transferidos sin condición alguna (de entrega ni ejercicio) a las haciendas locales

- 2) Periodicidad:** En los primeros 25 días de cada mes la Federación entrega a los estados las participaciones, y éstos entregan lo que corresponde a los municipios en los cinco días posteriores
- 3) Delegación de facultades:** La coordinación fiscal, vía *convenios de colaboración administrativa*, establece los principios básicos para delegar la administración de ingresos federales a estados y municipios
- 4) Oportunidad:** El retraso en los plazos de pago dará lugar al pago de recargos e intereses, en los términos señalados por el Congreso
- 5) Seguridad:** Los procedimientos de integración y distribución de las participaciones funcionan bajo los principios y fórmulas de la Ley de Coordinación Fiscal y no en principios subjetivos

Fuente: Elaboración propia con información de María Jesús de Miguel Calzado

El hecho de escoger las **transferencias libres del Ramo 28** como variable de análisis responde a que “han sido de vital importancia en la conformación de las haciendas estatales y municipales. Tradicionalmente las transferencias federales han representado la principal fuente de recursos con que las entidades federativas y municipios cuentan para su desarrollo y financiamiento” (Patrón, 2008: 1). Además, siguiendo a Oates (1999), los programas de participaciones libres del gobierno central a los subnacionales representan el mecanismo ideal para combinar los beneficios de la centralización impositiva y la descentralización de gastos (citado por Rabell, 2010: 36) como es el caso del **federalismo fiscal mexicano** por medio de la coordinación fiscal⁵⁷.

Por el contrario, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las **aportaciones federales del Ramo 33** representan un *gasto etiquetado* al ser recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal; motivo por el cual representan una limitante para el **federalismo fiscal mexicano** debido a la complejidad de las fórmulas de distribución y la ausencia de “objetivos precisos a los que se orientan los recursos, lo que provoca una considerable discrecionalidad por parte del gobierno central” (Díaz, 2002: 400).

⁵⁷ La Federación mantiene la recaudación de impuestos progresivos y redistributivos

Las deficiencias del *federalismo fiscal mexicano* no son objetivo del presente trabajo, tampoco lo son las *aportaciones federales*, pero cabe señalar que aunque “el objetivo de la ayuda del Estado a las regiones y municipios en forma de subvenciones condicionadas es fomentar el gasto local en determinados servicios públicos” (Stiglitz, 2000: 665), se impide el *desarrollo institucional* y de *autonomía presupuestaria* con “la utilización de las transferencias destinadas a propósitos específicos reduce la capacidad de los gobiernos estatales o municipales de distribuir los recursos como ellos dispongan” (Cabrero y Martínez, 2002: 178).

Para cumplir con los objetivos de este capítulo y del presente trabajo en general, se hará una comprobación econométrica mediante tres *modelos doble log* que permitan conocer la magnitud del *impacto económico* de las variaciones de los *ingresos petroleros* como porcentaje de los *ingresos presupuestarios del sector público mexicano* en las *haciendas estatales* para, posteriormente, determinar cómo afecta este fenómeno a los *estados petroleros* y a los *no petroleros*.

❖ **Variables y supuestos:** La idea esencial del *análisis de regresión* es la *dependencia estadística* de una variable, la *variable dependiente*, en una (*análisis de regresión lineal simple*) o más (*análisis de regresión lineal múltiple*) variables, las *variables explicatorias*. En este caso, la **variable dependiente** serán las **participaciones federales del Ramo 28** y como *variables independientes (o explicatorias)* el **componente petrolero de las finanzas públicas** (porcentaje que representan los *ingresos petroleros* en los *ingresos presupuestarios del sector público mexicano*) y el **precio promedio de la mezcla mexicana** en el mercado petrolero mundial.

El presente trabajo ha destacado la importancia de la **Recaudación Federal Participable (RFP)** como “uno de los elementos esenciales en la distribución de los recursos del Sistema de Participaciones y de los Fondos de Aportaciones Federales, debido a que los fondos participables de las entidades federativas y municipios se calculan en proporción a ella” (Cabrera, 2005: 74). No obstante, la RFP no será considerada como *variable de referencia* en los *modelos econométricos* principalmente porque no es un indicador de la magnitud de la *petrolización de las finanzas públicas*, en su lugar se calculará el porcentaje que representan los *ingresos petroleros* de México en los *ingresos presupuestarios*.

También se han tenido presentes las *fórmulas* y *porcentajes* que implica la *conformación y distribución* de los recursos del **Ramo 28** y que ante una disminución en la RFP “como los porcentajes que representan las participaciones en ingresos

federales de estados y municipios como proporción de la RFP se mantienen constantes, ello provoca, también, menores ingresos para estos dos órdenes, vía participaciones, principal componente de sus ingresos fiscales ordinarios" (Calzada, 2006: 10). Sin embargo, dichas *fórmulas y porcentajes* se considerarán dadas en el modelo pretendiendo analizar las **participaciones federales** como un *monto total*.

❖ **Modelos econométricos:** Este *análisis* tiene por objeto estimar el *valor promedio* de la *variable dependiente* con base en los valores fijos o conocidos de la(s) *variable(s) explicatoria(s)*. La evolución mensual, entre 2000 y 2012, de las variables está recopilada en el **Anexo Estadístico I**, destacando que se utilizarán logaritmos para poder interpretar los resultados en términos de elasticidades.

- El primer *modelo econométrico* busca determinar la magnitud del *impacto económico* de las variaciones de los *ingresos petroleros* como porcentaje de los *ingresos presupuestarios del sector público mexicano* en las *participaciones federales* transferidas a las *haciendas estatales*. Mediante una **regresión lineal múltiple**, se obtiene la siguiente *función de regresión muestral*:

$$\hat{Y} = 7.691 - 0.128 \hat{lc\hat{p}} + 0.599 \hat{lp}$$

Donde \hat{Y} representa el logaritmo de las **participaciones federales**, $\hat{lc\hat{p}}$ el logaritmo del **componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas** y \hat{lp} el logaritmo del **precio promedio de la mezcla mexicana**. Los coeficientes obtenidos refieren que, entre 2000 y 2012, las *participaciones federales* disminuyeron en 0.128% ante un incremento de 1% en el *componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas*, mientras que con un incremento de 1% en el *precio promedio de la mezcla mexicana* aumentaron las *participaciones federales* en 0.599%

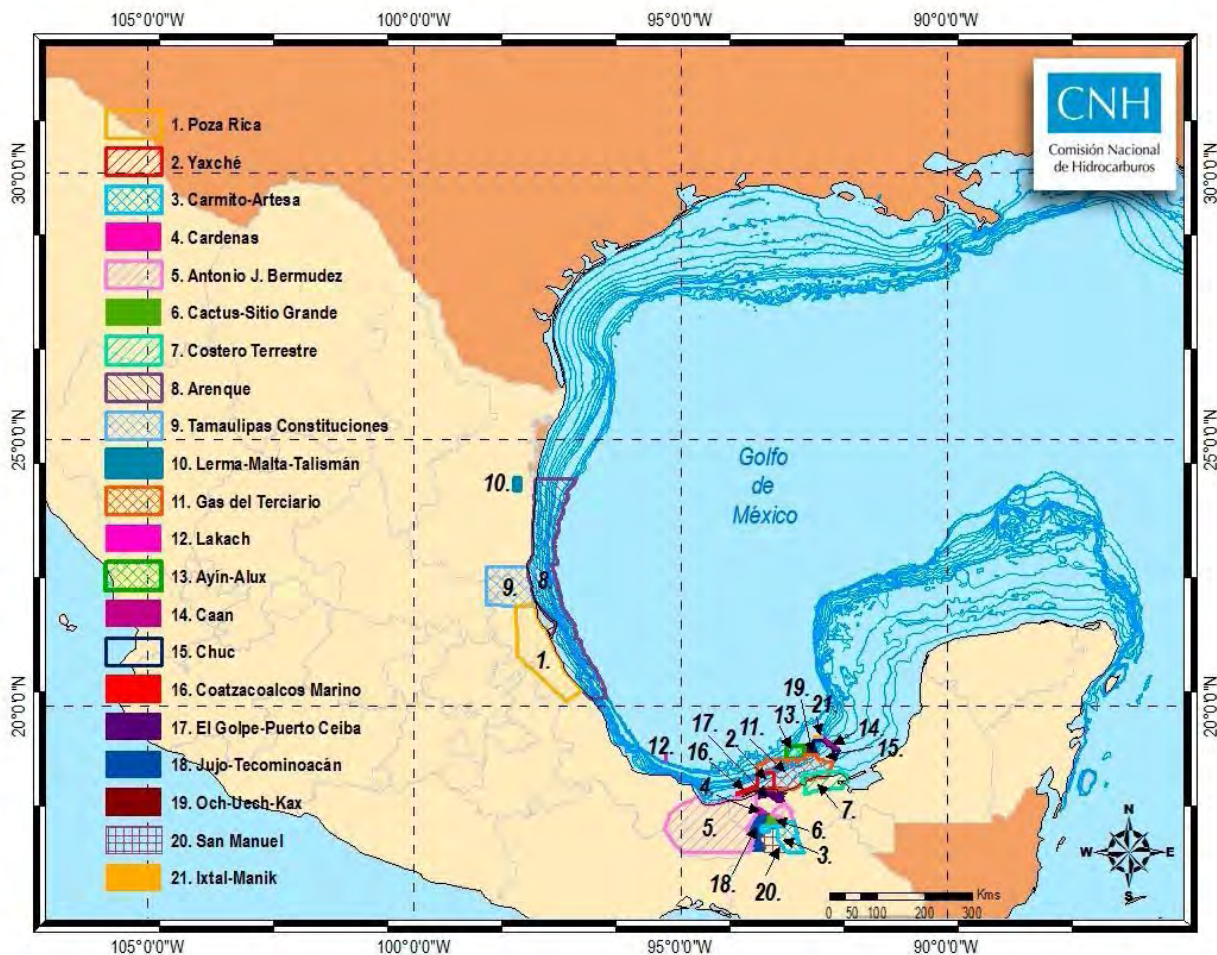
De esta manera, es posible argumentar que la *dependencia petrolera* que caracteriza a los *ingresos presupuestarios del sector público mexicano* no resultó benéfica para las *transferencias federales*, pues entre 2000 y 2012 fue transferida una menor cantidad de *participaciones federales* a las *entidades federativas* por cada unidad que incrementó el *componente petrolero de las finanzas públicas*; comprobándose la hipótesis del presente trabajo referente a que las variaciones de los ingresos petroleros como porcentaje de los ingresos presupuestarios del sector público mexicano afectan directamente a los recursos transferidos a las entidades federativas, caso específico de las participaciones federales del Ramo 28.

3.3.1 Estados "petroleros" y "no petroleros" Una vez dimensionado el *impacto* en la *economía mexicana* como conjunto, el presente trabajo clasificará a las *entidades*

federativas en petroleras y no petroleras debido a que “el problema de la petrolización de las finanzas públicas, no se limita a las finanzas públicas federales. La baja recaudación en las entidades federativas es el complemento que agrava el problema, pues la dependencia sólo puede entenderse por la baja capacidad recaudatoria de los estados y municipios” (CEFP, 2009: 8).

La clasificación económica de la *actividad petrolera* es la siguiente: la unidad básica son los **pozos**, varios pozos forman un **campo**, a un conjunto de campos se le denomina **proyecto**, distintos proyectos integran un **activo**, los cuales se encuentran en diferentes **regiones** del país. Las actividades de la industria petrolera “se realizan cotidianamente en cuatro regiones geográficas que abarcan la totalidad del territorio mexicano: Norte, Sur, Marina Noreste y Marina Suroeste” (Xotla, 2011: 49-50).

Figura 2



Fuente: Comisión Nacional de Hidrocarburos

- El segundo *modelo econométrico* a desarrollar pretenderá determinar el impacto económico de las variaciones del *componente petrolero de las finanzas públicas* y del *precio promedio de la mezcla mexicana* en las haciendas de los *estados petroleros*, mientras que el tercer *modelo econométrico* hará lo correspondiente para las haciendas de los *estados no petroleros*. El criterio a utilizar para dividir a las entidades federativas en *petroleras* y *no petroleras* será la **actividad extractiva (terrestre o marina, e instalaciones)**, la cual es desarrollada principalmente en 4 estados de la República Mexicana:

Cuadro 28

Estados petroleros	
Entidad federativa	Principales ciudades
Tamaulipas	Reynosa y Tampico
Veracruz	Poza Rica, Veracruz, Coatzacoalcos
Tabasco	Villahermosa, Dos bocas [Paraíso], Comalcalco
Campeche	Ciudad del Carmen

Fuente: Colaboración del Ing. Leonardo Meneses (Comisión Nacional de Hidrocarburos)

En el caso de los *estados petroleros*, con la **regresión lineal múltiple** se obtiene la siguiente *función de regresión muestral*:

$$\hat{Y}_p = 5.974 - 0.114 \hat{l}_{cp} + 0.548 \hat{l}_p$$

Donde \hat{Y}_p representa el logaritmo de las **participaciones federales** transferidas a los **estados petroleros**, \hat{l}_{cp} el logaritmo del **componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas** y \hat{l}_p el logaritmo del **precio promedio de la mezcla mexicana**. Con base en los coeficientes obtenidos, entre 2000 y 2012, para los **estados petroleros** un aumento de 1% en el *componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas* trajo consigo un descenso en 0.114% de las *participaciones federales* y, de la misma manera, con un incremento en 1% del *precio promedio de la mezcla mexicana* aumentaron las *transferencias federales* en 0.548%

Por su parte, la **regresión lineal múltiple** para los *estados no petroleros* posee la siguiente *función de regresión muestral*:

$$\hat{Y}_{np} = 7.496 - 0.131 \hat{l}_{cp} + 0.607 \hat{l}_p$$

Donde \hat{Y}_{np} representa el logaritmo de las **participaciones federales** transferidas a los **estados no petroleros**, \hat{l}_{cp} el logaritmo del **componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas** y \hat{l}_p el logaritmo del **precio promedio de la mezcla mexicana**. Con base en los coeficientes obtenidos, entre 2000 y 2012 para los **estados no petroleros** un aumento de 1% en el *componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas* trajo consigo un descenso de 0.131% de las *participaciones federales* y, de la misma manera, con un incremento en 1% del *precio promedio de la mezcla mexicana* aumentaron las *transferencias federales* en 0.607%

De acuerdo con lo anterior, es posible argumentar que la *relación inversa (directa)* entre las *participaciones federales* y el *componente petrolero de las finanzas públicas* (el *precio promedio de la mezcla mexicana*) tuvo efecto menor en la transferencia de recursos en las *entidades federativas* donde se lleva a cabo la *actividad extractiva (terrestre, marina e instalaciones)* respecto a los *estados no petroleros*. Por lo tanto, no es posible validar por completo la hipótesis del presente trabajo respecto a que el impacto económico de la variación del componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas es mayor en las haciendas de los estados petroleros.

Conclusiones del Capítulo

Considerando que “la renta petrolera se ha convertido en la principal fuente de las transferencias a los Estados y los poderes locales están interesados en maximizar la renta petrolera, acelerar la extracción y las exportaciones de crudo, lograr la mayor descentralización en el uso del ingreso petrolero y la total autonomía en el uso de las transferencias” (Puyana, 2009: 106); en el presente capítulo se ha dimensionado el *impacto económico* de las variaciones en los *ingresos petroleros* como porcentaje de los *ingresos presupuestarios del sector público mexicano* en las *participaciones federales* transferidas a las *haciendas estatales*,

De acuerdo con las variables y supuestos utilizados, económicamente se ha encontrado que, entre 2000 y 2012, en la *economía mexicana* existió una relación inversa entre el *componente petrolero de las finanzas públicas* y las *participaciones federales* (éstas disminuyeron en 0.128% ante un incremento de 1% de la *petrolización de las finanzas públicas*) que tuvo a su vez una relación positiva con el *precio promedio de la mezcla mexicana* (con un incremento de 1% en el precio, aumentaron las *participaciones federales* en 0.599%).

Con base en lo anterior, es posible argumentar que la *petrolización de las finanzas públicas mexicanas* no es benéfica para las *transferencias libres* distribuidas a las *entidades federativas*; comprobándose la hipótesis del presente trabajo referente a que las variaciones de los ingresos petroleros como porcentaje de los ingresos presupuestarios del sector público mexicano afectan directamente a los recursos

transferidos a las entidades federativas, caso específico de las participaciones federales del Ramo 28.

El *impacto económico* de la variación de los *ingresos petroleros* como porcentaje de los *ingresos presupuestarios del sector público mexicano* es menor en las haciendas de los *estados petroleros* (un aumento de 1% en el *componente petrolero de las finanzas públicas* provocó un descenso en 0.114% de las *participaciones federales*, mientras que un incremento en 1% del *precio promedio de la mezcla mexicana* trajo consigo un aumento de las *participaciones federales* en 0.548%) respecto al de los *no petroleros* (con un aumento de 1% en el *componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas* descendieron 0.131% las *participaciones federales*, mientras que un incremento en 1% del *precio promedio de la mezcla mexicana* provocó un aumento de las *participaciones federales* en 0.607%).

En suma, ambas variables (*componente petrolero de las finanzas públicas* y *precio promedio de la mezcla mexicana*) afectaron en mayor medida a las *entidades federativas no petroleras* respecto a las *haciendas estatales* donde se lleva a cabo la *actividad extractiva (terrestre, marina e instalaciones)*; impidiendo validar por completo la hipótesis del presente trabajo respecto a que el impacto económico de la variación del componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas es mayor en las haciendas de los estados petroleros.

Conclusiones generales

El **Capítulo 1** ha definido a las *finanzas públicas* como la rama de la *ciencia económica* encargada del manejo (en qué se va a gastar y cómo se va a invertir) de los *recursos públicos* recaudados por el *sector público* de acuerdo a un *marco legal* determinado, es decir representa “el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados, municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo” (Flores, 2004: 17).

Como este término de referencia “contempla todas las fuentes de recursos de las que dispone el sector público así como su canalización a diferentes partidas de gasto” (Cabrera, 2005: 17), fue preciso conceptualizar al *ingreso público* como “los recursos que recauda el sector central y de los que proceden del sector paraestatal” (Arriaga, 2001: 143) para financiar el conjunto de erogaciones o *gasto público*; entendido como “todo pago no recuperable que efectúa cada nivel de gobierno mediante el cual puede efectuarse o no una contraprestación” (Amieva-Huerta, 2002: 185).

Para ambos términos se presentó tanto el *marco legal* como la *clasificación* que tienen en la *economía mexicana*, específicamente, “dada la relevancia de la actividad petrolera en la conformación de los ingresos del sector público, se incorporó la clasificación de los ingresos con petróleo y sin petróleo” (Cabrera, 2005: 43). También se destacó que “en México, toda la actividad gubernamental se encuentra basada en un sistema de planeación que comprende tres documentos básicos: Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Plan Nacional de Desarrollo” (Adam y Becerril, 1996: 17).

Se ha mencionado que el “federalismo alude a una forma de organización del gobierno y de las relaciones gubernamentales” (Ayala, 2001: 349) y que su *ámbito fiscal* pretende que cada orden de gobierno cuente con recursos económicos de acuerdo con sus responsabilidades, funciones o facultades en la provisión de servicios públicos, es decir “la descentralización fiscal refiere a la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos del gobierno general. Las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales deben guardar relación con las atribuciones, funciones y responsabilidades con las que cuentan” (Horst, 2010: 108).

Sin embargo, dentro del *federalismo fiscal mexicano* “la Constitución federal representa la primera institución que va en contra de las anteriores circunstancias al favorecer el centralismo. Establece un número excesivo de ventajas a favor de la Federación, privilegios especiales y, además, restricciones fiscales a las entidades. (Rabell, 2010: 111). Por ejemplo, el Artículo 90 concede la facultad al Ejecutivo Nacional *para centralizar la administración pública federal y tener a su cargo las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos*; mientras que la Fracción V del Artículo 117 señala que las entidades federativas no podrán *prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera*

Con la evolución del vigente Sistema de Coordinación Fiscal “las autoridades de los Estados participan en la realización de algunas actividades del sector público federal y, además, manejan sus propios presupuestos” (Faya, 2004: 35). No obstante, entre 1980 y 1999, el nivel de gobierno federal recaudó el 95.5% de los *ingresos públicos*, lo cual refleja que “las entidades federativas han estado recuperando capacidades de gasto, pero al mismo tiempo disponen de una muy reducida capacidad para obtener ingresos propios a través de la tributación. Se sugiere, entonces, que los estados dispongan de mayores atribuciones impositivas, y a este respecto, es importante que una reforma fiscal haga planteamientos en esta dirección” (Sobarzo, 2005: 103).

Siguiendo esta línea, “cuando se habla de dependencia de las haciendas locales de los recursos federales, se deberá entender como una sujeción a los términos del marco federal vigente; elemento que limita la posibilidad de modificaciones tanto en los montos y en el destino de los recursos asignados a través de la Ley de Coordinación Fiscal” (CEFP, 2009: 13). Esta última, no obstante, representa una de las principales ventajas de la *coordinación fiscal* puesto que “reúne en un solo documento el procedimiento de cálculo y liquidación de participaciones de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos y de minería” (de Miguel, 1991: 124).

A su vez, bajo la perspectiva del ámbito de las *finanzas estatales y municipales*, “la LFC parte de la renuncia de los gobiernos locales a ejercer su potestad tributaria, esto es, a cobrar determinado tipo de impuestos denominados federales, para conformar –con parte de los

recursos recaudados por esta vía- un fondo financiero, la Recaudación Federal Participable (RFP)" (Cabrera, 2005: 73). Utilizando esta última como principal variable, en el marco del *federalismo fiscal mexicano*, "el sistema de participaciones federales es uno de los mecanismos que utiliza el gobierno federal para canalizar recursos a las entidades federativas y a los municipios" (Ayala, 2001: 381).

Bajo este esquema se han debilitado las *administraciones fiscales* pues "a pesar de que los estados han gozado de mayor número de recursos el efecto del Sistema de Coordinación Fiscal ha consistido en la dependencia financiera de los estados y municipios" (Rabell, 2010: 4); como prueba de ello, entre 2000 y 2010, las *participaciones federales* representaron el 34.8% de los *ingresos estatales*. En este sentido, es preciso mencionar que "la descentralización no incrementará la eficiencia si los gobiernos subnacionales no tienen una capacidad administrativa o un desarrollo institucional adecuados, o si las instituciones para la gobernabilidad democrática son débiles o ausentes" (Cabrero y Martínez, 2002: 201).

Es por ello que los mecanismos de distribución del *federalismo fiscal mexicano* han sido puestos en discusión, "ciertos estados consideran que el objetivo debe consistir en el apoyo a los estados con mayores carencias mientras que otros justifican que debe ser en beneficio de los más ricos en razón de que la tributación fue obtenida precisamente en estas jurisdicciones" (Rabell, 2010: 5). Si bien lo anterior rebasa los alcances del presente trabajo, es preciso mencionar que "para atender la falta de autonomía presupuestaria a nivel subnacional el gobierno federal tiene que reducir las transferencias irrestrictas o incondicionales" (Cabrero y Martínez, 2002: 207).

Con este panorama de la *economía mexicana* como punto de referencia, en el **Capítulo 2** se hizo un breve recuento histórico y fue analizada la actualidad de la *industria petrolera mundial y nacional* en términos productivos y monetarios (exportaciones e importaciones); sobre lo cual es preciso mencionar que no importando su poca utilidad comercial, "desde fines del siglo XIX, y sobre todo desde principios del XX, el petróleo se convirtió en el energético más importante para la economía y para la vida social en el mundo. Desde esos tiempos, México ha sido uno de los principales productores del hidrocarburo" (Cárdenas, 2007: 63).

En el caso de la *industria petrolera mexicana*, se tuvo la intención de equiparar el *auge petrolero de 1977-1981* con el *Siglo XXI*. “El interés de un regreso a este período es comprender por qué un país que tenía detrás una rica historia petrolera y, en particular, casi cuatro décadas de supeditación del sector petrolero a las necesidades del desarrollo interno, estuvo tan poco preparado para sacar el mejor partido de la evolución de los precios internacionales en la década de los setenta” (de la Vega, 1999: 97) y dejó como principal legado la *petrolización de las finanzas públicas*.

Precisamente por ello, en ambos periodos el análisis de la *industria petrolera* se incluyó el ámbito fiscal porque “después de 1980, la producción y exportación de petróleo ha desempeñado un papel muy importante en el financiamiento del gasto público, hasta el punto de llegar a convertirse en un problema de finanzas públicas” (Tello y Hernández, 2010: 41). De hecho, tras el *boom petrolero de 1977-1981* se ha llegado “a considerar que toda reforma fiscal debía ir de la mano de la reforma al régimen fiscal de Pemex. Durante muchos años se estimó, incluso, que primero habría que reformar la estructura de los ingresos públicos y luego, en función de sus resultados, ir reduciendo la carga fiscal de Pemex” (Gutiérrez, 2006: 30).

Esta situación llegó a tal grado que “el factor petrolero se convirtió en el amortiguador fundamental del desequilibrio en las finanzas públicas y en el recurso fiscal por excelencia. El resultado fue que en diversos momentos la afluencia de recursos petroleros, si bien coadyuvó a superar situaciones de crisis, también es cierto que propició la postergación de decisiones fundamentales en materia fiscal y contribuyó al deterioro del margen financiero de maniobra de la propia paraestatal, limitando su disponibilidad de recursos de inversión” (Gutiérrez, 2006: 21). En pocas palabras, el *auge petrolero internacional* demandaba transformaciones organizacionales y tecnológicas pero “México no fue capaz de captar ese cambio de trayectoria y experimentó, por el contrario, una expansión petrolera y económica desordenada marcada por efectos rentistas, que retrasaron los cambios necesarios en la industria petrolera” (de la Vega, 1999: 11).

✓ ***Auge petrolero de 1977-1981*** Históricamente “el petróleo ha sido determinante en México, para su economía, finanzas públicas, industria, desarrollo tecnológico, balanza comercial, y sus relaciones con el exterior” (Gil, 2008: 33); particularmente en la segunda

mitad de la década de los setenta, “nuevos yacimientos se fueron descubriendo, cuya producción permitió sostener e incrementar la producción de aceite y gas; dando origen a nuevas plantas de proceso, tanto de refinación como de petroquímica; lo que permitió cubrir las necesidades del mercado interno, primero y la exportación de excedentes, después” (González, 2006: 84).

Este *boom petrolero* no sólo permitió lograr la *autosuficiencia productiva* en dicho sector y algunos efectos benéficos a corto plazo para la *economía mexicana*, sino que “durante los años ochenta, la industria petrolera representó un apoyo fundamental para las finanzas públicas (pago de la deuda) y para el comercio exterior, aunque las exportaciones petroleras perdieron progresivamente su lugar preponderante en la estructura de las exportaciones” (de la Vega, 1999: 124)

El presente trabajo hizo énfasis en el *impacto* que tal *auge petrolero* tuvo en las *finanzas públicas mexicanas*, situación que refleja “la desmedida confianza y dependencia que se había depositado en dichos ingresos, la falta de una estrategia que aprovechara productivamente lo que continuaba representando un excedente por el menor costo de producción del crudo en los pozos mexicanos y el impacto de las medidas de liberalización de la economía y de contracción de la participación del Estado en el proceso económico” (Colmenares, 2008: 58).

En aquellos años “el gobierno pensaba que el alza de los precios del petróleo sería permanente, por lo que se endeudó enormemente con el fin de incrementar la inversión en ese sector” (Ayala, 2001: 118) pero los recursos obtenidos de la *industria petrolera*, “que deberían supuestamente resolver las carencias estructurales del sector externo y la crisis del modo de desarrollo, se encontraron de hecho en la base de la crisis financiera de 1982 y de la grave recesión que siguió durante el resto de la década” (de la Vega, 1999: 125).

Como se ha detallado en el presente trabajo, “la crisis de la deuda de 1982 marcó un punto de inflexión en la economía mexicana. En efecto, se interrumpió el crecimiento sostenido a lo largo de décadas y la inflación alcanzó niveles no vistos con anterioridad. Sin embargo, el cambio más significativo fue la política de desarrollo del gobierno. Así, la nueva estrategia se dirigió a redefinir el papel del Estado y transformar la economía que hasta entonces era regulada y protegida, hacia una economía abierta y orientada hacia el mercado” (Ayala, 2001: 119).

Sin embargo, el conjunto de *reformas estructurales* pretendían “abrir el mercado nacional como mecanismo para eliminar las barreras que generaban la “ineficiencia” del aparato productivo nacional y elevar la productividad y la competitividad con el exterior, aplicada desde Miguel de la Madrid, no permitió capitalizar la oportunidad que se le presentó a nuestro país con la extraordinaria renta petrolera” (Colmenares, 2008: 62). Fue así como, “a pesar de los ambiciosos planes de desarrollo industrial, el auge petrolero estuvo muy lejos de crear las condiciones para que el sector industrial adquiriera un papel líder una vez que los ingresos del petróleo ya no impulsaran la expansión” (Moreno-Brid y Ros, 2010: 182).

No fue objetivo del presente trabajo poner en discusión la *política económica neoliberal mexicana* predominante a partir del sexenio de Miguel de la Madrid [1982-1988]⁵⁸, por lo que sólo se destacó que el conjunto de medidas tomadas a raíz de la crisis de la deuda “no contribuyó mayormente a la construcción de una plataforma sólida para lograr un crecimiento económico elevado y sostenido, impulsado por las exportaciones” (Moreno-Brid y Ros, 2010: 200) y la liberalización pues a pesar de que “jurídicamente, es uno de los países con la estructura comercial más diversificada. Prácticamente, es una economía altamente focalizada en un mercado y en un producto” (Millán, 2007: 98).

✓ **Siglo XXI** En el periodo 2000-2012, “las exportaciones mexicanas de crudo son importantes y han estado creciendo a lo largo del tiempo, pero ha ocurrido lo mismo con las importaciones netas de productos petrolíferos, reduciendo el superávit en la balanza comercial de productos petroleros y de petrolíferos” (Alarco, 2006: 941). Lo anterior sucede en un contexto donde, a diferencia de lo ocurrido previo al *boom petrolero de 1977-1981*, no han sido descubiertos nuevos yacimientos petroleros⁵⁹.

Todo lo contrario, “los recursos petroleros son cada vez más escasos y por tal razón se debe actuar con rapidez, no sólo para minimizar los efectos negativos, sino para aprovechar mejor el recurso con que cuenta México” (Alarco, 2006: 944) ante la *decadencia productiva* en que se encuentra la *industria petrolera mexicana*. Concretamente se considera que, por “la inestabilidad de los precios y la incertidumbre sobre las reservas, debería ser una prioridad reducir la dependencia de las cuentas fiscales de los ingresos petroleros. La gravedad de la petrolización de la fiscalidad mexicana se comprende al considerar que siendo Pemex tomadora de precios, pues no tiene el poder de mercado para imponerlos” (Puyana, 2009: 105).

Y es que, en términos presupuestarios, “la creciente dependencia petrolera ha traído consigo una mayor exposición de riesgo para el gobierno federal, pues además de que la base de ingresos se ha hecho más estrecha, también debe considerarse que el precio del petróleo es muy volátil” (Tapia y Carmona, 2007: 17). El presente trabajo ha acentuado que, entre 2000 y 2012, el papel de los *ingresos petroleros* en los *ingresos presupuestarios del sector público mexicano* fue de 33.9%

De manera que “México sigue y seguirá dependiendo de los recursos provenientes del petróleo, por lo que no sólo es necesaria una reforma al régimen fiscal de Pemex sino también son necesarias algunas situaciones que deben ser tomadas en cuenta como una reforma fiscal integral” (Hernández, 2007: 99). Ésta resulta necesaria porque, además de *bajo crecimiento económico*, esta situación ha provocado *rezagos fiscales considerables* y las *reformas fiscales* llevadas a cabo sólo se han adaptado a situaciones específicas en el

⁵⁸ En todo caso, véase Méndez, J. (1998)/*El neoliberalismo en México: ¿éxito o fracaso?*, en revista Contaduría y Administración, UNAM, N° 191, México

⁵⁹ Siguiendo a Tapia y Carmona (2007), se tienen altas expectativas positivas sobre el potencial de las aguas profundas para hacerle frente a la difícil situación por la que atraviesa la industria petrolera. Sin embargo, estos proyectos son de alto riesgo geológico, técnico, así como financiero y pueden llevar varios años para iniciar su producción

corto-mediano plazo, como resarcir pérdidas en épocas críticas y evitar la caída de una estancada⁶⁰ recaudación tributaria mediante modificaciones de las tasas impositivas de un sistema tributario mexicano que “debe favorecer el crecimiento económico y proveer al gobierno de ingresos suficientes para cumplir su objetivo de financiar el gasto público, considerando un orden jurídico determinado” (Amieva-Huerta, 2002: 3).

En suma, el análisis de ambos periodos permite argumentar, en primera instancia, que “habiendo estado ausente del mercado internacional durante casi cuatro décadas, México no estaba preparado para afrontar los efectos de los ingresos extraordinarios que recibiría al reanudar su relación con ese mercado, en un momento en el que los precios del petróleo se iban para arriba” (de la Vega, 1999: 118) y, en segunda instancia, que la *política petrolera* instrumentada a raíz de la **Segunda Edad de Oro del Petróleo** consiste en “extraer de Pemex la máxima renta posible, sin miramientos de las necesidades de reproducción de su capacidad productiva o de los daños ambientales o los desajustes macroeconómicos por la revaluación; y obtener recursos para resolver los cuellos de botella fiscal y de recursos externos” (Puyana, 2009: 100).

En otras palabras, desde tiempos del *auge petrolero de 1977-1981*, “la renta petrolera que debía haberse blindado para apoyar proyectos productivos y el mejoramiento de la infraestructura física y de comunicaciones a lo largo del territorio nacional fue asimilada para financiar el crecimiento del gasto corriente del sector público y las obligaciones del servicio de la deuda” (Colmenares, 2008: 62), situación que, guardando ciertas comparaciones y con la ausencia de nuevos yacimientos descubiertos, prevalece hasta nuestros días y está reflejada en la *situación* de Pemex.

✓ **Pemex** Respecto a Pemex, se ha profundizado en su origen destacando que “la búsqueda de autonomía en el funcionamiento de la industria petrolera para sí obtener las ganancias directas para el Estado era el motivo principal de la expropiación” (Oliver, 2005: 31). También se ha realizado un breve recuento de su evolución con el objetivo de resaltar que “Pemex ha estado ligada al desarrollo económico, político y social de México, y su propia historia es reflejo de la historia contemporánea del país. Empresa que logró superar la situación caótica en la que nació, y una serie interminable de crisis de las que ha salido avante cumpliendo con su cometido de ser la administradora de los bienes de la nación en materia de hidrocarburos” (González, 2006: 84).

⁶⁰ Tomando como referencia la relación recaudación tributaria-PIB de la **Tabla 19**

Tras la *expropiación de 1938*, la naciente *industria petrolera* adoptó la tarea de impulsar el *desarrollo industrial* del país “y aplicó una política de aprovisionamiento del sistema productivo en energía barata. El objetivo de autosuficiencia energética fue durante varias décadas el fundamento de la acción y de la existencia misma de Pemex” (de la Vega, 1999: 89). El proceso evolutivo de Pemex permitió establecer que “con el transcurso del tiempo, Pemex se ha convertido en el pilar económico más importante de México, tanto por su aportación al producto interno bruto como por su participación en las finanzas públicas del gobierno” (Álvarez, 2006: 161).

No obstante, en los años ochenta su situación “se degradó desde diferentes puntos de vista: caída de la productividad, baja de ingresos, de las inversiones y de las reservas de hidrocarburos, endeudamiento externo, deterioro de las instalaciones, retrasos tecnológicos” (de la Vega, 1999: 124-125) principalmente porque “los mecanismos de control administrativo directo a los que Pemex está sujeto inciden de manera negativa sobre el diseño, la planeación, la contratación y la ejecución de proyectos de inversión” (Lajous, 2007: 126).

Fue abordado el *Régimen Fiscal de Pemex* porque “buena parte de la causa de tales aprietos se le atribuyen al régimen fiscal aplicado a Petróleos Mexicanos (Pemex). Es por ello que se han llevado modificaciones a la Ley Federal de Derechos para reducirle la carga fiscal a partir del 2006, pero éstas son discrecionales en la asignación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e insuficientes dada la magnitud de los problemas de la paraestatal” (Tapia y Carmona, 2007: 20) y, por ende, de la *industria petrolera mexicana*. Entre los cuales destacan “lograr una mayor eficiencia en la administración de sus recursos, incrementar la productividad, consolidar el autoabastecimiento y cumplir con los compromisos impostergables de responsabilidad social y ambiental” (Álvarez, 2006: 161).

Así se refuerza lo concluido previamente referente a que, por la importancia fiscal de Pemex, se ha considerado que “una reforma a fondo del tratamiento fiscal a Pemex que le permita contar con mayores recursos para la inversión y avanzar en las tareas de exploración, explotación, refinación, sólo es posible en el marco de una reforma a todo el sistema tributario, primero, para poder suplir los ingresos de los gobiernos federal, estatales y municipales, y segundo, para aumentar los ingresos públicos más allá del nivel que hasta hoy han mostrado como proporción del PIB” (Gutiérrez, 2006: 11).

Por último, tomando en cuenta que “desde las reformas políticas adoptadas a mediados de los años noventa, que reforzaron la autonomía fiscal de los estados, parte de la renta

petrolera se canaliza a los gobiernos regionales” (Puyana, 2009: 106-107), fue presentada, a grandes rasgos, la distribución de los *ingresos petroleros (ordinarios y extraordinarios)* entre 2000 y 2008. Tal hecho reflejó la necesidad de destinarlos a “rubros esenciales para el desarrollo del país, como lo son la inversión en infraestructura productiva y desarrollo social. Los ingresos petroleros no deben ser utilizados para compensar el gasto corriente, es decir, el costo de la burocracia gubernamental, pues esto no contribuye al desarrollo productivo y de infraestructura del país” (Moreno, 2006: 15).

El **Capítulo 3** recalcó la importancia del *sector energético*, especialmente “la suficiente y oportuna disponibilidad de petróleo y sus derivados, es una condición indispensable no sólo para hacer posible, sino, incluso, para impulsar el desarrollo económico. Esta premisa es de mayor aplicación en nuestro país por la alta e inalterable dependencia del consumo energético de los hidrocarburos” (Leos, 1993: 70).

La información presentada en los capítulos precedentes permitió aseverar que, si bien “la legitimidad de consagrar como patrimonio nacional las reservas de crudo y de gas y el monopolio estatal de su explotación se sustenta en el uso de los hidrocarburos en pro del mejoramiento del nivel de vida de la población” (Puyana, 2009: 100), la realidad es que “en México, la riqueza petrolera no ha servido para que los mexicanos no mejoren sus niveles de vida” (Castillo, 2003: 96).

De igual forma, con base en los acontecimientos y cifras históricas, fue posible aseverar que “la industria petrolera mexicana, sin duda, muestra algunos síntomas de Enfermedad Holandesa. El síndrome parece agudizarse con el alto nivel de precios del crudo, más que por la posesión y explotación del petróleo. Esto es, el incremento en precio aumenta el costo de oportunidad de corto plazo de otros proyectos de inversión que ocasionan una “especialización” de la economía en la industria petrolera en detrimento de las otras” (Tapia y Carmona, 2007: 20).

El estudio de la relación entre *ingresos petroleros* y *participaciones federales* evidenció una *relación negativa* entre la *petrolización de las finanzas públicas mexicanas* y los recursos transferidos a las *entidades federativas* mediante el *Ramo 28*, así como una relación positiva entre éstos últimos y el *precio promedio de la mezcla mexicana*. Para la **economía**

mexicana en su conjunto, las *participaciones federales* disminuyeron 0.128% cuando aumentó en 1% el *componente petrolero de las finanzas públicas*, mientras que un incremento de 1% en el *precio promedio de la mezcla mexicana* elevó las *transferencias libres* en 0.599%

Las *entidades federativas* fueron clasificadas, de acuerdo a la ***actividad extractiva (terrestre o marina, e instalaciones)***, en *petroleras (4)* y *no petroleras (28)* con lo cual se encontró que el *impacto económico* de las fluctuaciones del *componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas* fue similar en las *entidades federativas* (estrictamente, es mayor en las *entidades no petroleras*) para el periodo 2000-2012; hecho que impide validar por completo la hipótesis del presente trabajo.

En los ***estados petroleros***, un aumento de 1% en el *componente petrolero de las finanzas públicas* provocó un descenso en 0.114% de las *participaciones federales*, mientras que un incremento en 1% del *precio promedio de la mezcla mexicana* trajo consigo un aumento de las *participaciones federales* en 0.548%; mientras que en los ***estados no petroleros***, un aumento de 1% en el *componente petrolero de las finanzas públicas mexicanas* provocó un descenso en 0.131% de las *participaciones federales*, y con un incremento en 1% del *precio promedio de la mezcla mexicana* aumentaron las *participaciones federales* en 0.607%

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Adam, A. y Becerril, G. (1996)/*La fiscalización en México*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México
- Alarco, G. (2006)/*La evolución del precio del petróleo crudo y la economía de México, 1975-2004*, en revista Comercio Exterior, Vol. 56, N° 11, Noviembre
- Altamirano, M. (2008)/*Rasgos del federalismo fiscal mexicano*, en Estado, Gobierno, Gestión Pública, revista chilena de Administración Pública, N° 12
- Álvarez, J. (2006)/*Crónica del petróleo en México: de 1863 a nuestros días*, Petróleos Mexicanos, México
- Amieva-Huerta, J. (2002)/*Temas selectos de finanzas públicas*, Editorial Porrúa, México
- Amieva-Huerta, J. (2010)/*Finanzas públicas en México*, Instituto Nacional de Administración Pública [INAP], Editorial Porrúa, México
- Arriaga, E. (2001)/*Finanzas públicas de México*, Instituto Politécnico Nacional [IPN], México
- Artana, D. y López, R. (2002)/*Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana*, en Trimestre Fiscal No. 74, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas [Indetec], Junio
- Ayala J. (2001)/*Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía (UNAM), Editorial Esfinge, México
- Ayala, J. (2004)/*Mercado, instituciones y elección pública: una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía (UNAM), Editorial Porrúa, México
- Bermúdez, A. (1963)/*The mexican national petroleum industry. A case study in nationalization*, Institute of Hispanic American and Luso-Brazilian Studies, Stanford University, Stanford University Press
- Bird, R. (1986)/*Federal finance in comparative perspective*, Toronto University Press, Canada
- Bonet, J. y Reyes-Tagle, G. (2010)/*Evolución de los determinantes de los ingresos propios en los estados mexicanos. Los casos de Baja California y Michoacán*, en Trimestre Fiscal No. 93, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas [Indetec], Junio

- Braña, F.J. (2006)/*Descentralización y eficiencia. Los límites del federalismo económico*, en Colección Mediterráneo Económico No. 10
- Braña, F. J. y Serna V. M. (1997)/*La descentralización de las competencias de gasto público, un análisis del caso español después de 1978*, en IV Jornadas de Economía Pública y Fiscalidad (1996-97)
- Caballero, E. (2009)/*Los ingresos tributarios de México*, Editorial Trillas, México
- Caballero, E. y Tello, C. (2008)/*Régimen fiscal de Pemex. Situación actual y propuesta de reforma*, en revista Economía Informa No. 354, Septiembre-Octubre
- Cabrera, C. et al. (2005)/*Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana*, Facultad de Economía, UNAM, México
- Cabrero, E. y Martínez, J. (2002)/*La asignación de las responsabilidades de gasto y el suministro de servicios*, en Trimestre Fiscal No. 74, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas [INDETEC], Junio
- Calle, M. (2013)/*Hacienda pública y sistemas fiscales*, UNED-Tudela
- Calzada, F. (2006)/*Nuevo Régimen Fiscal de Pemex: Dilemas de una reforma necesaria*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México
- Gutiérrez, A. (2006)/*Introducción*
- Cañal, F. (2006)/*Bibliografía sobre financiación automática. Comentario bibliográfico*, en revista catalana de dret públic, Núm. 32
- Carbonell, M. (2004)/*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México
- Cárdenas, E. (1987)/*La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, El Colegio de México
- Castañeda, A. y Villagómez, F. (2008)/*Ingresos fiscales petroleros y provisión óptima de bienes públicos*, en revista Investigación Económica, Vol. LXVII, N° 265, Julio-Septiembre
- Castillo, C. (2003)/*Análisis de la política exterior de México: impacto en la industria petrolera*, Tesis de Licenciatura, Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales e Historia, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla
- Castillo, J. y Limón P. (2006)/*Satisfacción laboral relacionada con los servicios de hospedaje y alimentación y compromiso en el trabajo de los empleados de Pemex*,

Plataformas, Tesis de Licenciatura, Administración de Hoteles y Restaurantes. Departamento de Turismo, Escuela de Negocios y Economía, Universidad de las Américas Puebla

- Cedillo, E. (2011)/*Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México*, en revista Economía UNAM, Vol. 8, Núm. 22
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP] (2006-A)/*Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP] (2006-B)/*Recaudación Federal Participable*
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP] (2006-C)/*Destino de los ingresos petroleros excedentes 2000-2006*
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP] (2009)/*Ingresos federales en las finanzas públicas de las entidades federativas*
- Colmenares, D. (1999)/*Retos del federalismo fiscal mexicano*, en Revista Comercio Exterior, Vol. 49 Núm. 5, Mayo
- Colmenares, F. (2008)/*Petróleo y crecimiento económico en México: 1938-2006*, Economía-UNAM, Vol. 5 N°. 15, Diciembre
- de la Vega, Á. (1999)/*La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, Programa Universitario de Energía, UNAM, México
- de Miguel, M. J. (1991)/*Sistema nacional de coordinación fiscal*, en El derecho en México. Una visión de conjunto, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM
- Díaz, M. (2002)/*Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica*, en Economía, Sociedad y Territorio, Vol. III, Núm. 11, Enero-Junio, El Colegio Mexiquense, A.C., México
- Eckstein, O. (1965)/*Finanzas Públicas*, Editorial Hispanoamericana
- Faya, J. (2003)/*Finanzas públicas*, Editorial Porrúa, México
- Flores, E. (2004)/*Elementos de finanzas públicas mexicanas: los impuestos*, Editorial Porrúa, México
- Flores, J. (1993)/*Presupuesto público*, Facultad de Economía, UNAM

- Franco, G. (2006)/*Federalismo, regionalismo y descentralización del poder: una perspectiva comparada*, en Anuario de la Facultad de Derecho da Universidade da Coruña, No. 10
- Gil, G. y Chacón, S. coord. *La crisis del petróleo en México*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico de la Sección Mexicana del Club de Roma, Tecnológico de Monterrey, México
 - Cárdenas, C. (2007)/*Las perspectivas del sector energético en México*
 - Domínguez, G. (2007)/*Reservas y producción*
 - Fernández, J.L. (2009)/*Oportunidades de investigación y desarrollo en relación con el sector de la energía en México*
 - Gil, G. (2008)/*La crisis del petróleo en México, el sector energético nacional y la visión de largo plazo del desarrollo de nuestro país*
 - Lajous, A. (2007)/*La reforma de la industria petrolera*
 - Marcos, E. (2006)/*Situación y perspectivas de la industria petrolera*
 - Millán, J. (2007)/*México: miopía histórica energética*
- González, F. (1999/2006)/*La industria petrolera. Conceptos básicos*, Biblioteca de la Asociación de Ingenieros Petroleros de México
- González, J. (2008)/*Excedentes petroleros y desarrollo regional*, Documento de trabajo No. 42, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [CESOP], Mayo
- Hernández, G. (2007)/*El régimen fiscal de Pemex y el papel de los ingresos petroleros en las finanzas públicas de México 1995-2004*, Tesis Profesional de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM
- Horst, B. (2010)/*Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal*, en Trimestre Fiscal No. 93, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas [Indetec], Junio
- Huerta, C. y Ruíz, F. (2012)/*Petrobras: petróleo, finanzas públicas y desarrollo*, en revista *Ola financiera UNAM*, No. 12, Agosto-Septiembre
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2005)/*Finanzas públicas estatales y municipales de México 2000-2003*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2009)/*Finanzas públicas estatales y municipales de México 2004-2007*

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2013)/*Finanzas públicas estatales y municipales de México 2008-2011*
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas [Indetec] (2004)/*Resumen ejecutivo. Marco de referencia teórico conceptual sobre los temas de la Convención Nacional Hacendaria*
- Jahn, F. et al. (2003)/*Hydrocarbon exploration and production*, Elsevier Science B.V., Amsterdam
- Lagos, G. (2001)/*Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial*, Universidad de Castilla-La Mancha
- Leos, H. (1993)/*Origen y naturaleza de la modernización de Petróleos Mexicanos*, Programa Universitario de Energía-UNAM, México
- Mendoza, J. (2007)/*Gestión financiera pública: elementos para su estudio. Funciones económicas del Estado, presupuesto, tributos, endeudamiento, gasto público*, Universidad Externado de Colombia
- Meyer, L. (1973)/*Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario, 1910-1940*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México
- Meyer, L. y Morales, I. (1990)/*Petróleo y nación (1900-1987): la política petrolera en México*, Fondo de Cultura Económica, México
- Moreno-Brid, J.C. y Ros, J. (2010)/*Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana: una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica, México
- Moreno, R. (2006)/*Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continúa*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., México
- Musgrave, R. y Shoup, C. (1959)/*Ensayos sobre economía impositiva*, México: Fondo de Cultura Económica, 1975
- Oates, W. (1999)/*An essay of fiscal federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. 37, Num. 3 (Septiembre), pp 1120-1149
- Oliver, R. (2005)/*Análisis de la privatización de Pemex y el impacto en las relaciones petroleras México-Estados Unidos*, Tesis profesional, Escuela de Ciencias Sociales, Departamento de Relaciones Internacionales e Historia en la Universidad de las Américas Puebla
- Olivera, D. y Cano, M. (2009)/*La dependencia estructural de los ingresos petroleros del sector público mexicano del periodo 2004 a 2008*, en revista Ciencia

Administrativa (Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana) No. 2009-2

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] (2010)/*Financiación de la descentralización*, en Trimestre Fiscal No. 93, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas [Indetec], Junio
- Ortíz, G. coord. (1997)/*México: transición económica y comercio exterior*, Banco de Comercio Exterior-Fondo de Cultura Económica, México
- Patrón, F. (1999)/*Recursos federales transferidos a municipios*, División de Administración Pública [CIDE]. Ponencia sobre Finanzas, gestión y políticas públicas en el Congreso: Gobiernos locales; el futuro político de México, Guadalajara, Jalisco, Septiembre
- Petróleos Mexicanos [Pemex] (1952)/*Realizaciones en Petróleos Mexicanos durante el periodo 1947-1952*, México
- Pemex-Exploración y Producción [PEP] (2012)/*Las reservas de hidrocarburos de México al 1 de Enero de 2012*
- Pimentel, N. (2003)/*Análisis jurídico-administrativo de los ingresos municipales*, Tesis de Licenciatura, Derecho con especialidad en Derecho fiscal. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla
- Puyana, A. (2009)/*El petróleo y el crecimiento económico: ¿un recuento de oportunidades perdidas?*, en revista Economía Informa, N° 361 Noviembre-Diciembre
- Rabell, E. (2010)/*Federalismo fiscal en México*, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro [ConCyTEQ], Universidad Autónoma de Querétaro, México
- Retchkiman, B. (1987)/*Teoría de las finanzas públicas*, Tomo I, UNAM, México
- Rosen (2008)/*Hacienda pública*, McGraw-Hill, Madrid
- Secretaría de Energía [Sener] (2011)/*Prospectiva del mercado de petróleo crudo 2010-2025*
- Secretaría de Energía [Sener] (2012)/*Prospectiva del mercado de petróleo crudo 2012-2026*
- Silva, J. et al. (2008)/*Finanzas públicas territoriales*, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá

- Sobarzo, H. (2005)/*Federalismo fiscal en México*, en revista Economía, sociedad y territorio N° 99, El Colegio Mexiquense A.C., México
- Sobarzo, H. (2010)/*Reforma fiscal y relaciones fiscales intragubernamentales*, en Los grandes problemas de México Vol. IX Crecimiento económico y equidad, El Colegio de México
- Spahn, P. (2002)/*El gobierno descentralizado y el control macroeconómico*, en Trimestre Fiscal No. 74, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas [Indetec], Junio
- Stiglitz, J. (2000)/*La economía del sector público*, Antoni Bosch editor, Barcelona
- Tansini, R. ed. (2003)/*Economía para no economistas*, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay
- Tapia, J. y Carmona, R. (2007)/*Enfermedad holandesa: diagnóstico de la industria petrolera mexicana*, en revista Energía a debate. Cuba y México: frontera común, enfoques diferentes, Mayo-Junio, México
- Tello, C. y Hernández, D. (2010)/*Sobre la reforma tributaria en México*, en revista Economía UNAM, Vol. 7, Núm. 21
- Urquidí, V. (1973)/*La política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina*, Ensayos de Política Fiscal, Fondo de Cultura Económica
- Valls, S. (1999)/*Aspectos jurídicos del federalismo fiscal*, en Federalismo fiscal de estados y municipios. El Economista mexicano, órgano de difusión del Colegio Nacional de Economistas, Núm. 2
- Willars, J. (1984)/*El petróleo en México: efectos macroeconómicos, elementos de política y perspectivas*, Programa de energéticos, El Colegio de México
- Xotla, L. (2011)/*Trascendencia del ingreso petrolero en las finanzas públicas mexicanas*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Veracruzana
- Zebadúa, E. (1994)/*Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, Fondo de Cultura Económica, México

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Alcaide, A. (1992)/*Econometría: modelos determinísticos y estocásticos*, Centro de Estudios Ramón Areces [CERA], Madrid
- Álvarez, N. (1999)/*Aplicaciones de econometría*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid
- Arellano, R. (1996)/*México hacia un nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México
- Berenson, M. y Levine, D. (1991)/*Estadística para administración y economía. Conceptos y aplicaciones*, McGraw-Hill, México
- Biebrich, C. y Spíndola, A. (2008)/*Los instrumentos jurídicos de la política energética*, Editorial Porrúa, México
- Bresser, L. (1998)/*La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control*, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38 N° 150, Julio-Septiembre
- Cordera, R. y Lomelí, E. (2004)/*Federalismo fiscal, federalismo social*, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol], México
- Chevron Human Energy (2012)/*Annual report 2012*, United States
- Colmenares, D. (1999)/*El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33)*, en *El Economista Mexicano. Federalismo fiscal desde estados y municipios*, Colegio Nacional de Economistas, México
- de la Garza, F. (1994)/*Concepto y clasificación de los gastos públicos*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas [Indetec], México
- Díaz, A. (1995)/*Desarrollo económico e inequidad regional. Hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Fiedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, Editorial Porrúa, México
- Estudillo, M. (1990)/*Las participaciones a los estados: clave de coordinación fiscal en México*, en *Investigación económica* Vol. 49 N° 192, México, Abril-Junio
- Fernández, R. de J. (1998)/*Derecho fiscal*, McGraw-Hill, México
- Gilbert, G. (1996)/*La péréquation financière entre les collectivités locales*. Presses Universitaires de France, Paris

- Green, W. (2001)/*Análisis econométrico*, Prentice Hall, México
- Gujarati, D. (2010)/*Econometría*, McGrawHill, México
- Jiménez, W. et al. (1969)/*Historia de México*, Editorial Porrúa, México
- Johansen, L. (1975)/*Public economics*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam
- Johnston, J. y DiNardo, J. (2001)/*Métodos de econometría*, Ed. Vicens-Vives, Madrid
- Judge, G. (1982)/*The theory and practice econometrics*, Wiley series in probability and mathematical statistics, United States
- Kmenta, J. (1997)/*Elementos de econometría*, Ed. Vicens-Vives, España
- López, D. (1973)/*Curso de historia económica de México*, UNAM, México
- Maddala, G. (1996)/*Introducción a la econometría*, Prentice Hall, México
- Martínez, C. (2005)/*Estadística y muestreo*, Eco-Ediciones, Bogotá
- Martínez, R. (1996)/*Las finanzas del sistema federal mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública [INAP], México
- Matute, Á. (1981)/*México en el Siglo XIX. Fuentes e interpretaciones históricas*, UNAM, México
- Melguizo, A. (1995)/*Distribución de funciones presupuestales entre niveles de gobierno*, Indetec-SHCP, México
- Núñez, A. (?)/*Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*, en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal
- Organization of the Petroleum Exporting Countries [OPEC] (2012)/*Annual statistical bulletin 2012*, Vienna
- Pablo, L. (2005)/*Notas sobre Federalismo Fiscal*, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Argentina
- Peña, D. (2005)/*Análisis de series temporales*, Alianza Editorial, Madrid

- Pérez, L. (1946)/*Compendio de la historia de México: desde sus primeros tiempos hasta los últimos años*, Librería Font, Guadalajara, México
- Petróleos Mexicanos [Pemex] (2012)/*Principales elementos del Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios 2013-2017*, México
- Philip, G. (1989)/*Petróleo y política en América Latina: movimientos nacionalistas y compañías estatales*, Fondo de Cultura Económica, México
- Pichardo, I. (1984)/*Introducción a la administración pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública [INAP], México
- Pimentel, N. (2003)/*Análisis jurídico-administrativo de los ingresos municipales*, Tesis de Licenciatura, Derecho con especialidad en Derecho fiscal. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla
- Reyes V. R. (1994). *Evolución de las Finanzas y la Actividad Financiera de México*, Curso de Derecho Fiscal para Contaduría, México
- Sánchez, A. (1982)/*Síntesis geográfica de México*, Editorial Trillas, México
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] (2012)/*Balance fiscal en México: definición y metodología*, México
- Serrano, J. y Jáuregui, L. ed. (1998)/*Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, El Colegio de Michoacán, México
- Sterling, B. y Villanueva, E. (2005)/*Geografía económica. Una visión integradora del mundo*, Editorial Esfinge, México
- The International Bank for Reconstruction and Development (2007)/*Mexico 2006-2012: Creating the foundations for equitable growth*, World Bank Group, Mexico
- Tijerina, J. y Medellín, A. (1999)/*Análisis conceptual de eficiencia y equidad en la estructura tributaria*, Centro de Análisis y Difusión Económica, Nuevo León, México
- Uriel, E. (2012)/*Introducción a la econometría*, Universidad de Valencia, España
- Wooldridge, J. (2010)/*Introducción a la econometría: un enfoque moderno*, Prentice Hall, México

Anexo 1-A

▪ Evolución del término *finanzas públicas*

El análisis del *sector público* y sus ramas ha sido desarrollado y conformado por aportaciones de “los escolásticos (siglo XVI), los mercantilistas (siglo XVII), los cameralistas, los fisiócratas, los clásicos, marginalistas, neoclásicos, la escuela del bienestar, la escuela de la elección pública, los marxistas, Keynes, etc.” (Silva, 2008: 12). De hecho, los avances y desarrollos llevados a cabo en dichos aspectos le pertenecen a los grandes teóricos de la *ciencia económica* (como Petty, Locke, Hume, Ricardo, Mill, entre otros) y no a especialistas en dichas ramas.

En la primera mitad del Siglo XVIII, “aparece la escuela de los Fisiócratas; sus miembros persiguen en sus estudios una clara finalidad de tipo político, es decir, tratan de dar soluciones a los problemas económicos del Estado francés y que se corrijan algunos graves errores, desigualdades e injusticias que observaban” (Flores, 2004: 4). Inicialmente el funcionamiento del *sector público* era analizado en el marco de una *economía de mercado*, destacando dos distintas acepciones: la tradición británica y la continental (Alemania, Suecia e Italia).

Cuadro I

Análisis del sector público
<p>1) Tradición británica: Está basada en el ideal de <i>libertad individual</i> de John Locke y considera que la <i>intervención estatal</i> en la <i>actividad económica</i> debe limitarse a la administración de justicia y la defensa y el orden nacionales (con lo cual la provisión de servicios y bienes públicos responde a casos y circunstancias extraordinarias) y se daba un trato independiente a los ingresos y gastos públicos.</p>
<p>2) Tradición continental: Asigna funciones más amplias partiendo de una <i>concepción organicista</i> del Estado, la cual contempla a la <i>intervención estatal</i> como un impulsor de la <i>actividad económica</i>: pensadores como Lorenz von Stein y Adolf Wagner (forjador de la <i>Ley de Wagner</i>¹) consideran que los sectores público y privado deben cooperar y coordinarse para crear riqueza y lograr, de esta manera, el bienestar general.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de José Silva

¹ También conocida como *Ley de expansión de la actividad estatal*, establece que el gasto público crece a un ritmo menor que el Producto Interno Bruto

El análisis marginalista, principalmente desarrollado por Wicksell y Lindahl en las postrimerías del siglo XIX, tiene un enfoque distinto dado que justifica las *finanzas públicas* como un mecanismo corrector de los fallos de mercado por medio del suministro de bienes y servicios públicos, con lo cual se le asigna a la *intervención estatal* más facultades y se amplía su campo operativo respecto al concedido por la *tradición británica*.

El desarrollo del *análisis normativo* de las *finanzas públicas* vendría un poco más tarde con estudios de *Pigou* y *Samuelson*, quienes contemplan programas en educación y seguridad social como elementos clave en la corrección de los *fallos de mercado*; estudios que incluso han dado origen a escuelas como la de la *elección pública*. Además, fue *Samuelson* quien idealizó respecto a que las preferencias por el consumo de bienes públicos no son exteriorizadas (directamente observables), con lo cual la valoración de dicho tipo de bienes es subjetiva.

Fue en el Siglo XIX “cuando en forma perfectamente definida se separa la ciencia de las finanzas públicas de la economía política y constituye una rama autónoma” (Flores, 2004: 5), con lo cual la *economía pública* y sus respectivas ramas, aprovechando la importancia y prestigio que habían adquirido la *economía del bienestar*² y la *economía keynesiana*, se encargarían de estudiar cómo es que la *intervención estatal* incide sobre la actividad económica y el bienestar social mediante *impuestos, gasto público, cantidad de dinero en circulación, regulaciones y decisiones públicas, y derechos de propiedad*.

Cuadro II

Transformación de las *finanzas públicas* durante el Siglo XIX

- El *constitucionalismo* de los Estados
- La acción cada vez más fuerte de los parlamentos cuyos antecedentes registra la historia política de Francia a fines del siglo XVIII y la historia constitucional de Inglaterra durante el transcurso del XVII
- Los procesos de industrialización del primer tercio del siglo XIX

² Siguiendo a Stiglitz (2000), la *economía del bienestar* se ocupa de *cuestiones normativas*. La cuestión normativa más importante para la economía del bienestar es cómo debe gestionarse una economía: qué debe producirse, cómo debe producirse, para quién y quién debe tomar estas decisiones

- El pronunciamiento de los partidos liberales, particularmente el socialista, contra los impuestos al consumo y los monopolios de carácter privado; y a favor de cuotas impositivas que respondan al nuevo concepto de equidad, como la aplicación de nuevos gravámenes sobre la renta, la herencia y la fortuna privada
- El desprestigio de las ideas librecambistas
- Incremento de las necesidades financieras del Estado derivadas del aumento en sus gastos, motivado tanto por su organización como consecuencia de las nuevas atribuciones que se le han asignado

Fuente: Elaboración propia con información de Ernesto Flores Zavala

En suma, si bien es cierto que el concepto de *finanzas públicas* nace en el siglo XIX, la *ciencia económica* se limitaba a analizar el *sector privado o mercado*, es decir las decisiones, preferencias y relaciones entre agentes económicos dado que “el Estado tenía un campo de actividad sumamente reducido; se limitaba casi exclusivamente a funciones de orden y supervisión” (Faya, 2003: 19).

“El proceso de separación de la ciencia de las finanzas como una rama independiente de la Economía Política, corresponde a un nuevo pensamiento en la organización y competencia del Estado” (Flores, 2004: 7) principalmente durante el Siglo XIX, pero fue hasta la segunda mitad del siglo XX cuando existió un desarrollo, evolución y enriquecimiento significativos. “El papel del gobierno trascendió su función, tradicionalmente reservada a la administración de las finanzas públicas, a saber, los programas de gasto para proveer de bienes y servicios públicos básicos a la población, y a la obtención de ingresos para financiar los programas, relativamente modestos, de gasto público” (Ayala, 2001: 27).

El crecimiento e incidencia del *sector público* en la actividad económica trajeron consigo el surgimiento de una disciplina autónoma y particular, “el surgimiento de un sector público fuerte mostró que el desarrollo económico no sólo depende de las transacciones económicas en el mercado y el comportamiento del sector privado de la economía, sino también de los servicios, de las leyes y normas, de la educación, del bienestar social, y de la infraestructura proporcionados por el Estado” (Ayala, 2001: 29).

La incorporación de investigaciones econométricas y empíricas representó una revolución tanto para la *ciencia económica* como para el campo de las *finanzas públicas*, en un contexto donde, debido a la incapacidad de los ingresos del Estado para financiar el gasto público y sus intervenciones, la *eficiencia* en el diseño de programas y en la recaudación de impuestos ganaba importancia en detrimento de la *equidad y justicia distributiva*.

Este hecho representa un considerable avance para la investigación en el *sector público* pues, a diferencia de la teoría económica convencional, permite un análisis más completo “de los mecanismos de transmisión del impacto y efectos de la política fiscal sobre otras variables macroeconómicas claves entre las que se incluyen la balanza de pagos, la inflación, el ahorro privado y el crecimiento económico” (Amieva-Huerta, 2010: XXIII).

Anexo 1-B

▪ Los fallos de gobierno

“Cuando hay fallas de mercado se justifica la intervención del Gobierno para perfeccionar el funcionamiento de éste y proveer los bienes públicos de una manera eficiente” (Amieva-Huerta, 2004: 303), sin embargo desde la década de los setenta del siglo pasado se ha venido discutiendo que “las fallas del gobierno, en contraposición a las fallas del mercado que fueron el sustento para justificar la intervención del Estado en la actividad económica en las tres décadas anteriores, presentan más fallas que las soluciones pretendidas” (Silva, 2001: 119)

Y es que la *intervención estatal* también tiene repercusiones negativas en la *eficiencia* y el *bienestar*, dado que el Estado “es un mecanismo de asignación de recursos y, al igual que el mercado, puede llegar a fallar por distintas causas” (Ayala, 2004:40). La *escuela de la elección pública* señala que el gobierno puede fallar debido a que la *burocracia* busca maximizar el presupuesto y el tamaño de sus funciones (más allá del nivel económicamente eficiente y socialmente necesario), dado que así podrán incrementar su *poder político, económico y electoral*.

Cuadro I

Teoría de las fallas de gobierno

- 1) La *intervención estatal* trae consigo efectos negativos sobre la eficiencia y el bienestar social, por lo que se debe evitar y dejar la asignación de recursos al *libre mercado*.
- 2) La *intervención estatal* genera repercusiones negativas pero, bajo ciertas condiciones, pueden ser justificadas.

Fuente: Elaboración propia con información de José Ayala

Las posibles *fallas de gobierno* son **problemas de información** [reflejados en **a)** niveles insuficientes y/o excedentes de producción de bienes públicos, **b)** malas interpretaciones de las demandas públicas e **c)** inversiones públicas ineficientes y socialmente inequitativas] y **problemas de eficiencia económica** [pueden ser **a)** la asignación de los programas de gasto público, **b)** de tipo operativo, **c)** de producción y provisión y **d)** en la captación de ingresos públicos].

Anexo 1-C

▪ Justificación teórica del ingreso público

Uno de las principales estudios al respecto le corresponde a Edwin Robert Anderson Seligman [1861-1939], quien clasifica los *ingresos públicos*, de acuerdo a la libertad con la que el contribuyente cumple sus obligaciones, en:

- a) **Ingresos gratuitos:** Donaciones y otras transferencias efectuadas por los particulares a favor del Estado, institución o cualquier ente público.
- b) **Ingresos contractuales:** Obtenidos a cambio de algún tipo de *contraprestación* (que no es de obligada recepción para sus destinatarios potenciales), es decir:

Cuadro I

Ingresos contractuales
1) Rendimientos procedentes de activos propiedad del sector público: Alquiler o cesión de inmuebles y actividades económicas cuya titularidad es pública.
2) Ingresos derivados de la enajenación de activos de titularidad público: Actuaciones del sector público en los mercados bursátiles y procesos de privatización.
3) Precios públicos: Ventas de bienes y servicios proveídos.
4) Endeudamiento público: Recursos obtenidos en el mercado de capitales.

Fuente: Elaboración propia con información de Melba Luz Calle

- c) **Ingresos coactivos:** Derivados del poder de coacción (imposición) que detenta el Estado, que es quien faculta la imposición obligatoria a los agentes económicos, comprende tres categorías:

Cuadro II

Ingresos coactivos
1) Poder penal: Responde a la capacidad sancionadora de las conductas individuales (multas y recargos).
2) Dominio público: Sobre la propiedad privada y el libre uso particular de ésta sobre todo el territorio de la nación y lo que hay en él (gravámenes, expropiaciones, permisos y licencias).
3) Poder fiscal o atributos: Tienen como finalidad contribuir al financiamiento de las actividades públicas a fin de lograr un bien común, destacando que el <i>impuesto</i> es sólo una forma de <i>tributo</i> .

Fuente: Elaboración propia con información de Melba Luz Calle

d) Ingresos de poder penal: Obtenidos por la capacidad sancionadora de las conductas individuales (multas) que posee el Estado.

e) Ingresos de dominio eminente: Derecho prevaleciente del Estado sobre la propiedad privada, siendo posible para él el ejercicio del dominio efectivo sobre todo el territorio de la nación.

f) Ingresos de poder fiscal (tributos)¹: Conocidos vulgarmente como *impuestos*, los *tributos* son ingresos públicos coactivos que tienen como finalidad contribuir al financiamiento de las actividades públicas.

▪ **Clasificación de los ingresos públicos en la economía mexicana:**

❖ **Ingresos Ordinarios:** Son denominados de esta forma dado que la frecuencia de su obtención es periódica, es decir se obtienen para cada ejercicio fiscal para solventar los gastos ordinarios del *sector público*. Se dividen de la siguiente manera:

▪ **Ingresos corrientes:** Son aquellos propios de las actividades del Estado, es decir provienen de la *vía fiscal* o de las *actividades del sector paraestatal*, se clasifican según la forma en que se obtienen:

a) Gobierno Federal: Son recaudados y administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], comprenden:

l) **Tributarios:** Representan *la fuente de recursos más estable y permanente para financiar el gasto público, porque básicamente están en función de la estructura tributaria vigente y de la actividad económica* (Amieva-Huerta, 2010: 51-52). Pueden ser:

i. **Impuestos directos:** Gravan el patrimonio y/o el ingreso de las personas físicas² (sueldos, salarios y pagos de capital) y morales³ (utilidades empresariales y ganancias de capital)

ii. **Impuestos indirectos**⁴: Gravan una segunda acción o actividad de los agentes, como puede ser el comercio y la compra de bienes y servicios.

¹ Término que proviene de la voz latina *tribuere*, que significa contribuir, cooperar o concurrir con otros al logro de un fin común.

² Una *persona física* es aquella que posee capacidad de goce (ser titular de derechos y obligaciones) y de ejercicio (posibilidad jurídica de hacer valer derechos, celebrar actos jurídicos y de contraer obligaciones) desde el momento que nace y hasta que muere.

³ Una *persona moral* es una asociación de individuos que posee derechos subjetivos y obligaciones (aún cuando no pueda ejercer por sí misma las primeras, ni dar cumplimiento a las segundas) y obra por medio de sus órganos.

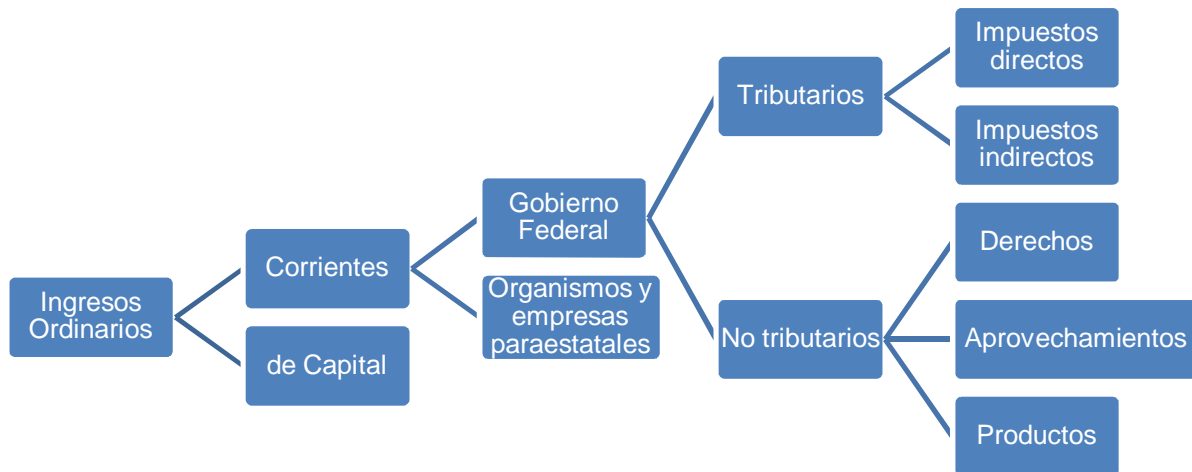
En este rubro destacan los *impuestos especiales* que gravan bienes específicos buscando desalentar su consumo.

II) *No tributarios*: Aquellos que poseen contraprestación, esta fuente de recursos muestra variaciones significativas debido a factores cambiantes tales como: las contribuciones por hidrocarburos que dependen del precio internacional del petróleo y las recuperaciones de capital (Amieva-Huerta, 2010: 52).

b) *Organismos y empresas paraestatales*: Tales como Petróleos Mexicanos [Pemex], Comisión Federal de Electricidad [CFE], Caminos y Puentes Federales [CAPUFE], Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS] e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE].

- *de capital*: Proviene de la realización patrimonial del Estado, es decir son aquellos recursos provenientes de la *venta de activos y valores financieros*, así como el *financiamiento interno y externo*.

Figura A. Clasificación de los ingresos ordinarios



Fuente: Elaboración propia

❖ **Ingresos extraordinarios:** Son recursos de carácter excepcional que provienen de *concertación de créditos (internos y externos), contribuciones, desincorporaciones, empréstitos, emisión de moneda, enajenación de bienes, servicios personales, expropiaciones, impuestos y derechos extraordinarios*.

❖ **Deuda pública:** Además del *equilibrio fiscal* donde *ingresos y egresos públicos* son iguales, “el déficit en un periodo determinado de tiempo es el exceso de gasto respecto a los ingresos públicos; si los ingresos son mayores que los gastos,

⁴ Se diferencian, respecto a los *impuestos directos*, por facilitar el control administrativo y su control en el combate a la evasión fiscal, dado que está basado en hechos observables.

existe superávit” (Rosen, 2008: 457). En este escenario, es preciso distinguir “los conceptos de déficit y de deuda. La deuda existe en un momento determinado del tiempo, es la suma de todos los déficits presupuestarios anteriores; es decir, el exceso acumulados de los gastos sobre los ingresos de periodos anteriores” (Rosen, 2008: 458).

Según Nacional Financiera [Nafinsa], “es la suma de las obligaciones insolutas a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos sobre el crédito de la nación” (citado por Cabrera, 2005: 50). La *legislación mexicana*, específicamente el Código Fiscal de la Federación⁵, refiere que el déficit puede ser financiado por *crédito interno* (cuyas fuentes son el *Banco Central* y el *mercado de fondos prestables*) y/o *crédito externo* (depende del *mercado mundial de fondos prestables* y de la situación del *riesgo país*). La *deuda pública* puede ser clasificada según *su origen* (interna y externa), *su plazo de amortización* (corto y largo plazo), y *su tipo de acreedor* (organismos internacionales, bancos privados y otras instituciones financieras).

⁵ Contiene la *actividad financiera* del Estado, regula las relaciones entre los contribuyentes y el fisco, y establece el monto a recaudar (en moneda nacional) y la forma de ejecutar resoluciones fiscales; además de regular la aplicación de las leyes fiscales que de él se derivan

Anexo 1-D

- **Clasificación de los ingresos públicos**

En el marco legal de la *economía mexicana*, encontramos la siguiente clasificación:

Clasificación de los ingresos del sector público presupuestario		
1. Artículo 1 de la Ley de Ingresos	2. Tributarios y no tributarios	3. Petroleros y no petroleros
Gobierno Federal	Tributarios	Petroleros
Impuestos	ISR-IETU-IDE*_/	Impuesto a los rendimientos petroleros
Contribuciones de mejoras	ISR	Derechos a los hidrocarburos
Derechos	IETU	Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes
Productos	IDE	IEPS gasolina y diesel
Aprovechamientos	IVA total	Propios de Pemex
Organismos y empresas	IEPS total	No petroleros
Ingresos propios	Importación total	Tributarios
Pemex	Tenencia	ISR-IETU-IDE
CFE	Autos nuevos	ISR
IMSS	Otros impuestos	IETU
ISSSTE	No tributarios	IDE
Aportaciones de seguridad social	Gobierno federal	IVA
IMSS	Derechos	IEPS no petrolero
ISSSTE	Productos	Importación
	Aprovechamientos	Tenencia **_/
	Contribuciones de mejoras	Autos nuevos
	Organismos y empresas	Otros
	Pemex	No tributarios
	CFE	Gobierno federal
	IMSS	Derechos
	ISSSTE	Productos
		Aprovechamientos
		Contribuciones de mejoras
		Organismos y empresas distintos de Pemex

Anexo 1-E

▪ Calendarización del ciclo presupuestal en México

“El presupuesto de gasto se formula a lo largo de varias etapas a ello se le denomina el ciclo presupuestario anual e involucra cinco etapas básicas:

1. La etapa de formulación. Ésta puede a su vez descomponerse en:
 - a) programación derivada de un plan de largo plazo; y
 - b) presentación del presupuesto
2. La discusión y aprobación por el Congreso
3. La ejecución del presupuesto por parte de las dependencias involucradas
4. La fase de contabilidad y control, que corresponde al registro sistemático de las transacciones originadas por la ejecución del presupuesto y que posteriormente servirán para llevar a cabo las auditorías presupuestarias / pertinentes. Es el mecanismo político, institucional y técnico para mantener el presupuesto dentro de los límites establecidos por el gobierno
5. La evaluación del presupuesto es la última etapa que corresponde a la medición, calificación y comparación de los resultados alcanzados, y en su caso, permite introducir modificaciones” (Ayala, 2001: 158-159)

Cuadro I

Calendarización del proceso de integración presupuestaria

- 1) El 1 de Abril, el *Ejecutivo* envía escenarios para el siguiente año (objetivos, programas prioritarios y montos).
- 2) El 30 de Junio, la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* envía estructura e informática sobre los avances (físicos y financieros) de programas y proyectos.
- 3) El 8 de Septiembre, el *Ejecutivo* presenta el *Proyecto del Paquete Económico*.
- 4) El 20 de Octubre, la *Cámara de Diputados* aprueba la *Ley de Ingresos*.
- 5) El 31 de Octubre, la *Cámara de Senadores* aprueba la *Ley de Ingresos*.
- 6) El 15 de Noviembre, la *Cámara de Diputados* aprueba el *Presupuesto de Egresos de la Federación*.
- 7) Transcurridos 20 días naturales después de la aprobación, se publican ambos documentos en el *Diario Oficial de la Federación* (a través de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*).
- 8) Transcurridos 20 días naturales después de la publicación, el *Ejecutivo* envía tomos y anexos del *Presupuesto de Egresos de la Federación* a la *Cámara de Diputados*.

Fuente: Elaboración propia con información de Manuel Flores Ramos

Anexo 1-F

▪ Clasificación por *objeto del gasto público*

Cuadro I

Capítulos de la Ley
<p>1) Servicios personales (Capítulo 1000): Agrupa las remuneraciones al personal civil y militar al servicio del Estado, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social. Incluye los pagos por otras prestaciones sociales.</p>
<p>2) Materiales y suministros (Capítulo 2000): Agrupa las acciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas.</p>
<p>3) Servicios generales (Capítulo 3000): Incluye las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público, para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.</p>
<p>4) Ayudas, subsidios y transferencias (Capítulo 4000): Agrupa las asignaciones que la administración pública centralizada destina en forma directa o indirecta a los sectores social y privado, a organismos y empresas paraestatales y con las entidades federativas, como parte de la política económica y de acuerdo con las estrategias y prioridades nacionales.</p>
<p>5) Bienes muebles e inmuebles (Capítulo 5000): Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes muebles e inmuebles requeridas en el desempeño de las actividades de la administración pública federal.</p>
<p>6) Obras públicas (Capítulo 6000): Incluye las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación bruta de capital del país.</p>
<p>7) Inversión financiera y otras erogaciones (Capítulo 7000): Agrupa las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el gobierno federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, así como las destinadas a la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores.</p>
<p>8) Participaciones de ingresos federales (Capítulo 8000): Agrupa las acciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con las disposiciones legales, captan las oficinas recaudadoras y que deben entregarse a los gobiernos de los estados, sus municipios y organismos descentralizados, así como al Distrito Federal, derivados de los convenios de coordinación fiscal suscritos con el gobierno federal.</p>
<p>9) Deuda pública (Capítulo 9000): Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del gobierno federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión. Este capítulo incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), por conceptos distintos de servicios personales, y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.</p>

Fuente: Elaboración propia basado en información de José Ayala Espino

Anexo 2-A

- **Tipos de petróleo⁸**

A nivel mundial los hidrocarburos se clasifican conforme a su densidad medida en **grados API** (American Petroleum Institute), unidad que *representa, junto con el contenido de azufre, un valor de referencia en cuanto a su valor comercial. A mayor número de grados API y menor contenido de azufre, mayor es dicho valor en el mercado* (González, 2006: 95).

Cuadro I

Tipo de petróleo		
Aceite crudo	Densidad (g/cm³)	Densidad grados API
Extrapesado	>1	<10
Pesado	1-0.92	10-22.3
Mediano	0.92-0.87	22.3-31.1
Ligero	0.87-0.83	31.1-39
Superligero	<0.83	>39

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

En el caso de nuestro país, es posible diferenciar el tipo de hidrocarburo de la siguiente manera:

Cuadro II

Densidad de los crudos de exportación (México)	
Itsmo	Ligero con densidad de 33.6 grados API y 1.3% de azufre en peso
Maya	Pesado con densidad de 22 grados API y 3.3% de azufre en peso
Olmecca	Superligero con densidad de 39.3 grados de API y 0.8% de azufre en peso

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

⁸ Fragmento del documento Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP] (2009)/*Precios del petróleo mexicano: Expectativas y volatilidad*

ANEXO 2-B

▪ Cadena de valor del petróleo

La etapa de **exploración** tiene por objetivo “encontrar nuevos volúmenes de hidrocarburos a bajo costo y en un corto periodo de tiempo” (Jahn, 2003: 15). Principalmente *geólogos* y *geofísicos* deben encontrar una *cuenca sedimentaria* con *esquistos* ricos en *materia orgánica* que hayan permanecido enterrados el tiempo suficiente que requiere la formación de *petróleo* (cientos o miles de millones de años) y su ascenso a un *depósito*. Dichos especialistas tienen los medios para identificar *zonas petrolíferas*, como son la *confección de mapas* (para conocer las características geológicas del subsuelo), las *técnicas de prospección sísmica* (para detallar la estructura e interrelación de las capas subterráneas) y la *perforación de un pozo*.

En la etapa de **producción primaria**, los *pozos petrolíferos*, depósitos bajo presión donde quedó atrapado el *petróleo* tras su formación, son perforados: “el flujo de los hidrocarburos hacia el pozo se da por una diferencia de presiones entre el yacimiento y el pozo” (González, 1999: 151), es decir se expanden buscando una zona de baja presión, la cual es creada por el pozo. Estando ahí, el *gas natural* deja de estar disuelto y comienza a expandirse, lo cual provoca que el *petróleo* salga a la *superficie terrestre*.

Conforme se retira *petróleo* del yacimiento, la presión del mismo disminuye y también la cantidad de *gas natural* disuelto; perdiendo velocidad el flujo del líquido y liberándose menos gas. Cuando el *petróleo* ya no es capaz de ascender a la *superficie* es necesario instalar un *mecanismo de empuje* en el *pozo* para continuar el proceso de extracción, lo cual representa un costo mayor. El *pozo* llegará a su *límite económico* cuando su *costo de funcionamiento* sea mayor que los ingresos que puedan obtenerse por la *venta de crudo*.

Cuadro I

Recuperación mejorada

- El proceso de *extracción por expansión del gas disuelto* utiliza fundamentalmente la *energía natural* del yacimiento, el cual pudiera llegar a su *límite económico* al extraer de sólo una cuarta parte del crudo en él almacenado.

Es por ello que la *industria petrolera* ha desarrollado la *tecnología de recuperación mejorada*, que suministra energía externa al depósito por medio de *sistemas artificiales de explotación* como:

I. Bombeo mecánico: Consiste fundamentalmente en instalar una *bomba mecánica* en pozos de profundidad media, pozos verticales (o con desviaciones ligeras) y con aceites de todo tipo.

II. Inyección de agua: Bombeando agua en uno de cada dos pozos puede mantenerse (e incluso aumentar) la presión del yacimiento en su conjunto, con lo cual incrementa el ritmo de extracción de crudo (el *agua*, además, desplaza físicamente al *petróleo*).

III. Inyección de vapor: En depósitos de petróleo muy viscoso, es conveniente inyectar vapor para reducir la viscosidad del crudo (al elevar la temperatura del yacimiento) e incrementar la velocidad con que fluye a cierta presión.

Fuente: Elaboración propia basada en un anónimo y con información de González (2006)

En este punto cabe destacar que la construcción y uso de equipos de perforación (plataformas flotantes o sostenidas por pilotes anclados) en el fondo marino representa uno de los más impresionantes logros de la *ingeniería* en las últimas décadas y ha permitido la explotación de una considerable reserva adicional de *petróleo*. Continuando con la *cadena de valor*, una vez extraído, el *crudo* es tratado (durante la etapa de **refinado**) con productos químicos y calor para eliminar agua, elementos sólidos y separarlo del *gas natural*.

Algunas fracciones, producto de los distintos procedimientos de tratamiento (catalizadores, temperatura, presión y proporciones de mezcla, principalmente), son sometidas térmica y químicamente para obtener productos finales como grasas o gasolina. El también denominado “proceso industrial tiene como objetivo elaborar los productos que llegarán al consumidor final, ya sean combustibles, lubricantes o materia prima para la petroquímica, de donde saldrá una enorme cantidad de productos” (González, 2006: 296).

Cuadro II

Refinación

1) Destilación básica: Herramienta básica del refinado en la que el *petróleo* se evapora a una temperatura similar a la necesaria para hervir agua. Los *hidrocarburos* con menor masa molecular se vaporizan con temperaturas más

bajas y, conforme incrementa la temperatura, evaporan las moléculas más grandes. Esta técnica nos permite separar y analizar las distintas fracciones del petróleo: el primer material destilado a partir del *petróleo* es la *fracción de gasolina*, después la *nafta* y finalmente el *queroseno*.

2) Craqueo (desintegración) térmico: Sistema en el que se rompen las cadenas de átomos de carbono más largas, es decir fue desarrollado para descomponer las grandes moléculas de las fracciones pesadas pretendiendo elevar el rendimiento de la *destilación*. Es un proceso en el que se calientan los componentes más pesados del crudo a altas temperaturas bajo presión, lo cual fragmenta (*craquea*) las moléculas grandes de hidrocarburos en moléculas más pequeñas (hecho que aumenta la cantidad de *gasolina*, que se compone de este tipo de moléculas).

3) Alquilación: Proceso en el cual las moléculas pequeñas producidas mediante *craqueo térmico* se *recombinan* con un *catalizador*, lo cual produce *moléculas ramificadas* en la zona de ebullición de la gasolina con mejores propiedades (mayores índices de octano, por ejemplo)

4) Craqueo (desintegración) catalítico: El *petróleo* es dividido (*craqueado*) con un *catalizador* a temperaturas entre 450 y 540 grados centígrados, hecho que permite la producción de distintos *hidrocarburos* que pueden ser *recombinados* (a través de la *alquilación*, *isomerización* o *reformación catalítica*) para la fabricación de *productos químicos* y *combustible de alto octanaje*.

Fuente: Elaboración propia basada en un anónimo y con información de González (2006)

Anexo 2-C

• Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

Creada en 1960, es una *organización intergubernamental* pensada para vincular el gran potencial productor con las capacidades de exportación en el mercado petrolero, es decir los países miembro decidieron reunirse pretendiendo “consolidarse como productores, exportadores y asegurar su participación en el mercado petrolero” (Xotla, 2011: 14). Entre sus principales objetivos destacan:

- a) Unificar y coordinar las *políticas petroleras* de los países miembro
- b) Encontrar los medios para proteger los *intereses individuales y colectivos*
- c) Representar una fuente *eficiente, confiable y regular* de petróleo
- d) Estabilizar los *precios del petróleo* para evitar fluctuaciones

Actualmente está compuesta por 12 países en los que “el petróleo es el principal producto comercial y fuente de divisas. Por lo tanto, para estos países el petróleo es la clave fundamental para el desarrollo económico, social y político” (Xotla, 2011: 13). Nuestro país no es integrante de tal organización, por lo que funge como *price taker* en el *mercado internacional de petróleo*.

Cuadro I

Miembros de la OPEP		
País	Año de incorporación	Localización
Arabia Saudita	1960	Medio oriente
Argelia	1969	África
Angola	2007	África
Ecuador	2007	Sudamérica
Emiratos Árabes Unidos	1967	Medio oriente
Irán	1960	Medio oriente
Iraq	1960	Medio oriente
Kuwait	1960	Medio oriente
Libia	1962	África
Nigeria	1971	África
Qatar	1961	Medio oriente
Venezuela	1960	Sudamérica

Fuente: OPEP, 2011

Anexo 2-D

- **Reservas petroleras: definiciones y conceptos**

a) **Recursos petroleros**⁹: Volúmenes de hidrocarburos que inicialmente se estiman en el subsuelo, referidos a condiciones de superficie. Sin embargo, desde el punto de vista de explotación, se llama recurso únicamente a la parte potencialmente recuperable de estas cantidades.

b) **Volumen original de hidrocarburos total *in-situ***: Cuantificación que incluye

✓ *Volumen original de hidrocarburos no descubierto*: Cantidad de hidrocarburos que se estima, a una fecha determinada, se encuentra contenida en acumulaciones que aún no se descubren pero que ya han sido inferidas.

I. *Recurso prospectivo*: Estimado, a una fecha determinada, de la porción potencialmente recuperable que, si bien no se ha descubierto, ha sido inferida y cuantificada con base en información geológica y geofísica.

✓ *Volumen original de hidrocarburos descubierto*: Cantidad de hidrocarburos que se estima, a una fecha determinada, está contenida en acumulaciones conocidas antes de su producción. El volumen original descubierto puede clasificarse en *comercial* (si su explotación genera valor económico) y *no comercial*, en el primer caso se trata de *reservas* y en el segundo de *recursos contingentes*.

I. *Reservas*: Cantidades de hidrocarburos previstas para ser recuperadas comercialmente a través de proyectos de desarrollo, acumulaciones conocidas, a partir de una fecha determinada en adelante, bajo condiciones definidas.

II. *Recursos contingentes*: Cantidades estimadas de hidrocarburos, a una fecha determinada, que no cumplen con los estándares de comercialización y cuya evaluación está en proceso al no existir mercados viables o estar en desarrollo la tecnología.

⁹ Los cuales pueden ser *recursos convencionales* o *recursos no convencionales*

Anexo 2-E

- **Precio del petróleo**

El *petróleo* es un bien de considerable volatilidad en la determinación de su precio, “se considera un referente en el sistema energético mundial, y sus oscilaciones afectan a dicho sistema de forma unidireccional, es decir, las variaciones en la cotización del petróleo afectan al resto de los mercados energéticos, y no a la inversa. Además, el mercado del petróleo forma parte vital de los mercados financieros, afectando sus variaciones a casi la totalidad del resto de los sectores” (Xotla, 2011: 8).

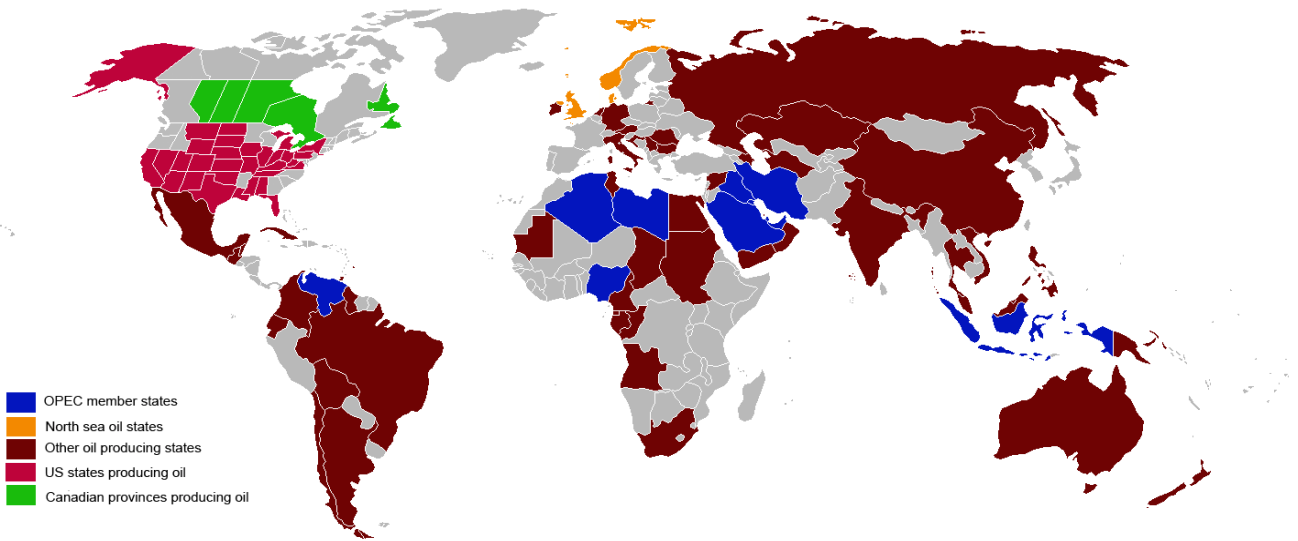
Generalmente, “la caída de los precios internacionales del petróleo constituyen un estímulo muy importante para los países importadores de dicho energético, pero también genera severos problemas económicos para los países exportadores, ya que disminuye su capacidad adquisitiva y aumenta su endeudamiento, reduce sus ingresos fiscales y provoca problemas de liquidez en las empresas petroleras” (CEFP, 2009: 5).

a) Precio internacional del petróleo: Está determinado por su oferta y demanda, aunque los constantes cambios en el del precio del petróleo responden a factores como “la globalización de los mercados, la inestabilidad política del Medio Oriente, las fluctuaciones de las divisas fuertes, como el dólar americano y el euro, los cambios climáticos y las variaciones en las reservas estratégicas de los grandes consumidores” (González, 2006: 55), así como conflictos bélicos.

En este proceso, “a pesar de la variedad de crudos que se ofrecen en el mercado, solamente algunos de ellos sirven de referencia para la fijación de precios, ya sea sobre la base de diferenciales respecto a un crudo específico o mediante fórmulas que integran una canasta de crudos” (Xotla, 2011: 11); siendo el **West Texas Intermediate** (38 a 40 grados API y 0.3% de azufre en peso), el **Brent** (33⁰ API y 1.6% de azufre en peso) y el **Dubái** (31 grados API y 2% de

azufre en peso) las principales referencias (denominados *crudos marcadores* o *benchmark*) en la actualidad.

Figura I



Fuente: OPEC

Anexo 2-F

- **Fórmula de estimación del precio (fiscal) de la mezcla mexicana:**

Cálculo en el que “se combina información histórica del precio del crudo mexicano con información de los precios a futuro” (Castañeda y Villagómez, 2008: 25). Queda descrito en el Artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, según el cual el precio internacional de la mezcla de petróleo mexicano será determinado por el precio de referencia que resulte del promedio entre los métodos siguientes:

- ✓ El promedio aritmético de los siguientes dos componentes:
 - I. El promedio aritmético del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación;
 - II. El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por reconocidos expertos en la materia, o
- ✓ El resultado de multiplicar los siguientes dos componentes:
 - I. El precio a futuro promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia el Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia;
 - II. Un factor de 84%

Anexo 2-G

▪ Régimen fiscal de Pemex (2012)

a) Régimen ordinario: Aplica a la mayoría de los campos del país, excepto los que han sido específicamente asignados a otros regímenes por la Ley. Bajo este régimen, los campos están sujetos a los siguientes derechos:

Tabla I

Artículo	Derecho	Tasa (%)	Aplicación
254	Derecho ordinario sobre hidrocarburos	71.5	Diferencia entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas en este artículo
254 Bis	Derecho para la investigación y tecnología en materia de energía	0.65	Valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.
254 Ter	Derecho para la fiscalización petrolera	0.003	Valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.
254 Quáter	Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos	0.03	Valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. Destinado para la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).
256	Fondo de estabilización	---	Cuando, en el año, el precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo exportado exceda 22 dólares.
257	Derecho ordinario sobre la exportación de crudo	13.1	Si el precio del crudo mexicano supera lo estimado en la Ley de Ingresos. Se aplicará la tasa al volumen de aceite exportado multiplicado por la diferencia entre el promedio anual observado y el pronóstico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuente: Ley Federal de Derechos y Comisión Nacional de Hidrocarburos

- **Deducciones para el cálculo del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos:** La Ley Federal de Derechos contempla las siguientes deducciones para el cálculo del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos

- ❖ **Inversiones**

- ✓ El 100% de las inversiones realizadas para la exploración, recuperación secundaria y el mantenimiento no capitalizable en el ejercicio en el que se efectúen.
- ✓ El 16.7% de las inversiones realizadas para el desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo crudo o gas natural en cada ejercicio.
- ✓ El 5% de las inversiones realizadas en oleoductos, gasoductos, terminales, transporte o tanques de almacenamiento, en cada ejercicio.

- ❖ **Costos**

- ✓ Los costos de exploración, transportación o entrega de los hidrocarburos.
- ✓ Los costos y gastos se deducirán en el periodo que hayan sido pagados.

- ❖ **Derechos**

- ✓ El derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo y la diferencia que efectivamente se pague por concepto del derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización
- ✓ El derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía.
- ✓ El derecho de fiscalización petrolera.
- ✓ Un monto adicional de 0.50 dólares por cada millar de pie cúbico de gas natural no asociado extraído, adicional al volumen de extracción que se registre para 2006.

- ❖ **Costo Cap**

- ✓ La deducción por concepto de los costos, gastos en inversiones deducibles, relacionados con el petróleo crudo y gas asociado extraídos no excederá el valor de 6.50 dólares por barril de petróleo crudo equivalente del volumen total del mismo en el año de que se trate.
- ✓ La deducción por concepto de los costos, gastos e inversiones deducibles, relacionados con el gas natural no asociado extraído no excederá el valor de 2.70 dólares por cada mil pies cúbicos de gas natural no asociado del volumen total del mismo en el año de que se trate.

b) Régimen Especial: Se establece en el artículo 257 Bis de la Ley Federal de Derechos, fue creado especialmente para permitir la exploración y explotación de campos más complejos (específicamente los campos en aguas profundas y Chicontepec), con costos por barril más elevados, los cuales están sujetos a los siguientes derechos:

Tabla II

Artículo	Derecho	Tasa	Aplicación
257 Quáter	Derecho especial sobre hidrocarburos	30	Diferencia entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas en este artículo
		36	Si la producción acumulada es mayor a los 240 millones bpce.
257 Ter	Derecho sobre extracción de hidrocarburos	15	Valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. La recaudación de este derecho se destinará al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
257 Septimus	Derecho adicional sobre hidrocarburos	52	Si el valor promedio anual de barril de petróleo crudo equivalente extraído en el campo es mayor a 60 dólares: <ul style="list-style-type: none"> <i>i.</i> Se calcula la diferencia entre el valor del barril de petróleo crudo equivalente y 60 dólares. <i>ii.</i> El resultado se multiplica por el volumen de petróleo crudo equivalente extraído en el campo de que se trate en el año.

Fuente: Ley Federal de Derechos y Comisión Nacional de Hidrocarburos

- **Deducciones para el cálculo del Derecho especial sobre Hidrocarburos**

- ❖ **Inversiones**

- ✓ El 100% de las inversiones realizadas para la exploración. Se aplica a partir de que los hidrocarburos extraídos formen parte de la producción reportada por Pemex.
- ✓ El 100% de las inversiones realizadas para la recuperación secundaria, la mejorada y el mantenimiento no capitalizable, en el ejercicio en el que se efectúen.
- ✓ El 16.7% de las inversiones realizadas para el desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo crudo o gas natural, en cada ejercicio.
- ✓ El 5% de las inversiones realizadas en oleoductos, gasoductos, terminales, transporte o tanques de almacenamiento, en cada ejercicio.

- ❖ **Costos**

- ✓ Los costos y gastos para la exploración, explotación, transportación o entrega de los hidrocarburos. Los costos y gastos se deducirán en el periodo que hayan sido pagados.

- ❖ **Derechos**

- ✓ El derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía.
- ✓ El derecho para la fiscalización petrolera.
- ✓ El derecho sobre extracción de hidrocarburos.

- ❖ **Cost Cap**

- ✓ La deducción por concepto de los costos, gastos e inversiones deducibles, relacionados con el petróleo crudo y gas asociado extraídos no excederá:
 - a) 60% del valor del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año, ni
 - b) 32.5 dólares por barril de petróleo crudo equivalente del volumen total del mismo en el año de que se trate

c) Campos marginales: Es una mezcla de los regímenes anteriores, es decir se trata de un régimen mixto que tiene como objetivo principal permitir la explotación de campos que se encuentren cerrados, en fase de abandono o para los cuales el régimen fiscal ordinario evita que sean rentables:

- ❖ La producción base está sujeta al régimen ordinario
- ❖ La producción incremental está sujeta al régimen especial

Para que un campo sea sujeto del régimen en cuestión es necesario que esté incluido en el inventario de campos marginales autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acorde con lo establecido en el artículo 258 Quáter de la Ley Federal de Derechos. Para ello, el campo debe cumplir con los siguientes requerimientos:

- ❖ Debe ser económicamente rentable, antes de impuestos
- ❖ Debe no ser rentable bajo el régimen ordinario
- ❖ Debe ser rentable bajo el régimen de campos maduros

Tabla III

Régimen Fiscal de Pemex				
Régimen Fiscal Ordinario				
Impuesto	Base	Deducciones	Costcap	Tasa
		1. Inversiones		
		100% Exploración (EOR)		
		16.7% Desarrollo		
Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos	Ingreso neto (Ingreso bruto-Deducciones)	2. Costos operativos	6.5 USD/bpce ó 2.7 USD/mpc	71.5%
		3. Otros Derechos		
		4. + Gas		
		0.5 USD/mpc si (Qgas>2006)		
Fondo de Estabilización	Ingreso bruto por aceite	Ninguna	Ninguno	1-10%
Derecho Ordinario a las exportaciones	Ingreso bruto por exportaciones de aceite	Ninguna	Ninguno	13.10%
CONACyT: Investigación	Ingreso bruto	Ninguna	Ninguno	0.65%
CNH: Regulación	Ingreso bruto	Ninguna	Ninguno	0.03%
ASF: Supervisión	Ingreso bruto	Ninguna	Ninguno	0.003%
Régimen Fiscal Especial				
Impuesto	Base	Deducciones	Costcap	Tasa
		1. Inversiones		
		100% Exploración (EOR)		
		16.7% Desarrollo		
Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos	Ingreso neto (Ingreso bruto-Deducciones)	2. Costos operativos	32.5 USD/bpce ó 60% del ingreso anual	
		3. Otros Derechos		30-36%
Fondo de Estabilización	Ingreso bruto por aceite	Ninguna	Ninguno	15%
Derecho Ordinario a las exportaciones	Ingreso bruto	Ninguna	Ninguno	52.00%
CONACyT: Investigación	Ingreso bruto	Ninguna	Ninguno	0.65%
CNH: Regulación	Ingreso bruto	Ninguna	Ninguno	0.03%
ASF: Supervisión	Ingreso bruto	Ninguna	Ninguno	0.003%

Fuente: Comisión Nacional de Hidrocarburos

Anexo 2-H

▪ Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)

Ante “la gran afluencia de recursos que ingresa a nuestro país por la venta de petróleo, resulta imprescindible la creación de mecanismos que fomenten la transparencia y rendición de cuentas en torno al ejercicio y distribución de los ingresos excedentes” (Moreno, 2006: 10). Por tal motivo, a partir del ejercicio fiscal 2003, como parte del *Presupuesto de Egresos de la Federación* se instituyeron diversos mecanismos para transferir a las entidades federativas los *ingresos petroleros excedentes*. Según el artículo 12 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, tiene hasta el 26 de Diciembre para calcular los recursos excedentes anuales (con base en cifras preliminares de Noviembre y la estimación anual de finanzas públicas).

Creado en el año 2000 a recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], el *FEIP* tiene como principal objetivo reducir la dependencia de las finanzas públicas de las fluctuaciones en el mercado petrolero internacional y aminorar sus efectos en la economía mexicana; así como fortalecer la solvencia de la *Administración Pública Federal* ante una posible disminución de los ingresos previstos en la *Ley de Ingresos de la Federación* para, de esta manera, permitir el gasto previsto en el *Presupuesto de Egresos de la Federación*.

Como su nombre lo indica, “un fondo de estabilización es un mecanismo mediante el cual pueden guardarse o utilizarse recursos con el objetivo central de estabilizar una variable agregada específica” (Castañeda y Villagómez, 2008: 17). Desde su origen, el *Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros* pretende blindar a la economía mexicana ante las caídas abruptas del precio del petróleo, pero ha sido regulado discrecionalmente por la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* y utilizado para compensar la disminución de ingresos previstos en la *Ley de Ingresos de la Federación*, además de una evidente ausencia de rendición de cuentas.

Diseño y funcionamiento de un fondo de estabilización

- Definir claramente la variable a estabilizar
- Establecer los criterios de funcionamiento
- Definir mecanismos y reglas operativas sobre el depósito y retiro de recursos
- Considerar una continua y prolongada reducción de los ingresos públicos
- Realizar un compromiso de disciplina fiscal
- Blindar el fondo de presiones políticas

Fuente: Elaboración propia con información de Castañeda y Villagómez

“En un país como México, en el que las finanzas públicas dependen en una tercera parte de los ingresos provenientes de la venta del petróleo, es primordial tener este tipo de mecanismos que blinden a la economía en caso de un choque negativo en el mercado petrolero” (Moreno, 2006: 18), sin embargo no existen mecanismos de control y evaluación que permitan conocer si los *ingresos petroleros excedentes* que lo componen están siendo destinados a proyectos que no resultarían viables bajo otras circunstancias o de trascendencia en la solución de problemas y asuntos prioritarios del país ya que “en periodos con altos excedentes petroleros buena parte termina compensando la disminución de ingresos por cualquiera de los otros rubros o un aumento del gasto no programable” (Castañeda y Villagómez, 2008: 23).

Es por ello que resulta preciso evaluar si el destino determinado para tales excedentes es adecuado, tomando en cuenta que los gobiernos subnacionales no han desarrollado *responsabilidad fiscal* (manejo discrecional de este tipo de recursos) y que el *proceso de descentralización* es limitado. Si bien es cierto que el *FEIP* se desempeña como **estabilizador automático**, “se ha desperdiciado una gran oportunidad para crear un fondo de estabilización realmente funcional con suficientes activos como para lidiar con una fuerte y prolongada disminución de los ingresos petroleros” (Castañeda y Villagómez, 2008: 25).

- ❖ La transparencia en el manejo y evaluación de los *ingresos petroleros excedentes* podría mejorar: **a)** prohibiendo su uso para gasto corriente, remuneraciones o servicio de la deuda, **b)** estableciendo un *cronograma* que norme un sistema de retiros progresivos y **c)** destinando los recursos con base en un indicador que muestre si la inversión propuesta tiene un rendimiento equivalente al que tendría(n) proyecto(s) en la industria petrolera.

ANEXO 2-I

▪ Artículo XIX de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Cuando se disponga de *ingresos excedentes*, se procederá a compensar el faltante de otros rubros de ingresos y una vez que se le resten a los *ingresos excedentes brutos* los ingresos con destino específico, los ingresos de organismos y empresas y los ingresos por aprovechamientos, se obtienen los *ingresos excedentes netos*.

Cuadro I

Destino de los ingresos excedentes		
Artículo XIX, Fracción I		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compensar el incremento en el <i>gasto no programable</i> respecto del presupuestado, por concepto de <i>participaciones</i> ▪ Hacer frente al <i>costo financiero</i> derivado de modificaciones en la <i>tasa de interés</i> o del <i>tipo de cambio</i> ▪ Cubrir <i>adeudos de ejercicios fiscales anteriores</i> ▪ Atender <i>desastres naturales</i> cuando el Fondo de Desastres resulte insuficiente ▪ Cubrir <i>gastos adicionales</i> de la Comisión Federal de Electricidad (derivados de incrementos en los precios de combustibles) que no puedan ser repercutidos por incrementos en la tarifa eléctrica ▪ El remanente de los <i>ingresos excedentes</i> a que se refiere la presente fracción, se destinarán en los términos de la fracción IV de este artículo 		
Artículo XIX, Fracción II		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal o conforme a éstas, se cuente con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para utilizarse en un fin específico, ésta podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los genere, hasta por el monto de ingresos excedentes obtenidos que determinen dichas leyes o, en su caso, la SHCP 		
Artículo XIX, Fracción III		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la SHCP, conforme a las disposiciones aplicables 		
Artículo XIX, Fracción IV		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizadas las deducciones y asignaciones anteriores, los <i>ingresos excedentes</i> a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo se destinarán a lo siguiente: 		
Destino	Monto de reserva en pesos	Porcentaje
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades	Igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 3.25 por el tipo de cambio del dólar estadounidense respecto	25%

Federativas	al peso esperado para el ejercicio.	
Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos	Igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 3.25 por el tipo de cambio del dólar estadounidense respecto al peso esperado para el ejercicio.	25%
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros	Igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 6.50 por el tipo de cambio del dólar estadounidense respecto al peso esperado para el ejercicio.	40%
Programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas	Conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.	10%

Fuente: Secretaría de Energía, CEFP y LFPRH

Anexo 2-J

▪ Destino de los *ingresos excedentes* (2000-2008)

Durante la administración de Vicente Fox, “el precio de la mezcla mexicana de petróleo se cotizó a su nivel máximo histórico, lo que ocasionó que el flujo de recursos que ingresan a nuestro país fuera superior a lo proyectado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para cada ejercicio fiscal. El gasto público derivado de dichos recursos excedentes también fue superior a lo planeado” (Moreno, 2006: 9).

Tabla I

Ingresos presupuestarios excedentes			
Año	Petroleros	No petroleros	Total
2000	44,968.7	---	44,968.7
2001	(6,317.5)	---	---
2002	8,441.1	(37,655.1)	---
2003	44,147.8	27,553.2	71,701.0
2004	97,320.8	(7,558.2)	89,762.6
2005	104,919.6	1,348.5	106,268.1
2006	150,977.4	(4,869.1)	146,108.3
2007	73,546.7	---	73,546.7
2008	115,637.1	---	115,637.1

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Tabla II

Destino de los Ingresos presupuestarios excedentes																	
Año	Δ Gasto no programable	Gasto no programable			Gasto programable	Aplicación						Fracción V, Artículo 19 LFPRH				Otros	
		ADEFAS	Participaciones	Deuda (Costo financiero)		FEIP	Balance económico	FEIEF	Otros	FEIPemex	ARE	Otros	PPIIPEF	PPIIEF	PPIIPemex		FARP
2000	11,144.6		16,423.4		8,267.5	9,133.2											
2001																	
2002					8,441.1												
2003	46,790.4					6,227.9	6,227.9		12,454.8								
2004		18,226.7	(2,442.4)	(6,978.8)	7,895.0	11,648.8	11,648.8		23,297.7			34,025.0					(7,558.2)
2005	1,244.0				16,725.7	11,081.4	11,081.4	21,986.4				21,986.4	22162.9				
2006	(523.2)	6,105.0	38,419.4	(11,701.2)	47,187.5	22,576.8	22,576.8	(23,770.3)			45,153.5						171.6
2007		5,276.2			21,424.3	18,738.5		11,711.6	4,684.6	11,711.6							
2008		8,026.6			8,163.9	4,743.3		3,037.4	9,888.8	16,420.4				16,339.2	16,339.2	16,339.2	16,339.2

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, varios años

Notación: ADEFAS, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores; FEIP, Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros; FEIEF, Fondo de Estabilización de los Ingresos de Entidades Federativas; FEIPemex, Fondo de Estabilización de los Ingresos de Pemex; ARE, Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes; PPIIPEF, Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura que establezca el PEF; PPIIEF, Programas y Proyectos de Inversión e Infraestructura de las Entidades Federativas; PPIIPemex, Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos; FARP, Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones

Anexo 3-A

▪ **Fondos del Ramo 28 (Participaciones Federales):**

Las participaciones en ingresos federales y los incentivos que se entregan a las entidades federativas y municipios, se hace a través de los fondos siguientes:

- a) **Fondo General de Participaciones**, que “se integra por dos factores: un coeficiente fijo correspondiente a 20% de la recaudación federal participable de un ejercicio fiscal y, un coeficiente adicional de 1% de dicha recaudación, para compensar a aquellos estados que resultaran con menos recursos” (Cabrera, 2005: 69).
- b) **Fondo de Fomento Municipal**, integrado con el 1 por ciento de la RFP.
- c) **Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**, en el que las entidades federativas participan con el 20 por ciento de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8 por ciento de la recaudación por la venta de tabacos labrados.
- d) **Fondo de Fiscalización**, que se integra con el 1.25 por ciento de la RFP, para reconocer la fiscalización que realizan las entidades federativas.
- e) **Fondo de Compensación**, mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diesel, 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo que se distribuye entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y los restantes 9/11 corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- f) **Fondo de Extracción de Hidrocarburos**, que distribuye el 0.46 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos, a las entidades

federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.

- g) **Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos**, creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho Fondo, conforme al último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.
- h) **El 0.136 por ciento de la RFP**, que se entrega a los municipios Fronterizos y Marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.
- i) **El 3.17 por ciento del 0.0143 por ciento del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos**, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural.