



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

“Cumplimos 6 años de trabajo”

Excedentes petroleros y desarrollo regional

José de Jesús González Rodríguez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 42

Mayo de 2008

.....
Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.

EXCEDENTES PETROLEROS Y DESARROLLO REGIONAL

Presentación

Gran parte del debate que se ha generado en fechas recientes por parte de los representantes del Ejecutivo y del Legislativo en materia de presupuesto, ha tenido como elemento concurrente el análisis el precio del barril de petróleo crudo de exportación. Ese factor y los elementos de presupuesto y gasto público que se desprenden del mismo, han sido materia de diversas propuestas de modificación legislativa, de negociaciones y acuerdos entre los representantes del Ejecutivo y legisladores cuando se examina el paquete presupuestario anual.

De acuerdo a los datos institucionales de Petróleos Mexicanos que han establecido el costo de producción del carburante en nuestro país entre 2000 y 2007 en montos menores a los 4.5 dólares por barril, es de señalar que el diferencial entre este costo y el precio de venta constituye la base de cálculo de uno de los ingresos más importantes del gobierno, los derechos ordinarios sobre hidrocarburos.¹

Los ingresos excedentes derivados de los diferenciales entre el precio estimado y real del crudo se registran bajo el rubro de Derechos en las cuentas nacionales y anualmente la Secretaría de Hacienda efectúa diversas estimaciones al respecto teniendo en cuenta entre otros tres elementos: precio internacional del crudo, volumen a exportar y tipo de cambio respecto al dólar estadounidense.

El presente texto desarrolla algunas reflexiones sobre la cotización internacional de los hidrocarburos, así como los antecedentes normativos en torno a los excedentes petroleros, los criterios para su distribución y los mecanismos administrativos sobre el tema, además de abordar la eventual relación entre excedentes petroleros como un factor detonante del desarrollo regional.

¹ De acuerdo a los *Estados Financieros de Petróleos Mexicanos, sus Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias elaborados conforme a normas de información financiera*, el costo de producción del petróleo crudo de exportación ha fluctuado en el lapso de 2000 a 2007 entre 3.16 y 4.5 dólares por barril. Ver www.pemex.com.

Sobre la cotización internacional del petróleo

En los últimos meses las cotizaciones del petróleo a nivel internacional han sido particularmente elevadas. Entre otras causas, es posible señalar que este comportamiento en los precios puede entenderse en gran parte por la incertidumbre implícita a la naturaleza propia de los hidrocarburos como recurso no renovable. Igualmente por el comportamiento de la demanda mundial del carburante, originada entre otras cosas por el crecimiento de las economías de los denominados países emergentes. Así, es de tener en cuenta en el comportamiento de las cotizaciones del crudo a nivel internacional inciden de manera determinante los indicadores económicos de los Estados Unidos, nación que ha mostrado en últimas fechas un proceso de desaceleración de varios de sus indicadores más importantes, igualmente incide en la fijación de los precios del crudo, el grado de intensidad de algunos conflictos geopolíticos, la postura que en la materia asumen los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, -OPEP- y el grado de desarrollo incipiente y experimental de los llamados combustibles alternativos, situaciones que en su conjunto pueden propiciar que los precios del crudo se mantengan elevados en los siguientes años.

Confirma el anterior planteamiento el tener en cuenta que hasta que los países exportadores efectúen inversiones que lleven a incrementar su capacidad de producción y eventualmente sus niveles de oferta petrolera, es de prever que los precios del petróleo se mantendrán en niveles elevados.

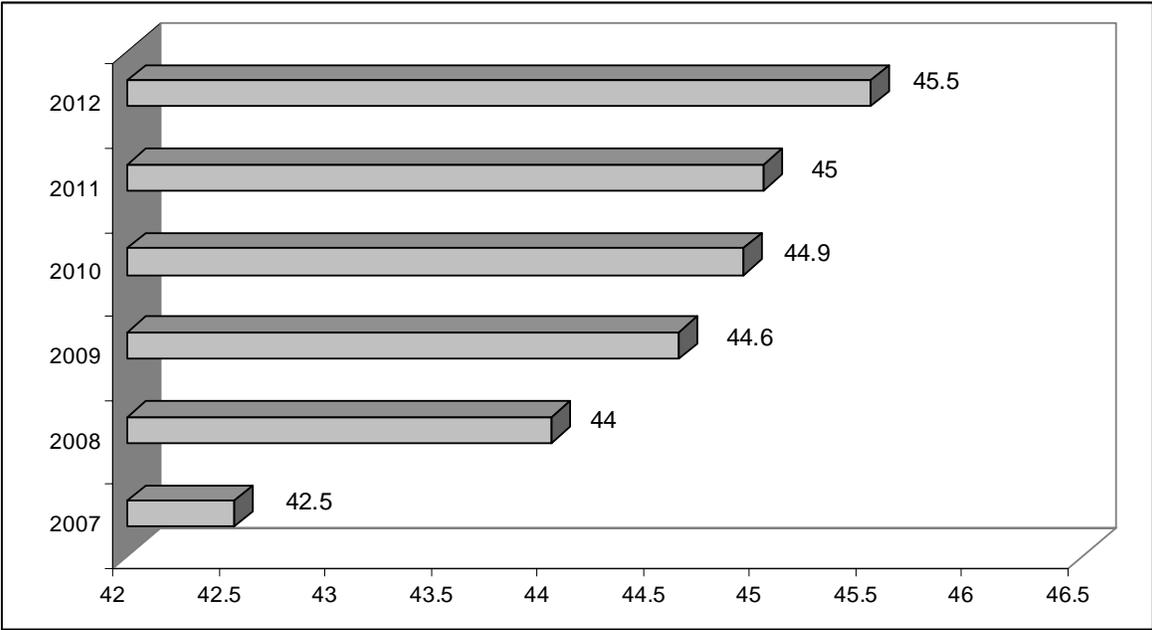
En ese contexto es previsible que el comportamiento de los indicadores relativos a la demanda mundial de crudo continúen siguiendo el rumbo de las economías emergentes, principalmente China e India, naciones que por su dinamismo económico reciente se espera tengan un patrón de consumo similar al observado en los últimos años.

Por otra parte en este proceso, son de tener en cuenta por su importancia los aspectos derivados de los conflictos armados en países productores que motivarán la restricción de la oferta a nivel mundial.

Aunque igualmente puedan identificarse algunos factores que propicien un comportamiento a la baja en los precios internacionales del crudo, como los esfuerzos de China por realizar cambios en su estrategia de desarrollo y los esfuerzos de diversas naciones por promover el uso de fuentes de energía alternativas al petróleo y por consiguiente disminuir a largo plazo su demanda, así como la implementación de políticas de carácter ambiental cada vez más rígidas, pese a ello es posible señalar que al parecer tales factores no serán determinantes a corto plazo para disminuir sensiblemente ni el consumo de los hidrocarburos ni los precios de los mismos a nivel internacional.

La gráfica 1 muestra las estimaciones que a nivel internacional se llegaron a efectuar respecto las cotizaciones del precio del petróleo para diferentes años. Como se aprecia, los precios del barril de exportación de petróleo crudo calculados en 2006 para diversos años hasta 2012, fueron rebasados ampliamente por los precios reales registrados en 2007 y lo que lleva de transcurrido el año en curso.

Gráfica 1
Precios anuales estimados del petróleo calculados en 2006
Promedio anual, dólares por barril



Fuente: Elaboración con datos de SHCP, CBO “Year-by-Year Forecast and Projections for Calendar Years 2006 through 2016”, *Blue Chip Economic Indicators* del 10 de noviembre de 2006 y FMI “United States:

2006 Article IV Consultation-staff report”, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2007, SHCP, México, p. 203.

Evolución de los criterios para el manejo de recursos excedentes

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.²

En el ejercicio fiscal anotado, los Estados recibieron la mitad de los ingresos que excedieran las estimaciones de la Ley de Ingresos de la Federación correspondientes a ingresos tributarios y petroleros del Gobierno Federal incluidos en un apartado del PEF de ese año.

Ese criterio tuvo una ligera modificación para el ejercicio fiscal 2004, periodo en el que los lineamientos fueron casi los mismos excepto que se excluyó de los ingresos petroleros del Gobierno Federal considerados en el año anterior el llamado aprovechamiento sobre rendimientos excedentes -ARE-, el cual se destinó en su totalidad a Petróleos Mexicanos.

Para 2005 nuevamente se modificó el mecanismo de distribución y en ese ejercicio se asignó a los estados la mitad de la recaudación del ARE calculado en una tasa del 39.2% sobre el valor de las exportaciones de petróleo que se genera por el precio excedente al mercado en la Ley de Ingresos de la Federación.

En 2006 el criterio anterior se modifica y se establece que se entregará a las Entidades Federativas la totalidad de la recaudación por el ARE, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Ingresos de la Federación de entonces y por el Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo -DEEP-, de acuerdo con la Ley Federal de Derechos en vigor en esa fecha.³

² En este renglón nos estamos refiriendo a los ingresos excedentes diferentes a los que son participables conforme a lo que establecía la Ley de Coordinación Fiscal vigente entonces. El destino de estos recursos sería para inversión en las propias Entidades.

³ La Ley de Ingresos de la Federación vigente entonces estipulaba que cuando el precio promedio mensual del barril de petróleo exceda de 36.5 dólares, PEMEX pagará un ARE que se calculará aplicando una tasa del

En el periodo anotado, tales recursos tenían como destino programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, de acuerdo a la estructura porcentual que se derivaba de la distribución del Fondo General de Participaciones, con la característica que tales cantidades podían ser utilizadas inmediatamente por las Entidades Federativas.

Para 2007 y ya bajo las disposiciones de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, -LFPRH- los recursos por ingresos excedentes destinados a las entidades federativas se determinaron de la siguiente manera, según lo señala la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, -SHCP-.⁴

- La totalidad de la recaudación del DEEP (tasa de 13.1% sobre el valor de las exportaciones de petróleo que se genera por el precio excedente al mercado en la Ley de Ingresos de la Federación) se canalizará a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).
- De los ingresos excedentes del Gobierno Federal, distintos de los que tengan un destino específico, y netos del incremento en el gasto no programable (participaciones a las entidades federativas, costo financiero y adeudos de ejercicios fiscales anteriores), de la atención de desastres naturales y de la compensación del incremento en costos de combustibles de CFE, el 25% se canalizará a través del FEIEF y el 10% se entregará a las Entidades Federativas para programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento. La asignación de excedentes a través del FEIEF se hará hasta alcanzar una reserva adecuada para enfrentar una caída de la Recaudación Federal Participable.

6.5% sobre la diferencia entre el valor promedio del crudo, multiplicado por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos. Por su parte la Ley Federal de Derechos en vigor en ese año señalaba que cuando el precio promedio mensual del crudo exceda de 36.5 dólares por barril, PEMEX pagará un DEEP que se calculará aplicando una tasa del 13.1% sobre la diferencia entre el valor promedio acumulado por barril y 36.5 dólares, multiplicado por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos.

⁴ Anualmente la SHCP, formula los llamados Criterios Generales de Política Económica, documento que es enviado al Congreso de la Unión con el objeto de facilitar un análisis integral de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en los diferentes ejercicios fiscales.

- Una vez que el FEIEF alcance el monto determinado de la reserva, de los excedentes de ingresos, el 25% se destinará a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las Entidades Federativas. La disponibilidad de estos recursos tendrá las siguientes características:
- Los recursos canalizados a través del FEIEF sólo se podrán utilizar, antes de alcanzar el monto de la reserva determinado, para compensar una reducción en la RFP.
- La otra parte de los recursos destinados a las Entidades Federativas con la LFPRH sí podrá destinarse inmediatamente en inversión pública.
- Asimismo, una vez que cualquiera de los fondos establecidos en la Ley alcance su reserva determinada, el 25% de los ingresos excedentes destinados a las Entidades Federativas también se podrá gastar inmediatamente en proyectos de inversión.

Para ejemplificar los efectos de las modificaciones en el cálculo de los ingresos excedentes a los Estados, la Secretaría de Hacienda efectúa una comparación de los resultados previstos para 2006 con los cálculos que se hubieran obtenido en caso de haberse aplicado en ese año las reglas vigentes en 2007. Los resultados se muestran en el cuadro 1.

Cuadro 1
Distribución de ingresos excedentes devengados en 2006 a las entidades federativas
(Miles de millones de pesos)

| | PEF 2006 | LFPRH | Diferencia |
|------------------|-------------|-------------|-------------|
| Total | 24.4 | 56.0 | 31.6 |
| ARE | 8.1 | 0.0 | -8.1 |
| DEEP | 16.3 | 16.3 | 0.0 |
| Excedentes netos | 0.0 | 39.7 | 39.7 |
| FEIEF (25%) | 0.0 | 28.4 | 28.4 |
| Inversión (10%) | 0.0 | 11.3 | 11.3 |

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2007, SHCP, México, p. 174.

El panorama para el presente ejercicio fiscal tiene rasgos muy similares, aunque presenta algunas modificaciones. De conformidad a las disposiciones contenidas en los diferentes incisos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el titular del Poder Ejecutivo a través

de la SHCP, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos conforme a varios criterios.⁵

En lo que se refiere a los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, la ley señala que se privilegiarán para su distribución entre otros conceptos: la compensación de incrementos en el gasto por concepto de costo financiero derivado de modificaciones en la tasas de interés o de tipo de cambio; para cubrir adeudos de ejercicios fiscales anteriores; así como para la atención de desastres naturales.⁶

En lo que resultaría aplicable a los ingresos excedentes derivados de exportaciones petroleras se destinarán a lo siguiente:

- a) Un 25% a un fondo denominado de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- b) Otro 25% a otro fondo denominado de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- c) Otro 40% más a otro fondo llamado de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
- d) El 10% restante a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. En este caso los recursos se destinarán a 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.

Igualmente la ley de presupuesto en cita, establece que los excedentes se destinarán a cada uno de los fondos anotados, hasta alcanzar una reserva que permita afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable o de los

⁵ Ver: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

⁶ La Ley Federal de Presupuesto, establece las reglas a seguirse en el manejo de los excedentes presupuestarios en otras entidades como son los casos de los Centros de Investigación y de la Comisión Federal de Electricidad y define los mecanismos de intercambio de información entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados.

ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos y para tal efecto establece una formula que permite calcular las cantidades que deberán asignarse a cada fondo.⁷

Cada uno de los fondos de estabilización anotados, deberán sujetarse a reglas de operación que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación y por lo que toca al caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, los recursos serán administrados a manera de fideicomiso por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, -BANOBRAS-S.N.C. en calidad de fiduciario.⁸

La normatividad prevé que ante la eventualidad de que cada uno de los fondos señalados alcance su límite máximo, los excedentes de ingresos que llegue a darse, se destinarán conforme a lo siguiente:

I.- Un 25% del total se destinará a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;

II.- Otro 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a 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.

III.- Un 25% más a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;

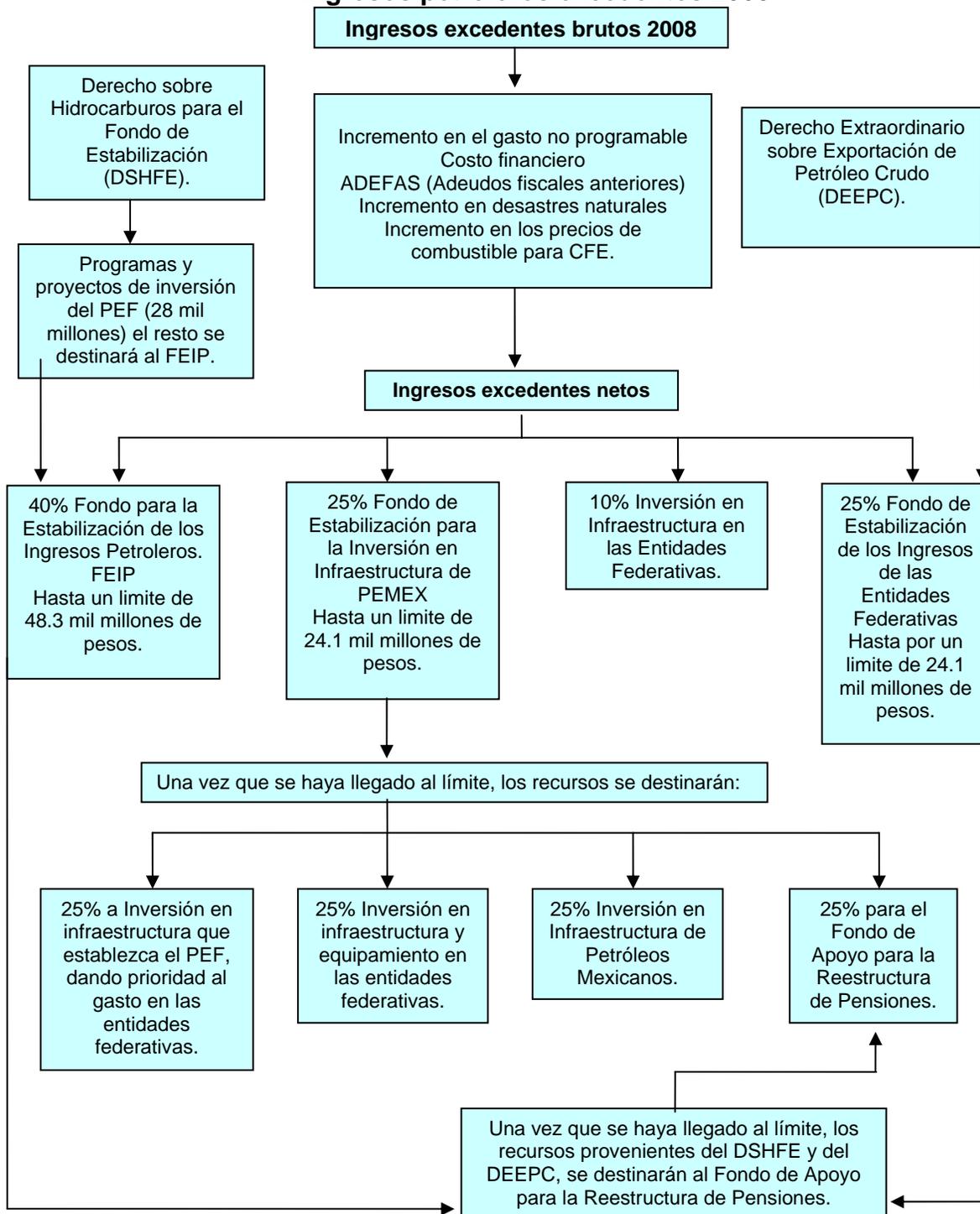
IV.- El porcentaje restante se destinará al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

⁷ Para la constitución de dicha reserva, la ley señala que esta será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año multiplicada por un factor de 1.875 para los casos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y para el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos. Para la constitución del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros la ley establece un factor de 3.75.

⁸ Dicho fideicomiso deberá contar con un Comité Técnico conformado por tres representantes de las entidades federativas y tres representantes del Gobierno Federal; la Presidencia de dicho Comité corresponderá a uno de los representantes de las entidades federativas.

Los criterios sobre la distribución de los ingresos excedentes en el presente año se ilustran en el esquema 1.

Esquema 1 Ingresos petroleros excedentes 2008



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Ingresos petroleros 2001-2008 y el régimen fiscal de PEMEX*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2008, 31 p.p.

Atendiendo el contenido del esquema anterior, es de tenerse en cuenta que al tercer trimestre de 2007, los ingresos petroleros excedentes brutos ascendieron a un monto de 87 mil 623.9 millones de pesos. En lo que respecta a la totalidad de recursos presupuestales derivados del petróleo, en el sexenio 2000-2006 se recibieron más de 335 mil millones de dólares y tan sólo de excedentes por los altos precios a nivel Internacional en el trienio 2004-2006 se recibieron cada año más de 10 mil millones de dólares.⁹

Como ya quedó indicado y de acuerdo con la propia ley de la materia, frente a la existencia de ingresos excedentes, se procederá en primer termino 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 mismos que al tercer trimestre de 2007 ascendieron a un monto de 48 mil 395.1 millones de pesos.

Lo anterior se detalla en el cuadro 2 adjunto a continuación.

Cuadro 2
Ingresos excedentes al tercer trimestre de 2007
(Millones de pesos)

| | |
|--|-----------------|
| Ingresos excedentes brutos | 87,623.9 |
| Menos | |
| Ingresos excedentes comprendidos en el artículo 19 fracción II de la LFPRH (Ingresos con destino específico) | 17,737.3 |
| Ingresos excedentes comprendidos en el artículo 19 fracción III de la LFPRH (Ingresos de Organismos y Empresas) | (9,154.3) |
| Ingresos excedentes por aprovechamientos que de acuerdo con el artículo 10 de la LIF 2007, se pueden destinar a gasto de inversión en infraestructura. | 30,645.6 |
| Ingresos excedentes netos | 48,395.1 |

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Ingresos petroleros 2001-2008 y el régimen fiscal de PEMEX, CEFP/098/2007, p. 14

Según los criterios establecidos en la Ley de la materia, del monto de 48.3 mil millones de pesos de ingresos excedentes netos, deben de solventarse faltantes por cerca de 18 mil millones de pesos, razón por la cual solamente restarían poco más de 30.3 mil millones de pesos a repartir. De dicha cantidad

⁹ Fuente: Mario di Constanzo, Algunas consideraciones sobre la reforma energética, en “Defensa de los Recursos energéticos”, J. Alfonso Suárez, coordinador, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura, México, 2008, p. 34.

12.1 mil millones se destinaron al Fondo para la Estabilización de Ingresos Petroleros –FEIP-, 7.5 mil millones al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas -FEIEF, 7.5 mil millones al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de PEMEX –FEIIPM-, y 3 mil millones de pesos a las Entidades Federativas para inversión en infraestructura. Lo anterior se aprecia en el cuadro 3.

Cuadro 3
Destino de los ingresos excedentes
(Millones de pesos)

| | |
|---------------------------------------|-----------------|
| Ingresos excedentes netos | 48,395.1 |
| Menos | |
| Excedentes y faltantes | 18,025.7 |
| PEMEX | 16,391.2 |
| ISSSTE | 214.7 |
| Otros | 1,419.8 |
| Ingresos excedentes a repartir | 30,369.4 |
| 40% FEIP | 12,147.8 |
| 25% FEIEF | 7,592.4 |
| 25% Fondo PEMEX | 7,592.4 |
| 10% Inversión entidades federativas | 3,036.9 |

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Ingresos petroleros 2001-2008 y el régimen fiscal de PEMEX, CEFP/098/2007, p. 14

En lo que respecta a los criterios de distribución que los excedentes presentan a nivel local, se ha cuestionado la discrecionalidad en que se ha incurrido en el manejo de tales recursos, en ese sentido el Presidente de la Comisión de Desarrollo Municipal del Senado, ha denunciado que los gobiernos estatales manejan con absoluta discrecionalidad los recursos provenientes de los excedentes petroleros y que no existen documentos que comprueben el destino de esas partidas, porque una vez que la Secretaría de Hacienda determina los montos para cada entidad federativa, no hay manera de rastrear la ruta de los mismos y que no es aventurado suponer que se pueda dar un uso tendencioso con fines electoreros o partidistas a las recaudaciones federales en tiempos de bonanza petrolera.¹⁰

¹⁰ Asimismo el titular de esa comisión senatorial, Ramón Galindo ha señalado la inexistencia de auditorías integrales sobre dichos recursos por parte de la Secretaría de la Función Pública, de la Auditoría Superior de la Federación, o de los órganos de fiscalización locales. Al respecto consultar: “Ven recorte a excedentes para Estados”, en *Reforma*, Sección Nacional, 10 de marzo de 2008.

Por otro lado, es de tener presente que pese a que desde 2006 PEMEX está sujeto a un régimen que le ha permitido disminuir la carga fiscal como porcentaje de sus ventas y que los recursos que la empresa debe canalizar al fisco han disminuyeron en ese periodo de 63% a 55%, pese a ello este porcentaje de contribución sitúa a PEMEX entre las empresas con mayor carga fiscal en el mundo.

La Ley Federal de Derechos establece el esquema de contribuciones para Pemex-Exploración y Producción, el del resto de los Organismos Subsidiarios continúa establecido en la Ley de Ingresos de la Federación.

De acuerdo a los disposiciones fiscales vigentes en 2006, el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos -DOSH- constituía la partida financiera más importante dentro del régimen fiscal de Pemex-Exploración y Producción. Adicionalmente al pago del DOSH, Pemex-Exploración y Producción ha aportado a la hacienda pública los siguientes derechos: a) el Derecho sobre extracción de petróleo, b) el Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo, c) el Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización de los ingresos petroleros, d) el Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía, e) el Derecho para la fiscalización petrolera, y f) el Aprovechamiento por rendimientos excedentes.

Destaca la importancia fiscal del Aprovechamiento por rendimientos excedentes -ARE-, cuando se conoce que para el año fiscal 2005, este gravamen representó el 39.2% de los ingresos por concepto de exportación de petróleo crudo que se cotizó por arriba de los 23.00 dólares por barril. Para 2006 el ARE fue equivalente al 6.5% de los ingresos por exportación de petróleo por arriba de 36.50 dólares por barril.¹¹

Es de tener presente que este gravamen está complementado por el denominado Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo, que en el

¹¹ Petróleos Mexicanos emite regularmente un reporte en donde se detallan los principales estados financieros y contables de la empresa. La información que se incluye en este texto se toma del Reporte de Resultados Financieros Dictaminados de PEMEX al 31 de diciembre de 2006, Dirección Corporativa de Finanzas, PEMEX, 2007, 37 p.p.

periodo de referencia representó el 13.1% de los ingresos por exportación de petróleo cotizados por arriba de los \$36.50 dólares por barril.¹²

Desarrollo regional, excedentes petroleros y normatividad

Bajo el imperativo de las disposiciones contenidas en el artículo 25 constitucional referente a la rectoría económica del Estado y atendiendo al principio de alentar un desarrollo nacional equilibrado, es que puede aseverarse que la integralidad en el desarrollo nacional se deriva del numeral invocado, cuando el mismo establece que bajo la rectoría económica del Estado debe propiciarse un desarrollo integral sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad de los individuos, grupos y clases sociales.

Igualmente, al identificar que la planeación del desarrollo nacional, -de acuerdo a los términos del artículo 26 del pacto federal- alude a la necesidad de incluir una vertiente de coordinación con la planeación del desarrollo en las entidades federativas, es posible señalar que el desarrollo nacional lleva implícita la búsqueda de equilibrios y consensos entre los diferentes procesos de desarrollo de carácter regional, proceso en donde los ingresos excedentes de las exportaciones petroleras desempeñan un papel poco examinado.

Es de tener en cuenta que mediante la expedición en 1976 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y del antecedente inmediato de la misma, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se inició un proceso inherente a la elaboración, presentación y ejecución del instrumento que autoriza el ejercicio de gasto público, proceso que en su fase más reciente tuvo en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria expedida en 2006, 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

¹² Reporte de Resultados... *op. cit.* p. 18.

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 de inversión, principios que entre otros contemplan la necesidad de observar criterios en materia de desarrollo regional.

Si bien es cierto que las disposiciones normativas en materia presupuestaria hacen referencia a la necesidad de que el proyecto del Presupuesto de Egresos se integre y presente con diversos documentos que coadyuven a la función constitucional de la Cámara de Diputados en la materia, como lo serían la descripción de los programas que se ejecutarán y de los que pueden abarcar dos o más ejercicios fiscales; la delimitación de las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazo mediante criterios de evaluación que permitan establecer prioridades entre los diferentes proyectos entre otras cosas, también es cierto que las disposiciones contenidas en la legislación contemplan sólo de manera enunciativa algunas menciones a los programas y proyectos en materia de desarrollo regional y su proceso de inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al respecto es de tener en cuenta que dentro del Título Segundo de la Ley de la materia, denominado de la Programación, Presupuestación y Aprobación, se aprecia en el artículo 34, el proceso que deberán seguir las dependencias y entidades de la administración pública para la programación de los recursos destinados a financiar los programas y proyectos de inversión con implicaciones en materia de desarrollo regional.

Además de que gran parte de los criterios sobre la presupuestación de recursos que tengan incidencia en el desarrollo regional, se transfieren a las disposiciones reglamentarias de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es de tener en cuenta que de cinco pautas generales aplicables a la programación de recursos destinados a programas y proyectos de inversión, sólo una de ellas está directamente relacionada a programas con implicaciones regionales.

El contenido del artículo 34 de la normatividad en cita, además de establecer que la programación de los recursos aludida, deberá de contar con un mecanismo de planeación de inversiones y de evaluación costo y beneficio en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar un beneficio social, señala para los proyectos y programas factibles de tener incidencia de carácter regional, la necesidad de ser analizados por una comisión intersecretarial la cual determinará la prelación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos así como el orden de su ejecución. Lo anterior, para establecer un orden de los programas y proyectos de inversión en su conjunto y maximizar el impacto que puedan tener para incrementar el beneficio social. En este proceso además del eventual impacto en materia de desarrollo regional, son determinantes los criterios sobre rentabilidad socioeconómica, reducción de la pobreza extrema y la concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.

En la asignación de gasto presupuestario se señalan igualmente algunos criterios encaminados a la regionalización del gasto. Al respecto se establece que además de que toda erogación incluida en el proyecto de Presupuesto de Egresos para proyectos de inversión debe tener un destino geográfico específico, se señala que se debe señalar la distribución de los recursos asignados entre entidades federativas, debiendo indicarse además la regionalización de los recursos susceptibles de ser identificados geográficamente. La norma establece además que deberá señalarse en el proyecto de Presupuesto de Egresos, la distribución de los programas sociales, estimando el monto de recursos federales por entidad federativa, entre otras cosas.¹³

En concordancia con lo anterior, debe destacarse que el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria expedida en junio de 2006, establece los criterios metodológicos, plazos, requisitos y restantes

¹³ Es de tener en cuenta que cuando la normatividad en referencia fija los criterios para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, remite a las disposiciones del Reglamento de la Ley y cuando aborda el tema de la regionalización del gasto, el tema se regula en un solo artículo de cuatro breves párrafos.

aspectos de carácter administrativo necesarios para la operación, manejo y supervisión de los recursos excedentes.¹⁴

Ante la presencia de dos de los rubros esenciales del Presupuesto de Egresos de la Federación, -las previsiones de inversión física y las estimaciones de gasto corriente-, se han manifestado opiniones que sostienen la necesidad de que la propia Cámara de Diputados pueda colegir la incidencia del ejercicio presupuestal en el desarrollo regional del país y que además en los proyectos de Presupuesto de Egresos se realicen señalamientos específicos sobre la asignación y ejercicio del presupuesto federal por regiones y específicamente por entidades federativas, en donde los recursos excedentes que la federación obtenga por concepto de exportaciones petroleras tengan una regulación que incida en el desarrollo regional.

Frente a la innegable importancia del Presupuesto de Egresos de la Federación como herramienta esencial en la planeación democrática del desarrollo nacional y en las funciones de rectoría económica del Estado, es que debe considerarse que en el proceso legislativo tendiente a diseñar mecanismos para una evaluación específica del impacto que pueden tener los ingresos petroleros excedentes como componentes del gasto público en el desarrollo regional del país, se hace necesaria una revisión del concepto del federalismo para efectos de planeación del gasto presupuestario.

Lo anterior en un marco donde la Cámara de Diputados pueda inspirar a las partidas presupuestarias derivadas de los recursos adicionales obtenidos por concepto de excedentes petroleros de un sentido eminentemente federalista, ello atendiendo al diseño constitucional del Estado Mexicano que confiere al Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados como instancia eminentemente representativa de la Nación y al Senado de la República como el cuerpo colegiado donde tiende a expresarse el federalismo mexicano, lo anterior para garantizar que en la asignación de los recursos presupuestarios se tenga una valoración que privilegie el desarrollo regional armónico.

¹⁴ Al respecto consultar las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley, el Capítulo V de dicho ordenamiento denominado precisamente de los ingresos excedentes.

Comentarios finales

Frente al riesgo de caer en la obviedad de subrayar el desarrollo asimétrico de nuestro país y de resaltar los abismos sociales que separan las franjas de población por sus ingresos y a las entidades federativas por sus niveles de desarrollo o por sus índices de competitividad, es indudable que existe coincidencia entre los diferentes actores del escenario nacional acerca de la necesidad de diseñar instrumentos legislativos y de política pública encaminados a paliar el fenómeno de un desarrollo regional desigual y contrastante.

Considerando que en el presente prevalecen los principios que dieron lugar a nuestro pacto federal y si como país aspiramos a preservar nuestra identidad nacional en un marco de diversidad y de pluralidad regional, es que debemos reflexionar sobre si las medidas en materia de desarrollo regional, deben transitar por la vía de los principios emanados del libre mercado o deben moverse por la ruta de las asignaciones financieras dictadas por el federalismo presupuestario, en donde se brinde un trato preferencial a quienes se hallan en un contexto de mayor vulnerabilidad.

En este contexto los ingresos adicionales que nuestro país obtiene por concepto de exportaciones petroleras, desempeñan un papel esencial.

En lo que se refiere a las estimaciones sobre precios internacionales del petróleo en los últimos años, tanto los efectuados en la administración pública federal, como los derivados de otras estimaciones internacionales no totalmente acertadas, han motivado la necesidad de diseñar nuevas formulas que permitan calcular y definir criterios para la asignación y seguimiento de los recursos adicionales por ingresos petroleros excedentes.

De ahí que en el proceso de asignación de tales recursos excedentes, la transparencia, la fiscalización y la participación ciudadana, sean instrumentos cada vez más necesarios, al tiempo que tales mecanismos puedan evolucionar para constituirse en factores determinantes para propiciar un desarrollo regional equitativo.

La normatividad sobre el tema del desarrollo regional, permite advertir que los reglamentos y las disposiciones administrativas emanadas del Ejecutivo, van adquiriendo una mayor presencia en detrimento de las normas aprobadas por el Congreso y si la tendencia en ese sentido prevalece, es de temer que al igual que lo sucedido con otros ordenamientos, -como fuera el caso de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento- tenga que intervenir el Poder Judicial para dilucidar los ámbitos de competencia del Congreso y del Ejecutivo.

Es de tener presente que al no poder establecer una relación de simbiosis entre distribución de excedentes petroleros y desarrollo regional debido a la ausencia de estudios que de manera sistemática aborden este vínculo, queda cuestionarse en torno a la naturaleza de los efectos que representa para el crecimiento económico y el aumento de los índices de desarrollo social en las regiones, las asignaciones financieras que tienen su origen en los recursos adicionales generados por el aumento de los precios de exportación del crudo mexicano.

Las posiciones de los actores involucrados en el contexto, los gobernadores de los Estados geográficamente situados en zonas petroleras, los procedimientos administrativos a implementarse ante la Secretaría de Hacienda para la entrega de las partidas financieras adicionales, las controversias sobre los criterios para fijar en el paquete financiero los precios del crudo mexicano de exportación, la discusión de una eventual reforma legislativa en materia del petróleo, el contexto internacional y la geopolítica en materia de hidrocarburos, así como las asimetrías de crecimiento y rezago existentes entre las diferentes entidades federativas, los mecanismos de integración regional, la planeación del desarrollo nacional y el papel del Estado en todo este contexto, constituyen entre otros temas, los factores a tomar en cuenta en el examen del vínculo entre excedentes petroleros y desarrollo regional, siendo por ello esa relación, una categoría de análisis poco explorada aún, pero caracterizada por la incertidumbre debido a los factores impredecibles que la conforman.

José de Jesús González Rodríguez

