

6
2ef.

000956



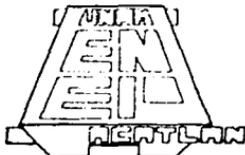
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES
'97 MZO 10 ACATLÁN

DEPTO. DE ESTUDIOS
PROFESIONALES
Y CERTIFICACION

**"LA ESTRATEGIA FINANCIERA EN
EL PROCESO DE MODERNIZACION
DE PETROLEOS MEXICANOS"**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A
JOSE RICARDO CALZADA SANCHEZ**



NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO MARZO 1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

*"La tierra constituye la parte más grande,
importante y durable de la riqueza de
cualquier país, y su aprovechamiento,
el más grande de los beneficios públicos"*

Adam Smith (1776)

"La riqueza de las Naciones"

RECONOCIMIENTOS

**A la Universidad Nacional Autónoma de México,
mi Alma Mater.**

**A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ENEP-Acatlán,
por la oportunidad de cursar la carrera de Economía.**

**A mis Maestros,
por los conocimientos transmitidos.**

DEDICATORIAS

A Tere, mi esposa,
por su cariño, solidaridad y respaldo que siempre me ha brindado.

A Galaxia e Issis, mis hijas,
por la frescura que trajeron y la inmensidad que encierran.

A mis hermanos y familiares.

A mis Padres, *In Memoriam*.

Al Lic. Antonio Vélez Torres,
mi reconocimiento por su bonhomía, y el apoyo permanente
que siempre he recibido en mi desarrollo profesional.

Al Dr. Benjamín García Páez,
por la clase de dirección de tesis ofrecida.

A mis compañeros de trabajo,
por su aliento a la terminación de ésta etapa
profesional.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

MARCO HISTORICO E INSTITUCIONAL

- 1.1. Antecedentes.
- 1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública.
 - 1.2.1. Disposiciones legales que fundamentan la operación de Petróleos Mexicanos.
- 1.3. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

CAPITULO II

POLITICAS DE CRECIMIENTO Y REQUERIMIENTOS FINANCIEROS.

- 2.1. Políticas de Crecimiento.
- 2.2. Deuda Pública y Crecimiento.
- 2.3. Evolución del Marco Fiscal.
- 2.4. Política Fiscal y Desarrollo de Petróleos Mexicanos.

CAPITULO III

CRECIMIENTO Y REQUERIMIENTOS FINANCIEROS

- 3.1. El Origen de Petróleos Mexicanos.
- 3.2. Financiamiento durante la Crisis de la Deuda.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Definir la misión fundamental de Petróleos Mexicanos, requiere equilibrar y concertar tanto objetivos estrictamente empresariales como de carácter gubernamental los cuales se enmarcan actualmente en la reforma del estado, es decir su modernización económica y financiera, en cuyo marco se plantea la necesidad de su transformación profunda como empresa pública.

En el marco del proceso de reestructuración tendiente a racionalizar, reducir costos y otro tipo de medidas orientadas a superar las fallas de las estrategias pasadas, así como de asegurar las mejores condiciones productivas y administrativas que garanticen el éxito de las nuevas estrategias; la estrategia financiera plantea tres objetivos primordiales.

Primero: Proveer a la empresa de la estructura financiera apropiada y de los fondos necesarios para que ésta obtenga grandes beneficios.

Segundo: Discernir las implicaciones financieras de diversas alternativas estratégicas e identificar aquellas más rentables, y

Tercero: Crear ventajas competitivas a través de recursos baratos y de flexibilidad para hacer acopio de los recursos financieros.

Desde el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, se formularon lineamientos básicos de modernización de la empresa pública. Estos hicieron hincapié en las necesidades de que se precisen objetivos,

mejore la eficiencia, garantice la autonomía de gestión, concentre su participación en áreas estratégicas, prioritarias y financieras, y que se avance en la descentralización de decisiones y en la desconcentración de actividades. Adecuar el marco normativo de las empresas públicas a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio con la eficiencia y productividad que su modernización reclama y que al mismo tiempo asuma el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera, ha sido una divisa estatal permanente.

Estos cambios se han dado en Petróleos Mexicanos a través del tiempo, ya que en el pasado las responsabilidades institucionales estuvieron moldeadas por la estrategia general de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. Durante el período de transición a la nueva estrategia económica más competitiva y abierta al exterior, la empresa mantuvo el compromiso con sus obligaciones tradicionales, a pesar de la fuerte contracción de recursos que se registró a partir de 1982.

La distinción clara entre obligaciones y objetivos cobra particular importancia a raíz del proceso de transformación al que Petróleos Mexicanos está inmerso. En el pasado, diversas obligaciones institucionales se convirtieron en objetivos de la empresa. Asimismo, PEMEX asumió como propias, las obligaciones y responsabilidades de las autoridades estatales a diversos niveles. Todo esto trastocó su misión institucional, dada la proliferación de objetivos de muy diversa naturaleza, haciendo difícil evaluar su cumplimiento, de ahí la

necesidad de implementar una estructura que permita delimitar con mayor claridad los objetivos gubernamentales y de la institución.

Uno de los propósitos de la reforma del estado actual es lograr una mayor diferenciación entre el estado y sus agentes, entre las funciones de autoridad y de administración. Esta mayor diferenciación presupone fronteras mejor definidas y más eficientes, entre el poder ejecutivo y la empresa estatal.

La contribución de Petróleos Mexicanos al desarrollo del país, será mas efectiva en la medida en que la empresa implemente los mecanismos económicos y financieros precisos que le permita establecer prioridades en relación a sus múltiples objetivos. Al satisfacer sus necesidades económicas y financieras Petróleos Mexicanos estará en mejores condiciones para contribuir al desarrollo económico del país, a la vez que se fortalece como empresa, concentrándose en las áreas estratégicas que le han sido encomendadas, con la capacidad de competir exitosamente en el contexto internacional. Asimismo, como empresa petrolera integrada le compete explotar confiable y oportunamente los productos petrolíferos, gas natural y productos petroquímicos básicos, además de aprovechar su posición privilegiada en relación a los mercados internos y externos.

Ante éste contexto, las reformas Administrativa y Financiera constituyen un aspecto central de Petróleos Mexicanos, cuyo afán se circunscribe no solo a elevar los niveles de productividad y la

disminución de costos financieros, sino también a la implementación de mecanismos que conlleven a mantener niveles de producción con una ventaja competitiva que le permita satisfacer el incremento en la demanda de productos petrolíferos, gas natural y productos petroquímicos.

A más de un lustro de iniciadas las reformas administrativas y financieras, considero oportuno realizar ésta investigación incipiente, basado en las siguientes hipótesis:

La existencia de una política financiera deficiente, en una empresa de la magnitud e importancia estratégica de Petróleos Mexicanos, en cuanto a una variable robusta como la de los fondos de inversión propios, pone en riesgo cualquier estrategia de reestructuración administrativa que se persiga, sobre todo si se toma en cuenta que la década de los noventa se caracteriza por profundas modificaciones que pueden afectar la viabilidad financiera de cualquier empresa.

Dentro de éste proceso global de transición caracterizada por la ampliación y fortalecimiento de la economía de mercado, países como México vienen promoviendo una serie de transformaciones de fondo en sus estructuras económicas. Estas acciones forman parte de la búsqueda de nuevos objetivos de crecimiento económico que le permita adentrarse en el nuevo escenario internacional. En éste contexto, Petróleos Mexicanos también está experimentando una serie de cambios de gran magnitud, que implican modificaciones de fondo en las políticas del estado sin olvidar que su calidad de empresa

y su carácter público la hacen una organización "sui generis". La empresa Pública es producto de las políticas nacionales y debe subordinarse a ellas, pero esto no quiere decir que se pierda de vista el carácter empresarial. En consecuencia, no se pueden ignorar las exigencias de eficiencia y productividad, dado el tipo de bienes y servicios que PEMEX produce.

Para adecuarse a los requerimientos de transformación estructural que impone el nuevo contexto nacional e internacional, PEMEX necesita disponer de una estrategia que le permita enfrentar los problemas fundamentales para su desarrollo futuro, como el de financiamiento y el manejo empresarial, así como la gestión ambiental de los recursos energéticos.

Por otro lado para que Petróleos Mexicanos pueda desarrollarse de acuerdo a las necesidades actuales y a futuro es necesario destinar mayor inversión a los proyectos de desarrollo cuya rentabilidad sea mayor al costo del capital, para esto se requiere hacer modificaciones de tipo fiscal, ya que la carga tributaria a la que esta sujeta Pemex impide que tenga la capacidad de adecuarse a los requerimientos de transformación estructural que impone el nuevo contexto del sector energético, y mejorar el grado de eficiencia en los mercados a fin de lograr una mayor competitividad.

En esta perspectiva, los resultados de la investigación se presentan en cuatro capítulos:

En el capítulo primero se recuperan los aspectos históricos e institucionales más relevantes de la industria petrolera desde principios de siglo a la fecha, denotando algunos acontecimientos importantes que anteceden y trascienden a la expropiación y nacionalización petrolera, como la formación de Petróleos Mexicanos. Por su parte, el capítulo segundo analiza distintas modalidades que adoptó la estrategia de desarrollo sustentada en una fuerte intervención económica del Estado, en tanto que el capítulo tercero aborda la forma como los requerimientos financieros que demanda la operación de la economía nacional, se asocian a cambios organizativos, administrativos y productivos en la empresa.

Finalmente, el capítulo cuarto formula un conjunto de conclusiones y recomendaciones de política petrolera a partir del análisis de la estrategia financiera de Petróleos Mexicanos.

ENEP, Acatlán. Diciembre, 1996.

CAPITULO PRIMERO

MARCO HISTORICO E INSTITUCIONAL

1.1. ANTECEDENTES

Desde su creación, Petróleos Mexicanos ha sido la empresa que se ha destacado por contribuir decididamente al fortalecimiento económico, social y político de México, situación que ha permitido al país impulsar y diversificar otras actividades coadyuvando a la expansión de la economía y el fortalecimiento del mercado interno, con la finalidad de crear un estado más fuerte y soberano.

A la expropiación petrolera le anteceden hechos y circunstancias medulares que explican la formación y evolución de las diversas fuerzas sociales y políticas que la Nación ha vivido con apego a las mejores causas, por ello la expropiación petrolera no ha estado aislada en el tiempo, sino que forma parte del proceso histórico de principios de siglo XX.

En 1783 las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España, ya tenían conocimiento de los hidrocarburos, llamándolos bitúmenes medicinales jugos de la tierra y que además se les concedía cierto valor medicinal, éstas minas formaban parte del patrimonio real, y la Corona se reservaba el derecho de otorgar a particulares la explotación de estos yacimientos, los cuales se sometían a las reglamentaciones que les correspondían, pagando una regalía.

Poco más de un siglo duraron estos principios de dominio, en el cual prevalecieron casi las mismas premisas pues no se registraron cambios significativos. Fue hasta el 24 de diciembre de 1901, cuando el Presidente Porfirio Díaz expidió la primera Ley de petróleo, dando facultad al Gobierno Federal, para otorgar concesiones petroleras en terrenos nacionales y zonas federales al amparo del Código de Minería de 1884, estimulando a las compañías petroleras las cuales tuvieron privilegios muy ventajosos, durante los diez primeros años en los que prácticamente lo único que pagaban como impuestos, era el timbre. Las compañías petroleras extranjeras que se habían establecido en nuestro país, aprovechando las facilidades que ofrecía el gobierno se dedicaron a explotar irracionalmente el subsuelo, defraudando al mismo tiempo los intereses del fisco y del país.

Los gobiernos de la revolución trataron a toda costa de controlar la operación de esta industria petrolera que por esos tiempos estaban virtualmente en manos de compañías extranjeras las cuales controlaban el 95% del proceso.

Así el 3 de junio de 1912, el Presidente Francisco I. Madero, expidió por decreto el primer impuesto especial del timbre sobre el petróleo, disponiendo además el registro de las compañías. Estas acciones nunca se llevaron a cabo.

Posteriormente, el Presidente Venustiano Carranza creó en 1915, la Comisión Técnica del Petróleo con la finalidad de investigar a las compañías petroleras y reglamentarlas en favor de la Nación.

En agosto 31 de 1916 se expidió el Decreto en el cual se federalizó la Legislación sobre Minería, Instituciones Bancarias, Bosques, Petróleo, Bitúmenes y demás hidrocarburos, lo que nulificó las disposiciones en las Entidades Federativas sobre dicha materia.

A raíz de las disposiciones adoptadas por el gobierno para tratar de controlar a las compañías extranjeras, trabajaban estas fuera de control perforando pozos por todas partes, construían ductos, sin la autorización del gobierno, además de negarse a cubrir los impuestos vencidos. El 5 de febrero de 1917, con la promulgación de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, se recuperó para la Nación el dominio directo del petróleo. Evidentemente, las compañías extranjeras se resistían a esto aduciendo el principio de la no retroactividad de las leyes.

En 1918, se expidió un decreto que permitía la explotación del subsuelo por medio de títulos de dominio otorgados por la entonces Secretaría de Industria Comercio y Trabajo. La superficie a explotar era de un mínimo de cuatro hectáreas, estableciéndose una regalía del 5% sobre la producción probable y las compañías se obligaban a no suspender las operaciones por periodos de dos meses continuos sin justificación. Este ordenamiento fue rechazado por las compañías extranjeras, argumentando el principio de retroactividad al no respetarles los derechos adquiridos con anterioridad, debido a esto el Gobierno tuvo que posponer las mencionadas reformas.

Posteriormente en 1925, el Presidente Plutarco Elías Calles expidió la Ley del Petróleo Reglamentaria del Artículo 27 constitucional, en la cual la Nación mantiene el dominio directo sobre el petróleo. No obstante en 1928 la Ley tuvo que ser reformada por las protestas de las compañías, logrando la sustitución de los títulos de propiedad absoluta por concesiones confirmatorias anteriores a la Constitución de 1917, otorgadas por el Gobierno Federal.

El 16 de agosto de 1935, se constituyó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, (STPRM) como una respuesta al trato discriminatorio e inhumano que las compañías extranjeras, propiciaban. Una de las primeras acciones importantes del STPRM fue la proposición de un Contrato Colectivo de Trabajo de Aplicación General, para sustituir los distintos contratos que existían en cada una de las compañías, emplazándolas a huelga si no aceptaban las negociaciones sobre las base de éste proyecto.

El sindicato y las empresas no alcanzaron ningún acuerdo en virtud de que las relaciones estaban muy deterioradas debido las injusticias y represiones inducidas por los empresarios, dándose la necesidad de que interviniese el gobierno federal, para evitar llegar a los extremos, celebrando un convenio en un plazo de seis meses, en el cual se determinaría que el contrato colectivo fuera obligatorio para toda la industria petrolera. Como estas negociaciones no prosperaron el 28 de Mayo de 1937 estalló la huelga que ya había sido anunciada. La huelga provocó escasez de productos petroleros, denotando la importancia que tenía el petróleo en la vida del país toda vez que

apunto estuvo de paralizar la economía. Ante éste hecho y a instancias del C. Presidente de la República, ésta se suspendió bajo la promesa de que los intereses de los trabajadores serían resguardados.

El problema fue determinado como conflicto de orden económico, lo que dió origen a que fueran revisadas tanto las demandas sindicales como la situación financiera de las empresas, resultando que la situación económica de éstas compañías permitían cubrir las demandas laborales, por lo que el 8 de diciembre de 1937 se emitió la resolución a favor del sindicato, éste fallo hizo que las compañías presentaran ante la Suprema Corte de Justicia una demanda de amparo, argumentando la violación a la Constitución.

La negación de éste amparo por la Suprema Corte el 10. de marzo de 1938, y el término de 24 horas para que las compañías pudieran cumplir con las demandas obtenidas en su contra, éstas manifestaron su desacuerdo a dicha resolución, declarándose a partir de ese momento en contra de la Nación e iniciando una campaña difamatoria a través de la prensa nacional y extranjera.

Ante esa situación el C. Presidente Lázaro Cárdenas reafirmó la soberanía de la Nación al decretar el 18 de Marzo de 1938 la **Expropiación Petrolera**, que expropiaba en favor de la Nación, los bienes de 17 compañías petroleras extranjeras y obteniendo así el **dominio absoluto sobre el petróleo.**

De ésta manera, la industria petrolera había sido recuperada, pero era necesario organizarla y administrarla, para esto, el 19 de Marzo de ese año, fue creado el Consejo Administrativo del Petróleo, para el manejo provisional, con criterio industrial y financiero de los bienes expropiados a las compañías extranjeras y elaborar los proyectos necesarios para la integración de la industria petrolera nacional.

Posteriormente el 31 de marzo de 1938, se crea La Exportadora Nacional del Petróleo, a la que se le encomendó la función de la venta de productos petroleros al exterior.

El 7 de junio de 1938, se crea el organismo público Petróleos Mexicanos, para encargarse del manejo de los bienes expropiados, en esa misma fecha se crea la Distribuidora de Petróleos Mexicanos también como Organismo Público Descentralizado para distribuir los productos petroleros, desapareciendo así el Consejo Administrativo del Petróleo y la Exportadora Nacional del Petróleo.

Asimismo el 8 de agosto de 1940, por decreto se liquida la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y la Administración General de Petróleo Nacional, unificando toda la industria petrolera nacional en Petróleos Mexicanos.

1.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA¹

La Ley Orgánica de la Administración Pública fue Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976 y que deroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de Diciembre de 1958. En ella se establecen las bases de la Administración Pública Federal, en dos partes, una central y la otra llamada paraestatal, quedando Petróleos Mexicanos comprendido dentro del sector paraestatal como un organismo descentralizado del Sector Público.

En su artículo 45, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o por 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.

En éste contexto Petróleos Mexicanos, como empresa paraestatal del sector industrial, pasa a depender de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal lo que anteriormente en 1947, era la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y que la Ley aprobada el 24 de diciembre de 1958, la designó con el nombre de Secretaría del Patrimonio Nacional, cambiando posteriormente de

¹ Diario Oficial de la Federación 29 diciembre, 1976.

nombre al de Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN). Las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982, encomendaron a ésta Secretaría nuevas atribuciones cambiando su denominación por la de Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP).

Algunas de las principales atribuciones de SEMIP, asumidas por la nueva Secretaría de Energía (S E.):

- Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados a otra dependencia.
- Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, llevar el catastro petrolero y minero, regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear e impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica.
- Conducir, aprobar, coordinar y vigilar las actividades de las industrias paraestatales, aprobar y coordinar los programas de producción de las entidades de la Administración Pública Federal.

Por lo que se refiere a uno de los aspectos relacionados con la empresa pública, al control, tutela o vigilancia que el Estado ejerce sobre los organismos descentralizados; en México hasta 1946 le correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilar y

controlar la administración pública paraestatal de 1947 a 1954. Esta actividad pasó a cargo de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, posteriormente éstas actividades les correspondieron a las Secretarías de la Presidencia y a la de Patrimonio Nacional entre 1959 y 1976.

En 1977 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estableció un sistema de control o tutela conocido como sectorización. En éste sistema, el Presidente de la República agrupará de manera discrecional a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o un departamento administrativo para que éstos vigilen los programas y resultados y acuerden con el Jefe del Ejecutivo.

Así se define como organismo descentralizado, aquellas entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por iniciativa del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y que además cumplan con algunos de los requisitos tales como. Realizar actividades que correspondan a las áreas estratégicas o prioritarias, o que su objetivo o fines, sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación.

En ésta perspectiva, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1971 y que deroga la Ley del 7 de junio de 1938, establece que Petróleos Mexicanos es un Organismo Público descentralizado del Gobierno

Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo como objetivo la realización de actividades como la explotación, refinación, transporte, almacenamiento y las ventas de primera mano, es decir las acciones que constituyen la industria petrolera y petroquímica de acuerdo con la Ley reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en el ramo del petróleo, en el cual le señala las disposiciones de carácter técnico y administrativo que requiere para el buen aprovechamiento de los recursos petroleros de la Nación.

Petróleos Mexicanos tendrá las facultades para la realización de sus actividades en cuanto a su operación, organización y funcionamiento, de acuerdo al cumplimiento de los requisitos reglamentarios correspondientes, enunciados en el Artículo 27 Constitucional. Asimismo se señalan las atribuciones del Director General de Petróleos Mexicanos y las facultades y obligaciones de los subdirectores.

Por otra parte, también se prescriben los planes y programas de inversión, los presupuestos anuales de ingresos y egresos; y se establece que las modificaciones a las mismas serán enviadas a las dependencias del sector público correspondiente para su análisis, no sin antes haber sido aprobados por el Consejo de Administración de PEMEX.

Conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por acuerdo Presidencial del 17 de enero de 1977,

las entidades de la Administración Pública Federal se agruparán por sectores, quedando Petróleos Mexicanos comprendida dentro del Sector Industrial, cuya coordinación recae en el Secretario de SEMIP, quien al mismo tiempo funge como Presidente del Consejo de Administración.

1.2.1. DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDAMENTAN LA OPERACION DE PETROLEOS MEXICANOS.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto, de 1959, cancela toda clase de concesiones, reservando a la Nación la explotación y el aprovechamiento de las industrias petrolera y petroquímica y la del gas artificial, consolidando así definitivamente la reivindicación jurídica de nuestra riqueza petrolera.

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el ramo del Petróleo, establece que corresponde a la Nación el dominio directo del Petróleo y de todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos; asimismo indica que no se darán concesiones ni contratos para la explotación de los recursos petroleros y que sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas exploraciones y explotaciones del petróleo y las demás actividades relacionadas con el ramo, por conducto de Petróleos Mexicanos, institución pública descentralizada.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional publicada el 29 de noviembre de 1958, su Reglamento de la Ley Reglamentaria del 25 de agosto de 1959, y el reglamento del 9 de febrero de 1971, en materia de petroquímica, señalan a Petróleos Mexicanos el objetivo de "explorar, refinar, transportar, almacenar, distribuir y realizar las ventas de primera mano del petróleo crudo, el gas natural y sus derivados".

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se precisan los objetivos y prioridades que orientan las actividades encomendadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 plantea los objetivos fundamentales de Petróleos Mexicanos en el que establece que uno de sus objetivos fundamentales debe ser el fortalecimiento a la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de la Institución, para apoyar el crecimiento y la creación de empleos. Por ello Pemex concentrará su esfuerzo en la exploración y producción primaria, ampliándose la plataforma petrolera para que permita suministrar los combustibles necesarios para la industria en cantidad y calidad a precios competitivos.

Por otra parte dentro de la Ley se fomentará la competencia del sector privado; se promoverá la participación activa del sector privado en la conducción del transporte, distribución y comercialización del gas natural. Así como el Programa de Modernización Energética publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1990. Mediante éste proceso, Petróleos Mexicanos asumió la responsabilidad de acelerar su transformación para enfrentar los crecientes

requerimientos del mercado interno y los riesgos de la competencia en el mercado internacional.

Por otro lado, con la modernización como parte de una nueva estrategia, PEMEX debe enfrentar los compromisos para incrementar la eficiencia y la eficacia para hacer una empresa cada día más productiva. Si bien con la expropiación de las instalaciones, Petróleos Mexicanos logró consolidar la estructura jurídica, permitiendo que con el transcurso de los años se fueran fortaleciendo sus funciones, se toma la medida de que es necesario reestructurar la empresa con la finalidad de poder enfrentar el cada vez más complejo mercado de los hidrocarburos a nivel internacional.

Los cambios orgánicos deben garantizar los niveles de producción para las exportaciones y el abasto del mercado interno, el uso de tecnología de punta para nuevas operaciones y una mejor productividad que le permita como empresa estratégica enfrentar los retos y el cumplimiento de sus objetivos para hacerla una empresa más competitiva a nivel internacional.

1.3. LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS

La política de modernización emprendida por Petróleos Mexicanos está orientada a volver más eficiente y productiva a la institución e imprimir una nueva dinámica de carácter empresarial que le permita

desligarse en forma definitiva de la estructura centralizada que adoptara desde su creación.

El proceso de reorganización de PEMEX contemporiza, no sólo con la transformación productiva e institucional de México, sino también en el ámbito internacional con las grandes compañías petroleras que reedifican sus estrategias para ser más competitivas, que inducían a cambios estratégicos, con la finalidad de prepararse para la intensa competencia que caracterizará la terminación del Siglo XX y principios del Siglo XXI.

Ello explica porque al exterior, Petróleos Mexicanos tiende a consolidarse como una empresa altamente eficiente, con capacidad de competir en igualdad de circunstancias con las grandes empresas internacionales, a la vez que preserva el derecho constitucional de la explotación de yacimientos de los hidrocarburos y que además le permite mantener la capacidad de transferir los excedentes petrolíferos en beneficio del país.

El impulso de cambio al interior de PEMEX por su parte, obedece al reconocimiento de que no habría podido desempeñar el papel estratégico como oferente de insumos productivos, vitales para el resto de las actividades económicas, ni hacer los aportes significativos al fortalecimiento de las finanzas públicas, sin antes haber realizado un esfuerzo de adaptación funcional y orgánica.

Además, con la creación de organismos como PMI Internacional S.A. de C.V., empresa filial dedicada al comercio de petróleo crudo,

productos petrolíferos y petroquímicos en el mercado internacional y la finalidad de concertar alianzas estratégicas a fin de asegurar mercados y el acceso a tecnologías de punta, diversificando así los productos mexicanos comercializados internacionalmente; constituye un paso importante en la modernización estratégica de la industria petrolera.

El proceso de reestructuración administrativa y productiva, se formalizó con la "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992, mediante la cual las divisiones operativas se convierten en organismos descentralizados, bajo la administración de una estrategia corporativa.

En tal virtud, el Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, los hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los Organismos Descentralizados Subsidiarios en los términos que ésta Ley establece, y de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus Reglamentos.

Petróleos Mexicanos, empresa creada como ya se señaló el 7 de junio de 1938, por el Presidente Cárdenas poniendo en vigor un añadido constitucional en el cual la industria petrolera, no podría ser adquirida o explotada por particulares, y menos por extranjeros. Posteriormente, el 9 de noviembre de 1940, se publicó el decreto en donde suprimía el otorgamiento de concesiones en la industria, por lo que a partir de esa

fecha la explotación del hidrocarburo solo podría realizarla el Estado mexicano.

De allí la importancia para alcanzar los objetivos, en el proceso de reestructuración, sustentados en las premisas de mantener la propiedad y el control del Estado sobre los hidrocarburos y conservar así la conducción central de Petróleos Mexicanos en todas sus áreas, que van desde la exploración hasta la comercialización de sus productos.

En ésta última etapa de reestructuración se crearon cuatro organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio a iniciativa del Ejecutivo Federal y aprobados por el H. Congreso de la Unión². Los organismos estructurados como empresas subsidiarias para apoyar el desarrollo integral de la industria petrolera, pero asegurando el manejo estratégico de Petróleos Mexicanos. Las actividades sustantivas son atendidas por los siguientes organismos subsidiarios:

- I. Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte y almacenamiento en terminales y su comercialización.
- II. Pemex-Refinación: procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo

² Petróleos Mexicanos, Marco Jurídico Básico 1993.

que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados.

III. Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquido del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y

IV. Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la Industria Petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Las actividades estratégicas que ésta Ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica, sólo podrán realizarse por éstos organismos y que de acuerdo a la nueva estructura asumida por PEMEX, continúa teniendo la responsabilidad de garantizar una administración corporativa de las industrias petrolera y petroquímica, y en éste sentido diseña e implementa las funciones de planeación y operación estratégica, finanzas, contraloría, protección ambiental y seguridad industrial, así como las relaciones laborales. En éste sentido se explica el tránsito de una misión rígida a una nueva más precisa con objetivos inspirados en una estrategia, capaz de maximizar el valor de los recursos naturales confiados por la Nación.

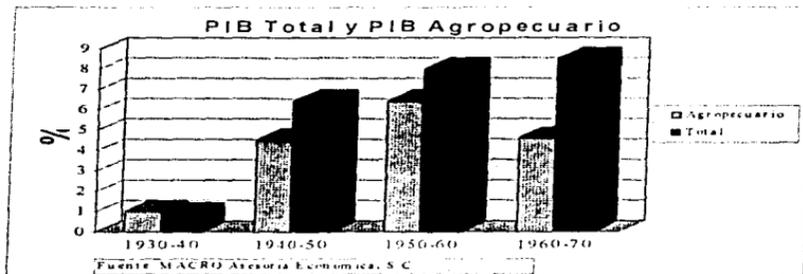
CAPITULO SEGUNDO

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

2.1. POLITICAS DE CRECIMIENTO

En el período comprendido entre 1940-1970, la economía mexicana mostró un crecimiento estable, con tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por arriba del 6%, (Gráfica 1) esto se debió en gran parte a la situación favorable que se presentó en esa época. Por un lado la coyuntura internacional se vió auspiciada por el incremento de la demanda externa de productos nacionales propiciada por la Segunda Guerra Mundial y la contracción de la oferta de bienes importados, que permitió la instrumentación de un esquema de industrialización, a través de la Política de Sustitución de Importaciones.

Gráfica 1



De lo anterior se deduce que el manejo macroeconómico de la economía mexicana en la postguerra obedeció a las modificaciones que se presentaron en el entorno nacional e internacional. En una primera etapa la economía se ajustó a las nuevas condiciones económicas internacionales, auspiciando una contracción en la demanda externa y la disminución en el flujo de capitales, propiciando el desequilibrio en la balanza de pagos, lo que a su vez generó expectativas devaluatorias. Lo anterior provocó la salida de capitales reflejándose en una reducción de las reservas internacionales, incremento en los precios internos y en los salarios como resultado de estos acontecimientos el peso mexicano sufrió una devaluación.

Pese a la inestabilidad presentada y al incremento de los precios, así como las presiones en el mercado cambiario, la economía seguía creciendo, debido a que las políticas adoptadas estaban encaminadas hacia un mismo objetivo y este consistía en impulsar el proceso de industrialización mediante el reforzamiento de las barreras proteccionistas, el apoyo a la inversión extranjera directa, facilidades en los créditos internos y el apoyo a los programas a través de la inversión pública.

A mediados de la década de los 50's, se instrumentó un nuevo ajuste a la paridad cambiaria, toda vez que el diferencial inflacionario con los EUA persistía, propiciando un proceso de sobrevaluación que hubiera provocado la salida de capitales y una baja en las reservas internacionales, lo que originó que se estableciera un nuevo programa

denominado Política de Desarrollo Estabilizador, cuyo objetivo fue lograr el crecimiento económico determinado por la estabilidad de precios, mediante un manejo coherente de las políticas fiscal, monetaria, financiera y cambiaria.

Si bien la devaluación de 1954 frenó las expectativas sobre nuevos ajustes en la paridad cambiaria y se dieron condiciones de financiamiento externo susceptibles de superar la incertidumbre e inestabilidad experimentada en la primera mitad de la década de los 50's, la política económica reflejó un enfoque conservador, no obstante el país se insertó en una senda de crecimiento sostenido.

Dentro de la política de Desarrollo Estabilizador la generación del ahorro interno ocupó un lugar importante, la tributación se enfocó a promover el ahorro interno de las empresas para propiciar la reinversión de utilidades y dar incentivos a las inversiones más productivas a través de subsidios y exenciones. En materia de gasto público, el gobierno utilizó recursos no inflacionarios (impuestos y endeudamiento) para promocionar la inversión, por lo que se refiere al endeudamiento interno, éste debería eludir la emisión monetaria y se optó por la emisión de bonos.

El desarrollo industrial basado en la Política de Sustitución de Importaciones, se orientó a la promoción de exportaciones, por lo que la balanza comercial del sector tendía al desequilibrio, misma que obligó a buscar financiamiento en otros sectores; de éstos, la agricultura representó la principal fuente de financiamiento al proceso

de industrialización mediante los mecanismos de proporcionar alimentos, materias primas y mano de obra a un bajo costo, así como generar las divisas necesarias para el financiamiento del incremento de las importaciones del sector industrial. Sin embargo, las transferencias de recursos de la agricultura a la industria y la posterior desatención en que se incurrió respecto al agro al reducir la inversión pública federal (Cuadro 1), provocó su descapitalización progresiva y la pérdida en su dinámica de crecimiento.

Cuadro 1

INVERSION DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL (Estructura porcentual)			
CONCEPTO	1940	1950	1960
TOTAL	100	100	100
Desarrollo Agrícola	15.5	19.3	8
Desarrollo Industrial	20.7	29.8	37.4
Comunicaciones y Transportes	52.4	40.4	29.7
Bienestar Social	10	9.6	22.5
Administración y Pesca	1.4	0.9	2.3
Fuente: Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, varios años.			

Si bien la Política de Desarrollo Estabilizador permitió a la economía crecer con estabilidad durante un período, a finales de los años sesenta se observó la tendencia a la desaceleración, justo cuando también la economía internacional iniciaba un período de ajustes y reestructuraciones después del prolongado auge de la posguerra. La agricultura dejó de ser un paliativo de financiamiento interno y externo del sector industrial y dejó de fungir como un factor estabilizador de

precios para pasar a ser una fuente de presiones inflacionarias, tendiendo además a un proceso de pauperización del sector rural que provocó flujos migratorios hacia las ciudades, presionando en éstas, la oferta de servicios y oportunidades de empleo.

En ese mismo período, la situación que estaba viviendo el país con el agotamiento del esquema de sustitución de importaciones y la pérdida de dinamismo de la Política de Desarrollo Estabilizador, obligó a un cambio en la política económica a principios de la década de los 70's, en la cual se intentó revertir las tendencias al agotamiento del llamado milagro mexicano, mediante una política fiscal expansiva y el impulso de la demanda, vía gasto público, para tratar de recuperar el dinamismo de la economía que se había perdido.

Sin embargo, se presentaron situaciones contradictorias en el manejo de la política fiscal y monetaria que propiciaron una aceleración de las presiones inflacionarias; la expansión del gasto público no se asoció a un aumento correlativo de los ingresos. Al encontrar resistencia por parte del sector empresarial por la reforma fiscal, el gobierno optó por fuentes alternativas de financiamiento, expansión monetaria y endeudamiento externo.

2.2. DEUDA PUBLICA Y CRECIMIENTO

Uno de los problemas que ha enfrentado la economía en México se asocia al compromiso de la deuda externa, de la cual una parte importante se contrató en el periodo en el que la actividad petrolera

incrementó sus volúmenes de producción. Es indudable que los hallazgos petroleros de la década de los 70's fueron factor determinante para que el país, adquiriera montos importantes de crédito, gestándose una relación muy estrecha entre el incremento en las exportaciones petroleras y el endeudamiento de México.

Como resultado de la nacionalización de la industria petrolera, se dificultó el acceso de los productos petrolíferos a los mercados extranjeros, por lo que la institución se vio en la necesidad de reducir los precios de los productos para poder acceder a los mercados internacionales. Con el inicio de la segunda guerra mundial se perdieron los mercados a los cuales se les vendía petróleo, de tal manera que Estados Unidos flexibilizó las restricciones permitiéndole absorber las tres cuartas partes de las exportaciones mexicanas.

El potencial exportador de petróleo en grandes cantidades con base en los hallazgos de 1972-1973, (Gráfica 2)

Gráfica 2



dieron lugar a la promoción del principio de que las exportaciones de petrolíferos debería ser la fuente del crecimiento económico del país. Para ser posible esta expansión, fue necesario recurrir al financiamiento externo, con la garantía de las condiciones favorables del mercado internacional y el potencial de crecimiento de Petróleos Mexicanos.

Ante este panorama generado por las expectativas económicas favorables, el Gobierno Federal contrató enormes cantidades de crédito con la finalidad de superar la recesión heredada en el sexenio 1971-1976 que dejó a finales del mismo una deuda pública de \$19,600 millones de dólares. Para 1978 con el auge petrolero se puso fin al programa de estabilización y se inició una etapa acelerada de crecimiento económico sustentado en los ingresos petroleros; no obstante este crecimiento tuvo como restricción primera los cuellos de botella en distintas ramas de la producción (principalmente en las de bienes intermedios y de capital).

Para tratar de superar esas restricciones al crecimiento, se instrumentó un programa de liberación de las importaciones poco selectivo, resultando que el incremento de éstas, ocasionó el progresivo aumento del déficit comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos que tuvo que ser financiado con endeudamiento externo. La expansión de la demanda y la insuficiente oferta de bienes básicos provocó presiones inflacionarias ante las cuales, el Gobierno decidió mantener fijos a la paridad cambiaria, los precios y tarifas del

sector público, algunos precios de los productos básicos y de los salarios.

Con la finalidad de tratar de corregir los problemas de liquidez, el Gobierno federal tuvo que recurrir a nuevos créditos, los cuales en 1981, sumaron aproximadamente \$20,000 millones de dólares, suma casi igual al total de la deuda externa del sector público existente a finales de 1976¹. Debido a que la contratación de estos créditos fueron a corto plazo, se presentaron problemas de tal magnitud que en 1982, México sufrió una de las crisis económicas más agudas, reflejándose en un profundo desequilibrio en la balanza de pagos; el nivel de empleo sufrió una fuerte contracción y el índice inflacionario alcanzó una tasa sin precedentes, el peso sufrió una devaluación muy fuerte al pasar de \$12.50 en agosto de 1976 a \$150 en diciembre de 1982; las reservas internacionales registraron una disminución que trajo consigo consecuencias. Cabe mencionar que el servicio de la deuda externa que había sido contratada por el Gobierno Federal, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, y la deuda contraída por los organismos y empresas descentralizadas, los pagos por este servicio se habían cubierto puntualmente hasta 1982.

Las condiciones adversas del mercado internacional al bajar el precio del barril de petróleo crudo y la sobreoferta en el mercado internacional, así como el alza de las tasas de interés, constituyeron

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, "La Ley General de Deuda Pública", que entró en vigor el primero de enero de 1977, para que los programas de endeudamiento público deben presentarse anualmente al Congreso para su aprobación junto con el Presupuesto y la Ley de Ingresos.

los elementos detonadores de la crisis de 1982. Sin embargo la crisis respondió a una serie de desequilibrios estructurales de los cuales fueron temporalmente las petrodívisas y la contratación de nuevos créditos.

A esto último se sumó el manejo de una política económica equivocada para enfrentar la crisis, los problemas de inflación, déficit comercial y de balanza de pagos fueron considerados como una cuestión de liquidez a corto plazo, propios del crecimiento de un país joven, y para remediar esta situación el Gobierno recurrió a nuevos créditos a corto plazo. Así, el superfluo crecimiento económico se vió frenado y el Gobierno tuvo que decretar un plan estabilizador que contempló ajustes en el gasto público, la oferta monetaria, las tasas de interés y la política comercial del país. La crisis financiera que seguía afectando a México en 1982, obligó al Gobierno Federal a efectuar renegociaciones de la deuda externa del sector público con la banca acreedora.

En relación con la deuda del sector privado a principios de 1983, se estableció el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), para ayuda del sector privado a reprogramar su deuda externa, la cual al 5 de abril, fecha en que se dio por terminada la recepción de solicitudes, el monto de la deuda registrado fue de \$11,800 millones de dólares. Una vez cerrado este fideicomiso, el Banco de México estableció nuevas medidas para cubrir los riesgos cambiarios de los pasivos en el extranjero, que fueron contratados

después del 20 de diciembre del 82, incluyendo el pago de los \$23,500 millones de dólares que ya se habían reprogramado anteriormente, fueron reestructurados nuevamente. \$5,900 millones de dólares fueron amortizados a 14 años, con dos de gracia, y los US\$17,600 millones que vencían entre 1989 y 1990 fueron reprogramados a 14 años, incluyendo tres de gracia.

El 7 de septiembre de 1984, se dio la segunda reestructuración en el calendario de amortizaciones de la deuda externa con la banca internacional, las reestructuraciones comprendían aproximadamente US\$48,000 millones, cantidad susceptible de ser negociada ya que la deuda externa total del sector público, al 31 de diciembre de 1983, era de US\$62,556 millones.

La integración de los \$48,000 millones de dólares que se habían renegociado quedaron integrados de la siguiente manera: \$20,000 millones de dólares con vencimiento entre 1985 y 1990, los \$23,000 millones de dólares que originalmente vencían entre agosto y diciembre de 1984, y que fueron reprogramados a ocho años en 1983, con los \$5,000 millones de dólares contratados a principios de marzo de ese mismo año. De la cantidad total indicada, los primeros \$43,000 millones de dólares fueron reprogramados a 14 años, con un pago inicial a efectuarse en 1986 y con amortizaciones crecientes posteriores. De los \$5,000 millones de dólares restantes, \$4,000 millones de dólares a un plazo de 10 años, que incluían cinco de gracia.

Los acuerdos firmados entre 1983 y 1985, permitieron a México obtener ahorros en materia de intereses y concesiones relativa a los periodos de amortización del capital, la estrategia implementada parecía rendir frutos positivos. El PIB crecía y la inflación disminuía, pero la recuperación fue breve ya que reveló la debilidad del sector externo, que en 1985 se acentuó por la carga financiera y por la elevación de las tasas de interés, la caída de los ingresos petroleros y la subsecuente fuga de capitales, que en conjunto originaron una nueva devaluación, cuando el 11 de junio de ese año el dólar en el mercado libre pasó bruscamente de \$248.27 a \$340.00, registrándose un incremento del 36.9% casi de un día para otro.

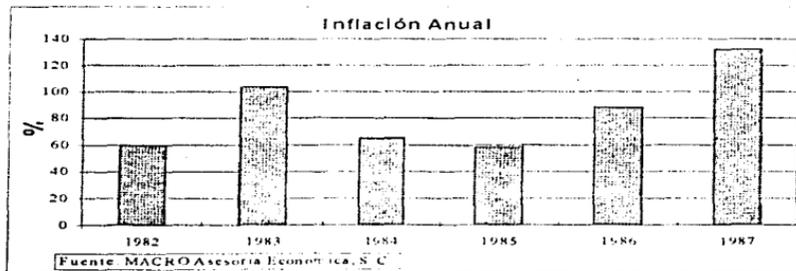
Al panorama tan crítico por el que estaba atravesando el país había que sumarle los temblores de septiembre de 1985, y luego la pronunciada baja de los precios del petróleo a nivel internacional. Esto obligó nuevamente a que el Gobierno Federal analizara las necesidades financieras para diseñar una estrategia de negociaciones, llegando a un acuerdo con el Comité Asesor de Bancos (CAB) y con los organismos internacionales.

Esta nueva reestructuración de la deuda externa concerniente al paquete de \$43,700 millones de dólares con la banca comercial a fines de 1982, los \$8,550 millones de dólares contratados entre 1983 y 1985, y los \$950 millones de dólares que habían vencido en octubre de 1985, dio lugar al "Paquete Financiero 1986-1987", el cual fue firmado hasta el 20 de marzo de 1987, no obstante haberse enviado a

la comunidad financiera en octubre 16 de 1986. El proyecto de renegociación se sustentó en los requerimientos de recursos al exterior para coadyuvar a la capacidad de crecimiento del país durante los dos años siguientes. El proyecto incluyó algunos supuestos en relación a la variación en el volumen y precios de los hidrocarburos, variaciones en las tasas de interés a nivel internacional y la apremiante necesidad de acumulación de reservas.

Observando como la política económica de México entró en 1987 en un círculo vicioso que tenía que ser disuelto, la inflación se incrementaba cada vez más, (Gráfica 3) lo que implicaba el aumento en los precios, incluido el salario, el tipo de cambio y las tasa de interés; estos incrementos hacían cada vez más pesado el servicio de la deuda pública y como consecuencia el aumento del déficit externo generaba expectativas de incrementos más elevados en los precios.

Gráfica 3



Así se observa como en el periodo comprendido entre 1983-1987 tuvieron lugar tres etapas de reestructuración de la deuda externa. La primera en 1983, que sirvió para diferir las amortizaciones más apremiantes, la segunda 1984-1985, se negoció con instituciones gubernamentales de los países industrializados para conseguir que estos apoyaran el programa mexicano; finalmente la tercera reestructuración 1986-1987 se realizó con los organismos internacionales para llegar a un acuerdo a fin de modificar los términos de la deuda.

Con los programas y reestructuraciones de 1983, de 1984-1985 y 1986-1987 puestos en marcha, México continuaba sin salir de su crisis con tendencias al inicio de un proceso hiperinflacionario, en lo que se refiere a las finanzas públicas; los esfuerzos realizados dificultaban la instrumentación de nuevos ajustes, además de que por si solos no auguraban ningún éxito. Cualquier planteamiento en relación al saneamiento de las finanzas públicas habría de asociarse a elementos novedosos si se quería obtener resultados satisfactorios, sobre todo si se toma en cuenta que durante 1983-1988 el crecimiento fue cero. Quizás una de las razones por las que no hubo crecimiento, fue la timidez con la que se concebían e instrumentaban las medidas de una nueva estrategia de desarrollo. Sin embargo, uno de los elementos que explican el crecimiento nulo lo constituye la fuerte transferencia de recursos por concepto del pago por servicio de la deuda, a pesar del gran esfuerzo del Gobierno por reestructurarla y permitir mayores márgenes de ahorro interno. Es por eso también que a finales de 1987

se anunció la puesta en operación de un instrumento novísimo para tratar de controlar la inflación y aprovechar al máximo las reservas internacionales con las que contaba México a finales de ese año.

Con esas expectativas en diciembre de 1987 se anunció la puesta en operación de un nuevo plan denominado: Pacto de Solidaridad Económica (PSE), sustentado en un sistema de concertación entre los sectores productivos del país. Uno de los objetivos primordiales del PSE era frenar la inflación, mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas a través de la contracción selectiva del gasto corriente y de inversión, adecuación de impuestos, desincorporación de entidades públicas, incremento de salarios y de bienes de consumo para después congelarlos. Otro de los aspectos fundamentales del PSE, fue la apertura externa para elevar la calidad, lo cual ayudaría a inducir un mayor grado de competitividad, lo que permitiría ayudar a eliminar el cuello de botella impuesto por el sector externo al proceso de crecimiento de la economía, hasta antes de diciembre de 1987.

Para 1988, el Pacto de Solidaridad Económica empezaba a mostrar algunos resultados positivos, particularmente en el abatimiento de la inflación. Sin embargo, era necesario realizar ajustes para que no se diera un retroceso, en razón de lo que se había logrado en los primeros meses de su instrumentación. Específicamente preocupaba las constantes alzas en las tasas de interés, la liberación de algunos precios y el déficit en la balanza comercial. Así surgió el Pacto de

Solidaridad Económica, que después habría de convertirse en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE).

La política anunciada a fines de 1988, tenía como propósito fundamental el control de la inflación y la recuperación de la capacidad de crecimiento. Para esto, el Gobierno Mexicano inició una nueva renegociación de la deuda externa del sector público, teniendo como meta la disminución sustancial de las transferencias de recursos al exterior, que permitiera obtener un acuerdo multianual a mediano plazo que eliminara la incertidumbre, y permitiera elaborar un plan de desarrollo a mediano plazo.

A principios de 1989, el PECE contemplaba el saneamiento de las finanzas públicas, con lo cual se daría la liberación de los recursos del sector privado y que la reestructuración de la deuda externa permitiría liberar recursos para canalizarlos a la producción interna. Para esto, fue necesario que el Gobierno Federal realizara nuevamente las negociaciones con los diferentes organismos internacionales, los primeros acuerdos se realizaron con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BIRF) y con el Club de París, la suscripción de estos convenios permitirían promover el crecimiento sostenido del país, con estabilidad en los precios y con elevación gradual en la tasa de empleo y de los salarios reales para incrementar el poder adquisitivo; de esta manera en julio 23 de 1989 el Gobierno mexicano anunció que se había llegado a un acuerdo para resolver el problema de la deuda.

En la segunda fase del PECE, de julio a diciembre de 1989, las negociaciones y la firma del acuerdo, al principio tuvieron efectos positivos en la política económica, por un lado se generó ahorro en las divisas disminuyendo el peso de la deuda externa y por otro la reducción gradual de los intereses, lo que permitiría lograr cierta estabilidad. Dos aspectos influyeron sensiblemente en la nueva etapa estabilizadora en ese año: el Programa Nacional de Solidaridad, un elemento de la política social que impulsó y apoyó la nueva estrategia económica y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la cual se propuso como objetivos, la estabilización continua de la economía, la ampliación de recursos para la inversión productiva y la modernización económica.

En 1989 los indicadores mostraron un ligero repunte del PIB (3.4%), los salarios mínimos se incrementaron en (24.9%), el déficit financiero se ubicó en 4.3% del PIB. Un hecho importante en ese año que influyó en el crecimiento económico, fue el dinamismo del gasto privado, que compensó de alguna manera la contracción del gasto público, otro de los elementos que incidieron fue la reforma financiera, con la finalidad de propiciar el incremento en la eficiencia del sistema para elevar su competitividad y para adecuarse al nuevo contexto macroeconómico.

Si bien, la renegociación de la deuda externa, sin ser una de las soluciones definitivas al problema que enfrentaba México, sí representó uno de los mejores logros desde la crisis de 1982; haber obtenido descuentos en el principal, rebajas en las tasas de interés y

dinero fresco. Dentro de los acuerdos firmados por México, se incluyó el canje de deuda renegociada por deuda nueva garantizada con bonos cupón cero, con vencimiento en el año 2019.

Lo anterior fue visto como una situación favorable para México, si consideramos las ventajas que esto representa al obtener un menor costo financiero, esto es intereses menores, una reducción en las transferencias netas al exterior, lo que permitió la canalización de más recursos a áreas productivas que permitieran el desarrollo con mayor estabilidad para el país. De esta manera se concretó la firma del acuerdo el 4 de febrero de 1990, para la reestructuración de la deuda del sector público.

En ese año, el panorama no solo se presentaba favorable para las finanzas públicas, sino también se recuperaba la confianza en el extranjero y el dinamismo de la inversión privada, además se dió el proceso de desincorporación de la banca múltiple y de varias empresas paraestatales, cuyos ingresos permitieron la creación de un fondo de contingencia cuyo objetivo era proteger a la economía de los desajustes externos, en particular por la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional.

A finales de 1990, la deuda pública externa ascendía a US\$77,730 millones, de los cuales el 77.6% correspondía al Gobierno Federal, el 10% a las empresas del sector paraestatal, el 10.4% a la banca de fomento, el restante 2% correspondía a las entidades fuera de presupuesto. Del saldo total de la deuda pública externa, el 98.5%

corresponde a pasivos de largo plazo y el restante 1.5% corresponde a líneas revolventes a corto plazo. Cabe señalar que aproximadamente el 50% de este saldo vigente, tiene vencimiento a 30 años con una sola amortización en el año 2019, y que los vencimientos están garantizados con bonos cupón cero.

En lo que se refiere a las sociedades mercantiles de crédito, tenían un saldo a finales de ese año, de US\$7.759.4 millones, mientras que el sector privado, su deuda con instituciones financieras internacionales ascendía a US\$6,135.1 millones. como resultado de la reestructuración de la deuda externa del sector público y del saneamiento de las finanzas públicas, así como la aplicación de recursos existentes en el fondo de contingencia, la política aplicada durante 1991, estuvo enfocada a la captación de recursos necesarios para el financiamiento de las actividades del sector público, así también para promover la entrada a los mercados voluntarios de capital, reducir costos y mejorar el acceso al crédito externo, disminución de la deuda histórica e incremento en las reservas internacionales del país. Dentro de este mismo contexto se dio el proceso de apertura a la sustitución de deuda pública por inversiones en los principales mercados internacionales y en diferentes tipos de moneda en condiciones más favorables.

El saldo de la deuda, al 31 de diciembre de 1991, se situó en los US\$79,987.8 millones, lo que significa un incremento de US\$2,217.5 millones respecto a la deuda del 31 de diciembre de 1990. Por lo que

se refiere al servicio de ésta deuda, durante 1991 esta sumó US\$16,118.2 millones, de los cuales US\$10,323.8 millones correspondieron a las amortizaciones, mientras que los US\$5,794.4 millones fue para el pago de intereses.

No obstante que al final de 1991 y principios de 1992, se percibió que los flujos de capital eran tan volátiles que ponían en riesgo el proceso de estabilidad, por lo que el nuevo modelo de crecimiento estaba presentando un desfase conforme al programa original, lo que constituyó la revalidación del PECE, cuya vigencia se daba hasta principios de enero de 1993. Los nuevos ajustes que se incorporaban a este modelo eran la reducción periódica del deslizamiento cambiario a 20 centavos, aumento del salario mínimo en 12%, reducción de las tasas de 15 y 20% del IVA a 10%; se mantuvo la tasa impositiva cero en alimentos y medicamentos, ajustes en precios de los energéticos y otros precios en tarifas del sector público.

Los resultados macroeconómicos de 1992, fueron el crecimiento del PIB en 2.8%; el salario mínimo no registró incrementos, el balance financiero del sector público, registró un saldo positivo de 1.6% del PIB, el superávit económico primario fue de 5.6% del PIB, la reserva bruta se elevó en US\$1,161 millones. En la cuenta de capital, sobresalió una vez más la inversión extranjera que totalizó US\$18,011 millones. El flujo positivo del capital extranjero fue considerado por las autoridades monetarias, como una situación sostenible y que incluso podría hablarse de presiones devaluatorias debido a esa tendencia.

Asimismo, se argumentó que la entrada de capitales no implicaba presiones inflacionarias dado que, por un lado, había sido parcialmente esterilizado, y por otro, porque la demanda de capitales se incrementó ante las nuevas expectativas de la estabilidad y que las necesidades de dinero estaban siendo satisfechas no con expansión del crédito interno, sino con el capital proveniente del exterior. Esto sirvió de argumento para mantener una gran proporción de capital en cartera, planteada en términos de la necesidad de financiar los déficits comercial y en cuenta corriente, con lo cual se lograría la expansión de la capacidad productiva nacional, el aumento de las reservas internacionales que permitieron cubrir las necesidades de dinero ante la contracción de crédito interno por parte del Banco de México, dada la situación superavitaria de las finanzas públicas.

Lo que representó que al 31 de diciembre de 1992, la deuda externa alcanzara los US\$75,775.2 millones, mostrando una disminución neta de US\$4,232.6 millones respecto al año de 1991, que fue de US\$79,987.8 millones. Las amortizaciones de la deuda externa para 1992, sumaron US\$20,383 millones de los cuales US\$13,212 millones se canalizaron al principal y US\$7,171 millones a cancelaciones anticipadas; esto último se refiere a programas especiales implementados por el gobierno, dentro de los cuales está el concerniente al intercambio de deuda externa por proyectos de infraestructura por *swaps* y el otro es el intercambio de deuda externa para fomento a la educación y obras sociales. Si bien en esa época siguió siendo atractivo efectuar el intercambio de deuda por *swaps*,

con cargo a las reservas del Banco de México, el gobierno prefirió mantener las reservas altas para mantener la confianza de los inversionistas.

Sin embargo las operaciones de intercambiar deuda externa, seguían siendo atractivas, por lo que el gobierno mexicano decidió contratar pasivos en el exterior realizando algunas recompras de la deuda, esta operación se pudo realizar debido a las condiciones favorables que se presentaron:

- La percepción del mejoramiento del llamado **riesgo México**, que permitió reducir el costo de captación de los recursos frescos.
- El **atractivo precio** que se presentaba en el mercado secundario, de la deuda externa mexicana en circulación.

Estas condiciones permitieron realizar operaciones de comprar deuda barata que costaba cara, sustituyéndola por otra de menor costo financiero, aprovechando esta coyuntura se realizaron las operaciones con los ingresos extraordinarios por concepto de la venta de acciones de empresas propiedad del gobierno. Estas operaciones permitieron en su momento, disminuir el monto de los saldos de la deuda, así como el costo respectivo.

Por lo tanto el servicio de la deuda externa y la transferencia de recursos durante 1992, fue por US\$13,212 millones por amortizaciones al principal y US\$5,337 millones de intereses. Si a este importe se le agrega el monto destinado a la cancelación de la deuda

que fue del US\$7,171 millones y que de acuerdo al programa especial implementado por el gobierno, el servicio de la deuda para ese año fue de US\$20,383 millones. Por lo que se refiere a las transferencias netas de recursos al exterior, estas fueron por US\$9,570.1 millones que comprenden los US\$4,232. 6 millones de la disminución de la deuda externa bruta, mas los US\$5,337.5 millones por concepto de pago de intereses.

Es necesario señalar que de los adeudos con el exterior, el 95.4% está documentado a largo plazo y el 4.6% está a corto plazo y con créditos revolventes; dentro de los créditos a largo plazo se encuentra el paquete renegociado en 1989-1990, el cual está sujeto a una sola amortización en el año 2019 y su pago se realizará mediante los bonos cupón cero, pertenecientes al gobierno federal y que forman parte de los activos de México en el extranjero.

Al inicio de 1993 y antes que concluyera la ampliación del pacto anterior, se decretó el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE), cuya vigencia se planteó para el 31 de diciembre de ese mismo año. El nuevo modelo retomó lo más esencial de los lineamientos centrales del pacto anterior, en lo referente a la consolidación de la estabilidad y el crecimiento de la modernización económica. Dentro de las principales medidas adoptadas en este modelo, fueron los acuerdos suscritos para mantener la disciplina fiscal, ajustar los precios y tarifas de tal manera que se redujera la inflación a un dígito, en función de esto, los salarios mínimos y

contractuales se fijarían con ese mismo objetivo; el incremento de los costos, derivados de la concertación, los absorbería el sector empresarial, se canalizaría mayores recursos a la producción agropecuaria para garantizar el abasto interno sin que se diera un incremento en los precios finales, se pusieron en marcha acciones para apoyo de los trabajadores de menores ingresos; se continuó con el proceso de desregulación.

Sin embargo, los procesos macroeconómicos durante 1993, no fueron del todo satisfactorios, de acuerdo a lo que se esperaba, ya que el PIB registró una caída significativa del (0.4%), la inversión sufrió una fuerte contracción motivada por la inseguridad sobre la firma del TLC; por otro lado, el nivel inflacionario mostró un descenso considerable (8%), en tanto el sector externo presentaba resultados favorables, entre otras cosas por la desaceleración del crecimiento. Pese a todos los problemas que enfrentó la aprobación del TLC en el senado norteamericano, este fue firmado a finales de 1993, con lo cual el gobierno mexicano esperaba que se revirtiera la situación de incertidumbre que había prevalecido en todo el año, y que la economía entrara en un proceso de crecimiento más dinámico y sostenido.

Para finales de ese año, la deuda externa presentaba un saldo de US\$78,747 millones, registrando un incremento de US\$ 2,992.2 millones en relación al 31 de diciembre de 1992. Por concepto del servicio de la deuda externa se pagaron US\$24,761.9 millones de los

cuales US\$4,803.9 millones fue por pago de intereses y US\$19,958 millones de amortizaciones al principal.

Al inicio de 1994, el país se vio envuelto por la intranquilidad política a raíz de los conflictos en Chiapas, limitando las expectativas favorables que se tenían en torno a la reciente firma del Tratado de Libre Comercio, a tal grado que el ingreso de México, a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se vio opacado. Como consecuencia de este conflicto, se presentó una situación de incertidumbre a tal grado que la política económica se vio restringida; por un lado el nerviosismo constante que se registro en la Bolsa Mexicana de Valores y por otro la restricción de la inversión privada que había sido identificada como el motor del crecimiento a principios de los 90's.

Así transcurrió 1994 con una intranquilidad política y económica, además con la terminación de un sexenio (1989-1994), al finalizar ese año, con la devaluación del peso mexicano, al perder en los primeros días del mes de diciembre 31.2% de su valor frente al dólar al pasar de \$2,395.00 en 1987 a N\$5.00 en 1994; la deuda externa del sector público ascendió a US\$85,345.8 millones, que representó 8.5% más que el año anterior. Por lo que se refiere al servicio de la deuda, se pagaron por concepto de intereses US\$ 5,361 millones y US\$27,456 millones por amortizaciones al principal.

Para 1995, debido a la fuerte inestabilidad que se generó en diciembre del año anterior, se anunció el Programa de Emergencia Económica

(PEE), con el cual se buscaba reducir el déficit de cuenta corriente, crear las condiciones para una pronta recuperación de la actividad económica y el empleo, y sobre todo lograr que el efecto inflacionario de la reciente devaluación, fuera lo más reducido posible para evitar una espiral inflacionaria. Sin embargo los efectos de la crisis seguían afectando el desarrollo de la economía, por lo que el gobierno implementó el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad y Superar la Emergencia Económica (PARAUISE), con la finalidad de evitar que la crisis se prolongara; para esto incorporó los siguientes elementos:

Política Fiscal: Contracción del gasto público, incremento de los ingresos para alcanzar un superávit, mediante la reducción del gasto presupuestal del 1.6% del PIB; aumento a la gasolina y diesel de 35%, tarifas eléctricas y de gas del 20% con incrementos del 0.8% mensual, y el incremento del IVA de 10 a 15%.

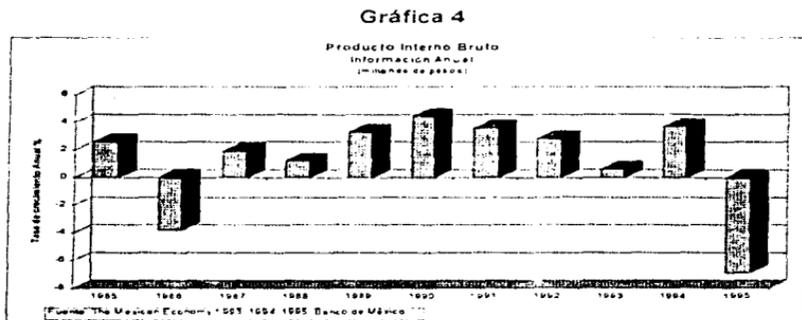
Rescate Bancario: a partir del 17 de marzo Banxico implementó un nuevo sistema de encaje, para establecer límites a los bancos para no sobregirarse con el Banco Central; fortalecimiento del sector bancario con recursos del Banco Mundial 3 mil millones de dólares.

Política Salarial: Atenuar la caída del salario real con incrementos al salario mínimo, mediante un aumento del 10% a partir del primero de abril; ampliación de la bonificación fiscal entre 2 y 4 salarios mínimos, una cobertura mayor del Seguro Social de 2 a 6 meses para trabajadores que hubieran perdido su empleo, y como resultado de

todo esto se esperaba que la demanda interna reflejará una caída del 2% en el PIB, en 1995.

Para octubre de ese mismo año, se estableció el programa Alianza Para la Recuperación Económica (ARE), teniendo como objetivo general dar una mayor consistencia a los pronunciamientos generales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, para alentar la actividad económica, principalmente a la inversión privada, mediante estímulos fiscales.

No obstante los programas implementados por el gobierno federal, la situación en el país se torno crítica, pues los efectos de la crisis provocaron una fuerte caída del PIB (Gráfica 4).

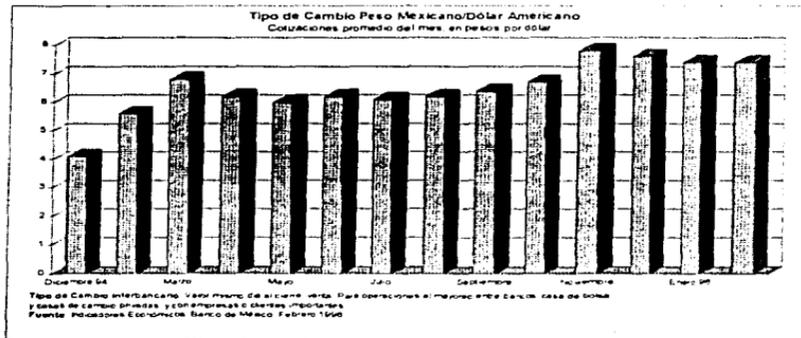


Como consecuencia de ello se dió una contracción de las disponibilidades per cápita. La tasa anual del -6.9%, en términos

reales con tasas de crecimiento por cada uno de los trimestres de -1.8%, -10.5%, -9'6% y -6'6% respectivamente; significaron la peor caída de la actividad económica desde 1932.

La devaluación de finales de 1994 y el primer trimestre de 1995 ocasionaron que el comportamiento del tipo de cambio del peso mexicano frente al dólar americano, se caracterizará por una depreciación bastante fuerte, manteniéndose una cotización entre NS\$4.06 y NS\$7.62. (Gráfica 5), generando desconfianza entre los agentes económicos y una demanda interna ante la incertidumbre de que el gobierno no podía solventar sus obligaciones y compromisos ante sus acreedores externos, el índice inflacionario alcanzó una tasa entre diciembre de 1994 y diciembre de 1995, de 51.9%.

Gráfica 5



Así podemos observar como la deuda pública a partir de 1993, mostró una tendencia al alza en términos absolutos y el asentamiento de su perfil a corto plazo, de ahí que la actual administración enfrentará dos retos muy importantes, por un lado la reestructuración de la deuda y por otro el sustituir deuda externa con interna, mediante el incremento del nivel de ahorro interno. Al 31 de diciembre de 1995 la deuda externa del Sector Público fue de 116,762 millones de dólares, en tanto que la deuda externa total de México ascendió a 161,130 millones de dólares.

Asimismo, al 31 de diciembre de 1995, el endeudamiento externo neto alcanzó los 14,445.5 millones de dólares casi el triple del límite autorizado por el Congreso de la Unión para ese ejercicio, esto es, 5,000 millones de dólares. (Cuadro 2).

De lo anterior, podemos señalar como la instalación del modelo económico sustentado en el desmantelamiento de las barreras comerciales, políticas fiscales restrictivas, privatización de entidades públicas y combate decidido contra la inflación; no ha tenido los resultados esperados en términos de crecimiento y de bienestar social.

La crisis económica y financiera 1994-1995, en la cual no solo se dió la inestabilidad de los mercados cambiarios de bienes y de dinero en que se tradujeron las fallas operativas del modelo, sino también el enorme nivel de endeudamiento del país, con su enorme carga financiera, por lo que impacto de este último elemento es tan importante que

Cuadro 2

DEUDA EXTERNA TOTAL DE MEXICO

(millones de dólares)

CALENDARIO DE AMORTIZACIONES

Saldo al:	31-Dic-95	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2004	2006	2008	Otros años
Deuda Total	161,130	28,700	14,729	18,438	17,332	10,437	3,395	3,767	1,520	2,739	50,185
Sector Público	116,762	16,803	11,126	15,436	15,078	9,783	3,078	2,796	1,369	2,739	29,235
Con la banca comercial internacional	10,020	4,556	536	559	660	1,101	561	540	143	0	0
Con el Banco Mundial y BID	18,793	1,939	2,069	2,050	2,010	1,652	1,537	969	921	433	374
Con gobiernos extranjeros	15,436	5,335	2,014	1,834	1,649	1,264	591	378	227	48	294
Fondo de estabilización	10,500	0	1,655	3,635	4,355	655	0	0	0	0	0
Con inversionistas (bonos)	46,091	3,954	3,976	3,469	701	1,452	350	600	78	2,252	28,567
Con proveedores y privados	94	2	12	6	11	10	10	2	0	0	0
Con el FMI (Banxico)	15,828	1,082	854	3,883	6,662	3,221	29	0	0	0	0
Sector Privado	44,368	11,811	3,603	3,033	1,254	652	317	99	151	2	20,950
De la Banca Mexicana	20,911	n.a.									20,911
Con la banca comercial internacional	23,457	11,811	3,603	3,033	1,254	652	317	99	151	2	39
De las empresas mexicanas	13,043	8,699	1,514	535	575	220	216	261	6	2	14
Con inversionistas extranjeros	8,943	2,237	1,955	2,381	588	380	59	0	137	0	25
Con otros acreedores	1,455	894	117	93	52	37	42	16	8	0	0

Fuente: SHCP, abril 1996

nuevamente el desafío inmediato plantea la necesidad de combinar crecimiento económico con justicia social.

El problema principal es que el desarrollo de la economía mexicana no ha podido financiarse en un proceso de integración productiva, propiciando un fuerte desequilibrio externo que para financiarse se han utilizado fórmulas sumamente volátiles, imposibles de sostenerse a largo plazo lo cual ha contribuido a crisis recurrentes. Es decir, la economía mexicana no ha encontrado la forma de mantener un esquema de financiamiento estable a las importaciones. Lo sano sería que las importaciones se financiaran con las exportaciones, de tal forma que no hubiera la necesidad de endeudamiento a corto plazo o movimientos de capital especulativo, sin que para esto se logre encontrar una forma de financiar el déficit comercial generando un mecanismo permanente de expansión y contracción afectando el esquema de inversión a largo plazo, que es lo único que puede garantizar la expansión sostenida de los niveles de vida.

Las propuestas gubernamentales tienen que atender diversos problemas simultáneamente, pero si se busca la solución a largo plazo de la economía de nuestro país, el primer problema que se debe solucionar es el de financiamiento, ya que la capacidad de pago por servicio de la deuda en el exterior se presenta una limitación muy importante en el crecimiento económico.

La necesidad de que México obtenga las divisas necesarias para que la economía nacional inicie su proceso de recuperación y crecimiento,

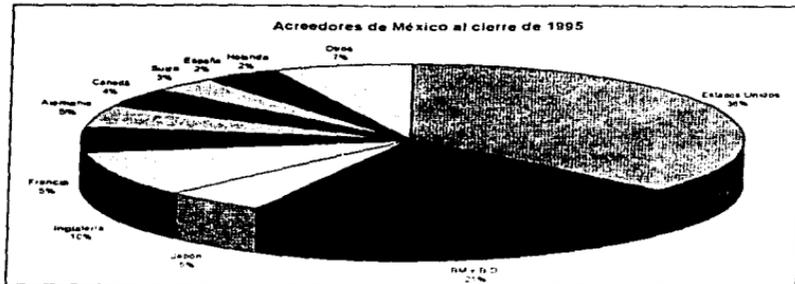
estriba en que si bien la obtención de las divisas por la actividad del petróleo y turismo tienen en buena parte su destino: el pago de la deuda y otros compromisos financieros, también lo es el que se canalicen a la formación interna de capital.

Por otro lado, el ahorro interno es importante para el financiamiento del desarrollo, pero en la actualidad la mayor parte de la población no lo genera porque su consumo es mayor que el ingreso por lo que tendría que ser el ahorro de las empresas y emplearios y el que pueda obtener el sector público.

El financiamiento del desarrollo obliga a que la captación de divisas que obtiene el país se puedan presupuestar para definir su mejor uso, renegociar la deuda externa, tomando en consideración la capacidad real del país, lo que permitirá instrumentar políticas de desarrollo industrial y agrícola, asimismo atraer inversión extranjera productiva.

Por concepto de servicio de la deuda externa se pagaron en ese año 13,300 millones de dólares, siendo los principales acreedores de México el gobierno de los Estados Unidos con el 36%, el Banco mundial y el Banco Interamericano de desarrollo con el 21%; Japón con 5%; Inglaterra con 10% Francia con 5%; Alemania con 5%; Canadá con 4%; Suiza con 3%; España con 2%; Holanda 2%, y el restante 7% se distribuye entre 36 países como se puede apreciar en la Gráfica 6.

Gráfica 6



2.3. EVOLUCION DEL MARCO FISCAL

Sin perder de vista que Petróleos Mexicanos es y seguirá siendo la institución que genera la mayor aportación de recursos a las finanzas públicas, ha implicado la adecuación de políticas fiscales acordes a los requerimientos financieros del Gobierno, que a través de mecanismos de control para los contribuyentes mediante bases gravables, o para las instituciones como PEMEX, con tratamientos tributarios especiales, todo esto con la finalidad de obtener una mayor captación de ingresos vía impuestos federales.

Petróleos Mexicanos en los términos anteriores, desde su creación el 7 de junio de 1938, considerada como una empresa estratégica para el país ha estado sujeta a un régimen fiscal especial; en el período

comprendido de 1938 a 1959, tuvo como obligación el pago de todos sus impuestos, derechos productos y el aprovechamiento generado como consecuencia de sus actividades.

En el Diario Oficial, de fecha 29 de diciembre de 1959, aprobó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1960, el pago de impuestos con una tasa única del 12% a Petróleos Mexicanos sobre el importe total de sus ingresos brutos; quedando enmarcadas todas las obligaciones fiscales, y siendo así, la primera empresa pública con un impuesto global específico.

Para 1967, La Ley de Ingresos de la Federación establece para la institución tasas impositivas diferenciales, de acuerdo a sus ingresos provenientes de la comercialización de los productos petroquímicos o de la refinación.

Con la reanudación de las exportaciones de crudo en 1974, Petróleos Mexicanos se vió obligado a un pago más de impuestos que la ley de ingresos de la federación estableció para 1975, consistente en un impuesto general del 50% sobre las exportaciones y además un impuesto sobre venta de gasolina del 50%. Con el pago de estos impuestos, PEMEX pasó a ser el principal contribuyente del Gobierno Federal; como observamos los esquemas fiscales específicos para la institución tienen una característica diferente a los regímenes tributarios normales ya que PEMEX está obligado a pagar ante la Tesorería de la Federación anticipos diarios y anticipos mensuales que año con año aumentan.

Para 1983, se dió un cambio sustancial al marco tributario de Petróleos Mexicanos, que venía rigiendo desde 1960 con la implementación del impuesto al Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DSH), con una tasa de 26.8% y un 5% sobre el derecho adicional sobre hidrocarburos (DASH), cuyo objetivo es la extracción de Petróleo Crudo y Gas Natural que sea extraído en territorio nacional, lo que viene siendo por su mecanismo, las ventas internas y externas de hidrocarburos. Estos derechos están fijados en función del precio del Petróleo crudo en los mercados internacionales, resultando evidente que existen diferencias entre los precios internacionales de los hidrocarburos y la venta interna de los petrolíferos y petroquímicos, que estos últimos son regulados por el Gobierno Federal y que dada la desigualdad de precios representan verdaderos subsidios para beneficio de algunos sectores de la economía nacional.

En 1985, la Ley de Ingresos de la Federación, aprueba un Impuesto de Derechos Extraordinarios sobre Hidrocarburos (DESH) del 6% con anticipos diarios y por semestre.

Para 1989 y como resultado de las necesidades recaudatorias, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Petróleos Mexicanos, acordaron efectuar cambios en torno a la determinación de la base gravable y de las tasas aplicables, de la siguiente manera: Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos para consumo y ventas internas, se aplican los precios nacionales; Derecho Extraordinario y Derecho Adicional sobre hidrocarburos, se aplicarán los precios del mercado

internacional del Petróleo crudo, haciéndose extensivo para los productos petrolíferos y petroquímicos de exportación.

La diferencia a las tasas aplicables en las ventas internas son más bajas que las tasas aplicadas a las exportaciones.

Con fecha 20 de diciembre de 1991, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992, esta ley que establece, reforma adiciona y deroga diversas Disposiciones Fiscales para Petróleos Mexicanos.

I. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1992, (Art. 4.- Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos).

Art. 4.- Petróleos Mexicanos estará obligado al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamiento de acuerdo con las disposiciones que los establecen, exceptuando el impuesto sobre la renta y de conformidad con las siguientes reglas:

1.- Derechos sobre hidrocarburos

A. Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (D.S.H.)

En 1991, la tasa de este derecho fue del 40.7% y se aplicó a la extracción de petróleo crudo y gas natural obtenido en cada ejercicio.

Para 1992 se hace un cambio radical, que consiste en el establecimiento de tasas diferentes, para quedar como sigue:

Extracción de petróleo crudo y gas natural en territorio nacional, cuando se define a:

Cuadro 3

Concepto	Tasas
Exportaciones y autoconsumo	40.7%
Consumo nacional, en cada ejercicio	39.7%

B. Derecho Extraordinario sobre Hidrocarburos.

Se calcula en los mismos términos que el derecho ordinario y su rendimiento no es participable a los Estados, Municipios y Distrito Federal y su monto nos servirá de base para calcular el derecho adicional sobre hidrocarburos.

Igual que el derecho ordinario se establecen dos tasas para el ejercicio de 1992.

Extracción de petróleo crudo y gas natural cuando se destine a:

Cuadro 4

Concepto	Tasas
Exportaciones y autoconsumo	15.7%
Consumo nacional	13.7%

C. Derecho Adicional sobre Hidrocarburos (D.A.S.H.)

El derecho adicional sobre hidrocarburos que será de 5%, aplicable sobre el monto del derecho ordinario de hidrocarburos (40.7%), que corresponda a los barriles de petróleo crudo, gas natural y productos petrolíferos y petroquímicos exportados.

2.- Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes.

Continúa y se reduce el precio de 20 dólares, que se había establecido para la determinación de este aprovechamiento en 1991, a 14 dólares para el presente ejercicio; por lo que se refiere a la tasa aplicable disminuye de 43% a 41.6%.

Por lo tanto, cuando en el mercado internacional el precio ponderado mensual del barril de petróleo crudo mexicano sea superior a 14 dólares americanos, Petróleos Mexicanos pagará el 41.6% sobre la diferencia entre el valor promedio ponderado del barril de 14 dólares, por el volumen total de exportación de hidrocarburos del mes.

3.- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Desaparece el concepto de "petrolíferos", mismo que se introdujo en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios en el año de 1990. Para 1992, los únicos productos gravados son los siguientes:

Cuadro 5

Productos	Tasas
Gasolina	60%
Diesel	20%
Gas avión	50%

Asimismo en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se dan los conceptos de "gasolina" y "diesel".

Gasolina, "es el combustible líquido transparente obtenido como producto purificado de la destilación o de la desintegración de Petróleo crudo".

Diesel " es el combustible líquido derivado del petróleo crudo que se obtiene por procedimientos de destilación y conversión".

Respecto a las exportaciones, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios indica que no se aplicará tasa alguna en los siguientes casos.

A. En la exportación definitiva de bienes (gasolina, diesel y gas avión), en los términos de la legislación aduanera; siempre que se efectúe a países con una tasa del impuesto sobre la renta aplicable a personas morales superior al 30%.

B. Enajenación de bienes que la citada legislación aduanera establece como importación temporal, realizada por personas residentes en el país a empresas de comercio exterior.

4.- Aprovechamiento por erogaciones no deducibles en el impuesto sobre la renta.

Petróleos Mexicanos no es contribuyente del impuesto sobre la renta; no obstante está obligado a pagar el 35% del importe de las erogaciones por conceptos que no hubieran sido deducibles para fines del impuesto sobre la renta.

Este aprovechamiento constituye una nueva carga fiscal para la institución, que la convierte en sujeto único de entre los demás organismos descentralizados.

La Ley del impuesto sobre la Renta señala cuales son las erogaciones consideradas como deducibles y para el efecto establece los requisitos que las mismas deben reunir.

Cabe aclarar que no todas las erogaciones son deducibles aún cuando se cumpla con los requisitos, mencionados.

La reforma del estado y la modernización económica del país plantean las necesidades de una transformación profunda de la empresa pública; esta visión de cambio que Petróleos Mexicanos lleva a cabo con las directrices contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-

1994, y la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de 1992, tiene como finalidad hacer más eficiente y productiva a la industria petrolera; se hizo indispensable hacer modificaciones a la Ley de Ingresos de la Federación, para que a través de un nuevo régimen fiscal se indicaran los parámetros de eficiencia, la utilización de los precios internacionales de mercado para la fijación de los precios domésticos.

En 1993, se marca un cambio trascendental en relación a las contribuciones fiscales que debe realizar Petróleos Mexicanos con el Gobierno Mexicano. En efecto la ley de Ingresos de la Federación aprobó para ese año un nuevo régimen fiscal, considerando que PEMEX y sus organismos subsidiarios requieren de un esquema fiscal que garanticen la recaudación esperada por la federación.

Así, las nuevas contribuciones: Derecho sobre la Extracción de Petróleo, Impuesto a los Rendimientos Petroleros e Impuestos Complementarios del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, constituyeron el régimen fiscal de transición, el cual no originó pagos adicionales fiscales a los presupuestados para PEMEX en 1993.

Con este nuevo régimen fiscal se sientan las bases para gravar a las subsidiarias: PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Petroquímica, PEMEX Gas y Petroquímica Básica, como a cualquier otra empresa frente al Fisco Mexicano, a través del Impuesto sobre Rendimientos Petroleros (ISRP), el cual esta basado esencialmente en los principios y reglas del Impuesto Sobre la Renta,

ya que Petróleos Mexicanos no genera utilidades, pero requiere de un esquema que permita gravar los rendimientos excedentes de su operación en los mismos términos que las empresas mexicanas.

Con esto podemos observar como PEMEX al sujetarse a un régimen fiscal especial, no existe ningún elemento quizás que tenga mayor incidencia sobre el ahorro final de la institución que la tasa impositiva aplicable. Hasta hace dos años, PEMEX no estaba sujeto al régimen del Impuesto sobre la Renta, cubriendo básicamente al fisco los derechos sobre extracción de hidrocarburos. Este concepto simplificado, en la realidad reúne en uno, tres conceptos diferentes: el pago de regalías sobre extracción de petróleo, el impuesto sobre la renta generado por la empresa y el pago de dividendos al único accionista que es el Gobierno Federal.

En la rigurosa acepción del primer concepto, regalías, se debe determinar sobre la base del precio del petróleo, mientras que los otros dos conceptos deberían estar en función de los resultados financieros obtenidos por la empresa, sobre todo si tomamos en consideración que cuando se ha presentado una baja en los precios del petróleo a nivel internacional, por debajo de lo esperado PEMEX se ha visto obligado hacer ajustes a la baja en su programa de inversiones antes que reducir los derechos al fisco. Observando así, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció un régimen fiscal para PEMEX que ha multiplicado los efectos derivados de los cambios en el mercado de los hidrocarburos y como consecuencia ha tenido un impacto claro

sobre las restricciones a las inversiones de la institución, así lo podemos observar en el nuevo régimen fiscal para 1993, en el cual las nuevas contribuciones no se traducen en una disminución de la carga fiscal por tratarse de un período de transición, sino que PEMEX sigue obligado a cubrir al Fisco lo que resulte mayor entre los "derechos calculados bajo el régimen anterior y los diversos conceptos que conforman el nuevo esquema".

De lo expuesto anteriormente, se describe en forma breve el perfil de la nueva Ley de Ingresos de la Federación para 1993 publicada en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 1992.

El Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios para 1993. *Art. 4.-* "Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, y de aprovechamiento, de acuerdo con las disposiciones que los establecen, con las reglas que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exceptuando el impuesto sobre la renta y de conformidad con lo siguiente:"

El Derecho sobre la Extracción de Petróleo en el cual Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción por cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural, permitiendo extraer la renta Económica de Pemex Exploración y Producción de manera eficaz: Ingresos menos Gastos de Operación y de Capital.

Las regiones petroleras de explotación de petróleo y gas natural, serán las que se den a conocer mediante reglas de carácter general que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las tasas aplicables por el concepto de los derechos sobre la extracción de Petróleo son los siguientes; Ordinario 55%, Extraordinario 20% la forma de pago por este concepto los calculará y enterará mensualmente PEMEX-Exploración y Producción, conjuntamente con el ajuste a los pagos provisionales de los Derechos ordinarios y extraordinarios sobre hidrocarburos.

En relación a los impuestos para 1993, de los derechos sobre los hidrocarburos ordinario, extraordinario y adicional, permanecen las mismas tasas de 1992. (Cuadro 6)

Cuadro 6
RESUMEN DE TASAS PORCENTUALES DE LOS DERECHOS
SOBRE HIDROCARBUROS

CONCEPTO	ORDINARIO	EXTRA- ORDINARIO	ADICIONAL	TOTAL
Consumo Nacional	39.7	13.7	--	53.400
Exportación	40.7	15.7	2.035	58.435
Autoconsumo	40.7	15.7	--	56.400

Con respecto a la forma de pago que deben enterar PEMEX y sus Organismos Subsidiarios, sobre los Derechos de Hidrocarburos este será mediante anticipos y el último día hábil de cada mes las cantidades que a continuación se indican en el Cuadro 7.

Cuadro 7
APORTACION DE PEMEX Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS

CONCEPTO	ORDINARIO	EXTRA- ORDINARIO	TOTAL
	(miles de pesos)		
Diario	25,518.0	8,812.0	34,330.0
(1X30)	776,172.5	268,031.7	1,044,204.2
Mensual	776,194.0	268,027.0	1,044,221.0
Suma Mensual	1,552,366.5	536,058.7	2,088,425.2
Anual	18,628,398.0	6,432,704.4	25,061,102.4

El Banco de México, deducirá de los depósitos de PEMEX o de sus Organismos Subsidiarios, los anticipos diarios o mensuales para depositarlos en la Tesorería de la Federación.

Otro de los impuestos aprobados para el ejercicio fiscal de 1993, es el Impuesto a los Rendimientos Petroleros, cuyo objetivo es gravar el rendimiento neto del ejercicio obtenido por cada Organismo; éste rendimiento se obtiene de la totalidad de los ingresos del ejercicio, menos el total de las deducciones autorizadas; al resultado de esta operación se le aplica la tasa de 35%, siempre y cuando el monto de los ingresos sea superior a las deducciones; si por el contrario el de los ingresos es inferior a las deducciones autorizadas, se determinará una pérdida neta.

El pago por este concepto se realizará en dos anticipos y los Organismos lo enterarán el último día de los meses que se indican en los siguientes periodos:

Enero-junio se paga el último día de agosto, enero-septiembre se paga el último día de noviembre.

El monto de estos pagos se acreditará contra el monto del impuesto del ejercicio, el cual mediante declaración se presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día del mes de marzo de 1994.

En lo que se refiere al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), este impuesto continua determinándose conforme a la Ley de la materia, sin embargo es necesario comentar que de acuerdo a la fracción II del Artículo 19, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1992, cuando se trata de enajenación de gasolina y diesel, en el comprobante que se expida, en ningún caso se hará la separación expresa del monto de ese impuesto, por lo que la venta de gasolina y diesel debe llevar incluido el impuesto en el precio.

Para 1993, se crea el impuesto complementario del IEPS que forma parte del régimen paralelo de transición.

Por lo que se refiere al Impuesto Complementario del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se pretende lograr una política de precios acordes a la realidad y que permitan tener los ajustes necesarios de acuerdo a las variaciones de los precios internacionales, con la finalidad de obtener mayores recursos económicos y el fortalecimiento financiero de la institución; las tasas para los productos gravados por concepto de este impuesto, serán determinados por la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismos que serán dados a conocer en el Diario Oficial de la Federación.

Como podemos observar, la industria petrolera por sus características ha tenido un desenvolvimiento muy dinámico, que la ha llevado a ocupar un lugar importante dentro de la economía nacional, al aportar cantidades sustanciales, vía impuestos mediante el régimen fiscal tradicional, en el cual destacan las contribuciones como: el Derecho ordinario y extraordinario sobre Hidrocarburos, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y que para el año de 1993, se implementó un régimen fiscal de transición como son; el Impuesto a los Rendimientos Petroleros, el Derecho ordinario y extraordinario sobre Extracción de Petróleo y el Impuesto Complementario del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

El nuevo régimen no representa con las nuevas contribuciones una erogación adicional para Petróleos Mexicanos, ni tampoco se traduce en una disminución de la carga fiscal por tratarse de un período de *transición*. Sin embargo la Institución sigue con la obligación de cubrir al fisco lo que resulte mayor entre los "derechos" calculados bajo el régimen anterior y los distintos conceptos que integren el nuevo esquema.

Con este nuevo régimen fiscal, Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios pueden darle plena vigencia a una nueva fórmula fiscal, que permita desarrollar el crecimiento de las transferencias fiscales a favor del gobierno federal y propiciar confianza sobre el manejo del flujo

de efectivo que genera la empresa. De esta forma podrán desarrollarse de manera ordenada proyectos de alta rentabilidad y maximizar en el largo plazo la contribución que puede coadyuvar al desarrollo del país y a la propia recaudación fiscal.

Hasta hace 3 años el régimen fiscal de Pemex consistía básicamente de un derecho sobre extracción de hidrocarburos que gravaba los ingresos brutos del organismo en un porcentaje fijo. Esta tasa fija se determinaba año con año en base al presupuesto del organismo, para transferir al fisco la diferencia entre los ingresos brutos alcanzados y los gastos autorizados en el presupuesto.

Este esquema fiscal, aparentemente muy simple aglutinaba en uno, tres conceptos diferentes: el pago de regalías sobre la extracción de petróleo, el impuesto sobre el rendimiento generado por la empresa y el pago de dividendos al accionista único, que es el propio Gobierno Federal.

Las reformas efectuadas en 1994 al régimen fiscal reconocieron la nueva estructura organizativa de Pemex y sus Organismos Subsidiarios y en el sentido básico fue ofrecer a la institución y sus organismos una mayor autonomía de gestión dando fin a los ajustes anuales de la carrera fiscal. Actualmente el régimen fiscal se integra de tres derechos e impuestos básicos diseñados específicamente para la industria petrolera:

1. El derecho sobre extracción de petróleo que tiene como objetivo gravar la explotación de petróleo crudo y gas natural de cada región petrolera. Tratándose de un derecho que busca captar la renta económica de un recurso no renovable, propiedad de la Nación. Pemex Exploración y Producción es el organismo causante de este derecho, su base de tributación es el Flujo neto de efectivo de cada región.

2. El impuesto a los rendimientos petroleros: tiene como objetivo gravar el rendimiento neto del ejercicio, la base gravable se determina de acuerdo a las aplicables al Impuesto sobre la Renta y su tasa es del 34%. Estando inmersos y sujetos a este impuesto sobre rendimientos petroleros Pemex y sus cuatro Organismos Subsidiarios.

3. El impuesto especial sobre producción y servicios: tiene como objetivo gravar las ventas de combustibles automotrices, específicamente gasolina, diesel y gas natural para combustión automotriz, incidiendo este impuesto únicamente a Pemex Refinación.

2.4. POLITICA FISCAL Y DESARROLLO DE PETROLEOS MEXICANOS

Las necesidades de cambio en Petróleos Mexicanos, no se explican solamente por la transformación del mercado petrolero internacional, sino también por razones de carácter interno, esta última conlleva a dos aspectos; a nivel país y a nivel de empresa.

A nivel país, se explican estos cambios en función de la estrategia de desarrollo y las nuevas políticas que implementa el Estado en la economía mexicana; así tenemos que hasta 1980, el sector económico se caracterizó por la creciente nacionalización y expansión de la economía a través del mercado interno, orientado a la industrialización y expansión de la infraestructura productiva, con la idea que la empresa pública sería el eje del crecimiento.

Sin embargo, el país tuvo que cambiar sus proyectos al enfrentar el problema de la deuda externa, debido a la contracción de los mercados internacionales al suspender los créditos, intensificándose la competencia global por los mercados. Las políticas gubernamentales se orientaron a generar las bases de una economía de mercado en la cual se pretendía, elevar la competitividad internacional a través de eficientar la productividad y la eficacia, generando además un proceso acelerado de privatización en el que este sector tendría un papel principal dentro de la economía, toda vez que la empresa pública se le define su función-objetivo en términos económicos.

A nivel de empresa se puede considerar que el desempeño de Petróleos Mexicanos había sido precario, no solamente por considerarla como un organismo público descentralizado por parte del gobierno mexicano, sino también por las prácticas administrativas anticuadas plagadas de actitudes burocráticas. Como se aprecia en los cambios fundamentales de la política petrolera que se ubicaron a principios de los ochenta, y que sin embargo es a partir de 1989

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

cuando Petróleos Mexicanos comienza a experimentar el cambio y se empieza a gestar la transformación.

En este contexto, Petróleos Mexicanos enfrenta ante sí la opción de reestructurarse para ajustarse a las nuevas condiciones del mercado internacional y de la economía nacional, o de mantenerse al margen y perder su posición en el mercado internacional, ante las empresas que se están preparando para competir en el próximo siglo. La institución cuenta con los recursos productivos e institucionales que le permiten instrumentar la estrategia necesaria como empresa pública.

Por lo tanto la importancia estratégica de Petróleos Mexicanos en la economía del país tiene diversos aspectos: por un lado ser el baluarte principal para suministrar los energéticos con oportunidad en calidad, cantidad y precio, que permiten el desarrollo de las diversas actividades de la economía, y por otro que a través de la significativa contribución a las finanzas públicas, coadyuva al fortalecimiento de la economía del país mediante la provisión de divisas por concepto de sus exportaciones.

Siguiendo con la trascendencia respecto a las obligaciones que en materia tributaria se han implementado a Petróleos Mexicanos, que lo ha llevado a ser el principal contribuyente del Gobierno Federal por estar sujeto a un régimen fiscal específico, contenido en la Ley de Ingresos de la Federación, en el que los regímenes fiscales anuales a cargo de la institución se han caracterizado por el establecimiento de impuestos y derechos cuya base han sido los ingresos brutos

obtenidos de la comercialización de petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos y petroquímicos.

Como consecuencia de la anualidad de la Ley de Ingresos de la Federación y de las necesidades del Gobierno Federal, de hacerse llegar de recursos provenientes de la explotación de los productos petrolíferos, cuyo dominio directo corresponde a la nación. Los conceptos de las bases y tasas de los gravámenes a cargo de PEMEX han variado también de manera anual.

La política fiscal aplicada a Petróleos Mexicanos, tiene una característica diferente de los regímenes tributarios normales, ya que la institución ha estado obligada a pagar ante la Tesorería de la Federación anticipos diarios incluyendo los días inhábiles, y anticipos mensuales, cuyo monto se ha incrementado año con año, además de efectuar como cualquier otro contribuyente, los pagos provisionales y presentar anualmente sus declaraciones.

En 1970 Petróleos Mexicanos pagó a la Tesorería de la Federación 1,485 millones de pesos por concepto del impuesto único. En 1975 la institución aportó a la Tesorería de la Federación por concepto de impuestos y contribuciones 8,401.7 millones, 123% más que el año anterior, sin embargo esta aportación representa un incremento del 465.8% de los impuestos con relación a 1970; observando como en el periodo 1970-1975 la carga tributaria para Petróleos Mexicanos empieza a mostrar una tendencia a la alza muy desequilibrada, si tomamos en consideración que los ingresos de la institución en el

periodo referido pasaron de 14,116 millones en 1970 a 37,395.2 millones de pesos en 1975 lo que representa un incremento del 165%. Cabe señalar que las contribuciones a la Tesorería de la Federación no fueron solamente por el concepto del impuesto único, ya que la Ley de Ingresos de la Federación aprobó en 1967 el impuesto sobre ingresos brutos de la Petroquímica, en 1974 el impuesto sobre venta de gasolina, y en 1975² el impuesto por exportación de petróleo.

Las contribuciones fiscales que realizó la institución al Gobierno Federal en 1976 ascendieron a 7,614.9 millones, mostrando una disminución del 9.4% con relación al año anterior. Para 1980 Petróleos Mexicanos aportó a la Tesorería de la Federación por concepto de impuestos 162,400 millones de pesos que representa un incremento de 245% con relación a 1979. Pero si comparamos la variación que se registró entre 1976 a 1980 por concepto de impuestos, este se elevó en 154,785.1 millones de pesos en cinco años, que viene siendo un incremento del 2,032.7%, en tanto que los ingresos de la institución en el periodo de referencia, pasaron de 48,967.5 millones de pesos en 1976, a 361,600 millones de pesos en 1980, cantidad superior en 312,632.5 millones de pesos que representan un incremento de 638.4%.

Cabe mencionar que la contribución tan importante que realizó Petróleos Mexicanos al Gobierno federal en 1980 por 162,400 millones de pesos por concepto de impuestos; 23,800 fueron de la

² Diario Oficial de la Federación.

participación diaria por el impuesto único a PEMEX por las ventas nacionales, 132,700 millones por impuestos de las exportaciones de un mayor volumen y diversificación de productos; petróleo, combustóleo, gas licuado, gas natural y amoníaco, 5,900 millones fueron por los ajustes fiscales de 1979; este incremento de los impuestos con relación al año anterior se debe a la modificación de las tasas impositivas a las que está sujeta la institución, además que en 1980 se aplicó el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En 1981, las contribuciones de Petróleos Mexicanos al Gobierno Federal por concepto de impuestos fueron muy significativas, pues estas pasaron de 162,400 millones de pesos en 1980 a 238,193 millones de pesos en 1981, 75,793 millones de pesos más que el año anterior lo que significó un incremento del 46.7 % que se debió principalmente a un mayor volumen en las exportaciones. De los 238,193 millones de pesos pagados a la Federación 37,193 millones fueron por el anticipo diario del impuesto único a la institución por ventas nacionales; 200,117 millones correspondieron a los impuestos por exportación de petrolíferos y 883 miles por contribuciones varias.

Siguiendo con la característica de los esquemas fiscales específicos, a partir de 1983 se introdujo una reforma sustancial al marco tributario de Petróleos Mexicanos, con la aplicación de los derechos ordinario y extraordinario sobre hidrocarburos, cuyo objetivo es la extracción de petróleo crudo y gas natural que se efectúe en territorio nacional, pero que en realidad por su mecanismo constituye una contribución sobre

las ventas internas y externas de los hidrocarburos y sus derivados; de ahí que la carga tributaria aplicada a PEMEX sea cada vez mayor. Así tenemos que en 1985 la Ley de Ingresos de la Federación³ aprobó el impuesto referente a derechos extraordinarios sobre hidrocarburos (DESH) del 6% con anticipos diarios y por semestre.

Las contribuciones fiscales en 1985, por parte de Petróleos Mexicanos al Gobierno Federal fueron por 3,711.4 millones de pesos, de los cuales por concepto de Derecho de Extracción de Hidrocarburos se pagaron 2,746.9 millones de pesos y como retenedor de IVA e IEPS enteró a la Federación 964.5 millones de pesos por cuenta de terceros. Ahora bien comparando los impuestos pagados en 1985, con los 238,193 millones de pesos pagados en 1981, estos representan un aumento de 3,473.2 millones de pesos. En tanto que los ingresos por la comercialización de los productos en 1981 pasaron de 471,773 millones de pesos a 5,235.1 millones de pesos registrando una diferencia de 4,763.3 millones de pesos.

No obstante que en 1986 el mercado internacional del petróleo empezó a debilitarse por el desplome de los precios en casi 50%, PEMEX registro ingresos superiores a los del año anterior en un 29%, debido principalmente al incremento en los precios de los productos internos, y al cambio de paridad que benefició los ingresos de exportación en pesos. Por otro lado las contribuciones que realizó la Institución a la Tesorería de la Federación ascendieron a 5,031.1 millones de pesos,

³ Diario oficial de la Federación 1985.

representando un incremento del 36% en relación al año anterior. Del total de las contribuciones pagadas en 1986, 2,994.8 millones fueron por Derecho de Extracción de Hidrocarburos y los 2,036.3 millones fue por la retención de IVA e IEPS por cuenta de terceros y a su propio cargo.

El mercado internacional del petróleo mostró en 1987 una estabilidad pese a la guerra Irán-Irak que ocasionó cierta incertidumbre en el mercado por este conflicto, lo que generó una mayor demanda de petróleo y el aumento en el precio del crudo. No obstante los altibajos del mercado internacional, Petróleos Mexicanos siguió cumpliendo con sus obligaciones fiscales, aportando ese año al Gobierno Federal por derechos de extracción sobre hidrocarburos y como retenedor de IVA e IEPS 9,995.9 millones de pesos a cuenta de terceros y a su propio cargo, que representan un incremento con relación al año anterior de 99% mientras que los ingresos pasaron de 6,752.5 millones de pesos en 1986 a 18,096 millones en 1987.

1990, no fue la excepción a los problemas externos con relación al mercado internacional del petróleo, debido a los conflictos en el Oriente Medio al invadir Irak a Kuwait, se dio la posibilidad de que el mercado del crudo no pudiera ser abastecido, generando un sobreprecio del valor real del petróleo; mientras tanto en el mercado interno algunos productos petrolíferos incrementaron sus precios, lo que permitió que los ingresos de PEMEX registraran un incremento del 47% con relación al año anterior; no así las aportaciones por concepto de impuestos que

realizó la institución al Gobierno Federal que pasaron de 18,778.1 millones de pesos en 1989 a 27,771.8 millones de pesos en 1990, que representó un incremento del 48% con relación al año anterior.

En 1991 la institución enteró al Gobierno Federal impuestos y derechos por 29,436.7 millones de pesos, de los cuales correspondieron a derechos sobre extracción de hidrocarburos y como retenedor de IVA e IEPS por cuenta de terceros y a su propio cargo. El total de impuestos pagados en el 91 registró un incremento del 6% con relación al año anterior, en tanto que los ingresos pasaron de 54,366.1 en 1990 a 58,376 millones de pesos registrando un incremento del 7.4%.

La actividad petrolera registra un nuevo cambio, cuando el Poder Legislativo aprueba la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios el 13 de julio de 1992⁴, respondiendo así a nuevas formas de organización en beneficio de la nación; disponiendo la creación de cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonios propios.

En ese año Petróleos Mexicanos registró ingresos por 66,039 millones de pesos, cantidad superior en 7,663 millones de pesos que representa 13% más que el año anterior. En tanto que la institución enteró al Gobierno Federal por concepto de impuestos y derechos 30,136 millones de nuevos pesos que representó un incremento de 2.4% respecto al año anterior.

⁴ Diario oficial de la Federación .

En ese mismo año la Ley de Ingresos de la Federación, aprobó algunas reformas consistentes en el establecimiento de tasas diferentes en la exportación y consumo nacional de petróleo crudo y gas natural.

Con la creación de los Organismos Subsidiarios, Petróleos Mexicanos enfrentó nuevamente reformas a las contribuciones fiscales que entera al Gobierno Federal; en el que la Ley de Ingresos de la Federación aprobó para 1993 nuevo régimen fiscal de TRANSICION, y el Impuesto sobre rendimientos petroleros, en el cual se sientan la bases para gravar a las cuatro subsidiarias. En ese año PEMEX obtuvo ingresos por 63,613 millones de nuevos pesos cantidad inferior en 3.7% con relación al año anterior, por concepto de impuestos la Institución entero a la Federación 44,328 millones de nuevos pesos, 14,192 millones de pesos menos que en 1992.

Para 1994, las reformas fiscales con la nueva estructura de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, el régimen tributario quedó integrado básica y expresamente para la industria petrolera: derecho sobre extracción de petróleo, impuesto especial sobre producción y servicios, y el impuesto a los rendimientos petroleros, además la institución esta sujeta a otros impuestos y contribuciones de aplicación general.

En 1994 PEMEX obtuvo ingresos por 72,105 millones de pesos, 13.3% más que el año anterior, por lo que se refiere a los impuestos pagados a la Tesorería de la Federación estos fueron por 54,725 millones de pesos, 10,397 millones de pesos más que el año anterior.

Cuadro 8
PETROLEOS MEXICANOS
Ingresos por concepto de ventas e impuestos pagados a la
Tesorería de la Federación

Año	Ingreso Anual	Variación %	Impuestos	Variación %	% Impuestos sobre ingresos
1970	14.1		1.5		10.5%
1971	15.0	6.4%	1.5	3.2%	10.2%
1972	16.4	9.3%	2.0	28.9%	12.0%
1973	18.7	14.0%	2.0	0.7%	10.6%
1974	31.9	70.6%	3.8	89.5%	11.8%
1975	37.4	17.2%	8.4	123.0%	22.5%
1976	48.9	30.7%	7.6	-9.4%	15.6%
1977	78.3	60.1%	19.0	149.4%	24.3%
1978	113.3	44.7%	27.2	43.3%	24.0%
1979	184.4	62.8%	47.0	72.8%	25.5%
1980	361.6	98.1%	162.4	245.4%	44.9%
1981	471.8	30.5%	238.2	46.7%	50.5%
1982	998.1	111.6%	326.8	37.2%	32.7%
1983	2,492.7	149.7%	1,495.5	357.6%	60.0%
1984	3,730.1	49.6%	2,367.6	58.3%	63.5%
1985	5,235.2	40.4%	3,711.4	56.8%	70.9%
1986	6,752.5	29.0%	5,031.1	35.6%	74.5%
1987	18,096.1	168.0%	9,995.9	98.6%	55.2%
1988	29,536.2	63.2%	13,247.1	32.5%	44.9%
1989	37,077.1	25.5%	18,778.1	41.8%	50.6%
1990	54,366.1	46.8%	27,771.8	47.9%	51.1%
1991	58,376.0	7.4%	29,436.7	6.0%	50.4%
1992	86,039.0	13.1%	30,136.0	2.4%	45.6%
1993	63,613.0	-3.7%	44,328.0	47.1%	69.7%
1994	72,105.0	13.3%	54,725.0	23.5%	75.9%
1995*	127,985.0	77.5%	51,885.0	67.9%	71.8%

*Cifras preliminares

Fuente: Petróleos Mexicanos, Memorias de Labores 1970-1995

En 1995 Petróleos Mexicanos incrementó de manera sustancial sus ingresos (Cuadro 8) debido a una mejor cotización de la mezcla del crudo mexicano en el mercado internacional y a la política de precios aplicada a nivel nacional. Los ingresos por concepto de ventas fueron del orden de los 127,985⁵ millones de pesos cantidad superior en

⁵ Cifras preliminares.

55,880 millones de pesos. La institución pagó por concepto de impuestos al Gobierno Federal 91,886 millones de pesos lo que representó un 68% más que el año anterior.

Como podemos observar la carga tributaria para Petróleos Mexicanos ha sido tradicionalmente muy elevada debido a que dentro del esquema fiscal se han incluido conceptos muy distintos al de otras empresas, como el derecho exclusivo para la explotación de petróleo, el de los rendimientos petroleros, impuesto especial sobre producción y servicio, así como otras contribuciones de aplicación general; en el cuadro que se muestra a continuación observamos como la carga tributaria impuesta a Petróleos Mexicanos se ha incrementado año con año.

Uno de los graves problemas de Petróleos Mexicanos es que la mayor parte de sus recursos son canalizados al Gobierno Federal para reforzar el presupuesto de la federación. Sobre todo si se toma en cuenta el entorno cada vez más interdependiente en materia económica, por lo tanto la empresa al contar con un mayor dinamismo y flexibilidad global, podrá desarrollar las ventajas competitivas que les permitirá obtener los beneficios concretos en beneficio del país y de la sociedad.

La eficiencia financiera es un factor clave en estos procesos, sobre todo en una empresa de la magnitud de Petróleos Mexicanos que requiere de recursos para financiar sus inversiones en los próximos años, por lo tanto las expectativas financieras forman parte de un reto

superior, a nivel interno como externo. Si bien, PEMEX ha tenido que cambiar junto con el país, pasando del abastecimiento del mercado interno, como objetivo institucional a un concepto dinámico que combinan la eficiencia de los requerimientos energéticos de la economía nacional, con la optimización de los resultados de la empresa y la maximización de excedentes que pone al servicio de la Nación.

Partiendo de las necesidades de inversión que requerirá Petróleos Mexicanos en los próximos años, para eficientar los procesos que le permitan competir en los mercados internacionales que demandarán un mayor consumo de energéticos de un 42% en los próximos 14 años, lo que exigirá fuertes inversiones en este sector, de acuerdo a un estudio sobre el mercado petrolero mundial y sus implicaciones en la inversión extranjera en Latinoamérica realizado por la CEPAL .

En este contexto Petróleos Mexicanos, debido a su política fiscal, es una empresa muy castigada en términos fiscales y sólo recurriendo al mercado de capitales, vía deuda externa, logrará cumplir con los programas de inversión, tan necesarios para mantener un nivel de producción de acuerdo a las necesidades del mercado. Como en 1982 la producción de petrolíferos fue la garantía para contratar deuda en el extranjero al agudizarse la crisis, el gobierno tuvo que recurrir a prestamos en el extranjero para tratar de equilibrar las finanzas, sin embargo, Petróleos Mexicanos ve disminuidos sus recursos para adquirir nuevas tecnologías que implican perforaciones más profundas

para la extracción de petróleo, desarrollar nuevos yacimientos, mejorar programas de mantenimiento y medio ambiente.

Si bien el mercado de deuda es muy receptivo a la emisión de empréstitos vía bonos que emite PEMEX y que de hecho tienen altas calificaciones en el mercado internacional, lo que hace al gobierno alentar la inversión tan necesaria en Petróleos Mexicanos con base al endeudamiento, esto implicaría ciertos riesgos para la Institución, por la significativa volatilidad que se ha convertido en una forma de vida en los mercados del petróleo, creando un gran riesgo financiero económico y administrativo, por los cambios de los precios del petróleo en el curso de un mes o la diferencia entre productos del crudo y refinados y sobre todo el tan llamado "Crac Spread" (difusión-expansión) que ha alcanzado un rango entre \$2 y \$5 dólares por barril durante un año.

Las limitaciones presupuestales han impactado sensiblemente a la operación de Petróleos Mexicanos y a sus proyectos de inversión. Si bien los indicadores de productividad y eficiencia han mostrado una evolución favorable, PEMEX necesita recuperar ritmos de inversión que le permitan reconstituir las reservas de hidrocarburos mediante la prolongación de la vida útil de los yacimientos, lo que permitirá cubrir satisfactoriamente la demanda interna y generar los excedentes para exportación. De ahí que la Estrategia Financiera en el Proceso de Modernización de Petróleos Mexicanos le permita recuperar e incrementar los niveles de inversión y productividad, para seguir

garantizando en el siglo XXI, la autosuficiencia de energéticos a un país como México, que en un mayor porcentaje la energía primaria proviene de los hidrocarburos; asimismo seguir contando con los excedentes para exportación lo que generará las divisas indispensables que coadyuvaran en el equilibrio de las finanzas públicas.

CAPITULO TERCERO

CRECIMIENTO Y REQUERIMIENTOS FINANCIEROS

3.1 EL ORIGEN PETROLEOS MEXICANOS

En la década de los 50's, Petróleos Mexicanos tuvo que recurrir a las importaciones por los desequilibrios presentados entre la demanda y la escasez de los productos refinados; observándose en ese entonces, que la oferta de destilados ligeros intermedios eran insuficientes para satisfacer el consumo nacional, al mismo tiempo que sobraban productos pesados, debido a las limitaciones de la planta productiva en el proceso de refinación, que aunado a la insuficiencia de recursos propios de PEMEX, limitó el ritmo de crecimiento y la modernización de la planta refinadora. Esto se debió a que dentro de la política de desarrollo estabilizador, el petróleo no fue considerado con la relevancia que se le concedería años después; así se puede constatar en la deuda externa de Petróleos Mexicanos, la cual no llegó a ser significativa a ese momento.

El desarrollo de la industria demandaba también algunos productos petrolíferos, lo que ocasionó que a mediados de la década de los sesenta surgiera la preocupación por la incapacidad del sistema de refinación para aumentar la producción de destilados ligeros e intermedios al ritmo de una mayor demanda interna, haciendo evidente el incremento de las importaciones de gasolina, diesel y gas licuado. Para finales de esa década surgió otra nueva preocupación debido a la

oscilación de los precios a nivel internacional, surgiendo la inquietud en el sentido de que no se debería depender del comercio exterior del crudo, ya que se podía acentuar la dependencia del país e incidir en la balanza de pagos. Esto dió como resultado la suspensión de las exportaciones de petróleo crudo evitando la venta a precios bajos y una demanda inestable.

Sin embargo, la incapacidad de la producción nacional para satisfacer la demanda interna de hidrocarburos en esa época, quedó en evidencia cuando se presentó una disminución de la relación reservas/producción, debido principalmente a la falta de recursos financieros para el proceso de exploración, mientras que las importaciones de petrolíferos fueron rápidamente al alza; en un principio, se importó crudo para aprovechar la capacidad instalada de las refinerías y posteriormente gas licuado, gasolina, diesel y combustóleo.

En esa época Petróleos Mexicanos enfrentó problemas financieros, ya que por un lado se mantenían bajos los precios de los productos de consumo interno, y por otro se canalizaban subsidios a los productos petrolíferos y petroquímicos que no se producían en el país, pero necesarios para la industria nacional.

A principio de la década de los 70's se realizaba el descubrimiento y explotación de nuevos yacimientos de petróleo en el sureste del país, lo que permitió vislumbrar la posibilidad de ampliar su capacidad entre 1972 y 1973 mediante el financiamiento externo; en ese año el

mercado mundial del petróleo hizo crisis por el embargo petrolero de los países árabes. Un año después, en 1974, PEMEX registra cambios importantes en la producción al generarse excedentes de gas natural y petróleo que permitían realizar nuevamente las exportaciones. En éste momento se da la inflexión a las nuevas condiciones, ya que el descubrimiento de los nuevos yacimientos hizo posible revertir la tendencia de dependencia al autoabastecimiento y a la generación de excedentes para exportación.

De ésta manera, se da la coyuntura para llevar a cabo el cambio de la política conservadora de los hidrocarburos por una de carácter flexible, que le permitiera a Petróleos Mexicanos ampliar sus actividades, que van desde la exploración y producción hasta la comercialización de los productos petrolíferos; éstos programas sólo serían posibles mediante la contratación de financiamiento externo. La fórmula parecía sencilla, se canalizarían recursos para la explotación del petróleo y con los volúmenes exportados, el país obtendría las divisas necesarias para rectificar las deficiencias del aparato productivo nacional.

La participación de Petróleos Mexicanos dentro de la economía del país adquiere mayor relevancia a partir de 1977. A raíz de los resultados favorables, en la exploración y explotación de los hidrocarburos que permitieron satisfacer la demanda interna y además contar con excedentes para exportación, que al aprovechar la coyuntura del mercado internacional, facilitó el incremento de las exportaciones, estableciendo una política comercial más dinámica con

mayores precios, siendo esto factor fundamental para establecer la estrategia de desarrollo y la política económica nacional, y considerar a Petróleos Mexicanos como el contribuyente más importante a las finanzas públicas y uno de los principales generadores de recursos por la derrama económica a través de las inversiones en diversos estados de la República.

Por lo anterior, la Administración Federal iniciada en 1976, puso en marcha un programa de estabilización tendiente a reducir los principales desequilibrios macroeconómicos, en especial aquel que afectaba el sector externo; sin embargo, para 1978, el auge petrolero puso fin al programa de estabilización, y el inicio de una etapa acelerada de crecimiento económico sustentado en los ingresos de petrodólares, que dieron lugar a proyectos inmensos que iban más allá de la capacidad real del país, muchos de los créditos contratados para inversión de bienes intermedios y de capital fueron desviados para apoyar un tipo de cambio ficticio, mantener fijos los precios del sector público a la paridad cambiaria, algunos precios de los productos básicos y de los salarios, además de las expectativas constantes de la devaluación del peso frente al dólar, propició la fuga estrepitosa de capitales, reforzando así la tendencia al endeudamiento externo.

Uno de los primeros indicadores de la inminente crisis petrolera, lo recibió México en abril de 1981, al suspender uno de sus principales clientes la compra de petróleo al considerar que el precio era elevado, alcanzando en ese tiempo el barril de petróleo ligero los \$38 dólares.

Mientras tanto a fines del mes de mayo, los países miembros de la OPEP no se pusieron de acuerdo para disminuir la sobreproducción de crudo para frenar la caída de los precios en el mercado internacional. Ante estos acontecimientos internacionales México se vió obligado a bajar el precio del crudo en cuatro dólares, quedando el Istmo (ligero) en US\$34 y el Maya (pesado) en US\$28; ésta disminución de los precios ocasionó problemas en la administración de PEMEX, realizando el Gobierno Federal algunos cambios. La nueva administración de la entidad por indicaciones superiores elevó a 2 dólares el barril de crudo de exportación, originando que las exportaciones cayeran a la mitad por esa decisión tan absurda. A la dificultad anterior, se gestaron problemas con los principales clientes, de tal manera que se dejó de percibir lo que originalmente se había planeado, situación que se tornó muy crítica para México, que había fincado sus esperanzas en el petróleo y con base en él, aceleró su endeudamiento.

Con esa inestabilidad y ante tales acontecimientos, el país enfrentó en agosto de 1982, una rigurosa escasez de divisas originada por la fuga masiva de capitales, observando así como el período de crecimiento basado en el petróleo, sucumbe en forma caótica, registrándose en ese mismo año dos devaluaciones: la primera se registró el 17 de febrero, cuando el tipo de cambio pasó de \$29.91 a \$38.10 de aquella fecha, dos días después en febrero 19 se dió a conocer un plan de estabilización. Este plan contemplaba ajustes al gasto público, la oferta monetaria, las tasas de interés y la política comercial del país, y la

prevención de un desliz en el tipo de cambio. Pero no todo paró allí, Petróleos Mexicanos anunció que el precio del crudo tendría que bajar nuevamente, lo que originó, por los ajustes adicionales, una segunda devaluación en febrero 26, cotizándose el dólar a \$47, resultando como consecuencia la suspensión de pagos a la banca internacional.

Paradójicamente, el auge petrolero de los 70's, no propició el crecimiento económico del país, sino una de las peores crisis económica y financiera. Los ingresos petroleros generaron un optimismo exagerado en relación al porvenir económico, que llevó al gobierno a realizar una serie de mega proyectos que superaban en mucho la capacidad real y productiva del país; muchos de los enormes créditos contratados no solamente fueron desviados de la inversión proyectada para la que fueron solicitados, sino que fueron utilizados para apoyar un tipo de cambio imaginado que conllevó a una fuga de capitales y un enorme dispendio de recursos.

3.2. FINANCIAMIENTO DURANTE LA CRISIS DE LA DEUDA

Cuando México, se vió ante la imposibilidad de seguir cubriendo puntualmente el servicio de su deuda en agosto de 1982, tuvo como consecuencia el cierre de los mercados internacionales que afectó a los deudores mexicanos. Sin duda uno de los hechos más importantes que evitaron la ruptura financiera del país con la banca internacional, fue la disposición de la firma del acuerdo ampliado con el Fondo Monetario

Internacional y la obtención de recursos frescos aportados por la banca en 1983.

Aún cuando la moratoria solicitada por el país no afectó a los tenedores de bonos o a las instituciones multilaterales, la reacción internacional fue de repliegue. Si bien se dieron subsecuentes reestructuraciones de la deuda en 1985, 1987 y 1990, que permitieron obtener algunos beneficios en la economía del país, éstos no fueron suficientes para lograr reducir significativamente las transferencias de recursos por servicios de la deuda, ni tampoco se logró reinsertar a México en los mercados internacionales de capital. Es indudable que la contracción de estos mercados representó para el país la cancelación a una serie de alternativas y oportunidades de inversión, que afectaron seriamente proyectos y programas que no pudieron desarrollarse.

La crisis de la deuda de 1982, significó para la mayoría de los países en vías de desarrollo, como en el caso de México, una menor participación en los mercados de bonos en gran medida por el proceso de reestructuración de la deuda contraída, a través de créditos directos con la banca internacional. La percepción de riesgo por parte de los inversionistas internacionales en los años de 1982 a 1989, representó un proceso difícil de negociación para ese tipo de financiamiento, ya que la tasa de rendimiento que demandaba el mercado en ese periodo, significaba una carga mayor para el emisor.

Sin embargo, a diferencia de los créditos directos con la banca internacional, los bonos emitidos en el mercado no fueron sometidos al

proceso de reestructuración, ya que si se hubiera dado la suspensión de pagos de intereses en éste tipo de deuda, se hubieran presentado procesos legales contra el deudor, lo que significaría a futuro poner en riesgo cualquier operación financiera.

Como antecedente de las alternativas de financiamiento a largo plazo se encuentran la emisión de bonos, que en un principio tenía vencimiento entre 25 y 30 años; sin embargo a partir de la década de los 70's, la volatilidad y el incremento de las tasas de interés propiciaron que las emisiones fueran a un menor plazo, con promedios de 6 a 10 años. Petróleos Mexicanos incursionó en este mercado a partir de 1972, con estos bonos internacionales los cuales se emiten en monedas como: el dólar norteamericano, el marco alemán, el franco suizo, el yen japonés, la libra esterlina y en monedas de algunos países del medio oriente, como los dinares de Kuwait y de Bahrein permitiendo diversificar la fuente de recursos y abaratar el costo de los empréstitos.

Entre 1972 y 1975, se efectuaron cuatro emisiones y colocaciones de bonos en distintos mercados: Londres y Luxemburgo para las emisiones públicas¹; Estados Unidos y Japón para las emisiones privadas². Las tres primeras fueron a plazos de 15 años; la cuarta a 10 años, posteriormente se colocaron 6 en 1977; una más en 1978, dos

¹ La emisión pública es aquella que está registrada y por lo tanto cotiza en alguna bolsa de valores; lo que implica que el emisor tiene que proporcionar información que demuestre su situación financiera de acuerdo con la normalidad de la bolsa.

² La colocación privada se distribuye entre un reducido número de inversionistas; generalmente no se registra en ninguna bolsa de valores, por lo que no tiene mercado secundario y requiere de menor información financiera del emisor.

más en 1980, para continuar con un total de 6 tanto en 1981, como en 1982.

De las 20 operaciones realizadas durante el período de bonanza petrolera 1977-1982, tres fueron denominadas en dólares norteamericanos, otras tantas en marcos alemanes, tres más en francos suizos, dos en libras esterlinas, una en yenes, una en dinares Kuwaitíes y otra más en dinares Bahreiníes; las cinco restantes fueron en eurodólares; cuatro de ellas registradas en el mercado de Luxemburgo y la otra en el mercado de Singapur.

Posterior a 1982, solo hubo una colocación de bonos y esta fue en 1985, por 10 mil millones de yenes, a un plazo de 7 años con una tasa de interés de 7.5% anual.

No obstante, la situación por la que estaba atravesando el país, Petróleos Mexicanos, empresa que nació hace 58 años con la finalidad de aprovechar adecuadamente los recursos del subsuelo en beneficio de la Nación, inició una profunda transformación que permitió obtener la confianza entre sus clientes y proveedores en los diferentes mercados, en los cuales acude en busca de financiamiento, ya que no es solamente contar con la autosuficiencia del abasto nacional, sino que se busca elevar la eficiencia y rentabilidad con el objeto de incrementar los excedentes generados, que permitan coadyuvar en el desarrollo del país y de la institución.

De ahí, que el financiamiento para inversión ocupe un lugar muy importante en la dinámica actual de Petróleos Mexicanos, a fin de que

le permita enfrentar el futuro, en un entorno de creciente demanda interna y lograr una mayor competencia por los mercados internacionales, que además le permita responder adecuadamente a los cambios tan abruptos que esta teniendo la economía nacional, y que las contribuciones tan significativas al fisco, por parte de la institución, permitan lograr un crecimiento estable y sostenido.

Esta situación, obligó a PEMEX a instrumentar una estrategia de financiamiento para poder cumplir con sus metas. Por lo que fue necesario que la institución buscara la participación en los mercados financieros tanto nacionales como internacionales. En 1989 el país mostraba un sólido crecimiento en el mercado mexicano de valores, por lo que Petróleos Mexicanos decidió incursionar por primera vez en este mercado al colocar papel comercial, con la finalidad de canalizar el ahorro de los mexicanos hacia proyectos productivos en la industria petrolera, lo que necesariamente implicaba inversiones a largo plazo.

En efecto, los programas de inversión realizados por Petróleos Mexicanos habían sido financiados con recursos del exterior, dado que el mercado nacional no cubría las necesidades de la empresa. Sin embargo por primera vez, una empresa paraestatal como es el caso de PEMEX, emitió papel comercial en el mercado nacional a partir del 23 de septiembre de 1989, cuando se realizó la primer emisión; este instrumento adicional de inversión era una muestra clara del repunte económico que se estaba dando en la empresa como resultado de una

política interna que le permitía establecer nuevos y mejores esquemas de financiamiento canalizados para capital de trabajo.

Las características del papel comercial, fue un pagaré a corto plazo suscrito por empresas mercantiles y su denominación fue en moneda nacional, para circular en el mercado de valores mediante un mecanismo de subasta similar al que utiliza el Banco de México con la emisión de los CETES, logrando obtener una respuesta muy favorable del público inversionista, al colocarse durante ese año, papel comercial por 1.35 billones de pesos³, convirtiendo a PEMEX en el emisor más importante en el mercado nacional, beneficiando a los inversionistas con rendimientos sumamente atractivos y la empresa se beneficio con el abatimiento de costos financieros

Si bien el mercado nacional, ofrecía una herramienta útil para mejorar las finanzas de Petróleos Mexicanos, estas no eran suficientes para satisfacer sus requerimientos, pues sólo el flujo de efectivo promedio diario es de casi 200 mil millones de pesos por lo que la institución ha estado desarrollando nuevos criterios de financiamiento, que permita incrementar la eficiencia y la eficacia de su administración financiera, para satisfacer los requerimientos de inversión, que exige el sector energético y los retos que ésta enfrentará, de acuerdo a los cambios que experimenta la economía nacional e internacional.

Tuvieron que pasar más de ocho años, para que México pudiera retornar al mercado internacional de bonos, con una imagen más

³ Petróleos Mexicanos Memoria de Labores 1989

fortalecida gracias a los sustanciales cambios experimentados por nuestra economía en los últimos años. La expresión es clara, quedaba atrás una etapa de aislamiento financiero y se reabrió otra, caracterizada por la reapertura del mercado financiero internacional a nuestro país, significando esto, el reconocimiento de la comunidad financiera de que México era digno sujeto de crédito, después de haber corregido aquellos desequilibrios fiscales y monetarios que habían puesto en peligro la estabilidad económica y política.

El reingreso al mercado voluntario, no es en si un caso aislado de la situación que estaba viviendo México, sino que es consecuencia del fortalecimiento que empezaba a mostrar la economía. Por lo que la política económica, financiera y administrativa que realizó el Gobierno Federal, estaba orientada a generar las bases para una economía de mercado nacional e internacional, teniendo particular importancia para Petróleos Mexicanos, que como empresa estratégica dentro de la economía nacional, se debían sentar las bases de una industria moderna, que formaba parte de la dinámica modernizadora emprendida por el Gobierno Federal, lo que permitió que después de la firma del acuerdo para la reestructuración de la deuda externa, el 4 de febrero de 1990, PEMEX pudiera colocar la primera emisión de Eurobonos por 100 millones de marcos alemanes a 5 años a una tasa de interés del 11.25%; ésta emisión fue aceptada satisfactoriamente si se considera el periodo de incertidumbre por el que atravesó la economía nacional, ocasionando la reducción de recursos económicos que llevaron a la crisis de 1982, y las posteriores renegociaciones,

debido en gran parte al retraso en los pagos de acuerdo a los convenios originales. Como consecuencia una de esto, los créditos o concesiones externas que realice el Gobierno Federal y Petróleos Mexicanos, tendrán que ser muy selectivas, con una estructura más innovadora que permita tener un balance entre riesgos y rendimientos con los cuales los créditos se puedan minimizar a través de la agrupación de activos por medio de instrumentos de mercado para hacer la deuda más líquida.

Dentro de las estrategias innovadoras, para el otorgamiento de crédito a México y algunas de sus entidades, a través de los bancos Estadounidenses, Canadienses, Japoneses y Europeos, los cuales han dado un mayor impulso al mercado de los bonos, que en si representan menos riesgos al eliminar la volatilidad en los precios, tanto para los emisores como para los tenedores. Dentro de esta clase se agrupan los bonos extranjeros y los eurobonos; los primeros se caracterizan porque se colocan y denominan en la moneda del país en donde se emiten y los intermediarios financieros son residentes del mismo; en relación a los eurobonos su emisión y colocación no se circunscribe a un mercado de capitales específico, ya que su colocación se realiza en un mercado en donde la moneda puede ser distinta a la denominación de los títulos de ahí que los intermediarios financieros puedan ser de distintos países; las bolsas de Luxemburgo y Londres son las más utilizadas para registrar esas emisiones.

Otro de los instrumentos iniciales como fuente de financiamiento externo a principios de los 90's, son los bonos Brady (par y descuento). éstos bonos conllevan a tres áreas de incertidumbre: el riesgo soberano del país emisor con su capacidad futura de pago, riesgo de tasas de interés y que la colateralización de los bonos deja expuestos a los altibajos del mercado estadounidense de bonos del tesoro, dentro de los cuales no existe el riesgo de volatilidad en divisas debido a que la mayoría de los Bradies están denominados en dólares estadounidenses o en otras monedas más fuertes.

En el caso de México como país emisor, no solo influye como entidad emisora, sino también lo que se considera riesgo país; las características de su actividad y la situación financiera en donde se expliciten los ingresos, los pagos de intereses y los impuestos. Los bonos emitidos por México y algunas entidades del sector público han sido calificadas por B o doble B, lo que permite ofrecer mayores rendimientos a los inversionistas. Petróleos Mexicanos es una de las emisoras del país que se encuentran mejor calificadas.

Ante este panorama PEMEX, colocó una segunda emisión de bonos en el mercado austríaco por 500 millones de chelines (45 millones de dólares aproximadamente), en el mes de junio de 1990, la amortización de estos bonos se hará en un sólo pago al cabo de 6 años con un interés pagadero anualmente del 11%. Siendo así, la primera emisión que la institución coloca en Austria, y a la vez se constituyó en la primera entidad de Latinoamérica que solicitó crédito en ese mercado,

el cual era uno de los más regulados en el mundo. Para mediados de septiembre, PEMEX realizó una emisión más de bonos en el mercado de Londres por un monto de 150 millones de dólares; y para finales de ese mismo año la institución emitió bonos a cinco años por 100 millones de dólares en los Estados Unidos, con ésta emisión se dió nuevamente el retorno al mercado de colocaciones privadas en ese país siendo la última de ese tipo en 1978. El monto total captado a través de la emisión de bonos durante 1990 fue de 353.2 millones de dólares.

Para 1991, Petróleos Mexicanos realizó cuatro emisiones públicas de bonos a mediano y largo plazo en diferentes mercados internacionales de capitales; la primera fue por 125 millones de dólares amortizable en un solo pago al vencimiento; la segunda colocación fue por 150 millones de dólares a un plazo de 7 años amortizables en un solo pago al vencimiento; la tercera emisión se realizó en el mercado europeo por 100 millones de dólares a un plazo de tres años a una tasa del 11.5%, esta emisión estuvo nominada en ECUS, siendo la primera que realiza una entidad mexicana en este mercado, el cual es exclusivo para los emisores de riesgo soberano o para los clasificados como triple AAA. La cuarta emisión fue contratada en Austria, por 500 millones de chelines austriacos a 10 años a una tasa anual del 10.75%.

En 1992, Petróleos Mexicanos realizó dos emisiones públicas, una en el mercado de eurodólares por 150 millones de dólares a un plazo de 5 años, la segunda emisión fue por 500 millones de francos franceses (92

millones de dólares) a un plazo de dos años, esta fue la primer emisión que se coloca en el mercado francés por una entidad de un país que no pertenece a la Organización Económica para la Cooperación y Desarrollo (OECD). Por otro lado PEMEX, realizó un programa en el cual colocó papel comercial en los Estados Unidos por un monto de 275 millones de dólares, representando un paso muy importante para la institución al desarrollar esas operaciones en el mercado más grande del mundo.

La captación de financiamiento proveniente del exterior durante 1993, el 58% de los recursos, fue a través de bonos, de los cuales 7 emisiones se colocaron en mercados europeos por un monto equivalente, en dólares, a 791 millones; cinco de estas emisiones fueron en mercados diferentes del dólar; otras tres emisiones más fueron colocadas en el mercado estadounidense por un monto de 500 millones de dólares, considerados en un programa establecido por PEMEX en ese país mediante pagarés a mediano plazo; dentro de éstas últimas emisiones de bonos se colocaron 250 millones de dólares, a un plazo de 30 años, con lo cual la institución es una de las primeras en Latinoamérica que coloca en el mercado financiero de los Estados Unidos a ese plazo. Cabe mencionar que las cinco operaciones realizadas en monedas diferentes al dólar fueron canjeadas a esa moneda para evitar riesgos cambiarios; el monto de esas obligaciones fue por 616 millones de dólares. Por lo que se refiere al papel comercial, se obtuvieron créditos por 165 millones de dólares.

Dentro de las operaciones de financiamiento durante 1994, la emisión de bonos fue de 1054 millones de dólares, realizando operaciones en el mercado europeo por 700 millones de dólares; en el mercado norteamericano se colocaron bonos por 150 millones de dólares, y por primera vez desde 1982, los bancos japoneses concedieron un crédito voluntario no respaldado por agencias oficiales a Petróleos Mexicanos, por un monto de 204 millones de dólares, siendo la primera empresa latinoamericana en obtener este crédito en el mercado japonés, que además en junio de 1994, la agencia calificadora Japan Rating Agency le otorgó una calificación superior, para ser considerada dentro de las más altas que la institución había recibido de las agencias internacionales para grado de inversión. Asimismo se realizó un nuevo programa de papel comercial en los Estados Unidos por 300 millones de dólares que fue apoyado en una carta de crédito sindicada por Bank of América y emitida por Credit Suisse.

Durante 1995 Petróleos Mexicanos colocó en el mes de noviembre una emisión de bonos por 150 millones de francos suizos, que equivale aproximadamente a 133 millones de dólares siendo la única operación de su tipo realizada en ese año. Asimismo a través de papel comercial se captaron 65 millones de dólares, como una ampliación a la línea garantizada por Credit Suisse.

Así podemos observar como en una empresa de la magnitud de Petróleos Mexicanos la actividad financiera tiene una vertiente interna que conlleva a una serie de actividades y servicios relacionados con la

oportunidad de sus ingresos, la distribución de los recursos y la administración del gasto; la vertiente externa se relaciona con la obtención de recursos externos, así como la aplicación de esquemas innovadores de financiamiento para que ambas vertientes contribuyan a una mejor asignación de los recursos disponibles, que permitan una mayor competitividad internacional y que además les permita tomar decisiones de carácter estratégico, con el objeto de optimizar los excedentes que Petróleos Mexicanos pone al servicio del país.

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El cambio estratégico emprendido por Petróleos Mexicanos se orienta a volver más eficiente y productiva a la empresa, imprimiéndole una dinámica con características empresariales, que permita abandonar en forma definitiva la estructura centralizada del gobierno, sin desatender sus objetivos sociales ya que el status actual de PEMEX como empresa pública no puede ser cambiado, debido a la función económica que cumple para el país y porque asegura la rectoría económica del Estado.

En el eje del proceso de reorganización de Petróleos Mexicanos no solo estuvo la necesidad de transformación estructural que exigía el país, sino también las presiones de un ambiente internacional en el cual las grandes compañías petroleras redefinían sus estrategias competitivas con la finalidad de prepararse a la intensa competencia en los próximos años.

El cambio resultó necesario porque Petróleos Mexicanos tiende a consolidarse en el mercado internacional como una empresa altamente eficiente, capaz de competir en condiciones de igualdad con las compañías petroleras internacionales, en tanto que al interior del país hay más confianza en que la institución continuará desempeñando el papel estratégico de oferente de insumos

necesarios para el desarrollo de las actividades productivas y al fortalecimiento de las finanzas públicas.

Si consideramos que Petróleos Mexicanos, en 1995 ocupó un lugar destacado dentro de las principales compañías petroleras a nivel internacional, en distintos departamentos (Cuadro 9)

Cuadro 9
CLASIFICACION QUE OCUPA PETROLEOS MEXICANOS
A NIVEL MUNDIAL

CONCEPTO	RANKING	
Clasificación Total	6	
Producción Mundial de Hidrocarburos	3	3140 mbd
Reservas Mundiales de hidrocarburos	7	50,766 mbd
Producción de Petróleo/Capacidad de Refinación	17	209%
Capacidad Mundial de Refinación	10	1,500 mbd
Número de Refinerías	20	6
Tasa de Utilización de la Refinería	36	87%
Ventas Mundiales de Productos	9	1,442 mbd
Ventas Mundiales de Gasolina	9	493 mbd
Ventas de Productos/Capacidad de Refinación	43	96%
Utilidades	10	26,289 md
Ingreso Neto	9	959 mbd
Reservas Petroleras/Producción	9	44.3 años
Producción Mundial de Gas	8	3,576 mpcd
Reservas Mundiales de Gas	10	69,675 bpcd
Reservas de Gas/Producción	21	53.4 años
Producción de Petróleo/Total de Producción de Gas y Petróleo	28	83%

mbd = miles de barriles diarios
 mdb = millones de barriles
 md = millones de dólares

mpcd = millones de pies cúbicos por día
 bpcd = billones de pies cúbicos

Fuente: World Petroleum Industry Group, "PETROLEUM INTELLIGENCE WEEKLY" y "Price Waterhouse", Edición 1995.

esta posición de Pemex en el contexto petrolero internacional debe significar para México un compromiso de mantener y mejorar esa posición de Pemex y estar preparado para iniciar el Siglo XXI con mucho éxito, pues hay que tomar en consideración que la entidad enfrenta diversas restricciones: el auge petrolero de la década de los 70 y principios de los 80 comenzó a esfumarse con cierta rapidez; los excedentes captados se continuarán destinando a cubrir parcialmente el enorme servicio de la deuda mexicana y a proyectos no estrictamente productivos, lo cual lo sujetará a un severo resumen tributario que disminuye capacidades endógenas de financiamiento.

Asimismo, si consideramos que por lo menos hasta fines de este siglo el agotamiento del petróleo no será el problema principal; pero si lo es el reto que enfrentará cada país productor o cada compañía petrolera para ubicarse en un mercado cada vez más disputado, en donde prevalecerán las reglas de los más fuertes y mejor organizados. Los que logren mantenerse en este mercado serán aquellos productores cuyos costos de producción sean los más bajos, por lo que la productividad y rentabilidad serán factores claves en este proceso.

Por otro lado, la competencia a la que se enfrentará la institución a principios del Siglo XXI no será menor a la que enfrentó en la década de los 70's y principios de los 80's, sobre todo si se toma en cuenta que el incremento de la población a nivel mundial demandará una mayor cantidad de energéticos, principalmente de la energía primaria proveniente de los hidrocarburos.

Ello requiere, la realización de un amplio programa de inversiones en exploración y desarrollo de nuevos campos, así como la ejecución de proyectos de recuperación mejorada, ampliar la capacidad de refinación e introducir las modificaciones necesarias para conseguir productos con niveles superiores de calidad sin descuidar el medio ambiente; la ampliación de instalaciones de almacenamiento, realizar un adecuado programa de mantenimiento e impulsar la investigación tecnológica. Todo ello vuelve un imperativo definir con claridad los objetivos financieros en función de la inversión deseada.

De ahí que el financiamiento de la inversión ocupe un lugar importante dentro de los retos que Petróleos Mexicanos enfrentará de cara al futuro. En un entorno de creciente demanda interna y una mayor competencia por los mercados internacionales, esto ha hecho que la institución busque incrementar su ya activa participación en los mercados financieros internacionales. Sin olvidar que México aún debe cubrir una etapa de transición para restablecer su posición como usuario recurrente de crédito en los mercados externos, y que la tendencia hacia la bursatilización del crédito en los principales mercados será más acentuada en el futuro inmediato ante las dificultades experimentadas por los bancos comerciales internacionales y el entorno regulatorio a que están sujetos.

Es claro que las operaciones financieras deberán provenir del mercado de valores bursátiles, de los cuales deberán presentar estructuras no

tradicionales que permitan disminuir o eliminar el llamado "riesgo país" y que son necesarias para lograr los recursos suficientes.

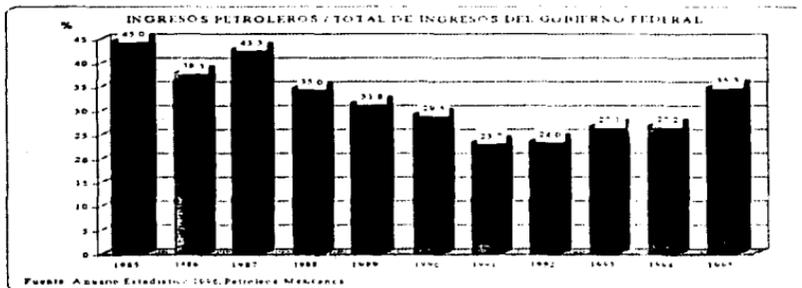
Lo relevante de este hecho, es que gracias al renovado acceso al mercado voluntario de financiamiento, PEMEX tendrá que basar sus inversiones tan necesarias sustentadas en créditos del exterior, debido a la política fiscal impuesta por el gobierno federal, en el cual la mayor parte de sus utilidades son canalizadas vía impuestos a la Tesorería de la Federación.

La carga fiscal a la que esta sometida Petróleos Mexicanos significa, dentro del esquema tributario, que el impuesto sobre Derechos de Extracción de Hidrocarburos por su origen puede ser identificado como renta petrolera. Sin embargo esta renta petrolera convertida en derecho, no es el único componente importante y significativo de las aportaciones que realiza la institución al fisco, también tiene el IEPS que se obtiene de la comercialización de refinados y el impuesto sobre la renta generado por la empresa. En estricto sentido solo el primer concepto debe determinarse en base al precio del petróleo, en tanto que los otros dos deberían estar en función de los resultados financieros.

Asimismo se constata la importancia que representa Petróleos Mexicanos para el país, mediante la participación al fortalecimiento de las finanzas públicas, ya que por el concepto de recaudación por impuestos específicos sobre el petróleo y sus derivados, este pasó de representar el 6.9% a principios de la década de los setenta del total

nacional, al 45.0% del total del Gobierno Federal en 1985 por concepto de recaudación fiscal. Si bien el resto de la década de los ochenta y principios de los noventa la participación tiende a disminuir, esta sigue siendo significativa al seguir representando en 1995, un poco más de la tercera parte de los ingresos gubernamentales totales. (Gráfica 7)

Gráfica 7



Por lo tanto ante el futuro previsible, y la modernización estratégica de Petróleos Mexicanos, condicionará de manera determinante su desarrollo futuro el cual incidirá fuertemente sobre la economía del país y en general de la sociedad mexicana, es necesario recapacitar sobre algunas de las principales acciones que se pueden obtener, tanto de las experiencias del pasado como de las del presente (procesos que están actualmente en marcha), resultando esto de fundamental importancia para configurar de la forma más adecuada

una nueva perspectiva para la entidad o, al menos, no repetir los errores en que otros países y compañías incurrieron.

La modernización estratégica y financiera de PEMEX no resolverá por sí misma todas las restricciones, sino que supone la implementación de nuevas estructuras legales e institucionales, apropiadas al desarrollo que permitan la superación de varios de los problemas que afectan a la industria petrolera.

En el ámbito estratégico financiero se requiere dotar a la empresa de un marco para su desarrollo diseñado a partir de criterios de eficiencia económica y no de decisiones de tipo fiscal, que permitan una mayor autonomía administrativa para mejorar la gestión de los organismos, haciendo posible que la generación interna de recursos permita cubrir los costos operacionales al servicio de su deuda, y adicionalmente, obtener excedentes que garanticen su expansión evitando el sobreendeudamiento.

En lo referente al marco jurídico-institucional resulta necesario la conformación de un marco que libere a la empresa del exagerado intervencionismo del estado y la manipulación política, realizando para ello un acuerdo entre empresa y gobierno, en el que se establezcan las metas que debe alcanzar la empresa.

En la actualidad Petróleos Mexicanos está bien posicionado de su mercado, lo que le permitirá aprovechar los precios altos del petróleo para tener la posibilidad de negociar con el Gobierno Federal un nuevo

trato fiscal de empresa privada, pero será en el mejor de los casos hasta 1997, como lo señaló la Secretaría de Energía en su comparecencia ante la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Sobre el particular; es necesario definir algún tipo de cobro o derecho si así se le quiere llamar, por extracción de hidrocarburos que realmente refleje el valor de los hidrocarburos, que sean la base para el cálculo de la renta petrolera, y segundo después de eso tener un régimen fiscal para Petróleos Mexicanos similar o idéntico al de otras empresas en nuestro país, incorporarla al régimen del Impuesto sobre la Renta.

Ahora la principal restricción que se tiene en ese sentido, es la situación de las finanzas públicas, por lo tanto se puede pensar en un régimen de transición, que permita cambiar el régimen sin afectar de inmediato las aportaciones de PEMEX a la recaudación, y que gradualmente se vaya reduciendo la carga fiscal.

Posteriormente se han estudiado algunos esquemas que se aplican en otras partes del mundo en donde la empresa pública es importante para entender cómo han tratado de resolver ese dilema de darles autonomía de gestión e independencia presupuestal. Llegar a una propuesta en ese sentido a fin de año es muy prematuro pero si se concluyen los trabajos de gabinete y abrir el tema, recoger opiniones e incorporarlas, es probable que para mediados de año o finales de 1997 se pueda tener un proyecto maduro.

Aunque los criterios de índole fiscal estén claramente presentes en el proceso de cambio, debemos preguntarnos cuál es la contribución que el país demandará durante los próximos años, para dilucidar el crecimiento que debe proponerse como meta para PEMEX y derivar de ahí el financiamiento requerido, ya que este se subordina en cuanto a su dinámica, oportunidad y motivaciones profundas a los dictados de una estrategia política definida, en función de los requerimientos de la política económica del Gobierno Federal.

Aun a sabiendas que el compromiso con el futuro demanda un rápido desarrollo de la estrategia financiera, que permita asegurar un adecuado y eficiente abastecimiento de recursos para apoyar la transformación económica y social, los intereses del Estado continuarán determinando la amplitud y rapidez con las que se deberán realizar estas políticas de cambio.

Si bien, la capacidad de control y regulación del Estado es importante, ésta deberá reforzarse sostenidamente para responder a los requerimientos de un mercado interno y externo cada vez más complejo, para ello los sistemas de control y regulación deberán ser diseñados con flexibilidad, y así tener la capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes que permitan atender adecuadamente los problemas que se presenten.

En forma amplia, la presente tesis propone que:

- El nivel de inversión deseada en Petróleos Mexicanos debe determinarse en función del incremento de la demanda de energía que ha empezado a registrarse, tanto en los países desarrollados, como fundamentalmente en Asia y en América Latina, que absorberán una proporción creciente del incremento en el consumo mundial. La demanda nacional de energía también muestra signos recientes de recuperación, que deberá consolidarse en la medida que logremos el crecimiento autosostenido al que aspiramos.
- Ha llegado el momento de reconocer la madurez institucional alcanzada por PEMEX y la eficacia de sus mecanismos de autoregulación y control; y plantear la conveniencia de excluir a la industria petrolera de la contabilidad presupuestal del Gobierno Federal. La inversión petrolera no debe considerarse como gasto público; constituye una inversión productiva, muy rentable, que puede contribuir a una sólida recuperación de la economía nacional.

En síntesis, tratar a PEMEX como empresa productiva, en función de resultados, con metas precisas de rentabilidad, y no como una dependencia gubernamental que por naturaleza ejerce un gasto que hay que minimizar.

- Con el propósito de aprovechar plenamente la amplia capacidad de endeudamiento de PEMEX, resulta indispensable moderar el crecimiento de las transferencias fiscales a favor del Gobierno Federal y proporcionar certidumbre sobre el manejo del flujo de efectivo que genera la empresa. De esta forma, podrá desarrollarse

de manera ordenada la cartera de proyectos de alta rentabilidad con que cuenta la industria petrolera y maximar en el largo plazo la contribución que puede realizar al desarrollo del país y a la propia recaudación fiscal.

Finalmente, es necesario tener presente que no existe un modelo ideal con validez universal que pueda adoptar Petróleos Mexicanos, pero si existen diversas fórmulas posibles, a la vez debemos aplicar las valiosas lecciones que nos ofrecen las experiencias propias y las ajenas, tanto del pasado como del presente; que cualquier modelo que se adopte para reestructurar la empresa generará nuevos problemas, que tendrán que resolverse con decisión a la luz de los objetivos planteados y en las condiciones que establece el entorno, recordando que los desafíos del desarrollo, la transformación económica, social y del medio ambiente estarán siempre presentes.

En este contexto, es pertinente traer a colación la sabiduría de un gran mexicano, Don Jesús Reyes Heróles:

"La historia ayuda a comprender nuestra actualidad; pero para ser actual hay que estar empeñado en superar el presente. No transmitir convicciones inmutables, esquemas férreos, absolutos en qué creer, sino un método, una experiencia que si algo postula, es que sólo se experimenta, experimentando; que sólo se cambia, cambiando y que ello demanda no temer ni al experimento ni al cambio. A problemas nuevos, enfoques y métodos nuevos; es preferible

experimentar y errar, que errar por no experimentar. Continuidad no es cristalización o momificación de un momento determinado. Es adoptar amplios criterios, elevadas, perspectivas que permitan modificar constantemente los métodos de acción".

ENEP, Acatlán. Diciembre de 1996.

BIBLIOGRAFIA

CHIAVENATO I. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Editorial Mc Graw Hill.

H. FRANK. *The Changing World Petroleum Market*. The Energy Journal, 1994.

HAY DONALD, A., MORRIS DEREK, J. *Industrial Economics and Organization*. Second Edition, 1994.

ORTIZ DIETZ, H. *México, Banco de Datos*. El Inversionista Mexicano, 1995.

GARCIA PAEZ, B. *Modernización del Estado y Empresa Pública. El caso de Petróleos Mexicanos*. I. N. A. P., 1994.

PARDO DEL CARMEN, M. *La Modernización Administrativa en México*. I. N. A. P., 1989.

PETROLEOS MEXICANOS, *Marco Jurídico Básico*. Dirección Jurídica.

PETROLEOS MEXICANOS, *El Petróleo*. Dirección General.

PETROLEOS MEXICANOS, *Memoria de Labores*. Dirección General.

PETROLEOS MEXICANOS, *Petro Finanzas*. Subdirección de Finanzas, Anuario Estadístico, 1995.

SECRETARIA DE GOBERNACION, *Ley de Ingresos de la Federación, Diario Oficial de la Federación.*

SECRETARIA DE GOBERNACION, *Legislación de la Administración Pública Federal.* Ediciones Delma, 1994.