



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ARAGÓN"

ECONOMÍA

"LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL MANEJO DE LA
INDUSTRIA PETROLERA (1994-2000)".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

EDGAR AXELL IRACHETA GARCÍA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JAVIER HUERTA RAMIREZ

15729



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Jehová es mi pastor

Salmo de David.

Jehová es mi pastor; nada me faltará.
En lugares de delicados pastos me hará descansar;
Junto a aguas de reposo me pastoreará.
Confortará mi alma;
Me guiará por sendas de justicia por amor de su nombre.
Aunque ande en valle de sombra de muerte,
No temeré mal alguno, porque tú estarás conmigo;
Tu vara y tu cayado me infundirán aliento.
Acerezas mesa delante de mí en presencia de mis angustiadores;
Unges mi cabeza con aceite; mi copa está rebosando.
Ciertamente el bien y la misericordia me seguirán todos los días de mi vida,
Y en la casa de Jehová moraré por largos días.
(salmo 23)

Gracias Señor, por todo lo que me haz dado.

A mi Madre:

Marcela García Aguirre. Quien con su amor y sabios consejos ha guiado cada paso de mi vida.

A mi Padre:

Felipe Iracheta Albarrán. Por su amor, su paciencia y, sobre todo, por su lucha incansable para hacer de mí un profesionalista.

A mis hermanos:

Areli y José Adolfo. Por su cariño y amistad incondicional. Los quiero mucho.

A mis abuelos:

Inés y Ricardo. Por todo el cariño que me han dado.

A mis abuelos:

Bertha (q.e.p.d.) y Títo (q.e.p.d.). Por que los extraño tanto.

A Areli Rivera Perlín, con todo mi amor.

A mis tíos, por todo el apoyo que siempre me han brindado. Gracias.

A mis maestros, compañeros y amigos; con especial estima a:

*Alejandro Arellano Flores;
Claudia Pérez Gallardo González;
Miguel Angel Trujillo Oliveros;
J. Efraín Contreras Campos;
J. Israel Juárez Ramírez;
René Ramos Solares,
A. Karina Ramírez Uranga;
Blanca Lilia Jiménez Lucio;
Luis Antonio Chinchot Franco; y
Marisela Toxqui García.*

Al Licenciado Javier Huerta Ramírez, distinguido académico quien con sus invaluables aportaciones y su apoyo incondicional hizo posible la conclusión de esta tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la oportunidad de desarrollarme personal y profesionalmente.

Al Instituto Mexicano del Petróleo, por la oportunidad de desarrollarme profesionalmente y por las facilidades otorgadas durante mi estancia, en especial al Ing. Pedro Rivera Martínez y al Lic. Jonathan Cerda Molina.



ÍNDICE DEL CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

<i>EL PAPEL DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO</i>	1
1.1 Liberalismo económico (Adam Smith)	1
1.1.1 Aportaciones	4
1.1.1.1 El sistema de precios (la mano invisible de las fuerzas del mercado)	5
1.1.1.2 El papel del Estado	7
1.2 El neoliberalismo y el papel de la empresa pública	9
1.2.1 Supuestos	10
1.2.2 La empresa pública	13
1.3 La crisis de 1982 y la redefinición del papel del Estado en México	15
1.3.1. Reestructuración del sector público en México	18
1.3.2. Definición de PEMEX en el sector público	23

CAPITULO II

<i>EL PAPEL DE PETRÓLEOS MEXICANOS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS</i>	26
2.1 Antecedentes históricos	26
2.2 Marco legal	40
2.3 El papel estratégico de PEMEX en la política económica del país	51
2.4 Los ingresos petroleros en la economía nacional	54
2.5 Aportaciones de PEMEX en el sistema fiscal mexicano	59

CAPITULO III

<i>LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL Y EL MANEJO DE PEMEX</i>	62
3.1 La crisis económica de 1994 y 1995	62
3.2 La política económica Zedillista	65
3.3 Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000 y 2000-2001 (Blindaje Financiero)	82
3.4 El manejo de la industria petrolera	92
3.5 Planeación y uso de los recursos petroleros	102
3.6 El efecto de la política fiscal en PEMEX	117



CONSIDERACIONES FINALES

CONCLUSIONES	125
RECOMENDACIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	136

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1. Número de Empresas de Propiedad Estatal (1982-1988)	21
Cuadro No. 2. Posición Mundial de PEMEX (1999)	51
Cuadro No. 3. Valor de las Ventas Internas de PEMEX (1990-2000)	55
Cuadro No. 4. Comercio Exterior de PEMEX (1990-2000)	58
Cuadro No. 5. Ingresos Presupuestales del Gobierno Federal (1990-2000)	60
Cuadro No. 6. Previsiones Macroeconómicas para 1995	71
Cuadro No. 7. Marco Macroeconómico 1995-1996	72
Cuadro No. 8. Marco Macroeconómico 1996-2000	75
Cuadro No. 9. Marco Macroeconómico 1997-1998	77
Cuadro No. 10. Marco Macroeconómico 1998-2000	79
Cuadro No. 11. Marco Macroeconómico 1999-2000	81
Cuadro No. 12 Variables Macroeconómicas 1994-1999	84
Cuadro No. 13. Blindaje Financiero (Metas Macroeconómicas 1999-2000)	87
Cuadro No. 14. Desembolsos Realizados del Blindaje Financiero 1999-2000	88
Cuadro No. 15. Programa de Fortalecimiento Financiero (1999-2000 y 2000-2001)	89
Cuadro No. 16. Precio Promedio de Exportación del Crudo (1995-2000)	102
Cuadro No. 17. PEMEX Estados de Resultados (1995-2000)	123

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama No. 1. Petróleos Mexicanos	31
Diagrama No. 2. PEMEX Exploración y Producción	32
Diagrama No. 3. PEMEX Refinación	33
Diagrama No. 4. PEMEX Gas y Petroquímica Básica	34
Diagrama No. 5. PEMEX Petroquímica	35
Diagrama No. 6. PEMEX Internacional	36
Diagrama No. 7. Instituto Mexicano del Petróleo	37



ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica No. 1. Ventas Internas de PEMEX (1990-2000)	56
Gráfica No. 2. Contribución de PEMEX al Comercio Exterior (1999-2000)	57
Gráfica No. 3. Participación de PEMEX en los Ingresos Presupuestales del Sector Público (1999-2000)	61
Gráfica No. 4. Distribución de los Ingresos de PEMEX (1995-1999)	124



INTRODUCCIÓN

Ante la recesión de 1995 México recobró la estabilidad macroeconómica, reanudando su crecimiento y creando cierta resistencia ante los choques externos. La confianza se vio fortalecida por la estricta disciplina fiscal que redujo los gastos distintos a pagos de intereses. Asimismo, se recuperaron los ingresos tributarios y el precio del petróleo. Por su parte, la rigidez de la política monetaria llevó a la reducción de la inflación y de las tasas de interés.

Durante 1998 la recuperación continuó, pero la incertidumbre en los mercados internacionales de capitales aunada a la caída de los precios internacionales del petróleo, redujeron el ritmo de crecimiento a finales de año, provocando incertidumbre en los mercados financieros mexicanos. Para enfrentar la caída en los precios internacionales del petróleo y contrarrestar su efecto en las finanzas públicas, se efectuaron tres recortes al gasto programable. Por su parte, el Banco de México (BANXICO) respondió a la crisis financiera restringiendo la política monetaria para mantener el control sobre la inflación.

De esta manera, consolidar los logros alcanzados de 1995 a 1998 se convirtió en un objetivo prioritario del gobierno Zedillista, ya que si la economía se encuentra en una trayectoria de crecimiento elevado y sustentable, permitirá mayores oportunidades de empleo y de mejora en el nivel de vida, lo anterior en un contexto de baja inflación, políticas



financieras sanas y reformas estructurales, lo cual, es fundamental para elevar el nivel de ahorro, reducir la vulnerabilidad externa y alcanzar la estabilidad macroeconómica.

Para lograr dichos objetivos y garantizar la estabilidad de la economía durante el periodo transexenal, el Gobierno Mexicano formalizó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el "Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000" con recursos por 23 mil 700 millones de dólares (mdd). Asimismo, en julio del 2000 se reforzó y amplió dicho programa, para dar lugar al "Programa de Fortalecimiento 2000-2001" con recursos por 26 mil 440 mdd.

De acuerdo a lo anterior, las políticas inherentes a dichos programas, hacen énfasis en la consolidación del sistema fiscal, buscando reducir la dependencia presupuestal de los ingresos petroleros, contribuir de manera importante a la estabilidad macroeconómica y a elevar tanto el ahorro como la inversión.

La industria petrolera juega un papel muy importante dentro de la política económica, principalmente en el esquema fiscal del país. Lo anterior, se debe a que por una parte, aporta anualmente en promedio el 30.8% de los ingresos totales del Gobierno Federal y, por otra, el precio promedio de exportación de la mezcla mexicana es utilizado como una premisa en la elaboración del presupuesto público, en donde se presupone que los recursos excedentes que se obtengan por encima



de los proyectados serán utilizados prioritariamente en la amortización de deuda pública y para que cualquier caída en los ingresos se compense con reducciones en los gastos.

De esta forma, el objetivo principal de esta investigación es el demostrar que el régimen fiscal al que está sometido Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la premisa de planeación de los ingresos del gobierno federal con base en el precio promedio de exportación del barril de petróleo para el presupuesto público, son para la industria petrolera elementos restrictivos en sus funciones, los cuales le impiden contar con suficientes márgenes de maniobra para realizar inversiones e incluso tener resultados negativos en sus resultados de operación.

Considerando lo anterior, la hipótesis central que determinó la realización de este trabajo, es que si PEMEX tuviera una carga fiscal menor a la que está sujeta, entonces la paraestatal tendría la posibilidad de contar con los recursos necesarios para realizar nuevas inversiones y desarrollar nuevas tecnologías en áreas estratégicas que le permitan crear ventajas competitivas.

De esta manera, en el primer capítulo se proporciona un panorama de las aportaciones de Adam Smith y de los supuestos que retoma la política neoliberal para definir el papel del Estado y de las empresas públicas en la economía. Por otra parte, se da una pequeña reseña del primer sexenio neoliberal encabezado por el entonces presidente de los



Estados Unidos Mexicanos el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, periodo en el cual se dio la redefinición del sector público y de PEMEX.

En el segundo capítulo se aborda el tema del papel de PEMEX en las finanzas públicas, en el cual se señalan sus antecedentes históricos, así como el marco legal en el que se desenvuelve la industria petrolera. Asimismo, se analiza la importancia de los ingresos petroleros en la economía nacional, haciendo énfasis en las aportaciones de PEMEX al sistema fiscal, ya que la paraestatal es considerada "la piedra angular del esquema fiscal mexicano".

En el tercer capítulo, se establece un marco general de la política económica actual, estableciendo el manejo de la industria petrolera, así como de la planeación y uso de los recursos petroleros en el periodo 1994-2000. De esta manera, se busca analizar el efecto que tiene la política fiscal en PEMEX, mostrando la problemática que enfrenta debido al sistema fiscal que esta sometida, con la finalidad de conocer cuales son las alternativas que podría tener la paraestatal para tener un mejor aprovechamiento de sus propios recursos.

Finalmente, el último apartado del presente trabajo contiene las consideraciones desprendidas de la problemática tratada; además de las recomendaciones sobre las posibles soluciones a la misma.



Hago constar que la realización de esta investigación fue posible gracias a las facilidades recibidas por el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), a través del Programa de Becarios y Estancias Profesionales para la Elaboración de Tesis, mediante la Dirección Ejecutiva de Proceso y Medio Ambiente, realizando actividades específicas en el Equipo de Trabajo de Estudios Prospectivos y de Gran Visión, perteneciente a la Gerencia de Servicios Tecnológicos, a cargo del Ing. Pedro Rivera Martínez; y bajo la dirección interna del Lic. Jonathan Cerda Molina.



CAPÍTULO 1

EL PAPEL DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 *"Liberalismo económico" (Adam Smith)*

El *"Liberalismo Económico"*, fue la ideología prevaleciente en Europa y América durante los siglos XVIII y XIX, la cual se difundió en el mundo y se caracterizó por convalidar la transformación social y el progreso, logrando el rápido desarrollo de la ciencia, la tecnología y la industria.

Cabe señalar que "En la terminología contemporánea, hay dos "liberalismos" que, no obstante, su origen común pueden representar posiciones antagónicas. El primero es el que designa a la filosofía política de la libertad, del progreso intelectual y ruptura de las cadenas que inmovilizan al pensamiento. En este sentido, liberalismo significa actitud de renovación y avance. El segundo es, concretamente el liberalismo económico nacido en el siglo XVIII, o sea la teoría del *laissez faire*, a la que dio su expresión clásica Adam Smith, como aplicación específica del liberalismo individualista al fenómeno económico".¹

Es importante señalar, que el *"laissez faire, laissez passer"* o "dejad hacer, dejad pasar" aparece como el motor de la economía, por lo que dentro del proceso económico, significa "Dejad hacer: cancelar las limitaciones del intervencionismo y abrir el campo a la iniciativa individual; dejad pasar: abrir las puertas de las naciones, suprimiendo las barreras

¹ Montenegro Walter, "Introducción a las Doctrinas Político Económicas", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, Pág. 30.



aduaneras, de modo que se estimule y active la circulación de la riqueza".²

Por lo anterior, Adam Smith, es considerado, por una parte, como el principal propulsor de la escuela "Liberal Económica" y por otra, como el máximo promotor del "laissez faire, laissez passer". Su obra fundamental, publicada en 1776, una "Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones", concentra todas sus ideas económicas liberales y, por ende, su tesis, en la que se señala que la libertad de la sociedad llevaría a la máxima riqueza posible.

En ella, el sistema de libertad se refiere en esencia a la existencia de una armonía social, la cual, depende, en muchos sentidos, del equilibrio de los motivos en el hombre, debido a que la conducta del ser humano está en función de sus motivaciones, es decir, del egoísmo, la conmiseración, el deseo de ser libre, el sentido de la propiedad, el hábito del trabajo y el intercambio.

Debido a lo anterior, el comportamiento humano debería de encontrarse equilibrado de forma natural. Por lo que la búsqueda para satisfacer el propio interés beneficiaría a toda la sociedad y sólo estará limitado por el propio interés en los demás.

La idea central del liberalismo económico de Adam Smith, propone la abolición de la intervención gubernamental en los asuntos económicos: no a las restricciones a la manufactura, no a las barreras al comercio, no a los aranceles. El libre comercio es, según Smith, la mejor forma de desarrollo de la economía de una nación, lo que implica que las actividades de la sociedad y, en general, de la economía dejen de estar vigiladas por el Estado.

² Montenegro Walter, Op Cit Pág 40



El sistema liberal, significa la eliminación del control del Estado en la economía, ya que "si el Soberano no quiere sufrir graves decepciones tiene que dejar que los individuos apliquen su trabajo o sus capitales a la actividad que más les acomode, porque no bastaría ninguna sabiduría humana para que el Estado pudiera dirigirlos bien y por lo tanto debe dejarlos en la más completa libertad".³

³ Rangel Couto Hugo, "Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico", Ed. Porrúa, México, 1981, Pág. 48.



1.1.1 Aportaciones

Los economistas contemporáneos a Adam Smith se preocuparon por el provecho individual como fuerza conductora de la economía. De esta manera, la concepción general de un sistema económico impulsado por sí sólo y que estuviera basado en leyes económicas específicas, fue la mayor contribución de la economía política clásica.

De esta forma, podemos decir que la mayor aportación de Smith y Ricardo, al pensamiento económico, fue poner en orden al Estado, a lo que se le llamó Sistema Clásico.

La obra de Adam Smith consideró todas las actividades económicas de la sociedad, tales como: el trabajo y su productividad, el capital y su acumulación mediante el ahorro, la evolución económica de Europa, los sistemas económicos y, por último, las funciones económicas del Estado. Por lo que la Investigación de la Naturaleza y Causas de La Riqueza de las Naciones es, esencialmente, un estudio de la creación de la riqueza.

Aunque dicho tema no representaba nada nuevo, debido a que ya había preocupado a los mercantilistas y a los fisiócratas, pero, mientras que los primeros creyeron que el origen de la riqueza derivaba de una balanza comercial favorable y los segundos de la tierra, Smith sostuvo que la riqueza procedía del trabajo; realizando un análisis completo de la sociedad en su conjunto. Pero, sin lugar a duda, las principales aportaciones que interesan de este estudio son: el Sistema de Precios (La Mano Invisible de las Fuerzas del Mercado) y el papel que debe desempeñar el Estado en la economía.



1.1.1.1 *El sistema de precios (la mano invisible de las fuerzas del mercado)*

La idea de La Riqueza de las Naciones de Adam Smith es simple: "[...]si un intercambio entre dos partes es voluntario, no se llevará a cabo a menos que ambas crean que dicho intercambio les beneficiará".⁴ Dicha idea es sencilla para una transacción cualquiera entre dos personas, pero resulta complicado al tratar de entender cómo puede influir en individuos de otros países. Es este papel el que desempeña el sistema de precios según Smith, cuyo mérito consiste en señalar que los precios establecidos en las operaciones entre oferentes y demandantes pueden coordinar las actividades del resto de los hombres en el mundo, buscando cada uno de ellos su propio interés y, por lo tanto, su beneficio propio.

En una economía, el sistema de precios realiza, principalmente, las siguientes funciones:

- ⊖ *Transmitir Información.*- Llevan la información necesaria a las personas que necesitan conocerla y que es de importancia para sus actividades. Automáticamente quienes transmiten la información la hacen llegar a quienes tienen interés en obtenerla, lo cual se ve enormemente facilitado, hoy en día, por los mercados y por los adelantos tecnológicos. Cabe señalar, que hay factores que falsean la información transmitida, lo cual, impide conocer las condiciones del mercado.

⁴ Milton y Rose Friedman, "Libertad de Elegir", Ediciones Obrís, S.A., Barcelona, 1980, Pág. 30



- ⊖ *Proporcionar Incentivos.*- La información correcta sobre los precios proporciona estímulos para reaccionar ante los cambios en el mercado y los medios para hacerlo. Dicha función está estrechamente relacionada con la distribución de la renta, ya que al tener conocimiento de la situación del mercado a través de los precios nos permite decidir, en determinado momento, cómo emplear nuestros ingresos. Esta decisión depende, además del interés y la capacidad de cada persona.
- ⊖ *Distribuir la Renta.*- El sistema de precios determina, a través del mercado, los ingresos de cada persona. La renta que un individuo obtiene se determina mediante la diferencia de los ingresos por la venta de bienes y servicios y el coste de dicha producción, es decir, que los ingresos son los pagos directos por los recursos productivos que tienen las personas. Por su parte, la renta de los empresarios depende de los recursos productivos que posee y del precio establecido por el mercado para los productos o servicios de tales recursos. Cabe señalar, que el precio que establece el mercado por los productos o servicios se ve influido por el azar y la elección, es decir, que el precio que se paga por ellos, está en función de las propias elecciones individuales, al seleccionar en que lugar decidimos desempeñar nuestras labores.

De esta manera, la mano invisible de las fuerzas del mercado regula las actividades de las personas en todo el mundo, así como la producción y los precios, es decir, que el libre juego del mercado hace que el sistema de precios funcione tan bien y sin la necesidad de que el Estado intervenga, lo que muchas veces no se observa, sino hasta que éste sufre alguna modificación y provoca cambios en los diversos sectores económicos.



1.1.1.2 *El papel del Estado*

A lo largo del tiempo, el papel que desempeña el Estado ha cambiado en la mayoría de las sociedades. La idea general de Smith fue que el Estado debía limitar sus funciones, por lo que sus deberes en la economía estarían dirigidos a proporcionar ciertos beneficios, como son: paz, justicia, educación y un mínimo de empresas públicas, ya que cualquier intromisión en el juego de las leyes económicas naturales, sería un error. De esta manera, la "mano invisible" y el "laissez faire, laissez passer" son más eficaces que cualquier intervención gubernamental.

Debido a lo anterior, "[...]El Soberano queda completamente exento de toda obligación de tratar de llevar a cabo lo que por fuerza tendrá que estar siempre expuesto a innumerables ideas falsas, para cuya realización adecuada no habrá jamás sabiduría ni conocimientos bastantes a saber: la obligación de dirigir las actividades de los particulares y de encaminarlas hacia las ocupaciones que más convienen al interés de la sociedad. De acuerdo con este sistema de libertad natural, el soberano sólo tiene que atender a tres obligaciones, que son, sin duda, de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance de y a la comprensión de una inteligencia corriente: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto sea posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir,



la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño número de individuos, porque el beneficio de las mismas no podría nunca reembolsar su gasto a ningún individuo particular o a ningún pequeño grupo de individuos, aunque con frecuencia reembolsan con gran exceso a una gran sociedad".⁵

Cabe señalar, que uno de los principales deberes de la política económica es pugnar por la libre competencia, ya que aunque ésta sea impulsada por el Estado es congruente con el sistema de libertad de Smith y, además, asegura el máximo beneficio de los individuos, por lo que el proteccionismo desvía el trabajo y los capitales de las actividades productivas, lo que repercute en los niveles de ahorro produciendo retrasos en el proceso de industrialización y en el progreso de un país.

⁵ "La Riqueza de las Naciones. Vol II, Pág 601", cit Milton y Rose Friedman Op Cit Págs 49 y 50



1.2 *El neoliberalismo y el papel de la empresa pública*

El neoliberalismo, surge como una variante del liberalismo, que retoma y es partidario de los principios fundamentales del pensamiento liberal de Adam Smith, tales como el libre comercio, el libre mercado y la menor intervención del Estado en la economía.

De esta manera, "El actual (neo) liberalismo social, en lo político se entiende como una concepción de Estado dentro de la cual éste tiene poderes y funciones limitadas tal y como se contrapuso al Estado absoluto y al Estado que hoy se llama social; en lo económico[...], basa su existencia en la propiedad privada, agregando la libertad de empresa, de organización, la de comercio, de libre competencia, donde el Estado no debe establecer el control de precios, ni circuitos comerciales privilegiados dentro y fuera de las fronteras".⁶

Debido a lo anterior, se puede decir que "La doctrina liberal, hoy más que nunca, está presente en dos de los ámbitos teóricos más importantes: El económico y el político, con sus obvias implicaciones sociales"⁷, por lo que ha sido diseñada, promovida e implementada por poderosas instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

⁶ Bautista Romero Jaime, "México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?", Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, Vol 26, Oct-Dic, 1995, México, UNAM, Pág. 205.

⁷ Rodríguez Peñaloza Martín, "Neoliberalismo y Necesidad de un nuevo modelo de desarrollo en México", URL <http://www.homeearthlink.net/neo/neo5.html>



1.2.1 Supuestos

En general, el neoliberalismo económico, entendido como una variante del liberalismo económico de Adam Smith, tiene como finalidad la consecución de los siguientes objetivos:

- ⊖ Incremento del ahorro;
- ⊖ Estabilidad económica;
- ⊖ Adelgazamiento del Estado;
- ⊖ Apertura comercial; y
- ⊖ Globalización.

De esta manera, la obtención de dichos objetivos, así como del equilibrio económico, se encuentran en función de la aplicación de los siguientes instrumentos de política económica:

- ⊖ Reducción del gasto público en servicios sociales, tales como educación y atención de la salud, asimismo de la red de seguridad para los pobres, e incluso recorte del gasto en los organismos y empresas de control directo, así como al mantenimiento de caminos, puentes, suministro de agua, entre otros. Lo anterior, permite al Estado contar con recursos suficientes para hacer frente al pago de la deuda externa;
- ⊖ Congelación o disminución de los salarios reales, es decir, que la corriente neoliberal mantiene un sistema de austeridad desproporcionadamente desigual, ya que es promovido, por una parte, con el fin de castigar el salario y el empleo; y, por otra, para



que los altos funcionarios del gobierno, así como las clases altas gocen de privilegios de manera significativa, es decir, que sean favorecidos, de manera tal que obtengan mayores recursos, permitiéndoles cubrirse de la crisis;

- ⊖ Saneamiento de las finanzas públicas del sector público, lo que implica, la eliminación del déficit presupuestal y mantener un leve superávit público, es decir, reducir al mínimo el gasto público; esto, a su vez, logra que se actualicen las tarifas de los servicios que proporciona el gobierno, se eliminen los subsidios a artículos básicos. Así, el neoliberalismo cumple uno de sus propósitos fundamentales, el *"adelgazamiento del Estado"*, es decir, una *"menor presencia del Estado en la economía"*; y
- ⊖ Mayor libertad económica, es decir, una definitiva libertad al movimiento de capitales, bienes y servicios. Siendo las leyes de la oferta y la demanda las encargadas de determinar libremente los precios, en función de la ganancia de los monopolios, ya que "Un mercado desregulado es la mejor forma de aumentar el crecimiento económico, que en definitiva nos beneficiará a todos".⁸ Lo anterior, implica que el Estado intervenga lo menos posible cuya contraparte es *"el creciente papel de los precios en la asignación de los recursos en toda la economía"*.

Puede afirmarse, que el contenido económico de dichos instrumentos, se encuentra sustentado por los supuestos básicos de la teoría liberal de Adam Smith. Por lo que tales ideas son tan liberales, en el sentido en que:

⁸ Martínez Elizabeth y García Arnoldo, "Qué es el Neoliberalismo", URL <http://www.ciberzoo/guy.html>



- ⊖ Promueven el libre comercio como la mejor forma de desarrollo de la economía de una nación;
- ⊖ Estimulan el libre mercado, al considerar que las leyes de la oferta y la demanda son el mejor mecanismo para determinar los precios y, a su vez, el papel que desempeñan los precios en una economía, es el de distribuir la renta en el proceso productivo; y
- ⊖ Proponen reducir la presencia del Estado, para que éste intervenga lo menos posible en los asuntos económicos de una nación.



1.2.2 *La empresa pública*

En la actualidad, el neoliberalismo, se ha convertido en un proyecto de reestructuración del capitalismo, por lo que dentro de sus objetivos y como una forma de sanear las finanzas públicas, su propósito, quizá el más obsesivo, es el "adelgazamiento del Estado", es decir, una menor presencia gubernamental y un reducido sector público.

De esta manera, el avance del proceso de reestructuración, de modernización y de adelgazamiento del Estado a través de la venta de las empresas públicas, implica que el sector público se encuentre en un constante proceso de desmantelamiento, por lo que al alcanzarse una menor presencia del Estado, se logra al mismo tiempo, la consecución de varios objetivos, tales como:

- ⊖ Mantener un programa de privatizaciones, que consiste en la venta de empresas, bienes y servicios al sector privado e inclusive al externo, por lo que este programa incluye industrias, carreteras, electricidad, escuelas, hospitales, entre otros. El verdadero objetivo es la eliminación de los bienes públicos, es decir, que el neoliberalismo busca la transferencia de propiedades de todo tipo del sector público al privado;
- ⊖ Con las privatizaciones se debilita el gobierno y sus normas, con lo que se logra, por una parte, la desregulación, y, por otra, se llega a una dependencia política y económica, tanto del sector privado como del sector externo;



- ⊖ De esta manera se logrará la libertad de mercados que no se obtendría sin el apoyo del Estado; y
- ⊖ Lograr la apertura de la economía al comercio exterior y al flujo de capitales internacionales, es decir, que la economía se ponga a tono con la economía mundial, para obtener los beneficios de la llamada "Globalización".

Debido a lo anterior, dentro de los postulados del neoliberalismo, el concepto de empresa pública es casi nulo, ya que, por una parte, "El Estado decide que empresas deben fortalecerse e interviene para fortalecer una alta concentración de capital en unas cuantas manos"⁹ y, por otra, el Estado debe desempeñar ciertas funciones en áreas como la defensa o la justicia, por lo que no debe tratar de producir ningún tipo de bien.

De esta manera, la política neoliberal, busca deshacerse del mayor número de empresas gubernamentales, ya que al considerarlas como ineficientes, su objetivo es "privatizar" o adelgazar el Estado, obligando al gobierno a reducir o aniquilar subsidios de todo tipo, haciendo énfasis en la venta de las empresas públicas, patrimonio de la nación, al sector privado nacional o extranjero, generando mayores ingresos gubernamentales, lo cual, puede producir presiones inflacionarias.

⁹ Bautista Romero Jaime, Op Cit Pág 207.



1.3 *La crisis de 1982 y la redefinición del papel del Estado en México*

El antecedente inmediato a la crisis de 1982, fue el auge que la economía y la industria petrolera mexicana experimentaron en su conjunto de 1978 a 1981. De acuerdo a lo anterior, México se convirtió, por el creciente volumen de exportaciones y de reservas, en una potencia petrolera y en una economía solvente. Esta característica financiera estaba sustentada en los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras, así como de la creciente deuda con el exterior, por lo que la economía mexicana contaba con los recursos suficientes para hacer frente al pago del servicio de la deuda y mantener un flujo considerable de importaciones. Por su parte, la industria petrolera se transformó en el motor que, durante dicho lapso, lograría la reactivación económica de México.

Cabe señalar que "Algunos aspectos del contexto internacional contribuyeron favorablemente a la expansión de la economía mexicana [...]. Entre estos aspectos está la situación del mercado petrolero, la cual permitió precios crecientes del crudo, debido tanto a la escasez existente de dicho producto como al poder monopólico de los países productores y al grado de cohesión logrado a través de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) [...]".¹⁰

Las políticas aplicadas en este periodo estuvieron encaminadas a la reactivación de la economía a través de la expansión del gasto

¹⁰ Huerta González Arturo, "Economía Mexicana más allá del milagro", Ediciones de Cultura Popular, México, 1987, Pág. 67



público; manteniendo el tipo de cambio fijo para evitar presiones inflacionarias; flexibilizando las tasas de interés para proteger el ingreso del capital financiero y salvar la intermediación financiera; liberalizando el comercio para dinamizar el flujo de importaciones y continuar con la reactivación económica; y, por último, con la liberalización de los precios para incentivar el crecimiento de la inversión así como el de la producción.

Empero, los diversos acontecimientos internacionales evidenciaron el fracaso de la reestructuración económica, ya que la gran disponibilidad de recursos con que contaba nuestro país y las expectativas optimistas sobre la economía mexicana no fueron suficientes para generar el desarrollo esperado, sino que por el contrario sólo se agravó la vulnerabilidad de la economía respecto al exterior, ya que "terminaron predominando los mecanismos del mercado sobre las políticas presentes en los planes y programas encaminados a reestructurar la economía, ya que tales mecanismos de mercado garantizaban el mejor cumplimiento de los objetivos de la burguesía nacional y extranjera".¹¹

La crisis se presentó como un problema de sobreacumulación, ya que "A principios de 1981 el mercado petrolero internacional comenzó a tornarse incapaz de absorber la oferta petrolera mundial".¹² Por otra parte, la menor captación de divisas evidenció la insolvencia financiera de nuestro país, generando expectativas pesimistas sobre el rumbo del precio de exportación del petróleo y el de la economía mexicana.

¹¹ Huerta González Arturo, Op Cit , Pág 96.

¹² Morales Isidro, Escalante Cecilia y Vargas Rosío, "La Formación de la Política Petrolera en México, 1970-1986", Ed El Colegio de México, México, 1988, Págs 153 y 154.



De esta manera, la dinámica que la economía impulsada por el auge petrolero se vio interrumpida, principalmente por los siguientes factores:

- ⊖ Al no contar nuevas fuentes de financiamiento;
- ⊖ Por la baja en precio y la demanda del petróleo;
- ⊖ Por el incremento de las tasas de interés internacionales;
- ⊖ Por la insuficiente capacidad exportadora;
- ⊖ Al no poder postergar los pagos por el servicio de la deuda;
- ⊖ La disminución de los precios del crudo en el mercado internacional; y
- ⊖ El aumento de las tasas de interés.

Lo anterior, contribuyó a agravar los desequilibrios entre el sector industrial y el sector agrícola, el creciente desempleo, la sobrevaluación de la moneda y el alto nivel inflacionario.

De esta manera, se configuró la crisis más profunda en la historia de México, como "[...] resultado de las consecuencias derivadas del funcionamiento del sistema, expresadas en problemas de balanzas de pagos, en dificultad de pago del servicio de la deuda externa, en escasez de divisas y, sobre todo, de incapacidad productiva interna para hacer frente a las contingencias productivas y financieras presentadas".¹³

¹³ Huerta González Arturo, Op. Cit. Pág. 108



1.3.1 *Reestructuración del sector público en México*

Ante la crisis generada y el inminente cambio presidencial, el gobierno mexicano replanteó la política económica, tomando una serie de medidas tanto al interior como al exterior. Por lo que se estableció el programa de ajuste de 1982, el cual estaba conformado por la "reducción del gasto público en 3%; reducción de las importaciones del sector público; absorción de las pérdidas cambiarias de empresas con pasivo en dólares (hasta un 42%) y una política flexible de tasas de interés";¹⁴ además de decretarse la nacionalización de la banca, así como el establecimiento del control generalizado de cambios.

La ineficiencia y poco éxito de dichos instrumentos, generaron un desastre económico en la economía mexicana durante el último año de gobierno del Lic. José López Portillo, ya que durante 1982 el peso se devaluó en tres ocasiones frente al dólar, pasando de 26.6 pesos por dólar (p/d) en enero a 150 p/d en diciembre; además el existente déficit en cuenta corriente aunado a otros factores como la caída de los precios internacionales del petróleo y la fuga de capitales, presionaban cada vez más la situación que vivía el país, lo que evidenció la incapacidad del Estado en la gestión económica y política del país.

¹⁴ Morales Isidro, Escalante Cecilia y Vargas Rosío, Op. Cit. Pág. 164.



La nueva administración encabezada por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, anunció el 1º de diciembre de 1982 el primer programa ortodoxo de ajuste, llamado "Programa Inmediato de Reordenación económica" (PIRE), el cual surgió con la finalidad de retomar la soberanía monetaria, proteger la planta productiva y el empleo, reducir el déficit público y del sector externo, así como el control de la inflación.

En 1983 el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, anunció el Plan Nacional de Desarrollo, cuyos objetivos fueron:

- ⊖ Reordenación económica;
- ⊖ Abatir la inflación;
- ⊖ Recuperar la capacidad de crecimiento;
- ⊖ Proteger la planta productiva y el empleo;
- ⊖ El cambio estructural orientado a la corrección de los desequilibrios originados por el proceso de industrialización seguido por México;
- ⊖ Fortalecimiento del ahorro;
- ⊖ Saneamiento de las finanzas públicas; y
- ⊖ Reducción del gasto público.

En 1984, comenzó la segunda etapa del PIRE, para dar seguimiento a la reordenación y al cambio estructural. En 1985, los avances logrados se vieron disminuidos por diversos factores, entre ellos, el entorno petrolero mundial adverso y los sismos de septiembre, los cuales influyeron de manera determinante en la actividad económica del país.



Debido a lo anterior se implementó el segundo programa ortodoxo de ajuste, llamado "Programa de Emergencia Económica" (PEE), ya que la desfavorable evolución del mercado petrolero internacional, provocó fuertes reajustes en las finanzas públicas y en la balanza de pagos. El crédito externo fue casi nulo debido a la inestabilidad internacional y a la pérdida de credibilidad de nuestro país en el exterior.

Durante 1986 el comportamiento del precio del petróleo fue uno de los factores que propició la caída de los ingresos externos, que generó un choque externo que afectó a la economía mexicana, propiciando ciertos cambios en la política económica del país, lo cual se tradujo en el tercer programa ortodoxo de ajuste, llamado "Programa de Aliento y Crecimiento"(PAC). Para 1987, la política económica estuvo encaminada a:

- ⊖ La corrección de precios relativos;
- ⊖ El abatimiento de la inflación; y
- ⊖ La reactivación de la economía.

Durante el primer semestre de 1988, la estrategia económica estuvo centrada en el comportamiento del "Pacto de Solidaridad Económica" (PASE), el cual se concretó entre los diferentes sectores de la sociedad y la economía, cuya finalidad era el abatimiento de la inflación.

Es importante señalar, que durante el sexenio de 1982-1988, los capitales públicos jugaron un papel importante, ya que una de las características de la política económica desarrollada por el presidente Miguel de la Madrid, fue que durante su gestión llevó a cabo una reestructuración del sector público.



La renovación moral del sector público, sugirió una nueva estrategia administrativa, por lo que desde el periodo 1982-1988 se ha llevado a cabo un programa de desincorporación de las empresas gubernamentales, cuyo propósito ha sido el fortalecer las finanzas públicas y, por otra parte, aumentar la eficiencia económica del país.

De esta forma, los principales instrumentos del programa de desmantelamiento del sector público fueron el cierre de plantas no rentables, así como las fusiones y privatización de otras. Dicho programa se llevó a cabo en dos etapas principalmente:

☉ De 1983 a 1985 se liquidaron o fusionaron aquellas empresas no viables; y

☉ Entre 1986 y 1988 se vendieron las pequeñas y medianas empresas.

Por lo que del mes de diciembre de 1982 a 1988, 743 empresas de un total de 1155 se privatizaron, vendieron o fusionaron. Por lo tanto, al final de dicho periodo el número de entidades paraestatales con que se contaban fue de 412. (Ver Cuadro No.1)

Cuadro No.1.

Número de empresas de Propiedad Estatal (1982-1988)							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0
TOTAL	1,155	1,074	1,049	941	737	617	412

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)



Cabe señalar que de 1988 en adelante, el programa de desmantelamiento de las empresas públicas ha seguido adelante, por lo que se han privatizado FERTIMEX, BANAMEX, TELMEX, MEXICANA DE AVIACIÓN, AEROMÉXICO, ALTOS HORNOS DE MÉXICO entre otras.

Por otra parte, uno de los rubros que la privatización no tomó en cuenta es el de las empresas "estratégicas", ya que se tratan de monopolios estatales que generan una gran entrada de divisas y son consideradas como la base de la economía nacional. Cabe destacar que entre dichas empresas se encuentra la paraestatal más importante del país "Petróleos Mexicanos" (PEMEX).



1.3.2 Definición de PEMEX en el sector público

Desde el mensaje del 1º de diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid dejó entrever que la industria petrolera seguiría siendo de suma importancia en el desarrollo de la economía nacional, por lo que desde la implementación del PIRE, se siguió apoyando el crecimiento del país en el petróleo, debido al papel estratégico que desarrolla PEMEX, tanto en la política económica, como en la economía en general.

Debido a lo anterior, el PIRE consideraba ciertas modificaciones en diversos sectores, ya que "[...] el nuevo gobierno consideraba necesarias: a) la definición del espacio propio del sector público como rector de los cambios que se anunciaban; b) la reorganización de las actividades del agro para elevar su bienestar y su productividad; c) la "modernización" de la industria paraestatal y privada, orientando su productividad y eficiencia el mercado interno pero sin descuidar su inserción en términos eficaces y competitivos con "las corrientes mundiales de comercio".¹⁵

La reorientación del sector público supuso una nueva organización de las empresas públicas y, principalmente de PEMEX, por lo que la estrategia de la reforma de la paraestatal incluyó los siguientes elementos:

- ⊖ El control presupuestal y la maximización de los ingresos procurados por PEMEX;

¹⁵ Morales Isidro, Escalante Cecilia y Vargas Rosío, Op Cit Págs 184 y 185



- ⊖ Una estrategia de producción enfocada a asegurar la autosuficiencia interna y el mantenimiento de volúmenes de producción para el petróleo crudo;
- ⊖ Incrementos en los precios internos de los productos petrolíferos para llevarlos a niveles internacionales; y
- ⊖ La reestructuración de PEMEX.

La industria del petróleo se definió como un instrumento de captación financiera para ampliar la disponibilidad de divisas del sector público, la cual se lograría a través de los pagos por amortización con base en los ingresos petroleros, principalmente, apoyado por el turismo y exportaciones de diversos bienes; en este sentido el papel que debería de desempeñar resultaba preponderante en el desarrollo de la economía, y en esencia, a la consecución de uno de los principales objetivos del gobierno: "el saneamiento de las finanzas del sector público".

De esta manera, el presidente Miguel de la Madrid, comenzó la construcción de un nuevo rostro de las empresas paraestatales y, principalmente de PEMEX, quien debería desarrollarse bajo el esquema de una política petrolera basada "I...en el control de las actividades de la empresa, en donde se privilegiaría en principio una administración más racional de recursos, y en las cuotas de poder entre los grupos que la componían, en donde sin duda, el sindicato petrolero había ganado un posición de fuerza impresionante."¹⁶

Debido a lo anterior, el gobierno no intervino en la posición estratégica de PEMEX, ya que por mandato constitucional está establecida su propiedad y, además, por ser la empresa pública de

¹⁶ Morales Isidro, Escalante Cecilia y Vargas Rosío, Op Cit Pág 185



mayor peso en la economía en general. De esta forma la industria petrolera quedó ausente del programa de privatizaciones y sólo se promovió una participación limitada de algunas empresas privadas nacionales como extranjeras en ciertas áreas comerciales de la paraestatal.



CAPÍTULO 2

EL PAPEL DE PETRÓLEOS MEXICANOS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

2.1 *Antecedentes históricos*

La ausencia de PEMEX en la lista de empresas privatizadas, es sólo reflejo de la importancia que tiene la empresa en la historia de México. Además, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), la cual reservó todos los derechos de propiedad en los yacimientos de hidrocarburos a la nación, se puede inferir el papel estratégico del sector petrolero en la economía nacional.

Desde la presidencia de Abelardo Rodríguez, se manifestó cierto interés por la industria petrolera, ya que en los últimos meses de su gestión creó la compañía nacional PETROMEX, empresa que con el mandato de Lázaro Cárdenas de rescatar nuestro petróleo absorbería las concesiones, en tanto éstas expiraran. Por consiguiente sucedieron hechos importantes antes de la nacionalización de la industria petrolera el 18 de marzo de 1938, entre los cuales, es importante resaltar:

- ⊗ El nacimiento del Sindicato Único de Trabajadores Petroleros el 27 de diciembre de 1935;
- ⊗ El emplazamiento a huelga de los obreros del petróleo en noviembre de 1936;
- ⊗ El estallido de la huelga el 28 de mayo de 1937, quedándose sin gasolina el país durante doce días;



- ⊖ El 7 de junio de 1937 se plantea que el gobierno realice un estudio de la empresa;
- ⊖ El 5 de agosto de 1937 se concluye que la industria petrolera mexicana produce rendimientos mayores a los de la industria norteamericana;
- ⊖ Las empresas deciden retirarse de México y sacar todos sus recursos, por lo que se acuerda un fallo, el cual, después de meses, obliga a las empresas a cubrir un aumento de 26 millones, lo cual no fue acatado;
- ⊖ Las compañías petroleras piden la suspensión del laudo, el cual les es concedido sin base legal, por lo que el sindicato se mostró inconforme;
- ⊖ El 28 de diciembre se solicita un amparo ante la Suprema Corte, la cual dio su fallo en favor de los obreros el 1 de marzo de 1938;
y
- ⊖ El 7 de marzo el presidente Cárdenas busca la conciliación por lo que decide hablar con los voceros de las compañías, que lo solicitaron a través de la embajada de los Estados Unidos, reunión que no se llevó a cabo debido a la desconfianza hacia el presidente mexicano.

Por lo anterior, el presidente Lázaro Cárdenas el 18 de marzo reunió en pleno a su gabinete para anunciarles la expropiación de la industria petrolera, para después hacerlo público al pueblo mexicano mediante los siguientes decretos:

- ⊖ *Artículo 1º.* Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, la maquinaria, instalaciones, oleoductos, refinerías,



tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Compañía Mexicana de Petróleo El Aguila, S.A., Compañía Naviera San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Oil Corporation, Stanford y Compañía, S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of México, Compañía Mexicana el Agwi, S.A. Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of México, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabaio Transportation Company, Clarita, S.A., y Cacallao, S.A., en cuanto sea necesario, a juicio de la Secretaría de Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

- ⊖ *Artículo 2º.* La Secretaría de Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.
- ⊖ *Artículo 3º.* La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción de petróleo y sus derivados que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.



⊖ *Artículo 4º.* Notifíquese personalmente a los representantes de las compañías expropiadas y publíquese en el *Diario Oficial* de la Federación.¹⁷

Así, desde el 18 de marzo de 1938 quedó fundada Petróleos Mexicanos, empresa que, bajo control del Estado, dio un nuevo giro a la industria y a la política petrolera del país, ya que desde los años cuarenta uno de los objetivos del gobierno fue la industrialización.

Entre 1947-1958, periodo en el que Antonio Bermúdez fue el Director de PEMEX, las actividades de la paraestatal estuvieron encaminadas a: "conservar y dar buen aprovechamiento de los recursos petroleros; abastecer de manera abundante y oportuna de productos petrolíferos el mercado interno; exportar sólo de manera marginal y una vez satisfecha la demanda interna; contribuir a los gastos públicos mediante el pago de impuestos; mejorar el nivel cultural y social de los trabajadores petroleros; crear beneficio colectivo en donde se explotara el petróleo."¹⁸

Durante la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964), la política económica, con el nuevo Director de PEMEX, Pascual Gutiérrez Roldan, tuvo como objetivo proporcionar a la industria los recursos suficientes para desarrollar todas sus áreas, con la finalidad de promover la planta industrial. Por lo que el sector petrolero fue estimulado por la producción de equipos, refacciones e insumos utilizados por la misma.

Para el periodo de Jesús Reyes Heróles, quien asumió la dirección de PEMEX con un conocimiento más amplio de la problemática al interior

¹⁷ Instituto Mexicano del Petróleo, "La Expropiación Petrolera, un hecho que despertó nuestro espíritu", Gaceta, Órgano Informativo, Segunda Época, AÑO II, Número 61, 8 de marzo de 1999, Pág. 15.

¹⁸ Pemex, Informe del Director General, México, Pemex, 1952, pp. 94-102. cit. Morales Isidro, Escalante Cecilia y Rosío Vargas, Op. Cit. Pág. 20



de la empresa en 1964, le imprimió una visión más realista de las perspectivas que debería de tener la industria petrolera.

Debido a lo anterior, la nueva época de PEMEX, exigía que las labores de exploración se vieran intensificadas y, ante el incremento de la demanda interna, se optó por la ampliación del área de exploración, por lo que se emprendió un programa de recuperación y reparación de pozos ya existentes.

En 1965, las necesidades de la industria petrolera en materia tecnológica y de formación de recursos humanos, dieron origen a que por decreto presidencial se creara el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP). Durante estos años, la inversión en el área de exploración condujo a los importantes descubrimientos de reservas petroleras en el sureste del país en 1972 y al auge petrolero de fines de los setenta.

PEMEX se convirtió rápidamente en una de las compañías petroleras más grandes del mundo, la tercera más grande de acuerdo a la producción total de petróleo crudo, entre las primeras quince por sus ingresos y la número uno en términos de volumen de su personal.

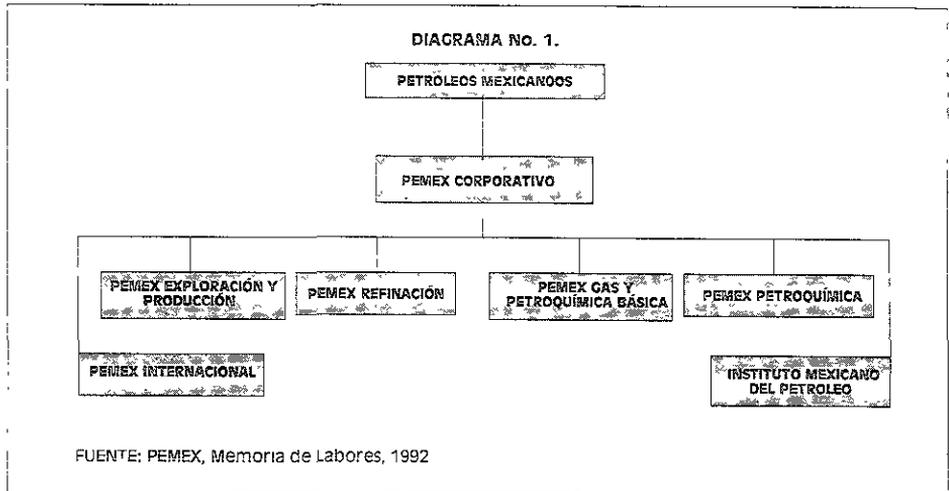
Entre 1978 y 1981, el incremento de las exportaciones y reservas, que transformaron a México en una potencia petrolera, generaron una etapa de expansión sin precedentes, su producción pasó de 469 millones de barriles diarios (b/d) en 1976 a 1 mil 15 millones de b/d en 1980.¹⁹

En 1981 el mercado petrolero internacional se tornó incapaz de absorber la oferta mundial de crudo, lo que aunado a la disminución de los petroprecios en el mercado internacional y al incremento de las tasas de interés, intensificaron los desequilibrios, generándose la crisis más profunda en la historia de México.

¹⁹ PEMEX, Anuario Estadístico, 1981, Pág. 29



Para mejorar la transparencia y la eficiencia de la paraestatal, PEMEX fue reestructurada en julio de 1992. Convirtiéndose en una compañía con una nueva forma de organización, integrada por un corporativo y cuatro organismos operativos. (Ver Diagrama No. 1)

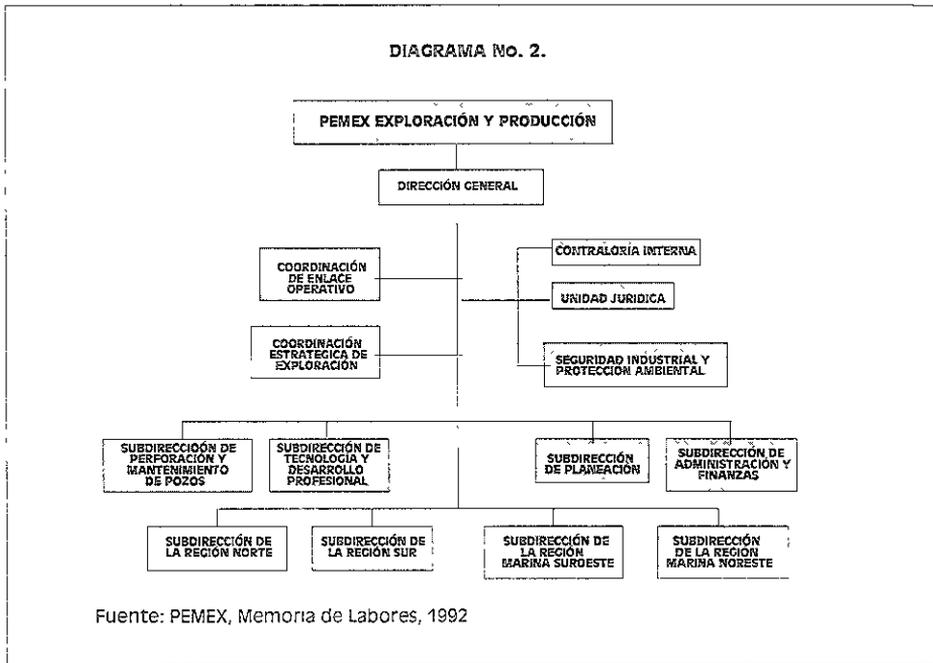


Cabe señalar que el Corporativo es el responsable de la conducción central y de la dirección estratégica de la industria petrolera estatal, y de asegurar su integridad y unidad de acción.

Como se señaló anteriormente, la nueva estructura de PEMEX dispuso de la creación de cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonio propios: 1) PEMEX-Exploración y Producción; 2) PEMEX-Refinación; 3) PEMEX-Gas y Petroquímica Básica; y 4) PEMEX-Petroquímica.



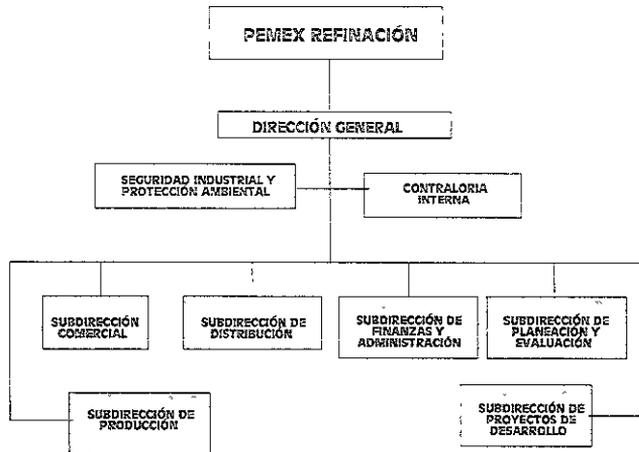
- ⊖ PEMEX-Exploración y Producción: explora y desarrolla las reservas de petróleo crudo y gas natural de México, localizadas principalmente en las regiones noroeste y sureste del país, y costa afuera del Golfo de México. (Ver Diagrama No. 2)



- ⊖ PEMEX-Refinación: transforma el petróleo crudo en gasolina, turbosina, diesel, combustóleo y gas licuado. También se encarga del almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados antes mencionados. (Ver Diagrama No. 3)

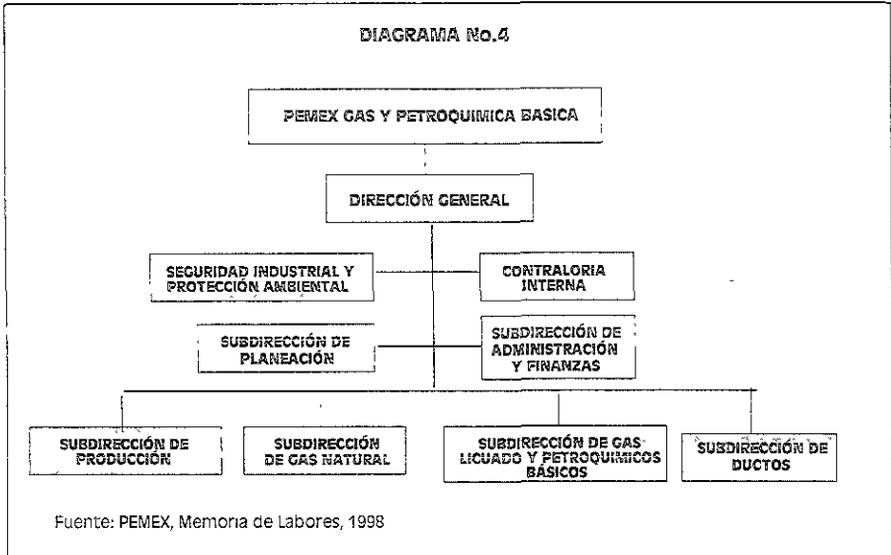


DIAGRAMA No. 3.

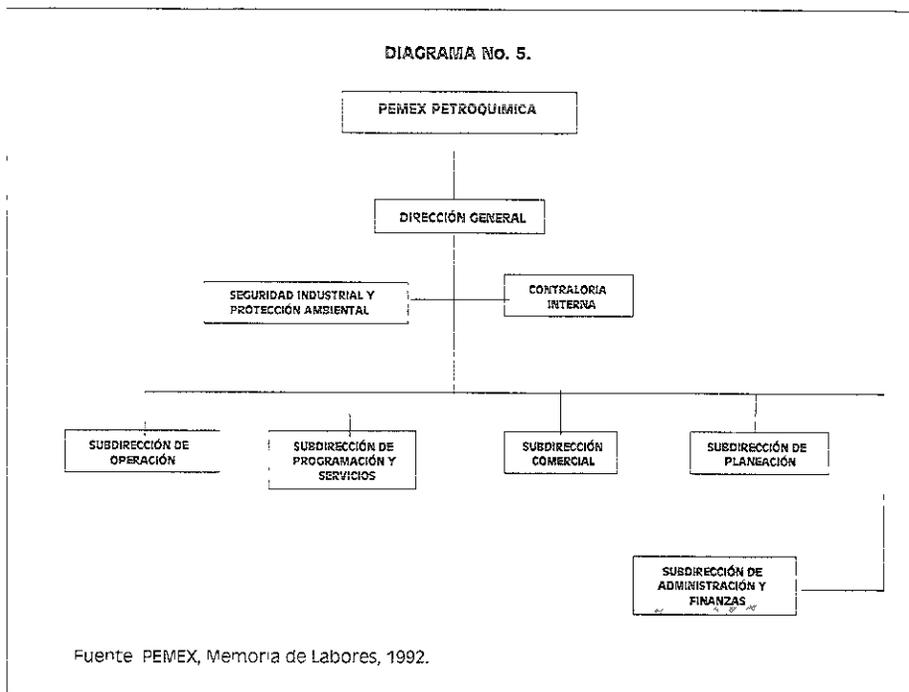


Fuente: PEMEX, Memoria de Labores, 1992

- ◉ PEMEX-Gas y Petroquímica Básica: se encarga de procesar el gas natural y los líquidos del gas natural; transporta, distribuye y comercializa gas natural y gas licuado en el territorio nacional; y produce y comercializa varios productos petroquímicos. (Ver Diagrama No.4)

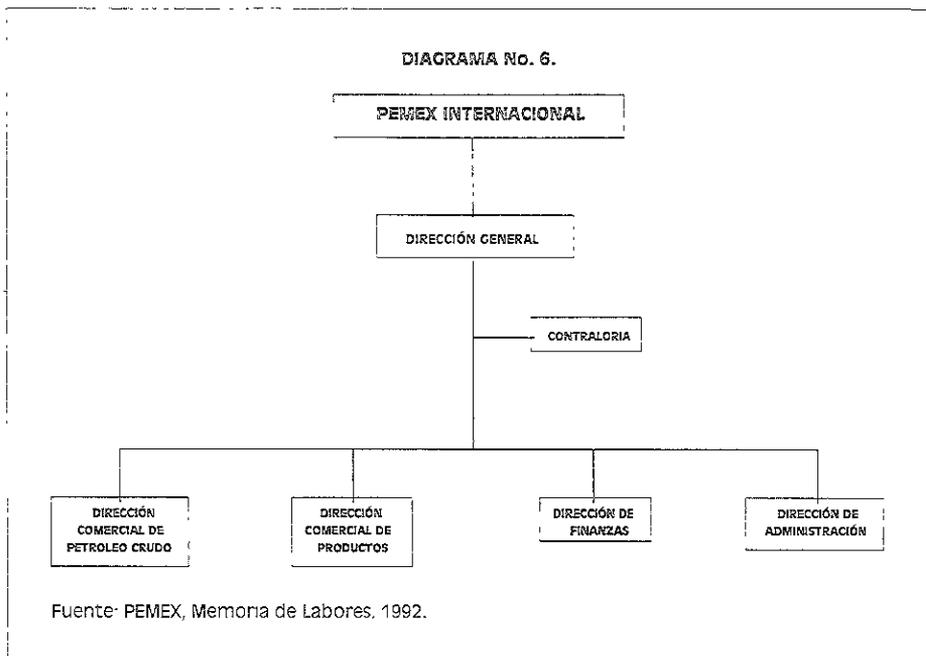


- ⊕ PEMEX-Petroquímica: a través de sus siete empresas filiales (Petroquímica Camargo, Petroquímica Cangrejera, Petroquímica Cosoleacaque, Petroquímica Escolín, Petroquímica Morelos, Petroquímica Pajaritos y Petroquímica Tula) se encarga de elaborar, distribuir y comercializar una variedad de petroquímicos. Los principales productos incluyen derivados del metano y del etano, como amoníaco, metanol y polietilenos, así como otras olefinas y aromáticos. (Ver Diagrama No. 5)

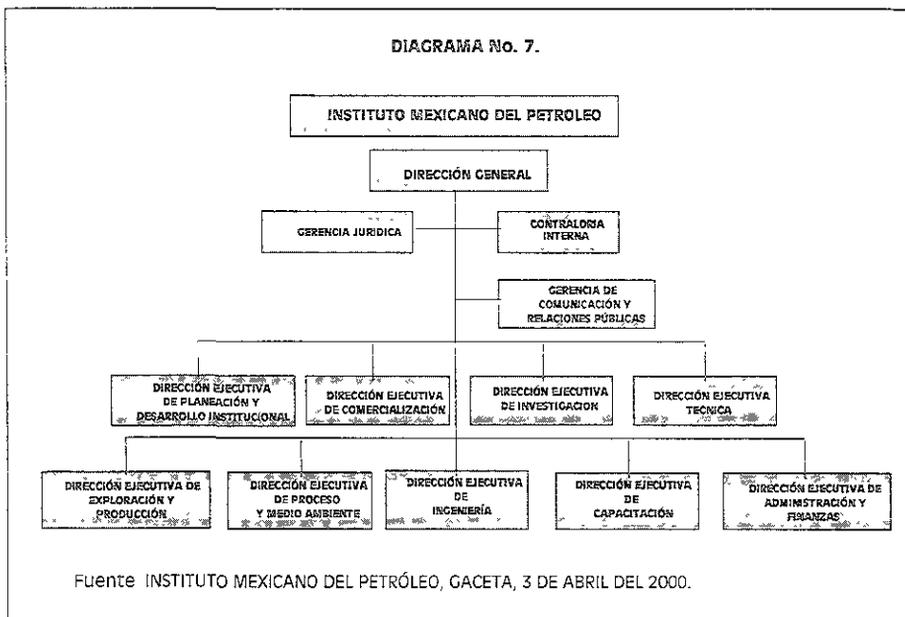


Además de las cuatro subsidiarias, PEMEX cuenta con otros dos organismos de gran importancia para el desempeño de sus labores:

- ⊖ PEMEX-Internacional: realiza las actividades de comercio exterior, distribución y otros relacionados a los cuatro organismos subsidiarios de PEMEX y a ciertos clientes independientes. Por otra parte, compra, vende, comercializa y transporta petróleo crudo, productos refinados, petroquímicos y otros productos en los mercados mundiales. También proporciona servicios de administración de riesgos, seguros, transporte y almacenamiento. (Ver Diagrama No. 6)



- ⊖ Instituto Mexicano del Petróleo: quien proporciona apoyo tecnológico en materia de hidrocarburos, así como de productos petrolíferos y petroquímicos. (Ver Diagrama No. 7)



Es importante señalar, que desde 1965 el IMP inició labores como respuesta al apoyo técnico que requiere la industria petrolera nacional para su óptima operación, y a la necesidad de contar con capacidades tecnológicas indispensables para la consolidación de esta industria y con un sistema de capacitación obrera y de sus profesionales.

Al cabo de tres décadas, los escenarios del entorno nacional e internacional se han modificado; la globalización de la economía, la cada vez mayor importancia de la tecnología como elemento diferencial de la competitividad, la reestructuración de PEMEX y, sobre todo, el aprendizaje resultante de las experiencias institucionales acumuladas en el tiempo transcurrido, han obligado a un rediseño de la estructura organizacional para que responda a nuevos retos y a las propuestas del Plan Estratégico trazado.



Debido a lo anterior, los grandes objetivos asociados a la visión en permanente evolución, que han motivado la reconsideración de la estructura, son los siguientes:

- ⊖ Reforzar el carácter fundamental del IMP como una institución de investigación y desarrollo para generar y convertir conocimiento en aplicaciones prácticas en beneficio de la industria petrolera internacional;
- ⊖ Alcanzar una posición como un centro de investigación y desarrollo de vanguardia internacional;
- ⊖ Enfrentar retos tecnológicos de vanguardia con un espíritu de innovación;
- ⊖ Ser proveedores de tecnologías y servicios especializados, tecnológicamente diferenciados, con participación creciente en las industrias petroleras nacional e internacional;
- ⊖ Proveer servicios que en forma creciente sean resultado de la investigación y desarrollo tecnológico propio;
- ⊖ Proporcionar soluciones de alto valor para los clientes integrando conocimientos, recursos y tecnologías propios y disponibles internacionalmente en un marco de seguridad y protección al ambiente;
- ⊖ Mantener la atención prioritaria a PEMEX y ser su principal soporte tecnológico;
- ⊖ Ser una organización no lucrativa, pero con cultura orientada al negocio y autosuficiente por el valor que genera;
- ⊖ Ser una organización flexible, eficiente y estimulante;



- ⊖ Generar recursos humanos especializados que apoyen el desarrollo de la industria petrolera; y
- ⊖ Contar con personal altamente comprometido, competente, que aprende, con capacidad de cambio y con amplio reconocimiento internacional, al que se ofrecen oportunidades de desarrollo integral y remuneraciones competitivas con el mercado.²⁰

²⁰ Instituto Mexicano del Petróleo, "Estructura Organizacional 2000", Gaceta, Órgano Informativo, Segunda Época, Año III, Número 89, 3 de abril del 2000, Pág 3



2.2 Marco legal

Como hemos visto, a través de la historia PEMEX se ha convertido en una empresa de suma importancia para la economía mexicana, por lo que es de importancia tener conocimiento de las leyes que establecen y rigen las actividades que la industria petrolera desarrolla. De esta forma, la existencia de una empresa pública, como PEMEX obedece a tres orígenes:

- ⊖ Mandato constitucional que establece la propiedad estatal en sectores "estratégicos" (por ejemplo, PEMEX);
- ⊖ Rescate por garantía gubernamental de empresas privadas en bancarrota; y
- ⊖ La instalación de nuevas plantas del sector público.

De acuerdo a lo anterior, la "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*" reserva todos los derechos de propiedad de los yacimientos de hidrocarburos a la nación, considerando al sector petrolero como una "área estratégica" más no un monopolio, lo anterior está establecido en los Artículo 27 y 28 constitucionales:

Artículo 27.- "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"...



..."Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional"...

..."En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes"... "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva"...

Artículo 28.- "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo



tratamiento se dará a las (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.”...

...“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”...

...“El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”...²¹

Cabe señalar que el artículo 27 constitucional se encuentra regulado a su vez por la *“Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Del Petróleo”*, que establece en su contenido, las actividades que corresponden al Estado en materia petrolera través de PEMEX, así como las de la industria en cuanto a petróleo crudo y sus derivados en general:

...“*Artículo 2º.-* Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente”...

...“*Artículo 3º.-* La industria petrolera abarca:

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, C.D ROOM “COMPILA II”, México, 1997



- II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y
- III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran:
 1. Etano;
 2. Propano;
 3. Butanos;
 4. Pentanos;
 5. Hexano;
 6. Heptano;
 7. Materia prima para negro de humo;
 8. Naftas; y
 9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

Artículo 4º.- La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3º., que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.



Salvo lo dispuesto en el artículo 3º, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas metano, queda incluida en las actividades y con el régimen a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos enumerados en la fracción III del artículo 3º. de esta Ley se obtengan, como subproductos, petrolíferos o petroquímicos básicos, éstos podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida.

Las empresas que se encuentren en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior tendrán la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, la cual tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de las citadas disposiciones administrativas y, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 15 de esta Ley"...²²

Por su parte, la *"Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo"*, se encuentra regulada por el *"Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo"*, el cual establece las actividades que debe realizar el Estado a

²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*, C.D. ROOM "COMPILA II", México, 1997



través de PEMEX en cuanto a hidrocarburos y sus derivados, así como las actividades y facultades de la misma:

...*Artículo 3º.*- La Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos, llevará a cabo las actividades a que se refiere el artículo 3o. de la Ley consistentes en:

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos;
- II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de los derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

Artículo 4º.- Para la realización de las actividades consignadas en el artículo 3º, Petróleos Mexicanos tiene facultades para construir y operar sistemas, plantas, instalaciones, gasoductos, oleoductos y toda clase de obras conexas o similares con sujeción, en su caso, al cumplimiento de los requisitos reglamentarios correspondientes.

Artículo 5º.- La exploración y explotación del petróleo, las llevará a cabo Petróleos Mexicanos mediante las asignaciones de terrenos que para efecto le haya hecho o le haga la Secretaría, a su solicitud o por acuerdo del Ejecutivo Federal"...

...*Artículo 16.-* Sólo la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos, podrá ejecutar los trabajos de exploración y explotación que sean necesarios para aprovechar el petróleo y desarrollar los yacimientos amparados por las asignaciones"...

...*Artículo 31.-* El transporte dentro del territorio nacional de petróleo crudo, de productos y subproductos de refinación, y de gas, por medio



de tuberías, será hecho exclusivamente por Petróleos Mexicanos y en tuberías de su propiedad, con excepción de lo dispuesto por el artículo 35.

Artículo 32.- El transporte ferroviario, carretero o marítimo de petróleo y sus derivados, mientras no sean objeto de una venta de primera mano efectuada por Petróleos Mexicanos, se efectuarán directamente por esta institución o mediante contrato celebrado con ella por otras empresas o por particulares"...²³

Es importante señalar, que como todos organismos y empresas del sector público, PEMEX cuenta con la "*Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*".²⁴ En dicha ley, se establecen, principalmente en sus artículos 1º, 2º y 3º, las actividades exclusivas del estado en materia petrolera, así como la creación y definición de las actividades que corresponden a PEMEX y a sus organismos subsidiarios.

Cabe señalar, que en 1995 se realizaron importantes reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en materia de petróleo, y se expidió el Reglamento de Gas Natural. La reforma legal redefine el ámbito de la industria petrolera y permite que el sector privado construya, opere y tenga en propiedad sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de Gas Natural, actividades previamente reservadas.

El sector energético del país tiene una gran importancia en la política económica del país ya que en la actualidad la política petrolera es pieza clave en el desarrollo de la economía nacional. Por ello, es importante señalar que el Gobierno Federal cuenta con la Secretaría de Energía

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo", C D ROOM "COMPILA II", México, 1997

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios", C D ROOM "COMPILA II", México, 1997



(conformada por 2 Subsecretarías y 9 Organismos Descentralizados) que de acuerdo a la *"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"* tiene conferidas las siguientes funciones en materia de petróleo y energía:

..."*Artículo 33.*- A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Conducir la política energética del país;
- II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;
- III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;
- IV. Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;
- V. Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;



- VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;
- VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;
- VIII. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;
- IX. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;
- X. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;
- XI. Llevar el catastro petrolero, y
- XII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos"²⁵

Cabe señalar, que por la dimensión de PEMEX y de sus actividades, el marco legal de la industria petrolera es muy amplio, ya que no sólo se

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", C.D. ROOM "COMPILA II", México, 1997.



remonta a las leyes vistas anteriormente, por el contrario, sus múltiples funciones y participación en la economía nacional, se encuentran reguladas de alguna manera por las siguientes normas jurídicas:

- ☉ Código Penal para el Distrito Federal, Secretaría de Gobernación, (SEGOB);
- ☉ Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, SEGOB;
- ☉ Ley Aduanera, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP);
- ☉ Ley Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria (SRA);
- ☉ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, SHCP;
- ☉ Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Secretaría de Comunicaciones Y Transportes, (SCT);
- ☉ Ley de Coordinación Fiscal, SHCP;
- ☉ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, Gobierno del Distrito Federal, (GDF);
- ☉ Ley de Inversión Extranjera, Secretaría de Comercio y Fomento industrial, (SECOFI);
- ☉ Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Secretaría de Energía, (SE);
- ☉ Ley de Navegación, SCT;
- ☉ Ley de Salud para el Distrito Federal, GDF;
- ☉ Ley del Impuesto al Valor Agregado, SHCP;
- ☉ Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, SHCP;
- ☉ Ley del Impuesto General de Exportación, SECOFI;
- ☉ Ley del Impuesto General de Importación, SECOFI;
- ☉ Ley del Impuesto sobre la Renta, SHCP;
- ☉ Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA);
- ☉ Ley del Servicio de Energía Pública, Comisión Federal de Electricidad, (CFE);
- ☉ Ley Federal de Telecomunicaciones, SCT;



- ⊖ Ley Federal del Mar, SEGOB;
- ⊖ Ley Federal del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- ⊖ Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP);
- ⊖ Ley General de Salud, Secretaría de Salud, (SSA);
- ⊖ Ley Minera, SE;
- ⊖ Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, SCT;
- ⊖ Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal, GDF;
- ⊖ Reglamento de Distribución de Gas Licuado, SECOFI;
- ⊖ Reglamento de Gas Natural, SE;
- ⊖ Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL);
- ⊖ Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios, SSA;
- ⊖ Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana Y Regular la Extranjera, SECOFI;
- ⊖ Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, SECOFI;
- ⊖ Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, GDF;
- ⊖ Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, SSA;
- ⊖ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, SEGOB; y
- ⊖ Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal, Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, SEGOB.



2.3 El papel estratégico de PEMEX en la política económica del país

En la actualidad "Las cuantiosas reservas de petróleo crudo y de gas natural de México representan un importante recurso para la construcción de una economía nacional pujante y globalmente competitiva. Desarrollar estos recursos con prudencia y eficiencia, y transformarlos en un conjunto creciente de productos petrolíferos de alto valor que sirvan de motor para la expansión económica de México en el siglo XXI sigue siendo la principal misión de PEMEX".²⁶

Lo anterior, ha permitido que PEMEX se convierta en una de las más importantes empresas productoras de petróleo crudo y gas natural en el mundo, ocupando una posición privilegiada entre los países productores de petróleo. (Ver Cuadro No. 2)

Cuadro No. 2.

Posición Mundial de PEMEX (1999)	
Rubro	Lugar
1) Reservas probadas de petróleo	9°
2) Reservas probadas de gas natural	21°
3) Producción de petróleo crudo	7°
4) Producción de gas natural	8°
5) Capacidad de destilación primaria	13°
6) Principales empresas petroleras por nivel de producción de petróleo crudo	4°
7) Principales empresa petroleras por nivel de producción de gas natural	7°
8) Principales empresas por nivel de ventas	11°

Fuente: PEMEX, Anuario Estadístico, 1999.

²⁶ PEMEX, Informe Anual, 1998, Pág 8



Debido a lo anterior, PEMEX es considerada como *"el motor de la economía"*, por lo que su papel estratégico en la política económica del país se puede inferir a través de los siguientes elementos:

- ⊖ Debido a que el precio promedio de exportación del crudo es considerado como una premisa presupuestaria y, por ende, uno de los más importantes Criterios Generales de Política Económica, los cuales sustentan el presupuesto público; es de suma importancia en el proceso de planeación, programación y presupuestación del Estado;
- ⊖ PEMEX se ha convertido en el principal proveedor de divisas del Banco de México (BANXICO), toda vez que la irregular oferta de dólares en el mercado cambiario y los compromisos financieros del gobierno federal con el exterior, no permite una canalización constante por parte de estos agentes a los activos de BANXICO;
- ⊖ Su importancia estratégica se ha reflejado en los niveles de solidez de las reservas internacionales, las cuales se fortalecieron con alrededor de 26 mil millones de dólares (mdd) en los últimos cinco años, de los cuales el 45% fueron contribuciones directas de PEMEX en la cuenta corriente que mantiene con BANXICO;²⁷
- ⊖ Su participación en las finanzas públicas es preponderante, ya que los ingresos de 1990 al primer semestre del año 2000 representaron el 30.8%²⁸ del total de los ingresos gubernamentales, por lo que PEMEX es considerada como la joya del sistema fiscal mexicano, lo cual ha permitido el fortalecimiento de la solvencia financiera del país;

²⁷ Fuente: Banco de México en el Financiero del 17 de Febrero de 2000

²⁸ Fuente: Promedio con base en Indicadores Petroleros, PEMEX, Varios años



- ⊖ Permite al gobierno a través de sus ingresos coadyuvar al saneamiento de las finanzas públicas, ya que éstos son utilizados, primordialmente, en la amortización de deuda pública;
- ⊖ Es la mayor fuente de la oferta total de energía primaria del país (aporta el 90% aproximadamente), y el principal proveedor de energía del aparato productivo;
- ⊖ Tiene una importante participación en la balanza comercial, ya que de 1990 al primer semestre del año 2000 las exportaciones de PEMEX representaron, en promedio, el 22.03% de las exportaciones totales del país;²⁹
- ⊖ Promotor del proceso de formación de capital de la economía;
- ⊖ Productor y proveedor de insumos básicos de las principales cadenas productivas del país;
- ⊖ Participante en la sustitución de importaciones, convirtiéndose en un demandante bienes y servicios nacionales;
- ⊖ Factor preponderante en la política ecológica nacional;
- ⊖ Motor del crecimiento y del empleo, a través del efecto multiplicador generado por la industria petroquímica; y
- ⊖ Por su contribución al desarrollo científico y tecnológico de México por medio del IMP, ya que su meta principal es alcanzar la independencia tecnológica en la industria petrolera.

²⁹ Fuente: Promeaio con base en indicadores Petroleros, PEMEX, varios Años.



2.4 Los ingresos petroleros en la economía nacional

Como se ha señalado anteriormente, de acuerdo a las actividades que realiza PEMEX, se ha consolidado como la principal fuente de energía en el país, y por ende, una de las mayores fuente de ingresos del Gobierno Federal, los cuales son de gran importancia en la economía nacional.

De esta manera, los principales ingresos que obtiene la paraestatal, son aquellos originados por medio de las ventas totales de hidrocarburos y sus derivados, integradas por aquellas que se realizan en el interior del país (ventas internas), así como por las que se llevan a cabo en el exterior (ventas externas). Es decir, su objetivo principal es satisfacer la demanda de los consumidores nacionales y extranjeros.

En primera instancia, las ventas internas son aquellas que PEMEX factura a sus distribuidores en el territorio nacional o que efectúa directamente a clientes nacionales para uso final o uso intermedio. Los productos petrolíferos, gas (natural y licuado) y petroquímicos, son los principales productos que al interior del país se comercian y, por ende, generan ingresos para la industria petrolera. (Ver Cuadro No. 3)



Cuadro No. 3.

VALOR DE LAS VENTAS INTERNAS DE PEMEX 1990-2000												
PRODUCTOS PETROLÍFEROS, GAS Y PETROQUÍMICOS												
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES 1990 = 100)												
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 *	Promedio
VENTAS INTERNAS (TOTAL)	25,972.3	26,987.0	27,952.0	24,745.9	25,474.4	33,292.0	36,775.6	35,118.6	28,275.3	28,094.0	19,083.8	28,343.3
TOTAL PRODUCTOS PETROLÍFEROS *	18,813.0	20,641.3	21,659.8	18,198.4	17,596.2	23,362.0	26,110.7	24,266.3	18,813.6	19,310.3	13,570.5	20,212.0
CASOLINAS	10,006.9	11,845.3	11,730.7	9,428.7	8,571.1	12,410.9	13,009.1	11,921.9	9,345.2	9,294.1	5,460.0	10,365.2
NOVA	8,544.1	10,311.6	9,168.6	6,041.0	4,255.5	5,266.1	4,783.5	1,777.4				8,544.1
EXTRA/PEMEX MAGNA ^b	1,462.8	1,535.7	2,562.1	3,387.8	4,311.7	7,044.9	8,225.6	10,144.6	9,345.2	9,294.1	6,460.0	5,797.5
QUEROSENOS	79.0	667.7	789.1	706.1	721.7	835.5	1,023.2	888.2	676.9	772.5	556.1	766.4
TURBOSINA	793.0	667.7	789.1	706.1	721.7	835.5	1,023.2	888.2	676.9	772.5	556.1	766.4
DIÉSEL	4,185.8	4,211.3	4,862.5	4,388.0	3,886.8	5,506.3	6,678.7	5,790.4	4,365.0	4,608.1	3,207.8	4,705.3
PEMEX DIÉSEL	-	-	-	139.4	1,246.2	3,329.7	5,249.4	4,859.0	5,559.2	3,741.5	2,634.1	3,096.1
DESULFURADO	4,185.8	4,211.3	4,862.5	4,248.7	2,740.6	2,166.6	1,429.3	931.4	805.8	866.5	575.7	2,456.6
CASOLEO INDUSTRIAL ^c		17.0	30.7	98.8	68.3	84.3	106.6	95.4	82.9	57.7	37.2	77.9
COMBUSTIBLE	2,982.9	2,738.2	3,088.1	2,761.7	3,536.8	3,835.4	4,815.6	5,031.1	3,883.9	4,116.4	2,994.3	3,399.6
ASFALTOS	156.2	240.1	224.0	289.1	309.0	234.2	213.9	199.3	181.7	200.9	153.9	219.5
OTROS	677.2	921.7	834.8	518.0	402.3	455.4	463.6	340.2	268.0	260.5	159.2	481.7
TOTAL GAS ^d	5,983.1	3,337.8	3,660.3	4,297.8	4,835.4	5,252.5	6,360.8	7,299.2	7,015.6	6,742.9	4,441.6	5,212.5
GAS NATURAL	2,889.8	2,194.2	2,143.6	2,203.3	2,091.2	2,311.8	3,513.8	3,649.0	3,129.2	3,162.5	2,007.0	2,628.8
GAS LIQUIDO ^e	1,103.3	1,143.6	1,516.7	2,094.5	2,844.2	2,940.7	3,047.0	3,850.2	3,886.4	3,580.4	2,434.6	2,585.6
TOTAL PETROQUÍMICOS ^f	3,166.2	3,007.9	2,631.8	2,257.6	2,942.8	4,677.5	4,394.1	3,552.9	2,444.0	2,090.8	1,081.6	2,918.8

a/ Excluye IEPS e IVA y la Comisión del Distribuido

b/ A partir de septiembre de 1990 la gasolina PEMEX Magna sustituyó a la Extra. A partir de 1996 incluye PEMEX Premium

c/ A partir de 1998 el Combustible Industrial sustituyó al Gasóleo Industrial

d/ Excluye IVA.

e/ Incluye Propano

f/ Incluye los productos comercializados por PEMEX-Petroquímica y sus filiales, PEMEX-Gas y Petroquímica Básica, y a partir de 1996 incluye también los vendidos por PEMEX-Refinación

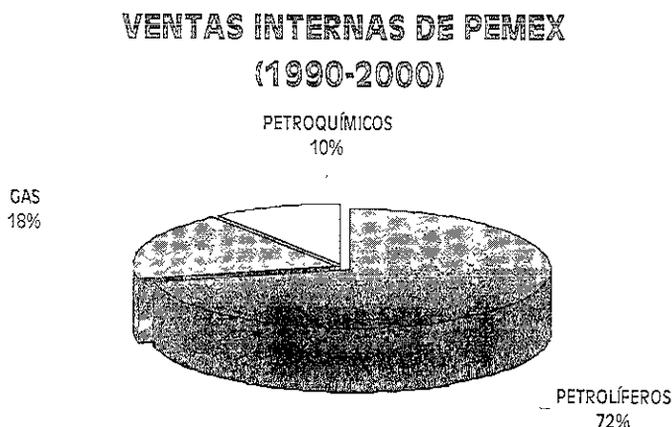
g/ Cifras al mes de Junio del 2000

Fuente. Elaboración propia, con base en Indicadores Petroleros, PEMEX, Varios Años y Anuario Estadístico, PEMEX, 1999.

Es importante señalar, que de 1990 al primer semestre del 2000, las ventas promedio de PEMEX ascienden aproximadamente a 28 mil 343.3 millones de pesos (mdp), de los cuales corresponden 20 mil 212 mdp (70%) a productos petrolíferos; 5 mil 212.5 mdp (18%) a gas; y 2 mil 918.8 mdp (10%) a productos petroquímicos. (Ver Gráfica No. 1)



Gráfica No. 1.



Fuente: Elaboración propia, con base en Indicadores Petroleros, PEMEX, Varios Años y Anuario Estadístico, PEMEX, 1999.

Cabe señalar que uno de los renglones más importantes, es el de las gasolinas, ya que por ser sujeto de impuesto genera grandes ingresos al Gobierno Federal. Por lo anterior, dicho renglón, de 1990 al primer semestre del 2000, ha aportado en promedio aproximadamente 10 mil 365.8 mdp, lo que representa el 36.6% del total de las ventas internas.

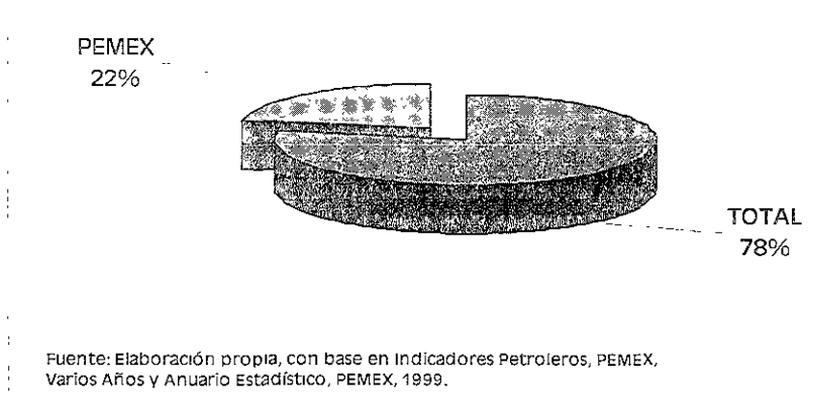
Como ya se ha señalado, PEMEX ocupa una posición privilegiada en el ámbito mundial, es por esto, que la empresa compra, vende, comercializa y transporta petróleo crudo, productos refinados, petroquímicos y otros productos en los mercados mundiales.

Es importante destacar, que el comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados desempeña un papel importante en el comercio exterior, ya que a través de las ventas externas participa con el 22.03% a la balanza comercial del país. (Ver Gráfica No. 2)



Gráfica No. 2.

**CONTRIBUCIÓN DE PEMEX AL COMERCIO EXTERIOR
(1990-2000)**



Cabe señalar, que de 1990 al mes de junio del 2000, las exportaciones petroleras han generado ingresos promedio de 8 mil 888.8 mdd, es decir, el 22.03 % del valor promedio del comercio exterior del país, que es de 45 mil 287.5 mdd (Ver Cuadro No. 4). Debido a lo anterior, se puede inferir, que la balanza comercial del país, tiene un cierto grado de dependencia de las ventas externas generadas por PEMEX.



Cuadro No. 4.

COMERCIO EXTERIOR DE PEMEX PARTICIPACIÓN EN LA BALANZA COMERCIAL 1990-2000 (MILLONES DE DÓLARES)							
AÑO	BALANZA COMERCIAL PEMEX			BALANZA COMERCIAL TOTAL ^b			
	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES ^a	SALDO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO	EXPORTACIONES DE PEMEX %
1990	10,027	952	9,075	26,950	31,090	-4,140	37.2
1991	8,195	1,225	6,970	26,855	39,184	-11,329	30.5
1992	8,422	1,532	6,890	27,516	48,193	-20,677	30.6
1993	7,459	1,446	6,013	30,033	48,924	-18,891	24.6
1994	7,518	1,486	6,052	34,613	58,880	-24,267	21.7
1995	8,401	1,206	7,195	48,439	46,274	2,165	17.3
1996	11,608	1,642	9,966	59,080	58,963	117	19.6
1997	11,210	2,666	8,544	65,266	73,476	-8,210	17.2
1998	7,141	2,232	4,909	64,376	82,816	-18,440	11.1
1999	9,914	2,666	7,248	72,538	91,566	-19,028	13.7
2000 ^c	7,880	2,082	5,798	42,496	53,244	-10,748	18.5
PROMEDIO	8883.6	1737.8	7150.8	45287.5	57419.1	-12131.6	22.03

^{a/} Solamente considera productos petrolíferos, gas natural y petroquímicos

^{b/} Excluye maquiladoras

^{c/} Cifras al mes de Junio del 2000.

Fuente: Indicadores Petroleros, PEMEX, Varios Años



2.5 Aportaciones de PEMEX en el sistema fiscal mexicano

PEMEX es una empresa que está sujeta a leyes especiales de impuestos, por lo que las aportaciones que realiza al sistema fiscal mexicano están basadas, principalmente, en los ingresos por la venta de petróleo y que no generan diferencias o impuestos diferidos.

En tal virtud, los ingresos que la paraestatal aporta al total de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal, están integrados por:

- ⊕ **Contribuciones.**- Son aquellas que están integradas por el Derecho sobre la Extracción de Petróleo, Impuesto a los Rendimientos Petroleros, Derechos sobre Hidrocarburos, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Contribuciones al Comercio Exterior, Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes y Otros Derechos.
- ⊕ **IEPS.**- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, el cual grava la venta de gasolinas, gas avión, diesel y gas natural de carburación que PEMEX-Refinación y PEMEX-Gas y Petroquímica-Básica efectúan a expendedores autorizados, los cuales venden directamente al consumidor final y los autoconsumos.
- ⊕ **IVA NETO.**- Es el monto que la paraestatal aporta a la SHCP por concepto del impuesto al valor agregado. Es decir, que cuando PEMEX adquiere bienes o servicios, sus proveedores le trasladan el IVA a la tasa que corresponde y hacen constar por separado del importe de la compra. Por otra parte, cuando PEMEX vende, traslada a sus clientes el IVA correspondiente. Por lo que la diferencia entre el IVA que se traslada al vender y al comprar constituye el IVA NETO.



Por lo anterior, a través de las Contribuciones, el IEPS y el IVA, PEMEX se ha convertido en una fuente constante de recursos del Estado, lo cual permite que se fortalezca la solvencia financiera del país. (Ver Cuadro No. 5)

Cuadro No. 5.

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL								
1990-2000								
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES 1990= 100)								
AÑO	TOTAL DE INGRESOS	INGRESOS PETROLEROS				INGRESOS NO PETROLEROS	INGRESOS NO PETROLEROS %	INGRESOS PETROLEROS %
		TOTAL	CONTRIBUCIONES	IEPS	IVA NETO			
1990	117,605	34,634	25,995	5,162	3,477	82,971	70.6	29.4
1991	144,802	34,333	25,275	5,514	3,545	110,468	76.3	23.7
1992	149,783	35,992	24,611	8,619	2,762	113,791	76.0	24.0
1993	125,281	33,938	22,529	8,617	2,792	91,343	72.9	27.1
1994	129,440	35,270	18,719	13,092	3,458	94,171	72.8	27.2
1995	126,118	44,546	32,450	7,783	4,313	81,571	64.7	35.3
1996	130,099	48,910	37,471	6,765	4,673	81,189	62.4	37.6
1997	138,346	49,860	35,686	9,447	4,727	88,486	64.0	36.0
1998	129,202	40,507	21,268	14,604	4,636	88,694	68.6	31.4
1999	136,891	42,472	19,898	17,617	4,956	94,419	69.0	31.0
2000^a	79,942	28,650	18,957	6,708	2,986	51,291	64.2	35.8
PROMEDIO							69.2	30.8

a/Datos al primer semestre del 2000

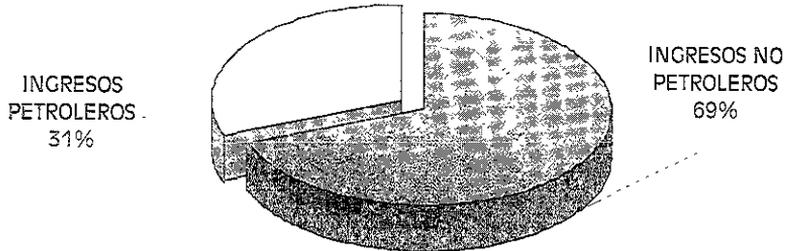
Fuente. Elaboración propia con base en Indicadores Petroleros, PEMEX, Varios Años y Anuario Estadístico, PEMEX, 1999

Como podemos observar, la industria petrolera desempeña un papel preponderante en las Finanzas Públicas, ya que de 1990 al primer semestre del 2000 la participación promedio de PEMEX en los ingresos del gobierno federal es de aproximadamente el 30.8%, por lo que se puede inferir el fuerte grado de dependencia de los ingresos presupuestales de los provenientes de los hidrocarburos. (Ver Gráfica No.3)



Gráfica No. 3.

**PARTICIPACIÓN DE PEMEX EN LOS
INGRESOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PÚBLICO
(1990-2000)**



Fuente: Elaboración propia con base en Indicadores Petroleros, PEMEX, Varios Años y Anuario Estadístico, PEMEX, 1999.



CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL Y EL MANEJO DE PEMEX

3.1 *La crisis económica de 1994 y 1995*

Sin lugar a duda, nuestra nación ha vivido momentos difíciles en lo económico, social y político. Pero, por otra parte, también ha experimentado periodos de notable crecimiento.

Por ello, es importante señalar, que de 1940 a aproximadamente 1973, México registró un crecimiento de 6% anual, lo cual, sustenta, de alguna manera, parte de la modernización de nuestro país.

A partir de esta etapa de auge, existen dos periodos, uno que va de 1974 a 1982, en el que se pretendien corregir o reorientar algunos de los elementos adoptados en la estrategia anterior, pero que originan las crisis cambiaria y política de 1976 y de 1982. Crisis financieras que se desarrollaron con tasas elevadas de crecimiento, las cuales, fueron volátiles, ya que, en gran parte, fueron impulsadas por el auge petrolero.

El segundo periodo que va de 1982 a 1995 estuvo caracterizado por ser de cambio estructural, pero, con estancamiento económico durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado y con un crecimiento económico notable durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari. En dicho lapso, se redoblaron los esfuerzos para reorientar la economía y ponerla a tono para competir en el mundo globalizado.



Lo anterior, también estuvo acompañado de recurrentes crisis financieras, sobre todo la de 1987 y la de 1994 y 1995. Esta última hizo evidentes las deficiencias de la sociedad mexicana del último cuarto de siglo. Esto se debe, a que fue gestándose tiempo antes de que estallara con fuerza a finales de 1994, siendo los principales detonadores de la crisis financiera la devaluación del tipo de cambio y el riesgo de insolvencia provocada por los 30 mil mdd en Tesobonos que los inversionistas ya no querían renovar.

Durante el primer semestre de 1994, la fuerte crisis política y el ambiente de inseguridad nacional que se vivía por problemas político-sociales como el conflicto armado de Chiapas y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu, influyeron en el ánimo de los inversionistas, principalmente en el de los extranjeros, generando tendencias negativas en el mercado accionario; así como fuertes repuntes del tipo de cambio por fugas de capitales y el predominio de las alzas en las tasas de interés.

Por otra parte, el insuficiente ahorro interno provocó que la inversión productiva careciera de dinamismo y que el crecimiento económico no fuera el deseado. Esta caída del ahorro interno, explica el bajo crecimiento que por muchos años ha afectado a la economía mexicana y es, sin lugar a duda, una de las razones fundamentales de la intensidad y la magnitud de la crisis.

La vulnerabilidad de la economía fue agudizada por dos factores, principalmente: el primero, fue la modificación realizada en la composición de la deuda interna, al sustituirse papel denominado en moneda nacional por deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera, en particular Tesobonos; el segundo, es que en el transcurso de 1994 los flujos de capital comenzaron a revertirse y el déficit en



cuenta corriente debió ser financiado parcialmente con las reservas internacionales.

La evidente falta de ahorro interno, inversión productiva y de crecimiento económico, generaron expectativas negativas en los inversionistas sobre el financiamiento del déficit en la cuenta corriente, el cual, ya no era sostenible.

Lo anterior provocó el retiro masivo de capitales externos, perdiéndose súbitamente todo acceso adicional a los recursos financieros antes disponibles. Ello hizo inevitable un ajuste cambiario, con los efectos correspondientes sobre la inflación y las tasas de interés.

La abrupta interrupción de los flujos de capital hacia nuestro país, que implicó una caída en la disponibilidad de recursos de cerca de 30 mil mdd, equivalente al 8 % del PIB, lo que significó una importante disminución en el ingreso nacional.

La devaluación del peso y el alza en las tasas de interés hicieron que las familias y empresas con créditos, enfrentaran un aumento sustancial en el servicio de su deuda. Lo anterior, se reflejó en una menor disponibilidad de recursos para ser destinados al consumo y la inversión. Por otra parte, el aumento en las tasas de interés internas ocasionó el encarecimiento del crédito para financiar capital de trabajo, incidiendo negativamente sobre la capacidad de producción de las empresas.

Como consecuencia del perfil de los vencimientos de la deuda pública y privada de corto plazo; en particular la denominada en moneda extranjera; la erosión de las reservas internacionales, y la falta de financiamiento, se tuvo el riesgo de caer en un estado de insolvencia absoluta, que habría resultado en un colapso tanto del sistema financiero como de la planta productiva del país.



3.2 *La política económica Zedillista*

Como sabemos "[...]la gestión del gobierno Zedillista se inició con una de las crisis más profundas presentadas en la economía del país en su etapa postrevolucionaria, padecida por la mayor parte de la población mexicana y reconocida incluso por el Banco de México como "la crisis más severa ocurrida desde la década de los años treinta" [...].³⁰

Al asumir la presidencia, Zedillo, señaló: "Aplicaremos una política económica orientada al bienestar familiar, comprometida con las personas y respetuosa del medio ambiente. Tendremos una economía más vigorosa, más equitativa y más atenta a conservar los equilibrios ecológicos".³¹

Desde el inicio de su gestión, los objetivos de su política fueron el abatimiento de la inflación y un crecimiento económico sostenido. Para lograr dichos objetivos, el "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" (PLANADE), se dividió en cinco capítulos generales:

- ☉ Soberanía;
- ☉ Por un Estado de Derecho y un país de leyes;
- ☉ Desarrollo democrático;
- ☉ Desarrollo social; y
- ☉ Crecimiento económico.

³⁰ Héctor R. Núñez Estrada, "Análisis y Evaluación de los Mercados Financieros en dos años de Gobierno Zedillista", Gestión y Estrategia No. 10, Edición de Aniversario Julio-Diciembre de 1996, Universidad Autónoma Metropolitana, URL: <http://azc.uam/gestión/numb/art3.html>.

³¹ "Palabras del Doctor Ernesto Zedillo al asumir la Presidencia", Revista "El Mercado de Valores", Nacional Financiera, Núm. 1, México, Enero de 1995, Pág. 5



Los lineamientos generales de la política económica Zedillista se encuentran inmersos en la consecución del objetivo estratégico fundamental del PLANADE, es decir, de la obtención de un crecimiento económico con una tasa anual de crecimiento superior al 5%.

Para lograr dicho objetivo, el gobierno federal emprendió una estrategia que a su vez evitara la recurrencia de crisis. Las principales líneas de acción fueron las siguientes:

- ⊖ Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, asignando un papel complementario al ahorro externo con el objeto de fomentar la inversión productiva;
- ⊖ Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica;
- ⊖ Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento;
- ⊖ Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico; y
- ⊖ Aplicar políticas sectoriales pertinentes.³²

Como podemos observar, el ahorro interno se estableció como la base primordial para lograr el crecimiento económico. No obstante lo anterior, para lograr el objetivo estratégico la política económica habría de realizar lo siguiente:

- ⊖ Una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión;
- ⊖ Promover el ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores;

³² "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", Revista "El Mercado de Valores", Nacional Financiera, Núm. 7, México, Julio de 1995, Págs. 18, 19, 20, 21 y 22



- ⊖ Fortalecer los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno;
- ⊖ Consolidar el ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, y de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficiencia social;
- ⊖ Utilizar, de manera prudente, el ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno;
- ⊖ Hacer que el sistema financiero impulse el ahorro y la inversión productiva;
- ⊖ Modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero y de los organismos supervisores;
- ⊖ Fortalecer los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social para lograr mejores servicios y para estimular el ahorro interno;
- ⊖ Consolidar el ahorro público mediante la racionalización del gasto corriente como en el fortalecimiento de fuentes de ingresos, para lograr la meta de crecimiento;
- ⊖ Mantener una estricta disciplina fiscal que permita que las finanzas públicas contribuyan con eficacia a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios;
- ⊖ Promover una política cambiaria que evite sistemáticamente una sobrevaluación del tipo de cambio real y al mismo tiempo, en combinación con otros instrumentos de política económica, coadyuve a la estabilización del nivel de precios;



- ⊖ Implantar una política monetaria que contribuya a la estabilidad en el nivel de precios y en el crecimiento económico, así como crear un clima de estabilidad y confianza que coadyuve a la generación de ahorro interno y a la inversión productiva;
- ⊖ Abatir la brecha entre el costo del empleo y la remuneración real del trabajador, reducción de los costos de transacción en el mercado laboral, promoción de la eficiencia en los mercados que producen insumos complementarios al trabajo y desregulación en beneficio de la actividad productiva;
- ⊖ Impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores del país para elevar progresivamente la productividad laboral;
- ⊖ Establecer mecanismos para cerrar la brecha tecnológica entre nuestro país y sus principales socios comerciales;
- ⊖ Desregular y fomentar de competencia interna y externa;
- ⊖ Promover el acceso de los productos mexicanos a los países con los que México ha celebrado acuerdos comerciales y buscar una mayor reciprocidad, por parte de otros países, a la apertura comercial de México; y
- ⊖ Promover la participación de la inversión privada en infraestructura dentro de los límites que marca la ley. El Plan contempla la participación del sector privado en ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, generación de energía eléctrica, carreteras, y almacenamiento, transporte y distribución de gas, entre otras.

Cabe señalar que los lineamientos y objetivos originales de la política económica para 1995 tuvieron que ser sustituidos, debido a la situación



que prevalecía en la economía. Por ello, los sectores obrero, campesino y empresarial, el gobierno federal y BANXICO concertaron el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), el cual sentó las bases de la política económica para dicho año. Dentro de sus objetivos primordiales destacan:

- ⊖ Evitar que la devaluación se tradujera en una espiral inflacionaria y en inestabilidad del tipo de cambio;
- ⊖ Lograr beneficios del movimiento cambiario en términos de mayor empleo y producción;
- ⊖ Propiciar mercados financieros ordenados que permitieran aminorar los sacrificios que el ajuste imponía y emprender un vigoroso crecimiento económico; e
- ⊖ Impulsar los cambios estructurales necesarios para que la economía aumente su productividad, preserve la planta productiva y el empleo y acelere la creación de fuentes de trabajo permanentes.³³

Quizá, "El cambio principal es que se renuncia a una paridad fija, o que oscila dentro de una banda, para acogerse a una flexible[...]"³⁴ Con lo anterior, BANXICO recuperó el dominio completo del crédito interno por una parte y, por otra, desapareció el tipo de cambio como ancla nominal del sistema.

No obstante lo anterior, con la finalidad de reforzar el AUSEE en el mes de marzo de 1995 se dio a conocer el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE). Cuyos objetivos fueron los de recuperar la estabilidad

³³ "Marco macroeconómico para 1995", Revista "El Mercado de Valores", Nacional Financiera, Núm. 2, México, Febrero de 1995, Pág. 12

³⁴ "Devaluación y Plan de Ajuste", Revista "Examen de la Situación Económica de México", Grupo Financiero Banamex Actual, Volumen LXXI, Números 830 y 831, México, Enero-Febrero de 1995, Pág. 15



financiera, fortalecer las finanzas públicas y el sector bancario; así como recobrar la confianza y sentar las bases para el crecimiento económico de largo plazo. Lo anterior a través de cuatro líneas complementarias de acción:

- ⊖ Un ajuste adicional de las finanzas públicas para elevar el ahorro interno;
- ⊖ Dar prioridad, mediante una política monetaria restrictiva, a la estabilización de los mercados financieros;
- ⊖ Otorgar atención especial a los problemas financieros; y
- ⊖ Proteger el empleo y desarrollar programas públicos orientados al desarrollo social.

Es importante señalar, que para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el gobierno federal, éste constituyó un Fondo de Estabilización de la Paridad (FEP) a través de la negociación de un paquete financiero con los Estados Unidos (E.U.) y los principales Organismos Financieros Internacionales (OFIS). De dicho paquete, destacan el Acuerdo de Crédito Contingente con el FMI, con apoyos por 17 mil 800 mdd, del Banco Internacional de Pagos se negociaron 10 mil mdd y con los E.U. se pactaron 20 mil mdd. Por otra parte, es importante señalar, que a partir del AUSEE se llevó a cabo el proceso de amortización de Tesobonos, el cual permitió la reducción del monto de 30 mil mdd que se tenía a 17 mil 900 mdd en marzo de 1995.³⁵

De acuerdo con lo anterior, el comportamiento esperado de las principales variables económicas a través de los diversos programas fue el siguiente:

³⁵ "Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica", Revista "El Mercado de Valores", Nacional Financiera, Núm. 4, México, Abril de 1995, Pág. 8



Cuadro No.6.

PREVISIONES MACROECONOMICAS PARA 1995				
VARIABLE	1994	PROGRAMA ORIGINAL	AUSEE	PARAUSEE
PIB				
CRECIMIENTO REAL (%)	3.5	4.0	1.5	-2.0
INFLACIÓN				
PROMEDIO (%)	7.0	5.4	15.9	30.6
ANUAL (%)	7.1	4.0	19.0	42.0
TIPO DE CAMBIO	3.3	4.0	4.5	6.0
DEFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE				
(MILLONES DE DÓLARES)	29.4	31.1	14.0	2.4
% DEL PIB	-7.9	-9.4	-4.2	-0.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos del AUSEE y PARAUSEE en "El Mercado de Valores" de Nacional Financiera, febrero de 1995, Pág. 14 y abril de 1995, Pág. 21.

Durante 1995, los programas de ajuste se vieron complementados con la aceleración y profundización de las medidas de cambio estructural, los cuales, tuvieron la finalidad de encaminar a la economía hacia un proceso de crecimiento sostenido que generase más y mejores empleos. Para lo cual se hicieron modificaciones en el Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y en el 28 constitucional en materia de telecomunicaciones, servicio ferroviario, transporte aéreo y gas.

La necesidad de generar expectativas favorables para la reactivación de la economía dio origen en octubre del 95 a la "Alianza para la Recuperación Económica" (ARE), la cual, fue pactada entre el gobierno mexicano y los sectores empresarial, campesino y obrero, con la finalidad de establecer los criterios bajo los cuales se desempeñaría la política económica durante 1996. La cual, en un contexto de finanzas públicas sanas y el seguimiento del régimen de libre flotación del tipo de cambio, tuvo como objetivo principal lograr el crecimiento, a través de tres vertientes:



- ⊖ Estimulando la inversión y el empleo a través de un paquete de estímulos fiscales;
- ⊖ Fortaleciendo los programas de saneamiento financiero, con el objetivo de aliviar ordenadamente el problema de endeudamiento de empresas y familias, lo que liberará recursos para la inversión y el consumo. Asimismo, los programas de saneamiento fueron dirigidos para que la banca pudiera liberar recursos que se canalicen al otorgamiento de nuevos créditos a las empresas; y
- ⊖ Avanzar en el proceso de cambio estructural, que contribuirá a que el crecimiento económico sea perdurable.³⁶

Debido a lo anterior, la estrategia económica del ARE estableció los siguientes objetivos en materia económica:

Cuadro No.7.

MARCO MACROECONÓMICO 1995-1996		
VARIABLE	1995	1996^e
PIB		
CRECIMIENTO REAL (%)	-6.0	3.0
INFLACIÓN		
ANUAL (%)	51.4	20.5
TIPO DE CAMBIO	6.3	7.5
DEFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE		
(MILLONES DE DÓLARES)	-215	-1,000
% DEL PIB	-0.10	-0.31

e/ estimado.

Fuente. "Criterios Generales de Política Económica para 1996" en "El Mercado de Valores", Nacional Financiera, Núm. 1, Enero de 1996, Pág. 8

³⁶ SHCP, "Criterios Generales de Política Económica para 1996", URL <http://www.shcp.gob.mx/leo/index.html>



En el último trimestre de 1996 se firmó la Alianza para el Crecimiento (AC) entre los sectores obrero, campesino y empresarial, el Gobierno Federal y BANXICO con los objetivos de impulsar la reactivación económica del país y abatir la inflación.

De acuerdo con la AC y a los Criterios Generales de Política Económica para 1997, los objetivos principales fueron:

- ⊖ Alcanzar una tasa real de crecimiento económico de 4%;
- ⊖ Lograr estabilidad macroeconómica caracterizada por una reducción en la inflación a 15%;
- ⊖ Dar continuidad en el compromiso de mantener finanzas públicas sanas;
- ⊖ Promover una evolución sostenible de las cuentas con el exterior y obtener un déficit en cuenta corriente de 1.2% del PIB;
- ⊖ Incrementar el nivel de vida de la población a través de mayores niveles de empleo, así como con la reforma al seguro social y programas integrales de combate a la pobreza; y
- ⊖ Aumentar los niveles de productividad y eficiencia, gracias a las políticas de cambio estructural y desregulación.³⁷

Las finanzas públicas fueron enfocadas a incrementar el ahorro interno y estimular la inversión productiva. Así, el objetivo de reducir la inflación con finanzas públicas sanas, se estableció para lograr un entorno económico de mayor estabilidad que contribuyera a la generación del ahorro interno y, al mismo tiempo, detonar la inversión productiva. Por su parte la política cambiaria y monetaria se mantuvo bajo el régimen

³⁷ "Criterios Generales de Política Económica", Revista "El Mercado de Valores", Nacional Financiera, Núm. 1, México, Enero de 1997, Págs. 3 y 4



de libre flotación, con la finalidad de coadyuvar a los objetivos de inflación y de crecimiento económico.

Es importante señalar, que en 1997 se dio seguimiento a las políticas de cambio estructural en los sectores de telecomunicaciones, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, hidrocarburos, petroquímica, gas natural y electricidad.

Durante 1997 se desarrolló el "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000" (PRONAFIDE), el cual planteó generar recursos suficientes con la finalidad de llegar a niveles de inversión superiores al 25% del PIB para el año 2000. Lo anterior, bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica que fortaleciera las fuentes internas de financiamiento. Para ello se establecieron las siguientes líneas de acción:

- ⊖ Promover el ahorro del sector privado;
- ⊖ Consolidar el ahorro público;
- ⊖ Aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno; y
- ⊖ Fortalecer y modernizar el sistema financiero.

Dichas medidas, fueron establecidas con la finalidad de crear y fortalecer de manera sostenida y permanente las fuentes de financiamiento internas; evitar la vulnerabilidad de la economía ante los flujos de recursos externos; perseverar en la generación de un ambiente macroeconómico estable; e incrementar el bienestar social.³⁸ No obstante lo anterior, el PRONAFIDE estableció el siguiente marco macroeconómico para el periodo 1997-2000:

³⁸ Presidencia de la República, "Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo 1997-2000", URL: <http://www.presidencia.gob.mx/pub/programas/pronafide/pronafide.html>



Cuadro No. 3.

MARCO MACROECONÓMICO 1996-2000						
VARIABLE	1996	1997 ^e	PRONAFIDE			
			1997	1998	1999	2000
PIB						
CRECIMIENTO REAL (%)	3.7	4.0	4.5	4.8	5.2	5.6
INFLACIÓN						
ANUAL (%)	26.2	15.0	15.0	12.5	10.0	7.5
TIPO DE CAMBIO	7.6	8.5	ND	ND	ND	ND
DEFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE						
(MILLONES DE DÓLARES)	-1,014	-4,300	-5,959	-9,146	-11,618	-15,339
% DEL PIB	-0.31	-1.18	-1.60	-2.20	-2.60	-3.20

e/ Estimado en los Criterios Generales de Política Económica para 1997.

ND: No Disponible

Fuente: "Criterios Generales de Política Económica para 1997" en "El Mercado de Valores" de Nacional Financiera, Núm. 1, Enero de 1997, Pág. 13 y SHCP, "Programa Nacional para el Financiamiento para el Desarrollo", URL: <http://www.shcp.gob.mx>.

La política económica para 1998, tuvo como objetivo el consolidar las bases de un proceso de crecimiento económico sostenido y que el mismo se convirtiera en una mejora de los ingresos reales y del bienestar de la población. De esta manera, los criterios generales de política económica establecieron los siguientes objetivos:

- ⊖ Crear las condiciones necesarias para que la expansión de la actividad productiva se traduzca en el mejoramiento del nivel de vida de la población; y
- ⊖ Continuar estableciendo bases sólidas para alcanzar un crecimiento sostenido de la actividad productiva y del empleo en el mediano plazo, en el contexto de una inflación baja.

En particular la estrategia para 1998 se propuso las siguientes metas:

- ⊖ Alcanzar un crecimiento del PIB de 5.2% real;
- ⊖ Mantener la tendencia positiva en el empleo;
- ⊖ Consolidar una trayectoria creciente en los salarios reales;



- ⊖ Consolidar la estabilización macroeconómica;
- ⊖ Fortalecer, por medio del gasto social, el combate a la pobreza y la inversión en capital humano; y
- ⊖ Profundizar la modernización del aparato productivo.³⁹

Los principales elementos que se tomaron en consideración para sentar las bases para el Crecimiento fueron: las exportaciones, la inversión pública y privada y el consumo privado.

Las finanzas se plantearon en un contexto de finanzas públicas ordenadas. Lo anterior, con una meta del déficit público de 1.25% del PIB. Por su parte, el tipo de cambio se mantuvo bajo el régimen cambiario de libre flotación adoptado desde el inicio de la administración de Zedillo.

Al igual que en años anteriores y con el propósito de aumentar la eficiencia del aparato productivo, se dio continuidad a las acciones de cambio estructural en sectores como telecomunicaciones, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, petroquímica, gas natural y electricidad.

El marco macroeconómico establecido dentro de los Criterios Generales de Política Económica para 1998 fue el siguiente:

³⁹ "Criterios Generales de Política Económica para 1998", Revista: El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 1, México, Enero de 1998, Págs. 22, 23 y 24



Cuadro No.9.

MARCO MACROECONÓMICO 1997-1998		
VARIABLE	1997	1998^e
PIB		
CRECIMIENTO REAL (%)	6.5	5.2
INFLACIÓN		
ANUAL (%)	15.5	12.0
TIPO DE CAMBIO	7.9	8.7
DEFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE		
(MILLONES DE DÓLARES)	-6,678	-10,800
% DEL PIB	-1.66	-2.49

e/ Estimado en los Criterios Generales de Política Económica para 1998

Fuente: "Criterios Generales de Política Económica para 1998" en "El Mercado de Valores" de Nacional Financiera, Núm. 1, Enero de 1998, Pág. 53.

Como hemos visto, uno de los propósitos centrales de la política económica de Zedillo ha sido la creación de condiciones perdurables para mejorar el nivel de vida de los mexicanos. Por ello, los objetivos de la política económica para 1999 fueron los siguientes:

- ⊖ Lograr el mayor crecimiento posible del ingreso y del empleo;
- ⊖ Reducir al máximo posible la inflación; y
- ⊖ Dotar a la economía de la fortaleza fiscal y financiera necesarias para evitar la recurrencia de las crisis económicas que han caracterizado los cambios de Administración.⁴⁰

Para lograr dichos objetivos, la estrategia económica para 1999 se planteó con la finalidad de:

⁴⁰ Criterios Generales de Política Económica para 1999, Revista Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 2, México, Febrero de 1999, Págs. 165-169



- ⊖ Mantener una sólida posición fiscal, debido a la restricción en la capacidad para financiarse del exterior;
- ⊖ Dar continuidad a las medidas de cambio estructural y de fortalecimiento de nuestras instituciones que permitan incrementar la eficiencia y la productividad de nuestra economía y que, por ende, favorezcan la inversión y el mejoramiento en los ingresos de los trabajadores;
- ⊖ Establecer como meta primordial de la política monetaria la reducción de la inflación⁴

La política fiscal para 1999 estableció el estricto compromiso gubernamental de mantener sanas las finanzas públicas ante la caída en el precio del crudo. Lo anterior bajo una meta deficitaria de 1.25% del PIB.

Por su parte, la política monetaria se diseñó con la finalidad de coadyuvar a la consecución de la meta inflacionaria. Por lo que el programa monetario fue elaborado a manera de que estuviera en condiciones de reaccionar a fenómenos fortuitos pudieran afectar las expectativas inflacionarias y a la postre, la evolución de la inflación.

Asimismo, se dio continuidad en las acciones de cambio estructural emprendidas en los últimos años, dando prioridad a la desincorporación de los aeropuertos, a la conclusión de la última etapa en ferrocarriles y en el avance de la incorporación de capital privado para el desarrollo de la industria petroquímica secundaria.

⁴ SHCP, "Criterios Generales de Política Económica para 1999", URL <http://www.shcp.gob.mx/ieo/index.html>



Asimismo, con base en la estrategia y lineamientos de política económica descritos anteriormente, se propusieron las siguientes metas para el periodo 1999-2000:

Cuadro No.10.

MARCO MACROECONÓMICO 1998-2000			
VARIABLE	1998	1999^e	2000^e
PIB			
CRECIMIENTO REAL (%)	4.8	3.0	5.0
INFLACIÓN			
ANUAL (%)	18.6	17.8	10.0
TIPO DE CAMBIO	9.9	9.2	12.0
DEFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE			
(MILLONES DE DÓLARES)	-15,726	-14,690	-14,532
% DEL PIB	-3.80	-3.50	-3.20

e/ Estimado en los Criterios Generales de Política Económica para 1999.

Fuente: "Criterios Generales de Política Económica para 1999" en "El Mercado de Valores" de Nacional Financiera, Núm. 1, Enero de 1999, Pág. 63.

La política económica del año 2000, se planteó con la finalidad de incrementar permanentemente el nivel de bienestar de la sociedad. De esta forma, los principales objetivos este año son:

- ⊖ Propiciar la mayor expansión posible de la actividad productiva y del empleo;
- ⊖ Perseverar en el esfuerzo de reducción sostenible de la inflación;
- ⊖ Canalizar mayores recursos al gasto social; y

ESTEA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA



- ⊖ Continuar dotando a la economía de la fortaleza fiscal y financiera necesarias para evitar una crisis como las que México ha sufrido en los últimos cuatro cambios de Administración.⁴²

Para lograr dichos objetivos, la estrategia económica del 2000 ha puesto principal interés en:

- ⊖ La solidez de las finanzas públicas
- ⊖ En los avances en el cambio estructural, de mejoramiento del marco regulatorio y de fortalecimiento de nuestras instituciones.
- ⊖ Implementar una política monetaria consecuente con el objetivo de reducir la inflación.⁴³

La política fiscal, se planteó con la finalidad de preservar la fortaleza de las finanzas públicas, las cuales se han convertido en un elemento fundamental para reducir el impacto de los choques externos y propiciar un crecimiento sostenido de la actividad productiva y del empleo. Este compromiso cobra particular relevancia en vista del cambio de Administración, por lo que el déficit del sector público previsto para el año 2000 es equivalente a 1.0 por ciento del PIB.

Por su parte, la política monetaria planteada, establece que el objetivo primordial en el 2000 es el coadyuvar a la consecución de una tasa de inflación que no exceda 10 por ciento. Para lograr este fin, el Banco de México ha determinado que preservará la política monetaria congruente con la reducción de la inflación, y permanecerá alerta para responder oportunamente a eventos inesperados que pudiesen incidir

⁴² "Criterios Generales de Política Económica para el año 2000", Revista El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 1, México, Enero del 2000, Pág. 50.

⁴³ SHCP, "Criterios Generales de Política Económica para el año 2000", URL <http://www.shcp.gob.mx/ieo/index.html>



negativamente sobre las expectativas inflacionarias y el crecimiento del nivel de precios.

Asimismo, durante el año 2000, la política de cambio estructural se centrará en los siguientes objetivos:

- ⊖ Avanzar en el proceso de apertura a la inversión privada en actividades previamente reservadas al Estado; y
- ⊖ Fortalecer el marco jurídico del sistema financiero, con base en una estrategia dirigida a contribuir a que el crédito fluya hacia las actividades productivas y de consumo con mayor oportunidad y menores márgenes, para así apoyar el crecimiento de la economía.

Con base en estrategia y lineamientos de política económica para el 2000, las metas macroeconómicas para dicho año son:

Cuadro No.11.

MARCO MACROECONÓMICO 1999-2000		
VARIABLE	1999	2000^e
PIB		
CRECIMIENTO REAL (%)	3.4	4.5
INFLACIÓN		
ANUAL (%)	12.9	10.0
TIPO DE CAMBIO	9.6	10.4
DEFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE		
(MILLONES DE DÓLARES)	-13,009	-15,408
% DEL PIB	-2.80	-3.10

e/ Estimado en los Criterios Generales de Política Económica para el 2000

Fuente. "Criterios Generales de Política Económica para el año 2000" en "El Mercado de Valores" de Nacional Financiera, Núm. 1, Enero de 2000, Pág. 58.



3.3 Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000 y 2000-2001 (Blindaje Financiero)

La estrategia económica de la administración Zedillista se ha caracterizado por tener un firme compromiso con la disciplina fiscal y con el cumplimiento de los objetivos de crecimiento e inflación, logrando superar la recesión de 1995.

De esta manera, la economía mexicana logró entre 1996-1997 un crecimiento anual promedio del PIB del 6%, en tanto que el PIB per cápita recuperó el nivel que tenía antes de la crisis. Por su parte, la inflación, que alcanzó 52% durante 1995, se redujo a 15.7% en 1997.

Por otra parte, el crecimiento del empleo y de los salarios reales condujeron a una recuperación del consumo privado desde principios de 1997. La confianza se vio enriquecida por la estricta disciplina fiscal, que logró aumentar el superávit primario del 2% del PIB en 1994 a un promedio de 4% en el período 1995-1997. El sólido desempeño fiscal reflejó una importante reducción en los gastos distintos a pagos de intereses, una recuperación de los ingresos tributarios y un aumento en el precio del petróleo. Asimismo, en el contexto de un régimen de tipo de cambio flexible, la política monetaria resultó exitosa para reducir la inflación y las tasas de interés.

Durante el primer semestre de 1998, la recuperación económica continuó, pero la incertidumbre que afectó a los mercados internacionales de capital en los meses subsecuentes y la caída de los precios del petróleo, se tradujeron en una reducción en el ritmo de



crecimiento de la economía hacia finales del año, lo cual tuvo efectos negativos sobre los mercados financieros mexicanos. Durante 1998, las tasas de interés de corto plazo aumentaron en 1,300 puntos base hasta llegar a 34%. Por su parte, el peso sufrió una depreciación frente al dólar de E.U. en aproximadamente 22%.

Cabe señalar, que la mayoría de los países denominados emergentes, incluido México, sufrieron un clima de incertidumbre por parte de inversionistas, reflejándose en un pronunciado incremento en los diferenciales de tasas en las colocaciones internacionales de bonos. En el cuarto trimestre de 1998, al mejorar las condiciones en los mercados internacionales de capital, las tasas en bonos emitidos en el exterior y las tasas de interés internas cayeron, al tiempo que el peso se apreció. Pero, dichas tendencias se revirtieron brevemente como consecuencia de la crisis en Brasil. Sin embargo, los fundamentos de la economía mexicana y la pronta respuesta de política económica, el efecto de dicha crisis se redujo.

Así, a principios de 1999, el peso se ha apreciado y las tasas de interés han reiniciado su tendencia a la baja. Por su parte la actividad económica continuó mostrando un ritmo vigoroso de crecimiento, registrándose un crecimiento de 4.8% en 1998 y 3.7% en 1999. La desaceleración ocurrida a finales del 98 puede ser atribuible a una reducción significativa en el crecimiento de la inversión y el consumo, asociada al incremento en las tasas de interés y al deterioro en los términos de intercambio. La inflación anual a fines de 1998 fue de 18.6% (comparada con un objetivo de inflación original de 12%) y para 1999 se colocó en 12.3%.

Para enfrentar la presión que provocó la pronunciada caída en los precios internacionales del petróleo sobre las finanzas públicas, el



gobierno efectuó tres recortes al gasto programable durante 1998 por un monto de 0.8 puntos porcentuales del PIB, al tiempo que se protegió el gasto social. Como resultado, se cumplió con la meta original para el déficit presupuestal para 1998 de 1.25% del PIB. BANXICO respondió a la crisis financiera restringiendo la política monetaria en varias ocasiones para mantener el control sobre la inflación. Así, las tasas de interés reales alcanzaron un nivel de alrededor de 19.80% y 24.76% en 1998 y 1999, respectivamente.

Con base en índices de precios al consumidor, el peso se depreció en 50% en términos reales efectivos durante 1995. A partir del año siguiente, se observó una apreciación acumulada de 25% hasta finales de 1998. Por su parte, con base en los costos unitarios de la mano de obra, el peso registró una considerable depreciación real efectiva en 1995 y sólo una apreciación marginal en los años siguientes.

El déficit de cuenta corriente, que se redujo del 7.1% del PIB en 1994 a menos del 1% en el período 1995-1996, se incrementó gradualmente hasta llegar a 3.8% en 1998 y para 1999 este fue de 2.8%. (Ver Cuadro No.12)

Cuadro No. 12.

VARIABLES MACROECONÓMICAS 1994-1999						
VARIABLE	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB						
CRECIMIENTO REAL (%)	4.4	-6.2	5.2	6.8	4.8	3.7
INFLACIÓN						
ANUAL (%)	7.1	52.0	27.7	15.7	18.6	12.3
TIPO DE CAMBIO	5.33	7.64	7.85	8.08	9.86	9.51
CETES A 28 DÍAS	14.10	48.44	31.39	19.80	24.76	20.64
DEFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE (MILLONES DE DOLARES)	-28,715	-1,576	-2,330	-7,448	-15,726	-14,013
% DEL PIB	-7.90	-0.10	-1.31	-1.66	-3.80	-2.80

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banxico, Indicadores Económicos, Varios años



Es importante señalar que en 1999, para consolidar los logros alcanzados hasta 1998, el gobierno mexicano en conjunto con los principales OFIS concertó el "Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000",⁴⁴ el cual fue diseñado con el objetivo de garantizar la estabilidad de la economía mexicana durante el período transexenal.

Así, con la formalización del Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000, México concretó un crédito global por 23 mil 700 mdd con lo que se concluyeron los trabajos de refinanciamiento de la deuda externa pública del sexenio Zedillista. Dicho monto se integró de la siguiente forma:

- ⊖ Con el FMI se acordaron 4 mil 200 mdd al amparo de un Acuerdo de Derecho de Giro ("Stand-By Arrangement"). Dicho monto tiene una vigencia de 17 meses a pagarse entre los años 2003 y 2006 y equivale a 120% de la cuota de nuestro país con ese organismo y permitirá que del total de los vencimientos pendientes con el mismo (5 mil 900 mdd), más de dos terceras partes sean pagadas entre los años 2003 y 2005;
- ⊖ Del programa de préstamos del BM a México durante el periodo 1999-2001 se acordaron 5 mil 200 mdd. Recursos, que serán destinados al financiamiento de programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos de menores ingresos y para apoyar las medidas encaminadas a preservar la estabilidad económica;
- ⊖ Para el periodo 1999-2001 se obtuvieron 3 mil 500 mdd dentro del marco del programa de préstamos del BID a nuestro país. Recursos que estarán destinados principalmente a programas de apoyo al desarrollo financiero e institucional de los Estados y Municipios, así

⁴⁴ SHCP, "Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000", URL <http://www.shcp.gob.mx/docs/990615.html>



como para programas sociales y de infraestructura en los sectores productivos;

- ⊖ Por parte del EXIMBANK de los Estados Unidos en forma de líneas de carácter comercial para financiar importaciones de bienes y servicios provenientes de ese país se obtuvieron 4 mil mdd; y
- ⊖ Adicionalmente a estos recursos y con la renovación del Tratado de Libre Comercio se aseguró una disponibilidad de 6 mil 800 mdd, monto otorgado a BANXICO por la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y el Banco Central de Canadá para fortalecer el programa económico en caso de presentarse un evento de naturaleza contingente.

Es importante señalar, que las acciones del Programa, se encaminaron a fortalecer el aspecto financiero de la economía mexicana, en virtud de que con ellas se reduce la vulnerabilidad de la misma a fenómenos fortuitos tanto en el entorno internacional como en el nacional. Lo anterior, tuvo como objetivo, el que los inversionistas tuvieran una percepción positiva acerca del futuro de nuestro país.

Así, con el programa de refinanciamiento de las obligaciones gubernamentales con el exterior se dio continuidad al manejo prudente y oportuno de las políticas fiscal y monetaria, así como en el avance del programa de reforma estructural. Lo anterior, para que nuestra economía cuente con la capacidad y flexibilidad necesarias para mantener una tendencia de crecimiento sostenido, creación de empleos y menor inflación.

De esta manera, el Programa Económico de Mediano Plazo (1999-2000) planteó como objetivo consolidar los avances obtenidos en el periodo 1995-1998 y establecer las bases para alcanzar un crecimiento sostenible,



crear más y mejores empleos y abatir la inflación, por lo que estableció el siguiente marco macroeconómico:

Cuadro No.13.

BLINDAJE FINANCIERO			
METAS MACROECONÓMICAS 1999-2000			
CONCEPTO	1999^e	1999	2000^e
CRECIMIENTO REAL (%)	3.0	3.7	5.0
INFLACIÓN (FIN DE PERIODO %)	13.0	12.3	10.0
CUENTA CORRIENTE (% DEL PIB)	-2.2	-2.8	-3.2

e/ estimado

Fuente: SHCP y BANXICO.

Para lograr dichas metas, la estrategia económica de mediano plazo hizo énfasis en la consolidación fiscal y la estabilidad macroeconómica, lo anterior en un contexto de un régimen cambiario flexible y reformas estructurales para promover el ahorro interno e incrementar la eficiencia del aparato productivo.

Por otra parte, la finalidad de la política fiscal ha sido consolidar la estabilidad de la macroeconomía y elevar los niveles de ahorro e inversión. Cabe señalar, que uno de los objetivos principales del programa y, en general de la política económica de Zedillo, ha sido reducir la dependencia presupuestal de los ingresos petroleros, lo cual hace débil al sistema impositivo.

Por su parte BANXICO, ha dado continuidad a la política monetaria restrictiva, ya que su objetivo primordial ha sido la reducción de la inflación. Lo cual, es condición necesaria para lograr mayores niveles de ahorro doméstico e inversión, así como un decremento gradual en las tasas de interés.

Es importante precisar, que los factores han permitido que la economía mexicana tenga cierta fortaleza son:



- ⊖ Haber mantenido finanzas públicas sanas, las cuales se han convertido en el eje central de la política económica y en un factor determinante para el ahorro interno;
- ⊖ Mantener un sistema cambiario de libre flotación, el cual ha permitido absorber los choques externos y con menores costos, evitando desequilibrios en las cuentas externas;
- ⊖ Sostener un déficit en cuenta corriente congruente con la disponibilidad de ahorro externo de largo plazo;
- ⊖ Impulsar el fortalecimiento del ahorro interno, convirtiéndolo en la fuente principal del financiamiento de la inversión productiva;
- ⊖ Conclusión exitosa del programa de refinanciamiento de la deuda pública externa para el periodo 1999-2000; y
- ⊖ Lograr un nivel de reservas internacionales por encima de los 30 mil mdd.

No obstante lo anterior, es importante señalar que del primer programa se han realizado 7 desembolsos por 6 mil 203 mdd, es decir, 4 mil 153 mdd del FMI, 1 mil 100 mdd del BM y 950 mdd del BID. (Ver Cuadro No. 14)

Cuadro No. 14.

DESEMBOLSOS REALIZADOS DEL BLINDAJE FINANCIERO 1999-2000	
INSTITUCIÓN	MONTO (MILLONES DE DÓLARES)
Acuerdo de Derecho de Giro con el FMI	4,153
Programa de Crédito del Banco Mundial	1,100
Programa de Crédito del BID	950
TOTAL	6,203

Fuente. Elaboración propia con base en datos de "El Financiero" del 23 de marzo del 2000



Cabe señalar, que en julio del 2000, la SHCP reforzó y amplió el "Blindaje Financiero 1999-2000", para dar lugar al "Programa de Fortalecimiento Financiero 2000-2001",⁴⁵ cuya finalidad es la de contribuir a fortalecer la capacidad de las finanzas públicas y de la economía en general para hacer frente a fenómenos fortuitos en los mercados financieros internacionales; por otra parte, el programa prevé una mayor asignación de recursos a los programas de gasto social e inversión en proyectos de infraestructura.

Para lograr dichos objetivos, se renovaron los diversos compromisos crediticios con los diversos OFIS y se extendió la vigencia del Acuerdo Marco de América del Norte para lograr un total de 26 mil 440 mdd (Ver cuadro No. 15), dicho monto tiene como objetivo el asegurar la disponibilidad de financiamiento y el pago puntual de las obligaciones con el exterior durante 2000-2001, aún en caso de presentarse alguna contingencia en los mercados.

Cuadro No.15.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO		
MILLONES DE DÓLARES*		
INSTITUCIÓN	1999-2000	2000-2001
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	4,200	1,540
BANCO MUNDIAL	5,200	6,000
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	3,500	4,200
EXIMBANK	4,000	8,000
ACUERDO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL TLC	6,800	6,700
TOTAL	23,700	26,440

Fuente. SHCP.

Como podemos observar el Programa de Fortalecimiento Financiero 2000-2001 incluye la participación del FMI con recursos por 1 mil 540

⁴⁵ SHCP, "Programa de Fortalecimiento Financiero 2000-2001", URL: <http://www.shcp.gob.mx/difusion/boletines2.html>



mdd, el BM con un monto de 6 mil mdd, disponibles para la atención de programas de beneficio social; modernización y rehabilitación de la infraestructura de comunicaciones y transportes; así como en el mejoramiento de la productividad agrícola; financiamiento de programas de vivienda; consolidación del sector financiero; y desarrollo de los estados y municipios del país.

Por su parte, los recursos provenientes del BID suman 4 mil 200 mdd, los cuales, habrán de ser destinado en el financiamiento de proyectos que favorezcan a la población de menores ingresos, a la capacitación laboral y al desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Adicionalmente, se apoyarán con estos recursos proyectos de vivienda y de inversión estatal y municipal, así como programas de fortalecimiento del sector financiero.

Adicionalmente a estos recursos, el gobierno mexicano extendió la vigencia del Acuerdo Marco de América del Norte hasta el 31 de diciembre del 2001. Dicho acuerdo, es por un monto de 6 mil 700 mdd, integrado por líneas bilaterales de crédito acordadas entre el BANXICO y la Reserva Federal, el Departamento del Tesoro de los E.U. (3 mil mdd respectivamente), así como con el Banco Central de Canadá (1 mil mdd canadienses, aproximadamente 700 mdd de E.U.).

El segundo conjunto de acciones que forman parte de este Programa está encaminado a lograr una reducción del saldo de la deuda pública externa por 6 mil 670 mdd y un mejoramiento en el perfil de vencimientos, particularmente para los años 2000 al 2003.

Cabe señalar, que el Gobierno Federal acordó que el Acuerdo de Derecho de Giro (Stand-By) suscrito con el FMI en 1999 se transformará en un "Acuerdo Precautorio". Ello significa que las autoridades del país



expresan su intención de no girar en lo que resta del año los recursos disponibles conforme al Acuerdo anterior y que representan 1 mil 163.7 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG's), cifra equivalentes a 1 mil 536 mdd; estos recursos ahora forman parte del Programa de Fortalecimiento Financiero como se señaló anteriormente.

De esta manera, se prevé que el "Programa de Fortalecimiento Financiero 2000-2001" constituya un paso decisivo en la consolidación de la confianza en la fortaleza de las finanzas públicas y en la capacidad del Gobierno Federal para cumplir oportuna y cabalmente los compromisos con el exterior y, por otra parte, contribuya a sustentar la confianza en la economía mexicana, lo cual se traduzca en altas tasas de crecimiento, reducción de la inflación y mejores empleos. Lo anterior, con la finalidad de garantizar que la transición sexenal tendrá lugar sin crisis económica, dejando a la próxima Administración más fortalecida en materia de deuda pública externa y de finanzas públicas. Ello contribuirá a garantizar la estabilidad económica del país en el futuro.



3.4 El manejo de la industria petrolera

Por un largo periodo, la política energética de México estuvo encaminada a procurar la autosuficiencia en el suministro de energéticos. Sin embargo, con la apertura y, en general, con la globalización económica, los lineamientos de política económica y energética se han dirigido hacia una reestructuración del sector. Lo anterior, con la finalidad de obtener un aprovechamiento óptimo de los recursos naturales del país y asegurar la suficiencia en el abasto energético con un menor costo para el país.

Quizá, uno de los elementos fundamentales, ha sido la redefinición del papel del Estado en la economía, ya que se han abierto los caminos para que los inversionistas tanto privados como nacionales tengan acceso a dicho sector, sin menoscabo de los principios constitucionales referidos al sector energía en el capítulo anterior.

Como hemos visto, por disposición constitucional los hidrocarburos son recursos cuyo dominio directo corresponde a la nación. Por lo tanto son facultades exclusivas del Estado las áreas estratégicas de explotación de hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales, energía nuclear y electricidad que tengan por objeto la prestación de servicio público, lo cual se lleva a cabo en los términos que establecen las leyes reglamentarias.

Bajo este contexto, la industria petrolera durante la administración de Zedillo se ha manejado bajo los criterios establecidos en el PLANADE 1995-2000 y en el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000. Ambos, con la finalidad de mantener o superar



la posición de la empresa entre las mejores compañías petroleras internacionales; así como de fortalecer los programas de seguridad industrial; contribuir a preservar el medio ambiente; satisfacer la demanda interna y contribuir al desarrollo económico de México.

En general, el PLANADE 1995-2000, establece cambios profundos en las empresas del sector energético. Por ello, es que PEMEX se encuentra inmersa en un proceso de modernización que coadyuve al cambio estructural de nuestro país. Debido a lo anterior, los principales objetivos establecidos dentro del plan para la industria petrolera fueron los siguientes:

- ⊖ Fortalecer la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de PEMEX;
- ⊖ Concentrar el esfuerzo de la empresa en las actividades de exploración y producción primaria;
- ⊖ Ampliar la plataforma petrolera;
- ⊖ Tomar acciones para que el suministro de combustibles industriales sea rápido, confiable, a precios competitivos y en las cantidades requeridas por los productores nacionales;
- ⊖ Dentro de los límites de la ley, se fomentar la competencia el sector privado;
- ⊖ Promover la participación privada en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural;
- ⊖ Hacer que los bienes y servicios producidos por el sector energético alcancen progresivamente estándares de calidad comparables a los internacionales y cumplir con la normatividad ecológica; y



- ⊖ En cuanto a las áreas de participación reservada al Estado, el objetivo fue maximizar el beneficio para el país como un todo, no sólo la contribución al fisco y a las finanzas públicas.⁴⁶

Por otra parte, con base en los lineamientos antes señalados, el objetivo general del Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000 ha sido el "Fortalecer al sector energético nacional, a fin de aumentar su aportación a un desarrollo económico y social vigoroso, sustentable y equitativo, garantizando la rectoría del Estado en la materia y, por esa vía, contribuir a crear un México más próspero y soberano".⁴⁷ Asimismo, el programa estableció los siguientes objetivos específicos:

- ⊖ Propiciar una expansión rápida y eficiente del sector, mediante el fortalecimiento de las empresas públicas que lo integran, contribuyendo a la generación de divisas por exportaciones y a la inversión privada, nacional y extranjera directa;
- ⊖ Contribuir a la competitividad global de la planta productiva, por medio de la provisión de bienes y servicios con estándares de cobertura, calidad y precio comparables a los internacionales, cumpliendo con la normatividad en materia ambiental y de seguridad operativa;
- ⊖ Aprovechar la ventaja relativa de México en materia energética, sobre todo de hidrocarburos, para mejorar el posicionamiento estratégico del país en los mercados internacionales;
- ⊖ Contribuir a un desarrollo regional más equilibrado;

⁴⁶ SHCP, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", URL: http://www.shcp.gob.mx/ieo/204_153.24_45/PND.html

⁴⁷Secretaría de Energía, "Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector Energía 1995-2000", México, Febrero 12 de 1996, Pág. 22



- ⊖ Propiciar el adecuado desenvolvimiento de las empresas públicas del sector, en especial de PEMEX, CFE y Luz y Fuerza del Centro para que contribuyan más al desarrollo nacional en su conjunto;
- ⊖ Promover el ahorro y uso eficiente de energía, tanto en las entidades del sector como en el conjunto de la planta productiva y de la sociedad;
- ⊖ Propiciar un mayor desarrollo de las actividades económicas directamente relacionadas con el sector; y
- ⊖ Mejorar las condiciones de trabajo de quienes laboran en el sector, mediante el impulso a la productividad.⁴⁶

Cabe señalar, que para lograr dichos objetivos las principales líneas de acción que se emprendieron fueron las siguientes:

- ⊖ Asignar una mayor inversión pública a las actividades reservadas al Estado;
- ⊖ El fortalecimiento de la industria petrolera parte del principio de que PEMEX y sus organismos subsidiarios se concentren en las actividades de exploración, producción, refinación y procesamiento; en las de transporte, almacenamiento y distribución inherentes a las primeras; y en las ventas de primera mano de petróleo, refinados, gas y derivados susceptibles de servir como materias primas industriales básicas o pertenecientes a la petroquímica básica;
- ⊖ En materia de hidrocarburos, concentrar la inversión pública en proyectos de alto rendimiento, para incrementar la producción con

⁴⁶ Secretaría de Energía, Op. Cit, Págs 23-28.



un enfoque integral de desarrollo, que incluya producción primaria, refinación, procesamiento y petroquímica básica;

- ⊖ Desarrollar las reservas de hidrocarburos a un ritmo mayor que el actual, congruente con la capacidad de la economía para aprovechar eficientemente los recursos que resulten, en un horizonte de largo plazo, y congruente con el propósito de garantizar la seguridad energética del país;
- ⊖ Maximizar el valor económico de los yacimientos mexicanos de hidrocarburos, a partir de cuatro ejes básicos de acción:
 - Aplicación eficiente de los recursos de inversión,
 - Modernización de la estructura organizativa,
 - Reducción de restricciones tecnológicas y de recursos humanos, y
 - Mejoras de la eficiencia operativa;
- ⊖ Fomentar, dentro de los límites que establece la ley, la participación del sector privado, principalmente:
 - Promover una participación activa en el transporte, almacenamiento y distribución del gas natural;
- ⊖ Desincorporar los activos públicos de la petroquímica secundaria buscando:
 - Fomentar el desarrollo de una industria petroquímica globalmente competitiva y de escala mundial,
 - Promover inversiones complementarias en la industria química del país, estimulando su crecimiento, modernización y creación de empleo,
 - Disponer de recursos tecnológicos y de inversión para superar rezagos y asegurar el crecimiento sostenido de la industria.



- Aprovechar las ventajas estructurales de México en materia petroquímica, y
- Asignar de manera más eficiente los recursos de que dispone PEMEX;
- ⊖ Continuar la reestructuración de PEMEX, CFE y LFC, a fin de convertirlas en empresas públicas más modernas y eficientes, que se encuentren en condiciones de competir a nivel internacional;
- ⊖ Fortalecer la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de PEMEX, con el propósito de apoyar el crecimiento y la creación de empleos en la economía;
- ⊖ Elaborar una política comercial integral de PEMEX, que desarrolle nuevos canales de distribución y optimice la mezcla de productos vendidos;
- ⊖ Coadyuvar a una operación más competitiva de la industria petrolera, mediante el suministro de paquetes de ingeniería básica, servicios tecnológicos, asistencia técnica y estudios sobre el uso de procesos más rentables;
- ⊖ Propiciar que el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) se consolide como un soporte de excelencia en investigación, desarrollo tecnológico y servicios especializados para la explotación de los yacimientos petroleros nacionales, la refinación de petróleo, el procesamiento de gas natural y la petroquímica;
- ⊖ Establecer una política de precios y tarifas que permita la adecuada capitalización del sector;
- ⊖ A fin de no afectar la capacidad financiera de los organismos que operan en el sector, es indispensable limitar los subsidios sólo a



aquellos que el Gobierno Federal decida otorgar de manera explícita, asegurando siempre que sus beneficios lleguen a sus destinatarios objetivos;

- ⊖ Consolidar la estrategia de precios de transferencia en PEMEX, basados en costos de oportunidad internacionales, que permiten evaluar el desempeño de sus subsidiarias y conocer, de manera más precisa la competitividad internacional del organismo;
- ⊖ Mejorar la relación calidad/precio de los productos y servicios, satisfacer la demanda de energéticos y cumplir las normas técnicas, ambientales y de seguridad aplicables;
- ⊖ Reducir costos de operación asociados con ineficiencias operativas;
- ⊖ Promover la participación de inversionistas privados en la distribución de gas natural y de gas LP, a fin de aumentar las opciones para los usuarios;
- ⊖ Actualizar los estándares de calidad y servicios, así como fortalecer los mecanismos de vigilancia y control de su cumplimiento;
- ⊖ Empezar acciones para contribuir al logro de los objetivos en materia de protección al ambiente, para mejorar la protección al ambiente, por medio de la prevención, control y reducción de emisiones contaminantes, así como de los impactos derivados de la construcción y operación de las instalaciones;



- ⊖ Normar y supervisar, en materia de seguridad, las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas realizadas por particulares;
- ⊖ Orientar la regulación energética hacia mecanismos que favorezcan condiciones de competencia en el mercado;
- ⊖ Desarrollar un marco regulatorio transparente, flexible y eficiente, que aliente la inversión productiva mediante la creación de un contexto de estabilidad y certidumbre;
- ⊖ Fomentar la inversión privada en infraestructura energética, propiciando la generación de empleos en la industria y los servicios;
- ⊖ Diferenciar las funciones del Estado como propietario, operador y regulador;
- ⊖ Consolidar institucionalmente a la Comisión Reguladora de Energía, a fin de que su labor de certidumbre a los inversionistas y garantice condiciones equitativas para los operadores públicos y privados;
- ⊖ Mantener y, eventualmente, aumentar la exportación de hidrocarburos, en función de las condiciones de los mercados nacional e internacionales, así como de consideraciones acerca de la explotación racional de los recursos no renovables en el largo plazo;
- ⊖ Asegurar la expansión y diversificación por producto y región de las exportaciones, así como garantizar el suministro de las importaciones;
- ⊖ Contribuir a optimizar el sistema nacional de refinación, por medio de operaciones de comercio exterior de productos petroleros, al mismo



tiempo que se amplían las opciones de refinación y exportación, mediante coinversiones y alianzas estratégicas con empresas del exterior;

- ⊖ Continuar la desconcentración geográfica de las actividades de PEMEX y CFE;
- ⊖ Procurar que los programas de inversión en infraestructura de las entidades paraestatales, se vinculen con las necesidades regionales de desarrollo (centrales eléctricas, subestaciones, líneas de transmisión, ductos de recolección, caminos de penetración, etc.);
- ⊖ Favorecer aquellos proyectos energéticos que tengan un mayor impacto positivo en términos de desarrollo regional;
- ⊖ Fortalecer los órganos de gobierno de las entidades del sector;
- ⊖ Ampliar sustancialmente la autonomía de gestión de las entidades del sector, por medio de una desregulación que elimine controles administrativos y requisitos obsoletos de su relación con las autoridades;
- ⊖ Revisar y reformar, de manera oportuna y adecuada, la normatividad presupuestal que se aplica a las empresas públicas del sector;
- ⊖ Proponer ajustes al régimen impositivo al que están sujetas las empresas del sector, de manera que sea predecible, no afecte su adecuada capitalización y permita que éstas sean competitivas a nivel internacional;
- ⊖ Proseguir los programas de reestructuración operativa, administrativa y financiera; y



- ⊖ Promover el ahorro y uso eficiente de energía, propiciar un mayor desarrollo de las actividades directamente relacionadas con el sector y mejorar las condiciones de trabajo de quienes laboran en el sector, mediante el impulso a la productividad.



3.5 Planeación y uso de los recursos petroleros.

Sin lugar a duda, uno de los más importantes criterios de política económica es el precio del petróleo. Esto se debe a que en el proceso de planeación, programación y presupuestación del Estado es considerado como una premisa. Así durante el sexenio zedillista los precios estimados para la elaboración del presupuesto pública año con año han sido los siguientes:

Cuadro No.16.

PRECIO PROMEDIO DE EXPOTRACIÓN DEL CRUDO ESTIMADO/REAL (1995-2000)			
AÑO	ESTTIMADO	REAL	DIFERENCIA
1995	13.60	15.70	2.10
1996	13.25	18.94	5.69
1997	14.50	16.46	1.96
1998	15.50	10.16	-5.34
1999	9.25	15.62	6.37
2000	15.50	26.52*	11.02

*/ Precio promedio de la mezcla mexicana de exportación del mes de junio del 2000

Fuente. Elaboración propia con base en datos de PEMEX, Memoria de Labores e Indicadores Petroleros, varios años y Criterios Generales de Política Económica 1995 al 2000, URL <http://www.shcp.gob.mx>.

Con base en lo anterior, la tributación precisa y oportuna de PEMEX se ha convertido en una prioridad para el gobierno federal. Así, la planeación de los ingresos presupuestales y, en especial, la de los recursos petroleros se realiza a través de la "Ley de Ingresos para los Ejercicios Fiscales Anuales".⁴⁹ Dicha ley, establece los artículos 1º, 2º, 3º y

⁴⁹ SHCP, "Ley de Ingresos para los ejercicios fiscales de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000", URL <http://shcp.gob.mx/html>.



4º las contribuciones que habrán de realizar las entidades paraestatales al gobierno federal.

En particular, el Artículo 4º de la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales durante la administración pública de Ernesto Zedillo (1995-2000) es el que se refiere a las contribuciones que debe realizar la industria petrolera al gobierno federal. Por ello, es que a continuación, se describe el perfil de dicho artículo 4º:

Artículo 4o.- PEMEX y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, excepto el impuesto sobre la renta, de acuerdo con las disposiciones que los establecen y con las reglas que al efecto expida la SHCP, conforme a lo siguiente:

I. DERECHO SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO.

PEMEX y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción por cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural, aplicando la tasa del 52.3% al resultado que se obtenga de restar al total de los ingresos por ventas de bienes o servicios que tenga PEMEX-Exploración y Producción por cada región, el total de los costos y gastos efectuados en bienes o servicios con motivo de la exploración y explotación de dicha región por el citado organismo, considerando dentro de estos últimos las inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y cargos diferidos efectuados con motivo de la exploración y explotación de la región petrolera de que se trate, sin que exceda el monto del presupuesto autorizado por la SHCP a PEMEX-Exploración y Producción para los ejercicios de 1995 al 2000.

PEMEX-Exploración y Producción enterará diariamente, incluyendo los días inhábiles, anticipos a cuenta de este derecho como mínimo, por 24



millones 361 mil pesos (1995); 65 millones 428 mil pesos (1996); 77 millones 247 mil pesos (1997); 86 millones 306 mil pesos (1998); 50 millones 846 mil pesos (1999); y 88 millones 173 mil pesos durante el 2000.

Además, PEMEX-Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 171 millones de pesos (1995); 451 millones 594 mil pesos (1996); 542 millones 205 mil pesos (1997); 605 millones 733 mil pesos (1998); 356 millones 899 mil pesos (1999); y 620 millones 602 mil pesos en el 2000.

II. DERECHO EXTRAORDINARIO SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO.

PEMEX y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 25.5% sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo a que se refiere la fracción I anterior y lo enterará por conducto de PEMEX-Exploración y Producción, conjuntamente con el último derecho.

PEMEX y sus organismos subsidiarios enterarán diariamente incluyendo los días inhábiles, por conducto de PEMEX-Exploración y Producción, anticipos a cuenta de este derecho, como mínimo, por 8 millones 205 mil pesos (1995); 21 millones 372 mil pesos (1996); 33 millones 363 mil pesos (1997); 38 millones 394 mil pesos (1998); 33 millones 275 mil pesos (1999); y 88 millones 173 mil pesos durante el año 2000. Además, PEMEX-Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 57 millones 500 mil pesos (1995); 147 millones 506 mil pesos (1996); 234 millones 175 mil pesos (1997); 269 millones 467 mil pesos (1998); 233 millones 562 mil pesos (1999); y 620 millones 602 mil pesos en el 2000.



III. DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO.

PEMEX y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 1.1% (1995-2000) sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo a que se refiere la fracción I anterior.

El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de PEMEX-Exploración y Producción, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél al que corresponda. Las diferencias que resulten a cargo de PEMEX-Exploración y Producción con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional de que se trate deberán enterarse mediante declaración complementaria que presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación.

IV. IMPUESTO A LOS RENDIMIENTOS PETROLEROS.

PEMEX y sus organismos subsidiarios pagarán el impuesto a los rendimientos petroleros, de conformidad con lo siguiente:

- a) Cada organismo deberá calcular el impuesto a que se refiere esta fracción aplicando al rendimiento neto del ejercicio la tasa del 34% de 1995 a 1998; y de 35% para 1999 y 2000. El rendimiento neto a que se refiere este párrafo, se determinará restando de la totalidad de los ingresos del ejercicio, el total de las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo, siempre que los ingresos sean superiores a las deducciones. Cuando el monto de los ingresos sea inferior a las deducciones autorizadas, se determinará una pérdida neta;



- b) Cada organismo efectuará dos anticipos a cuenta del impuesto del ejercicio a más tardar el último día hábil de los meses de agosto y noviembre de cada año aplicando la tasa del 34% de 1995 a 1998; y de 35% para 1999 y 2000 al rendimiento neto determinado conforme al apartado anterior, correspondiente a los periodos comprendidos de enero a junio, en el primer caso y de enero a septiembre, en el segundo caso; y
- c) PEMEX y sus organismos subsidiarios podrán determinar el impuesto a que se refiere esta fracción en forma consolidada. Para tal efecto, PEMEX calculará el rendimiento neto o la pérdida neta consolidados aplicando los procedimientos que establecen las disposiciones fiscales y las reglas específicas que al efecto expida la SHCP.

V. DERECHO SOBRE HIDROCARBUROS.

PEMEX y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho sobre hidrocarburos aplicando la tasa del 56.8% para 1995 y del 60.8% a partir de 1996, al total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros, que efectúen en el ejercicio fiscal anualmente.

VI. IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.

PEMEX y sus organismos subsidiarios, por la enajenación de gasolinas y diesel, enterarán por conducto de PEMEX-Refinación, diariamente, incluyendo los días inhábiles, anticipos por un monto de 51 millones 51 mil pesos (1995); 70 millones de pesos (1996); 97 millones 690 mil pesos (1997); 135 millones 100 mil pesos (1998); 211 millones 916 mil pesos (1999) y 208 millones 225 mil pesos en el 2000, como mínimo, a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios, mismos que se acreditarán contra el pago provisional que establece la Ley del Impuesto



Especial sobre Producción y Servicios, correspondiente al mes por el que se efectuaron los anticipos.

Los pagos mínimos diarios por concepto del impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación de gasolinas y diesel, se modificarán cuando los precios de dichos productos varíen, para lo cual se aplicará sobre los pagos mínimos diarios un factor que será equivalente al aumento o disminución porcentual que registren los productos antes señalados, el cual será determinado por la SHCP, a más tardar el tercer día posterior a su modificación.

Cuando las gasolinas y el diesel registren diferentes porcentajes de incremento, la SHCP determinará el factor a que se refiere el párrafo anterior, tomando en consideración el aumento o la disminución promedio ponderada de dichos productos, de acuerdo con el consumo que de los mismos se haya presentado durante el trimestre inmediato anterior a la fecha de incremento de los precios.

El BANXICO deducirá los pagos diarios y semanales que establecen las fracciones anteriores de los depósitos que PEMEX o sus organismos subsidiarios deben hacer en dicha institución, conforme a la Ley del propio BANXICO y los concentrará en la Tesorería de la Federación.

Cuando en un lugar o región del país se establezca un sobreprecio al precio de la gasolina, no se estará obligado al pago del impuesto especial sobre producción y servicios por dicho sobreprecio en la enajenación de este combustible.

VII. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

PEMEX y sus organismos subsidiarios efectuarán individualmente los pagos provisionales de este impuesto en la Tesorería de la Federación, mediante declaraciones que presentarán a más tardar el último día hábil



del mes siguiente, las que podrán modificarse mediante declaración complementaria que presentarán a más tardar el último día hábil del tercer mes siguiente a aquél en que se presentó la declaración que se complementa, sin que se causen recargos por las diferencias que, en su caso, resulten, siempre que éstas no excedan del 3% del impuesto declarado. Cuando estas últimas diferencias excedan a dicho porcentaje, se pagarán recargos por el total de las mismas.

VIII. CONTRIBUCIONES CAUSADAS POR LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS.

PEMEX y sus organismos subsidiarios determinarán individualmente los impuestos a la importación y las demás contribuciones que se causen con motivo de las importaciones que realicen, debiendo pagarlas ante la Tesorería de la Federación a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél en que se efectúe la importación.

IX. IMPUESTOS A LA EXPORTACIÓN.

Cuando el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere el Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, PEMEX y sus organismos subsidiarios deberán determinarlos y pagarlos a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquél en que se efectúe la exportación.

X. DERECHOS.

Los derechos que causen PEMEX y sus organismos subsidiarios se determinarán y pagarán en los términos de esta Ley y de la Ley Federal de Derechos.



XI. APROVECHAMIENTO SOBRE RENDIMIENTOS EXCEDENTES.

Cuando en el mercado internacional el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del petróleo crudo mexicano exceda de 13.60 d/b (1995); 13.25 d/b (1996); 14.50 d/b (1997); 15.50 d/b (1998); 9.25 d/b (1999); y 15.50 d/b en el 2000, PEMEX y sus organismos subsidiarios pagarán un aprovechamiento que se calculará aplicando la tasa del 39.2% sobre el rendimiento excedente acumulado, que se determinará multiplicando la diferencia entre el valor promedio ponderado acumulado del barril de crudo y 13.60 d/b (1995); 13.25 d/b (1996); 14.50 d/b (1997); 15.50 d/b (1998); 9.25 d/b (1999); y 15.50 d/b en el 2000 por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos.

XII. APROVECHAMIENTO SOBRE HIDROCARBUROS.

PEMEX y sus organismos subsidiarios pagarán el aprovechamiento sobre hidrocarburos aplicando la tasa del 4% al total de los ingresos por sus ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros, que efectúen en el ejercicio de 1995 (para los ejercicios fiscales de 1996 al 2000 se dejó de aplicar dicho aprovechamiento). Los ingresos antes citados se determinarán incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios por enajenaciones y autoconsumos de PEMEX-Refinación sin tomar en consideración el impuesto al valor agregado.

PEMEX y sus organismos subsidiarios enterarán anticipos mensuales a cuenta de este aprovechamiento por la cantidad de 290 millones de pesos durante el año, a más tardar el día 15 de cada mes o al día hábil siguiente si éste no lo fuera.

XIII. OTRAS OBLIGACIONES.

PEMEX será quien cumpla por sí y por cuenta de sus subsidiarias las obligaciones señaladas en esta Ley, excepto la de efectuar pagos



provisionales diarios y semanales cuando así se prevea expresamente. Para tal efecto, PEMEX será solidariamente responsable del pago de contribuciones, aprovechamientos y productos que correspondan a sus organismos subsidiarios.

PEMEX y sus organismos subsidiarios presentarán las declaraciones, harán los pagos y cumplirán con las obligaciones de retener y enterar las contribuciones y aprovechamientos a cargo de terceros, incluyendo los establecidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta, ante la Tesorería de la Federación.

La SHCP queda facultada para variar el monto de los pagos provisionales, diarios y semanales, establecidos en este artículo, cuando existan modificaciones en los ingresos de PEMEX o de sus organismos subsidiarios que así lo ameriten; así como para expedir las reglas específicas para la aplicación y cumplimiento de las fracciones I, II, III, V y XII de este artículo.

PEMEX presentará, una declaración anual a la SHCP, en los meses de abril, julio y octubre de cada año y enero del año siguiente en la que informará sobre los pagos por contribuciones y los accesorios a su cargo o a cargo de sus organismos subsidiarios, efectuados en el trimestre anterior.

Como podemos observar, la planeación de los recursos petroleros a través del régimen fiscal aplicado a la paraestatal tiene una característica que los distingue de los regímenes tributarios normales. Esto es, que PEMEX está obligado a pagar ante la Tesorería de la Federación anticipos diarios y mensuales, además de efectuar los pagos provisionales mensuales y declaraciones anuales como cualquier otro contribuyente.



Por su parte, el "Presupuesto de Egresos de la Federación" para los ejercicios fiscales, durante la administración de Ernesto Zedillo, establece en su Artículo 1º, que en la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deberán de sujetarse a las disposiciones del decreto de presupuesto y realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados en los presupuestos, así como a las prioridades del PLANADE. Por otra parte, el Artículo 11º distribuye el gasto programable previsto para las entidades sujetas a control presupuestario directo, entre las que se encuentra PEMEX.

Para tal efecto, en 1995, PEMEX ejerció su presupuesto con apego a los montos autorizados y las variaciones en el mismo se sustentaron debidamente en los convenios déficit-superávit suscritos con las autoridades gubernamentales correspondientes. Así, en el ejercicio presupuestal de 1995, PEMEX generó un superávit primario de 13 mil 949 mdp.

En 1996, el gasto programable autorizado a PEMEX en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en flujo de efectivo ascendió a 45 mil 234 mdp, 23 mil 896 mdp de inversión y 21 mil 388 mdp de operación. El monto autorizado sufrió modificaciones durante el primer semestre del año, por lo que finalmente el presupuesto modificado y autorizado por la SHCP ascendió a 59 mil 614 mdp, integrado por 26 mil 722 mdp de operación y 32 mil 892 mdp de inversión. Asimismo PEMEX y sus organismos subsidiarios ejercieron su presupuesto de acuerdo al convenio establecido con las autoridades, por lo que el gasto programable ascendió a 58 mil 361 mdp, monto que representó un cumplimiento de 97.9% del gasto autorizado para el ejercicio.⁵⁰

⁵⁰ PEMEX, Memoria de Labores 1996, Págs 104 y 105



Durante 1996 el presupuesto de la entidad estuvo orientado a cumplir con las siguientes actividades: satisfacer la demanda interna, exportar mayores excedentes, consolidar la plataforma de producción, apuntalar el nivel de exportación y, por último, consolidar las inversiones enfocadas a producir gas natural. De esta manera, los principales programas a los que se les dio consecución, fueron los siguientes:

- ⊖ Programa intensivo de sustitución de Ductos;
- ⊖ Dar continuidad a tres importantes sistemas de yacimientos marinos: Och-Uech-Kax, Akatún-Pol-Chuc y Cantarell;
- ⊖ Rehabilitación de los Ductos del corredor Atasta-Ciudad Pemex;
- ⊖ Elevar y sostener los niveles de producción de petrolíferos, petroquímicos y derivados petroquímicos;
- ⊖ Incorporar tecnologías de punta para mejorar la productividad;
- ⊖ Concluir los programas de incremento de la capacidad de procesamiento de gas, condensados y fraccionamiento de líquidos;
- ⊖ Abatir los costos de transporte, distribución y comercialización de gas L.P; y
- ⊖ Continuar con las erogaciones destinadas a la protección ecológica.

En 1997, el gasto programable autorizado a PEMEX en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en flujo de efectivo ascendió a 65 mil 372 mdp, 33 mil 679 mdp de inversión y 31 693 mdp de operación. El monto autorizado sufrió diversas modificaciones durante el año, por lo que finalmente el presupuesto modificado y autorizado por la SHCP ascendió a 66 mil 790 mdp, integrado por 35 mil 249 mdp en operación y 31 mil 541 mdp de inversión física. El ejercicio presupuestal de PEMEX y sus organismos subsidiarios, se realizó de acuerdo a los convenios



establecidos con las autoridades gubernamentales. De esta forma, el gasto programable ascendió a 65 mil 117 mdp, cifra que representó un cumplimiento de 95.75% del presupuesto. En operación se erogaron 36 mil 224 mdp y en inversión 28 mil 893 mdp.⁵¹

En 1997 el presupuesto asignado a PEMEX fue orientado, por una parte, a elevar y sostener las reservas de hidrocarburos y, por otra, a acelerar la explotación de las áreas de alta capacidad productiva y rendimiento financiero. Asimismo, se dio prioridad a la consecución de los siguientes proyectos:

- ⊖ Paquete ecológico;
- ⊖ Ampliación de refinerías;
- ⊖ Automatización de la red nacional de gasoductos;
- ⊖ Terminales de almacenamiento;
- ⊖ Seguridad industrial; y
- ⊖ Protección ambiental.

En 1998 el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para PEMEX y sus organismos subsidiarios ascendió a 78 mil 525 mdp. A operación correspondió 38 mil 846 mdp ya a inversión 39 mil 679 mdp que incluyen inversiones financieras. Cabe señalar, que el presupuesto programable se modificó en varias ocasiones para ubicarse finalmente en 71 mil 345 mdp. A operación le correspondieron 39 mil 738 mdp y a inversión 31 mil 606 mdp. El ejercicio del gasto registró un cumplimiento de 97.9% del monto modificado. En operación se erogaron 38 mil 907 mdp y en inversión 30 mil 971 mdp.

⁵¹ PEMEX, Memoria de Labores 1997, Pág. 28



Para 1998, el presupuesto de PEMEX de acuerdo al Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía estuvo orientado a coordinar las acciones de la paraestatal, organismos subsidiarios y empresas filiales con los objetivos estratégicos del Gobierno Federal, con el fin de garantizar la suficiencia y la exportación de hidrocarburos. De esta manera, se dio prioridad a la consecución de los siguientes objetivos:

- ⊖ Incorporación de tecnología
- ⊖ Elevar la seguridad y proteger el medio ambiente
- ⊖ Garantizar el suministro de productos petrolíferos
- ⊖ Cumplir con los estándares de protección ambiental
- ⊖ Garantizar el máximo valor económico de la producción.

Para 1999 la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto a PEMEX y sus organismos subsidiarios de 78 mil 282 mdp, integrado por 45 mil 324 mdp destinados a la operación y 32 mil 958 mdp para inversión. Como resultado de las modificaciones que realizó la Institución durante el año para adecuarse a sus nuevas condiciones, el presupuesto programable ascendió a 84 mil 996 mdp, de los cuales 53 mil 217 mdp correspondieron a operación y 31 mil 778 mdp a inversión; este último rubro incluye inversiones financieras. El ejercicio del gasto registró un cumplimiento de 90.5% del monto modificado.⁵²

En 1999 el presupuesto de la entidad se orientó a cumplir los objetivos de mantener o superar la posición estratégica del sector energético en los mercados internacionales, propiciar la expansión del sector

⁵² PEMEX, Memoria de Labores 1999, Pág. 25



energético y crear una organización con una tecnología que contribuya a preservar el medio ambiente y conservar la naturaleza.

De acuerdo con lo anterior, se dio prioridad a la consecución de proyectos como:

- ⊖ Incorporación de tecnología;
- ⊖ Preservar el entorno ecológico, de acuerdo a las recomendaciones de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA);
- ⊖ Alcanzar niveles internacionales de seguridad industrial;
- ⊖ Desarrollar la infraestructura para mantener la plataforma de producción de crudo y gas natural;
- ⊖ Desarrollo de nuevos canales de distribución; y
- ⊖ Fomentar el desarrollo de una industria petroquímica globalmente competitiva.

En el año 2000, el presupuesto autorizado a PEMEX fue de 104 mil 298 mdp, de los cuales 68 mil 419 mdp corresponden a operación y 35 879 mdp a inversión, este rubro incluye inversión financiera.

Para el 2000, el presupuesto de la entidad establece prioridad en mantener o superar la posición estratégica de México en los mercados internacionales en materia energética, en lo referente a hidrocarburos y gas natural, propiciar la expansión rápida y eficiente del sector, crear una organización con tecnología moderna y productos limpios, que permita contribuir a preservar el medio ambiente y conservar la naturaleza.

De acuerdo con lo anterior, se dio prioridad a la consecución de proyectos como:



- ⊖ Aplicación eficiente de los recursos de inversión;
- ⊖ Incorporación de tecnología de vanguardia y modernización de la estructura organizacional;
- ⊖ Desarrollar nuevos canales de distribución, para garantizar la distribución y comercialización de los productos refinados;
- ⊖ Aumentar las capacidades de procesamiento de gas, recuperación de líquidos, segregación de butano y gasolinas naturales;
- ⊖ Reducir los costos de energía y mano de obra;
- ⊖ Fomentar el desarrollo de una industria petroquímica globalmente competitiva y de escala mundial;
- ⊖ Aumentar la productividad mediante el fortalecimiento del sector energético nacional, a fin de aumentar su aportación al desarrollo económico, garantizando la rectoría del Estado en la materia
- ⊖ Coadyuvar al fortalecimiento del sector energético nacional, a fin de aumentar su aportación al desarrollo económico nacional, garantizando la rectoría del Estado en la materia.⁵³

Durante la gestión de Zedillo, los recursos excedentes obtenidos por encima de los ingresos petroleros proyectados han sido utilizados prioritariamente en la amortización de deuda pública y para que cualquier caída en los ingresos se compense con reducciones en los gastos.

⁵³ SHCP, "Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2000", URL: <http://www.shcp.gob.mx/html>



3.5 El efecto de la política fiscal en PEMEX.

Como hemos visto PEMEX ocupa un lugar estratégico en la economía mexicana, su manejo se ha llevado a cabo de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), al Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía (1995-2000) y a la aprobación y planeación de los presupuestos asignados a la paraestatal en su conjunto. Por lo que las estrategias diseñadas para la paraestatal, han tenido como finalidad: mantener o superar la posición de la empresa entre las mejores compañías petroleras internacionales; fortalecer los programas de seguridad industrial; contribuir a preservar el medio ambiente; satisfacer la demanda interna y contribuir al desarrollo económico de México.

Pero por otra parte, el régimen fiscal al que está sometido PEMEX, refleja una carga impositiva irracional, lo cual aunado a la premisa de planeación de los ingresos del gobierno federal con base en el precio promedio de exportación del crudo para elaborar el presupuesto público, son para PEMEX elementos restrictivos en sus funciones, los cuales le impiden contar con suficientes márgenes de maniobra para realizar inversiones e incluso tener resultados negativos en sus resultados de operación.

En este sentido, durante la administración pública de Ernesto Zedillo los resultados financieros que presentó la industria petrolera fueron los siguientes:



En 1995, la utilidad de operación antes del pago de impuestos de PEMEX y sus organismos subsidiarios fue de 102 mil 598 mdp. Dicho resultado puede explicarse por la mejoría en las cotizaciones de la mezcla mexicana de petróleo crudo en el mercado internacional, por la política interna de precios aplicada y por mejoras en la rentabilidad de la industria petrolera internacional. Cabe señalar, que dichos resultados se alcanzaron aún cuando persistieron algunos subsidios en los precios al público.

El costo de ventas ascendió a 30 mil 926 mdp, debido a los aumentos en las depreciaciones, en las reservas laboral y la correspondiente para la exploración y declinación de campos, así como por el aumento en el valor de las importaciones de productos, resultante de la fluctuación del tipo de cambio, a pesar de los volúmenes adquiridos. Dicho monto fue compensado con la actualización en el valor de los inventarios de PEMEX-Exploración y Producción y de PEMEX-Refinación.

Los gastos de distribución y administración ascendieron a 12 mil 258 mdp. Los gastos de distribución fueron de 3 mil 492 mdp y los correspondientes a los de administración de 3 mil 169 mdp.

De esta forma, PEMEX generó un rendimiento neto de 10 mil 183 mdp, equivalente al 7% de las ventas totales, la cuales ascendieron a 145 mil 782 mdp, incluyendo el IEPS. Dicho resultado, se debió a que el monto por los impuestos y derechos durante el periodo enero-diciembre de 1995 ascendió a 92 mil 415 mdp, cifra equivalente al 63.39% de las ventas totales.

En 1996, las ventas totales incluyendo IEPS fueron de 219 mil 029 mdp integrados por 130 mil 844 mdp de ventas internas y 88 mil 185 mdp de ventas de exportación. Dicho comportamiento se debió, principalmente



a los ajustes en precios de algunos petrolíferos y petroquímicos, así como a los mayores volúmenes comercializados y a los mejores precios de exportación del crudo.

De esta manera la utilidad antes del pago de impuestos y derechos PEMEX para 1996, ascendió a 161 mil 327 mdp. Cabe señalar, que dicho resultado se vio influido por los resultados de sus organismos subsidiarios, los cuales evolucionaron a la baja. PEMEX-Refinación no pudo reducir sus pérdidas debido a la caída pronunciada de los márgenes de refinación, que afectó a la industria internacional. Ésta no pudo ajustar los precios de sus productos al ritmo que aumentaron los precios del petróleo crudo y otras materias primas. Las utilidades de PEMEX-Gas y Petroquímica Básica cayeron a causa del subsidio que tuvo que otorgar al precio del gas licuado.

PEMEX-Petroquímica vio caer el margen de sus principales productos. Las cuatro empresas pudieron compensar los costos y gastos adicionales ocasionados por una mayor actividad con ahorros derivados de incrementos en la eficiencia operativa. Eso se tradujo en una reducción de costos y gastos, una vez descontada la inflación.

Los gastos de distribución y administración ascendieron a 17 mil 926 mdp. Este rubro incluye 3 mil 869 mdp de distribución, 4 mil 849 mdp de administración y 8 mil 30 mdp de reserva laboral.

Cabe señalar, que durante 1996 se pagaron más impuestos directos; se regularizó plenamente el pago del impuesto sobre productos del trabajo, así como de impuestos municipales y estatales; y se otorgó un fuerte subsidio al gas licuado. También aumentó en forma significativa, el pago del gobierno federal por conceptos de rendimientos mínimos garantizados. Debido a lo anterior, los impuestos y derechos en 1996



ascendieron a 144 mil 810 mdp, lo que representó el 66.11% de las ventas totales. De esta manera, PEMEX obtuvo un rendimiento neto de 16 mil 517 mdp, equivalente al 7.54% de las ventas totales.

Para 1997, las ventas totales incluyendo el IEPS ascendieron a 253 mil 915 mdp, cifra 16% mayor a la registrada en 1996. Cabe señalar, que el dinamismo mostrado por las ventas totales de PEMEX en los últimos años se vio moderado por la reducción registrada en los precios internacionales del petróleo, particularmente en el último trimestre del año.

Así, en 1997 la utilidad antes del pago de impuestos y derechos de la industria petrolera ascendió a 167 mil 28 mdp. Dicho resultado fue producto de una mayor dinámica en la disminución de los ingresos comparada con los egresos. La caída en los precios del petróleo crudo y la inestabilidad del mercado mundial de petroquímicos propiciaron que PEMEX presentara una situación menos favorable que la observada en 1996.

Por otra parte, los impuestos y derechos aplicados a la industria petrolera ascendieron a 159 mil 218 mdp, monto que representa el 62.71% de las ventas totales. Debido a lo anterior, en 1997, PEMEX generó un rendimiento neto por 7 mil 810 mdp, equivalente al 3.1% de las ventas totales.

Es importante señalar, que en 1997 PEMEX tuvo una pérdida cambiaria de 69 millones de pesos, originada por el efecto de los tipos de cambio durante el ejercicio sobre los activos y pasivos en moneda extranjera diferentes a la deuda documentada, dado que la pérdida cambiaria de ésta última se capitalizó en los activos fijos.



En 1998 la industria petrolera internacional enfrentó el escenario internacional más difícil de los últimos doce años. La disminución continua del precio internacional del petróleo crudo repercutió en forma contundente en todas las economías de los países petroleros. Esta abrupta caída de los precios encierra una transferencia masiva de recursos de los países productores a los consumidores y reduce, en forma significativa, las utilidades de las grandes empresas integradas, a la vez que alienta fusiones y adquisiciones de la industria petrolera y la racionalización del sector petroquímico.

Bajo este escenario, los resultados que obtuvo PEMEX, muestran con claridad el efecto de la crisis del mercado petrolero internacional.

En primera instancia, el valor total de las ventas internas incluyendo el IEPS fue de 249 mil 102 mdp. El valor de las ventas por exportación registró un descenso de 37.90%, debido a la disminución en los ingresos por venta de petróleo crudo, resultado del efecto de la disminución del precio del crudo. A esto se suma la reducción en el valor de las exportaciones de petrolíferos, petroquímicos y de gas natural, además de menores volúmenes comercializados de estos dos últimos.

Los costos de ventas fueron de 73 mil 125 mdp arrojando un rendimiento bruto por 175 mil 977 mdp; por otra parte, los gastos de distribución, administración y servicios corporativos sumaron 21 mil 783 mdp.

De esta manera, la utilidad de operación antes del pago de impuestos y derechos ascendió a 154 mil 194 mdp. Por su parte, la carga fiscal durante 1998 ascendió a 151 mil 545 mdp, dando como resultado un rendimiento neto de tan sólo 2 mil 649 mdp.



1999 fue un año positivo para PEMEX. Las ventas totales incluyendo el IEPS ascendieron a 319 mil 805 mdp. La mejoría se debió fundamentalmente al aumento en el valor de las exportaciones, derivado del precio del crudo.

Las ventas internas durante 1999 ascendieron a 226 mil 136 mdp, en tanto las ventas al exterior fueron de 93 mil 669 mdp. Dichos resultados se debieron principalmente al aumento en el precio promedio de exportación de la mezcla mexicana, de 15.62 d/b, 6.37 d/b superior al precio de referencia que se consideró en el presupuesto federal, que fue de 9.25 d/b. Asimismo, se presentaron otros factores que influyeron en dichos resultados, tal es el caso del estancamiento de las ventas de combustibles automotrices, en donde destaca el aumento en el precio de la gasolina; así como en los diferenciales de precios registrados en la zona fronteriza y el precio relativo del gas licuado.

Cabe señalar, que los costos de ventas ascendieron a 81 mil 647 mdp, dando como resultado un rendimiento bruto de 238 mil 158 mdp; por su parte la suma de otros gasto de distribución, administración, financieros y otros fue de 31 mil 493 mdp.

De esta forma, la utilidad registrada antes del pago de impuestos fue de 206 mil 665 mdp. Para tal efecto, los impuestos y derechos ascendieron a 208 mil 102 mdp, cifra 17.8% mayor con relación a 1998. Los impuestos directos (derechos sobre hidrocarburos) aumentaron 20.2%, en tanto que los indirectos (IEPS) lo hicieron en 15.1%. La variación de los primeros se explica por el incremento en el precio promedio de la mezcla de crudos de exportación que condujo a una mayor carga por concepto de aprovechamiento sobre rendimientos excedentes. En los segundos, la variación obedeció al aumento en el precio unitario de los productos que causan este impuesto.



Debido a lo anterior, el rendimiento neto obtenido por PEMEX y sus organismos subsidiarios en el ejercicio de 1999 muestra una pérdida neta de 1 mil 437 mdp, equivalente a 150 mdd. Este resultado se obtuvo no obstante la importante recuperación de los ingresos por conceptos de exportaciones, que no permitieron cubrir los aumentos en los renglones de reserva laboral, derechos sobre hidrocarburos y depreciación. (Ver Cuadro No.17)

Cuadro No. 17.

PEMEX					
ESTADOS DE RESULTADOS					
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)					
	1995*	1996*	1997*	1998*	1999**
INGRESOS	145,782	219,029	253,915	249,102	319,805
Ventas nacionales	92,125	130,844	165,342	184,781	226,136
Exportación	53,657	88,185	88,573	64,321	93,669
COSTOS DE VENTAS	30,926	39,776	60,323	73,125	81,647
RENDIMIENTO BRUTO	114,856	179,253	193,592	175,977	238,158
Gastos de distribución	3,492	3,869	5,841	7,469	8,040
Gastos de administración	3,169	4,849	4,252	5,403	5,263
Servicios Corporativos	3,339	4,686	5,647	7,532	7,851
Reserva laboral	6,999	8,030	14,120	4,440	13,838
Gastos (productos) financieros y otros	-4,741	-3,508	-3,296	-3,061	-3,499
SUMA GASTOS DE DISTRIBUCIÓN, ADMINISTRACIÓN, FINANCIEROS Y OTROS	12,258	17,926	26,564	21,783	31,493
RENDIMIENTO ANTES DE IMPUESTOS	102,598	161,327	167,028	154,194	206,665
Impuestos y derechos	92,415	144,810	159,218	151,545	208,102
Derechos sobre hidrocarburos	74,712	125,043	120,314	84,149	117,940
Otros impuestos y derechos	17,703	19,767	38,904	67,351	90,162
RENDIMIENTO NETO DEL EJERCICIO	10,183	16,517	7,810	2,649	-1,437

*/ Cifras consolidadas

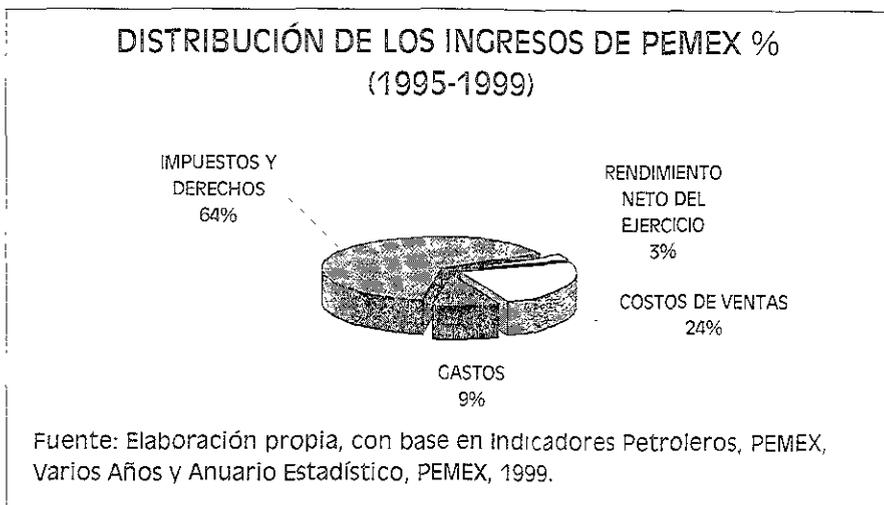
**/ Cifras preliminares

Fuente. PEMEX, Memoria de Labores, Varios años



Es importante señalar, que durante la administración pública de Zedillo, la carga fiscal de PEMEX representa en promedio el 95.48% de la utilidad generada antes de este concepto. Esta situación se debe a que la base gravable de la industria petrolera son sus ingresos brutos y no sus utilidades, lo que garantiza que no menos del 60% de sus ingresos brutos se destinen al gobierno federal por concepto de pagos de impuestos y derechos. (Ver Gráfica No.4)

Gráfica No. 4.



De lo anterior, se puede inferir que PEMEX enfrenta diversos elementos restrictivos en su operación, los cuales, le impiden contar con suficientes márgenes de maniobra para realizar inversiones. Es decir, que sus utilidades, durante 1995-1999, tan sólo representan el 3% de sus ingresos totales, claro ejemplo, es que en 1999, registró una pérdida neta de 1 mil 437 mdp. Lo anterior, es resultado de la carga impositiva irracional a que está sometida la paraestatal cuya base impositiva descansa en el ingreso bruto y no en sus utilidades.



CONCLUSIONES

Los procesos neoliberales que se han llevado a cabo desde el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, y que continúan a la fecha, como: la liberalización de la economía, la apertura al comercio internacional, la desregulación económica, la disminución del Estado en las actividades económicas, la reducción de la inversión pública, la implementación de políticas de topes salariales, etcétera, son una muestra representativa que caracteriza al Estado Neoliberal en nuestro país.

Uno de los principales elementos que han sustentado el modelo económico neoliberal, ha sido el mantener el equilibrio en las finanzas públicas. Por lo que la aplicación de los principios teóricos neoliberales se hace evidente al considerar que uno de los objetivos, quizá el más importante durante la administración pública de Ernesto Zedillo, ha sido el que las medidas de política económica y en especial las inherentes a los "Programas de Fortalecimiento Financiero 1999-2000 y 2000-2001" se han instrumentado con la finalidad de lograr el saneamiento de las finanzas públicas y reducir la dependencia de los ingresos provenientes del sector petrolero.

En particular, la estricta política fiscal que se llevó a cabo en el lapso referido, si bien logró el incremento de los ingresos no petroleros, por otra parte, no pudo lograr que los ingresos provenientes de la industria petrolera dejaran de



Por otra parte, la política económica neoliberal implementada en nuestro país, nos ha querido vender la idea de querer convertir a PEMEX en una verdadera empresa. Sin embargo, día a día la han convertido en un verdadero "apéndice" de la SHCP, quien tiene el control de la empresa dejándola sin libertad de acción.

El problema, es que la industria petrolera enfrenta diversos elementos restrictivos en su operación:

El primero de ellos, es el que la industria petrolera se ha convertido en la piedra angular del sistema fiscal mexicano. Esto se debe a que durante los últimos 10 años ha aportado en promedio el 30.8% de los ingresos presupuestales del gobierno federal, lo que evidencia el fuerte grado de dependencia de los ingresos petroleros por parte del Estado.

El segundo elemento, es que el precio promedio de exportación de la mezcla mexicana ha sido utilizado, fundamentalmente, como una premisa en la elaboración del presupuesto público, de la que se espera captar ciertos recursos por concepto de las exportaciones petroleras.

De esta manera, el hecho de que se dependa de los ingresos petroleros dentro del presupuesto público ha provocado que las finanzas públicas sean muy vulnerables, ya que el mercado no es controlado por un productor específico, lo que representa un factor de riesgo, porque ante cualquier caída en la cotización del crudo hay consecuencias negativas que derivan en cambios en la política económica del Estado, por ejemplo: los recortes presupuestales como en 1998 donde se realizaron tres y uno en el 2000; cortos monetarios para controlar la demanda de bienes y servicios. Dicha situación trae otros efectos macroeconómicos, como el endeudarse con la banca nacional y



extranjera, restringir el gasto en áreas de carácter social y en algunos casos afectando la inversión de capital en el sector energético.

Pero, por otra parte, cuando los precios del crudo generan excedentes petroleros, la estrategia se dirige a la amortización de deuda pública y a la reorientación del gasto.

El tercer, elemento restrictivo, es el régimen fiscal al que está sometido PEMEX, el cual, evidencia una fuerte carga impositiva irracional. Es así, que durante el sexenio Zedillista la carga fiscal de PEMEX representó en promedio el 95.48% de la utilidad generada antes de este concepto. Dicha situación, se debe a que la base gravable de la industria petrolera son sus ingresos brutos y no sus utilidades, lo anterior garantiza que no menos del 60% de sus ingresos brutos sean destinados al gobierno federal por concepto de pagos de impuestos y derechos.

Entre otras de las restricciones para el funcionamiento de la paraestatal se encuentran, por una parte, el papel equilibrador presupuestal del gobierno federal, el cual resulta ser el más asfixiante y severo para PEMEX; y, por último, el que la empresa tenga que comprometerse con ciertos niveles de ventas internas y externas, lo que implica contar con la capacidad de infraestructura suficiente para generar dichos volúmenes.

Dichos elementos le impiden contar con suficientes márgenes de maniobra para realizar inversiones e, inclusive, tener resultados negativos, como en 1999, donde PEMEX registró una pérdida neta de 1 mil 437 mdp. Lo anterior, es producto del singular régimen fiscal al que está sometida la industria petrolera mexicana.



Esta situación es insostenible, porque el actual régimen fiscal descapitaliza a la industria petrolera y afecta su eficiencia para captar recursos financieros del exterior.

De esta manera, PEMEX es presa de medidas de política desventajosas, irracionales e irresponsables. Sin embargo, sigue siendo el motor impulsor del desarrollo económico del país, debido a que la industria petrolera ha ayudado al desarrollo de muchos sectores de la industria nacional, a costa de su propio rezago.

Rezagos que se reflejan en la insuficiencia y decadencia de sus refinerías, en el deficiente mantenimiento de su planta productiva y en la falta de planificación estratégica, lo que ha generado una considerable reducción en las reservas de crudo.

A este problema se suma la poca capacidad de refinar el crudo que produce. Y es que desde el sexenio de José López Portillo se empezó a poner especial interés en las exportaciones de crudo, sólo en eso, y se dejó de lado la refinación, lo cual provocó que ahora, aproximadamente dos décadas después, uno de cada tres barriles que se exportan de petróleo regresen al país como producto terminado y a precios elevados.

Es importante señalar, que los grandes retrasos en materia de infraestructura ubican a México en el lugar 40 entre 59 naciones, lo cual merma la competitividad en rubros estratégicos como el petrolero, donde la falta de inversión para la modernización y mantenimiento de las plantas ha disminuido la capacidad energética del país, que se convirtió en "seguidor de tecnología" internacional y en un simple productor de crudo.



Por lo tanto, PEMEX es y debe seguir siendo una empresa lucrativa y autosustentable. Por ello, la paraestatal necesita redefinir su relación con el Estado y jugar un papel menos subordinado y pasivo con el Gobierno Federal; así como eliminar la onerosa carga fiscal. Para que la paraestatal en lugar de ser restringida, obtenga beneficios que le permitan obtener márgenes de maniobra que se traduzcan en nuevas inversiones y por lo tanto en una mejor infraestructura, para que PEMEX pueda ser altamente competitivo a nivel mundial.



RECOMENDACIONES

El petróleo es un bien finito, no-renovable, que se maneja, como hemos visto, en un mercado oligopóico, y que, en el largo plazo, será escaso.

Por lo tanto parece imprescindible gravarlo para utilizar los recursos financieros en función de las necesidades del Estado.

PEMEX es una empresa rentable, eficiente y poco apalancada, a pesar de sus enormes egresos al pago de impuestos. Además de que cuenta con un importante mercado interno, bajos costos y un elevado nivel de aplicación. La productividad de PEMEX puede ser muy elevada. Su tecnología y capacidad le permitirían producir hasta 6 millones de b/d, aproximadamente el doble de la actual producción. Sin embargo, no se le puede exigir que mejore su situación económica si antes no se reducen su carga fiscal y la dependencia del gobierno de los impuestos petroleros.

Debido a lo anterior, es necesario darle a PEMEX libertad de gestión. Por ello, es recomendable llevar a cabo una reforma al régimen fiscal de PEMEX con base en los siguientes puntos:

- ⊖ Qué el régimen fiscal de PEMEX no se asemeje al de cualquier empresa, ya que los "hidrocarburos son parte de la nación";
- ⊖ Se debe aplicar un sistema más transparente en el manejo de los recursos con lo que se tendría una mayor libertad de gestión;
- ⊖ PEMEX debe de dejar de formar parte del presupuesto público federal para poder contar con un plan de negocio multianual que sea



aprobado por la Cámara de Diputados, cuya perspectiva deberá de ser de mediano plazo; y

- ⊖ Se debe eliminar la fracción 11 del artículo 4° de la Ley de Ingresos, la cual establece que si los ingresos derivado de la venta de petróleo son mayores a los previstos, se destinarán directamente a la SHCP;

Por otra parte, existe una anomalía fiscal muy importante derivada del conjunto general del esquema impositivo del país. Por lo tanto, si se modifica la estructura fiscal y operativa de PEMEX, es necesario realizar una reforma tributaria integral, con la finalidad de lograr hacer crecer las fuentes de ingresos estables, para ello se deberá de atacar los siguientes puntos:

- ⊖ Fortalecimiento de los ingresos públicos.- Esto se debe a que durante los últimos 10 años los ingresos presupuestarios del sector público mantuvieron una tendencia decreciente al pasar de 28.1% del PIB en 1988, a cerca del 20.4% en 1999. En buena medida esta tendencia se debe a la reducción de los ingresos del sector paraestatal, principalmente como resultado del proceso de desincorporación de empresas públicas;
- ⊖ Reducción de la dependencia de los ingresos petroleros.- Lo anterior, es atribuible a que durante la última década los ingresos petroleros representan en promedio un tercio de los ingresos totales del sector público. Lo cual, hace sumamente vulnerables las finanzas públicas a las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo, como las experiencias de 1982, 1988 y 1999.
- ⊖ Simplificación del sistema fiscal.- Esto es, que un buen sistema tributario debe minimizar el recurrir a impuestos específicos, ya que



cuanto mayor sea el índice de especificidad, más costoso y más difícil se vuelve su adecuada administración y se afecta a sectores en particular. En México, el costo de la recaudación en el sistema tributario es elevado debido al gran número de impuestos, diferentes tasas impositivas e impuestos muy específicos. La complejidad de nuestro sistema fiscal es un claro desincentivo para la incorporación de la economía informal y actúa en contra de pequeñas empresas que tienen que absorber elevados costos administrativos;

- ⊖ Seguridad Jurídica del contribuyente.- El artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Política establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos. Sin embargo, ese mismo precepto señala que esa aportación será proporcional y equitativa, como disponen las leyes. La última parte de esa fracción busca garantizar la seguridad jurídica del contribuyente, al establecer que las contribuciones se apeguen a la ley. Por consiguiente, en la reforma fiscal debe ponerse en práctica dicho principio de legalidad;
- ⊖ Dotar de equidad al sistema tributario.- Esto se debe a que los impuestos deben responder básicamente a los principios de equidad, tanto vertical como horizontal, que debe observar un sistema tributario. En el primer caso la carga tributaria debe ser mayor en la medida en que el individuo pueda contribuir más al erario público. En el segundo, la carga tributaria debe ser la misma para persona que, para todos los efectos relevantes, se encuentren en situaciones iguales. La construcción de bases mínimas para una reforma fiscal requiere definir si se pretende con ella hacer más



equitativo verticalmente al sistema fiscal, es decir, hacerlo más progresivo. En este sentido, se requiere definir si la reforma busca hacer al sistema tributario más equitativo horizontalmente;

- ⊖ Neutralidad del sistema tributario.- Frecuentemente se argumenta que el sistema tributario debe ser promotor de la actividad económica y el empleo; sin embargo, existe la opinión de que el sistema tributario debe observar el principio de neutralidad. Es decir, que debe alterar, lo menos posible, las decisiones de inversión de los agentes económicos. En este sentido, es necesario que se defina si la reforma fiscal pretende ser promotora de la inversión o mantener el principio de neutralidad. La reforma fiscal podrá ser realidad cuando se tenga la disposición de todas las partes involucradas y se logre el consenso de todos los agentes económicos y sociales, a fin de que pueda concluirse y salvar los objetivos;
- ⊖ Combate a la evasión y la elusión fiscal.- El combate a la evasión y elusión fiscales debe ser una tarea continua. La realidad es sumamente compleja y cambiante, dejando frecuentemente áreas insuficientemente previstas en las disposiciones legales que se aprovechan para la elusión e incluso para la evasión fiscal. En este sentido, tanto la legislación, como la administración tributaria, deben mantenerse lo más actualizadas posible para minimizar estos efectos. Debe tenerse presente que ésta es una tarea inevitable, por más simple que pueda ser un sistema fiscal;
- ⊖ Reducir la economía informal y ampliar la base gravable.- La estrecha base gravable es otro de los principales problemas de la estructura impositiva mexicana. La reducida base es originada por acciones



legales diversas (exenciones, deducciones, tasas cero) y por acciones ilegales (evasión, elusión, contrabando). Con una menor base la tasa impositiva tiene que ser más alta para generar los mismo ingresos, y cuanto más alta es la tasa impositiva mayor es el incentivo para evadir los impuestos. Cualquier reforma fiscal deberá perseguir como objetivo fundamental acercar la base gravable actual a su nivel potencial, revisar los factores que alientan la evasión y elusión fiscal para, así, mejorar la distribución de la carga fiscal entre los distintos sectores y rangos de ingreso y reducir progresivamente las altas tasas impositivas, sin que peligre el monto de la recaudación; y

- ⊖ Eliminar la consolidación fiscal y los regímenes y tratamientos especiales.- Además de fomentar la evasión y complicar el sistema fiscal, los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos que debería recaudar el gobierno federal. La débil capacidad administrativa en materia fiscal permite incluso que las empresas que se encuentran en industria no consideradas en regímenes especiales, se registren en ellos como medida para reducir el pago de impuestos.

Por lo expuesto anteriormente, México necesita implantar las dos políticas: una reforma fiscal integral y la modificación de los esquemas impositivos de PEMEX.

Ya que por una parte, con la reforma global, parte de los impuestos que dejaría de pagar PEMEX serían asumidos por el resto de la base fiscal, bien por que se ampliara ésta o bien por el incremento a la tasa de los gravámenes.



Y por otra, la reforma fiscal de PEMEX se puede efectuar antes o después de la reforma fiscal integral e inclusive podría modificarse el esquema fiscal de la paraestatal sin necesidad de instaurar la reforma fiscal integral. Lo importante, es que es urgente reducir la carga fiscal de PEMEX, sacarla del presupuesto y liberarla de los controles administrativos del gobierno. Para que, de esta forma, se convierta en un organismo con autonomía.



- ⊖ Urquidi Victor y Troeller Ruth (compiladores), "El Petróleo, la OPEP y la Perspectiva Internacional", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1997.

PUBLICACIONES OFICIALES

- ⊖ BANXICO, "Indicadores del Sector Externo" Informe Mensual Sobre la Balanza de Pagos y Comercio Exterior, Varios Números.
- ⊖ BANXICO, "Indicadores Económicos", Informe Mensual Sobre la Evolución de la Economía Mexicana, Varios Ejemplares.
- ⊖ PEMEX, "Anuario Estadístico", 1994-1999.
- ⊖ PEMEX, "Indicadores Petroleros" Informe Mensual Sobre Producción y Comercio de Hidrocarburos, varios números.
- ⊖ PEMEX, "Memoria de Labores", 1995-1999.
- ⊖ Secretaría de Energía, "Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector Energía 1995-2000", México 1996.
- ⊖ SHCP, "Informe Hacendario", Varios Ejemplares.
- ⊖ SHCP, "Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal (1995-2000)".
- ⊖ Subsecretaría de Egresos, SHCP, "Presupuesto de Egresos de la Federación" (1995-2000).

HEMEROGRAFÍA:

- ⊖ Bautista Romero Jaime, "México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?", Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, vol. 26, Oct-Dic, 1995, México, UNAM, Pág. 205.
- ⊖ Grupo Financiero Banamex Accival, "Devaluación y Plan de Ajuste", Examen de la Situación Económica de México, Volumen LXX1, Números 830 y 831, México, Enero-Febrero de 1995.
- ⊖ El Financiero, Diario, México, Varios Números.
- ⊖ Gobierno Federal, "Criterios Generales de Política Económica para 1996", El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 1, México, Enero de 1996.
- ⊖ Gobierno Federal, "Criterios Generales de Política Económica para 1997", El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 1, México, Enero de 1997.
- ⊖ Gobierno Federal, "Criterios Generales de Política Económica para 1998", El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 1, México, Enero de 1998.
- ⊖ Gobierno Federal, "Criterios Generales de Política Económica para 1999", El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 1, México, Enero de 1999.
- ⊖ Gobierno Federal, "Criterios Generales de Política Económica para 1999", Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 2, México, Febrero de 1999.
- ⊖ Gobierno Federal, "Criterios Generales de Política Económica para el año 2000", El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 1, México, Enero del 2000.



- ⊖ *Gobierno Federal*, "Marco macroeconómico para 1995", El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 2, México, Febrero de 1995.
- ⊖ *Gobierno Federal*, "Palabras del Doctor Ernesto Zedillo al asumir la Presidencia", El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 1, Enero de 1995.
- ⊖ *Gobierno Federal*, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 7, México, Julio de 1995.
- ⊖ *Gobierno Federal*, "Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica", El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 4, México, Abril de 1995.
- ⊖ *Grupo Petróleo y Electricidad*, "Petróleo y Electricidad", varios números.
- ⊖ *Instituto Mexicano del Petróleo*, "GACETA INTERNA", varios números.

INTERNET:

- ⊖ *Flores de la Peña Horacio*, "El Neoliberalismo: modelo estéril, es una guerra contra los pobres", URL:<http://planet.com.mx/macroeconomia/macro46/neoliberalimo.html>.
- ⊖ *Gobierno Federal*, "Criterios Generales de Política económica (1996-2000)", URL: <http://www.shcp.gob.mx/ieo/index.html>.
- ⊖ *Gobierno Federal*, "Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal (1995-2000)", URL:<http://shcp.gob.mx.html>.
- ⊖ *Gobierno Federal*, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", URL: <http://www.shcp.gob.mx/ieo/204.153.24.45/PND.html>.
- ⊖ *Gobierno Federal*, "Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo 1997-2000", URL:<http://www.presidencia.gob.mx/pub/programas/pronafide/pronafide.htm>.
- ⊖ *Martínez Elizabeth y García Arnoldo*, "Qué es el Neoliberalismo", URL:<http://www.ciberzoo/guy.html>.
- ⊖ *Núñez Estrada Héctor R.*, "Análisis y Evaluación de los Mercados Financieros en dos años de Gobierno Zedillista", Gestión y Estrategia No. 10, Edición de Aniversario Julio-Diciembre de 1996, Universidad Autónoma Metropolitana, URL:<http://azc.uam/gestión/numb/art3.html>.
- ⊖ *PEMEX*, "Indicadores Petroíeros", URL: <http://www.pemex.com.mx>
- ⊖ *Rodríguez Peñaloza Martín*, "Neoliberalismo y Necesidad de un nuevo modelo de desarrollo en México", URL: <http://www.homearth.link/net/neo/neo5.html>.
- ⊖ *SHCP*, "Carta de Intención enviada al FMI el 15 de junio de 1999", URL: <http://www.shcp.gob.mx/docs/c990615.html>
- ⊖ *SHCP*, "Memorándum de Políticas Económicas y Financieras Enviado al FMI", URL: <http://www.shcp.gob.mx/docs/m990615.html>
- ⊖ *SHCP*, "Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000", URL: <http://www.shcp.gob.mx/docs/990615.html>
- ⊖ *SHCP*, "Programa de Fortalecimiento Financiero 2000-2001", URL: <http://www.shcp.gob.mx/difus/n/boletines2.html>.
- ⊖ *SHCP*, "Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2000" URL:



<http://www.shcp.gob.mx.html>.

OTRAS:

- ⊖ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", C.D. ROOM "COMPILA II", México 1997.
- ⊖ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", C.D. ROOM "COMPILA II", México 1997.
- ⊖ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios", C.D. ROOM "COMPILA II", México 1997.
- ⊖ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo", C.D. ROOM "COMPILA II", México 1997.
- ⊖ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo", C.D. ROOM "COMPILA II", México 1997.