

2436



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



"PLANEACION DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN MEXICO 1976-1985"

T E S I S

QUE PARA OPTAR EL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A N :

ALMA ROSA MONTER RUIZ
MARIA TERESA VILLASANA DIAZ

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
I N T R O D U C C I O N	1
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PLANEACION	9
1.1 La planeación como proceso	9
1.2 Clasificación dentro de la planeación	13
1.2.1 Formas de planes gubernamentales ...	13
1.2.2 Temporalidad	14
1.2.3 Plan, programa, proyecto y actividad	15
1.2.4 Elementos de la planeación	16
1.3 Requisitos técnicos para una planeación efi- caz	16
1.4 Bases para la conformación del sistema na- cional de planeación en México	20
1.4.1 Sistema Nacional de Planeación Demo- crática(S.N.P.D.)	23
1.5 La utilización de la planeación como instru- mento del Estado Mexicano	27
N o t a s	31
2. LA INDUSTRIA PETROLERA EN LA PLANEACION NACIONAL Y SECTORIAL 1976 - 1985	32
2.1 Plan Global de Desarrollo 1980-1982	34
2.2 Programa de Energía 1980-1982	37
2.3 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1985	43
2.4 Programa Nacional de Energéticos 1984-1988.	50
H o t a s	57
C u a d r o s	62

3.	PLANEACION INSTITUCIONAL DE LA INDUSTRIA PETROLERA (PEMEX)	73
3.1	Marco Jurídico General de Pemex	73
3.2	Antecedentes de la Planeación en Pemex ..	74
3.3	Plan de Desarrollo de Pemex para el sexenio 1977-1982	76
3.4	Período 1980-1982	80
3.5	Período 1982-1985	82
3.5.1	Reglamento de la planeación en Pemex (1985)	84
3.5.1.1	Sistema Institucional de Planeación (S.I.P.)	84
3.5.1.2	Proceso de planeación institucional	86
3.6	Observaciones a la reglamentación de la planeación de Pemex	89
3.7	Consideraciones sobre los medios de control oficiales para Pemex	93
3.8	Limitantes de la planeación en Pemex	97
	Notas	100
	Cuadros	103
4.	RESULTADOS DE LA PLANEACION EN LA INDUSTRIA PETROLERA Y SU PARTICIPACION EN LA ECONOMIA	106
4.1	Resultados Período 1976-1979	106
4.1.1	Reservas	108
4.1.2	Producción	109
4.1.3	Refinación	110
4.1.4	Quema de gas	110
4.1.5	Exportación	110

4.1.7	Importaciones de bienes de capital para la industria petrolera	113
4.2	Resultados Período 1980-1982	115
4.2.1	Reservas	118
4.2.2	Producción	118
4.2.3	Refinación y petroquímica	119
4.2.4	Quema de gas	119
4.2.5	Exportación	120
4.2.6	Importaciones 1980-1982	122
4.2.7	Importaciones de bienes de capital	124
4.2.8	Política de precios	125
4.2.9	Racionalización en el uso de la energía	126
4.2.10	Integración de Pemex con la industria	127
4.2.11	Impacto regional	127
4.2.12	Acciones de reforma administrativa	128
4.3	Resultados Período 1983-1985	130
4.3.1	Reservas	133
4.3.2	Producción	134
4.3.3	Refinación y petroquímica	134
4.3.4	Quema de gas	135
4.3.5	Exportación	136
4.3.6	Importaciones	137
4.3.7	Política de precios	138
4.3.8	Ahorro y diversificación energética	139
4.3.9	Acciones de reforma administrativa	141

	PAG.
4.3.9.1 Cifras y productividad....	145
4.3.10 Apoyo a la recuperación económica .	146
4.3.10.1 En materia de divisas y - contribuciones al erario público	146
4.3.10.2 Hacia la planta indus--- trial, el empleo	148
4.3.10.3 Inversiones	149
4.3.10.4 Investigación y desarrollo	149
4.3.10.5 Desarrollo regional y pro tección al medio ambiente	150
N o t a s	152
C u a d r o s	155
 5. LA INDUSTRIA PETROLERA EN LA ECONOMIA MEXICANA 1976-1985	 161
5.1 Consideraciones generales	161
5.2 Contexto político-económico 1976	166
5.3 Resultados de la política económica duran te el sexenio 1976-1982	172
5.3.1 Restablecimiento de altas tasas de crecimiento y del empleo	172
5.3.2 Fomento a inversiones	175
5.3.3 Fortalecimiento de las finanzas pú blicas	179
5.3.4 Equilibrio del sector externo de - la economía	187
5.4 Participación del petróleo en la activi- dad económica y financiera, 1983-1985 ...	191
N o t a s	209
C u a d r o s	213

	PAG.
CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS	215
APENDICE ESTADISTICO	224
BIBLIOGRAFIA	231

I N T R O D U C C I O N

El manejo del petróleo como instrumento de política económica para resolver los problemas económicos y financieros del momento, es objeto de gran interés no sólo por los resultados obtenidos sino también por los cambios que este hecho ha implicado en la planeación nacional y, particularmente, en la industria petrolera.

Adquiere especial interés dentro de la economía nacional el sector energético, cuya industria petrolera es la principal fuente de recursos financieros del gobierno, por lo que, la administración y evolución de esta industria incide en forma decisiva en el reajuste de las finanzas públicas, y en general, en toda la política económica.

Por ello la importancia de la integración, vinculación y condicionalidad de la planeación de la industria petrolera dentro de la planeación nacional. En consecuencia, despierta interés el apreciar los avances, deficiencias y limitaciones de la planeación en esta rama.

El período que se abarca en este estudio es por la importancia que adquiere la industria petrolera como principal fuente de financiamiento de la economía nacional; lapso que además comprende los primeros intentos del gobierno por instituir un sistema integral de planeación nacional.

Durante la administración de López Portillo, la principal preocupación radicaba en enfrentar los problemas económicos de corto plazo: restablecimiento de altas tasas de crecimiento económico; estabilización de las finanzas del sector público; y controlar el desequilibrio en el sector externo de la economía. Así, y a partir de la confirmación

del potencial petrolero de la nación, se definió la participación que este importante recurso natural tendría dentro de una estrategia global en la búsqueda de la solución de estos problemas. Posteriormente con la elaboración del programa petrolero se aseguraba la participación activa de este recurso como piedra angular del desarrollo nacional.

Es por ello que, a partir de ese momento el principal objetivo de la política petrolera nacional -satisfacción del consumo interno - se amplía, marcándose una tendencia hacia la producción para la exportación, limitada por la llamada "capacidad de absorción" de la economía nacional.

No obstante, se carecía de un plan que vinculara, y a la vez justificara, la realización de dicho cambio en la política petrolera tradicional. Es decir, no existían bases reales que apoyaran un manejo racional de los recursos, y fundamentarán la toma de decisiones.

Es durante la segunda mitad de la administración de López Portillo cuando, forzado por el clima político reinante que cuestionaba la utilización adecuada de los recursos petroleros, surgen el Plan Global de Desarrollo (P.G.D.) y el Programa de Energía (P.E.), con los que se pretende fundamentar la racionalización de las medidas adoptadas.

En el primer documento se incluyen varios lineamientos y metas sobre las plataformas de producción y exportación de petróleo, que se consideraban convenientes para la generación de ingresos suficientes para el apoyo a la recuperación económica.

Básicamente durante ese período las ligas que se establecieron entre petróleo y economía eran referidas a los in

gresos que por concepto de exportación de petróleo se captarían.

Tal parece indicar que la expansión y aceleración de la demanda mundial del petróleo, y los precios del mismo, influyeron en el establecimiento de los objetivos del P.G.O. y el P.E. El contenido de los objetivos lo manifiestan en el mejoramiento social que enuncian; se pensaba contar con recursos adicionales para ello, una vez de haber obtenido los necesarios para sostener el crecimiento económico.

A través del análisis de dichos documentos, así como de los resultados de política económica obtenidos, se observa que la estrategia adoptada, que debía haber tenido solamente un carácter temporal, se prolongó sin dar paso a las reformas estructurales que desde hacía tiempo requería la economía, y por lo tanto se dió paso a una política dependiente del petróleo. Este hecho influye decisivamente en la fijación de objetivos y metas de la industria petrolera, los cuales son determinados en buena medida con base a los requerimientos de la política gubernamental.

El crecimiento de la economía bajo este modelo se volvió cada vez más dependiente de la exportación y, por lo tanto altamente vulnerable a los cambios en la composición de la oferta-demanda en el mercado internacional. Sin embargo, los planes y programas de expansión formulados para administrar la abundancia de recursos petroleros, descansaban en la concepción de un mercado internacional siempre ávido de energía. En consecuencia, la economía nacional se tornó más dependiente debido a que como ya se señaló, los ingresos públicos se obtienen en su mayor parte respecto a la exportación del crudo.

Bajo esa óptica, los efectos de la caída de la demanda mundial de hidrocarburos en los primeros años de la década de los ochentas, se tradujo para el país en la reducción de los ingresos por exportación de petróleo. Este hecho se sumó a los aún no superados problemas económicos de la nación, desencadenándose un fuerte proceso de crisis interna.

Bajo ese contexto tiene lugar la sucesión presidencial. La nueva administración con Miguel De la Madrid refuerza y consolida la planeación como una alternativa y una necesidad política para conjuntar esfuerzos y sortear mejor la difícil situación. Por ello, postula como uno de los principios fundamentales de su programa político la "Planeación democrática para avanzar hacia una sociedad más justa".

Se emprendieron un conjunto de acciones para institucionalizar la planeación en México, entre las que destacan las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, introduciendo la parte económica que faculta al estado mexicano a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Como principal producto de ese proceso surge el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que sirve como marco de referencia para la elaboración de los programas sectoriales, y por tanto, para la determinación del Programa Nacional de Energéticos 1984-1988.

La administración de Miguel De la Madrid establece como estrategia económica-social el recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo. Dentro de ésta, el petróleo conserva su importancia como fuente de apoyo financiero. Debido a los resultados de las experiencias anteriores, se pretende corregir errores, vinculando mejor la planeación energética y de la industria petrolera con el desarrollo nacional.

Dados los cuantiosos recursos que maneja Pemex, así como por la importancia estratégica que tienen para la economía mexicana los resultados de su operación y desarrollo, - la existencia de la planeación en dicha empresa es absolutamente necesaria. Con objeto de ser congruente con la política gubernamental, se plantea a la empresa la búsqueda de la eficiencia y productividad en sus actividades.

Como parte del proceso de institucionalización del S.N.P.D. Pemex expide el Reglamento para la planeación, programación y presupuestos institucionales; pretendiendo a través de la planeación, lograr la ordenación racional y sistemática de sus acciones.

Sin embargo, y contradiciendo lo planteado en los objetivos, los hechos revelan que el ritmo de las actividades del sector petrolero no está determinado por las políticas y objetivos planteados en los planes y programas que para tal efecto se estructuraron. Por el contrario, y haciendo hincapié en que la exportación del crudo es la principal fuente de divisas, dicha actividad se encuentra sujeta a las necesidades de recursos financieros que el gobierno federal presenta para tratar de mantener la actividad económica a nivel nacional, lo cual deriva en una adecuación constante de estas políticas y objetivos de explotación petrolífera establecidas por la empresa.

Otro factor que influye en los cambios y adecuaciones de la producción y exportación del crudo, así como en su política de precios, es su utilización por un lado, como medida proteccionista ante las naciones con las que México efectúa transacciones de tipo comercial de otros productos, y ante las cuales se encuentra en desventaja competitiva; y

por otro, como mecanismo de apoyo a países que comulgan con su ideología política o social.

El objetivo del presente trabajo es entender el papel de la planeación en la industria petrolera, su vinculación y participación dentro de la planeación nacional, ya que, - en todo sistema de planeación importa necesariamente la -- coordinación de acciones en todos los niveles para garantizar la coherencia en la actuación gubernamental, orientada hacia la consecución de los objetivos propuestos.

A través del análisis de los planes y programas del -- proceso de planeación, se observará el encadenamiento que - se establece para integrar la planeación petrolera a la nacional; considerando que la orientación dada por objetivos y prioridades generales del país, expresadas en los planes nacionales de desarrollo, sirve de base para la derivación de los programas específicos del sector que interesa y por ende, para la elaboración de los programas institucionales.

Se consideró necesario seguir este proceso para contar con elementos de juicio que facilitaran el correcto análisis de la vinculación de la planeación de la industria petrolera con la planeación nacional permitiendo así observar en mayor detalle la traducción de los lineamientos generales en acciones concretas.

En la primera parte del trabajo se tratan una serie de elementos teóricos necesarios para comprender el proceso de planeación y las características que adopta en el país, sirviendo como marco de referencia al estudio.

El segundo capítulo es importante para apreciar el es-

labonamiento de la planeación a través de las estrategias, políticas, objetivos y metas con el sector energético y la planeación nacional, este análisis permite apreciar la supeditación de los objetivos del programa energético a los objetivos fijados en la política económica en cuanto a la contribución de las finanzas públicas.

El tercer capítulo es el centro de atención del estudio puesto que en él se realiza el análisis específico de la planeación de la industria petrolera, con ello se aprecia con claridad la supeditación de la planeación petrolera a la política económica y la forma como se establecen las acciones de la empresa en cuanto a la deficiente traducción de los lineamientos generales, por el manejo político que se le da y que incide en el opacamiento de los fundamentos técnico-científicos para la toma de decisiones.

En este capítulo el período 1976-1985 se subdivide en tres momentos, considerando las evoluciones económico-político y sociales que inciden en la planeación.

1) Período 1976-1979. Comprende los primeros años de la administración de López Portillo y de la gran expansión de la industria petrolera.

2) Período 1980-1982. Corresponde al surgimiento del Plan Global de Desarrollo y al Programa de Energía; documentos que acentúan el marco para el manejo racional de los recursos petroleros.

3) Período 1983-1985. Comprende los primeros años de la actual administración que ante la crisis económica-social, utiliza la planeación como una alternativa racional para afrontar la situación, institucionalizando y consoli-

dando el uso de la misma.

Se continúa con la misma metodología en el cuarto capítulo, al tratarse la confrontación de los objetivos y de los resultados en acciones de la industria petrolera.

El quinto capítulo titulado economía y petróleo comprende en primer lugar, los resultados obtenidos durante la administración de López Portillo en cuanto a los objetivos planteados de política económica. Posteriormente se analizan los años 1983 - 1985 en forma separada debido a la importancia que tiene para el país el petróleo en la búsqueda de la reanudación del crecimiento económico y de afrontamiento a la crisis, especialmente cuando la principal fuente de divisas e ingresos fiscales sufre de una tendencia a la baja y de restricciones de demanda en el mercado internacional del petróleo.

En el último apartado se exponen las conclusiones derivadas de este estudio y se sugieren alternativas.

C A P I T U L O I

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PLANEACION

De manera general, se puede definir a la planeación como un proceso en el que se aplica la actitud racional para determinar acciones en forma anticipada, a fin de alcanzar un objetivo predeterminado. Ante la multiplicidad de posibilidades de acción, que conllevan al logro de dicho objetivo, es necesario elegir aquellas que sean más compatibles con los medios o recursos con que se cuentan.

Con la introducción de la racionalización y organización en acciones y actividades previstas, se da la planeación como un proceso que facilita la toma de decisiones.

1.1 LA PLANEACION COMO PROCESO

Así la planeación es un proceso por el cual la actitud racional se transforma en acciones que permiten verificar la prioridad, compatibilidad y factibilidad de los objetivos establecidos y seleccionar los instrumentos más eficientes para lograrlos.

Para llevar a cabo la planeación como proceso (1) deben cumplirse ciertas condiciones:

- Delimitación del campo de actividades donde se desea intervenir, es decir, la especificación del objeto sobre el cual se pretende aplicar el proceso de planeación, tratando de obtener la mayor información y conocimiento de éste.

- Delimitación del espacio físico donde se llevará a cabo el proceso de planeación.

- Indicar el tiempo que se estima necesario para la realización de los planes y durante el cual se desea ejecutar las acciones y lograr determinados objetivos -calendarización o programación. La temporalidad o período de duración de la planeación puede ser corto, mediano y largo plazo, dependiendo de cómo se definan estos conceptos y del tiempo en que se pretenden alcanzar los objetivos formulados a priori. "La vigencia temporal de la planeación es fundamental en la determinación de las acciones a realizar y en el tipo de instrumentos y medios que se van a utilizar". (2)

Una vez definidos estos tres aspectos pueden dar inicio el proceso de planeación:

1. FORMULACION: Comprende la definición de objetivos y metas estimadas, factibles de alcanzar, recursos, unidades de política económica-administrativa, plazos y prioridades, organización coherente y confección del plan.

Las actividades que se siguen en esta etapa son:

a) DIAGNOSTICO: Análisis de la situación actual (real) del objeto de la planeación. Cuando el objeto de la planeación es una nación - su desarrollo - en este punto se lleva a cabo un estudio profundo de la realidad socio-económica - del país. Comprende un análisis histórico, presente (conjuntural y efectos del pasado), y la determinación de aspectos de comportamiento, claves para el proceso de desarrollo -- (cuellos de botella, rigidez, etc.). Todo esto tendrá un ámbito global, sectorial, regional, local, etc., de manera -- que "la investigación cubra toda la realidad vista desde la óptica del proceso de desarrollo socioeconómico". (3)

b) PROGNOSIS: Es una proyección del comportamiento o - de la situación actual, con objeto de conocer cuál será la situación final sin la participación de la planeación, no - varían las condiciones del diagnóstico. Permite visualizar en una perspectiva inmediata los aspectos positivos y negativos de la realidad estudiada. Sirve para tomar decisiones, incluir aspectos políticos, capaces de modificar los cursos de acción, cuándo y en cuanto sea necesario.

c) DETERMINACION DE LA IMAGEN-OBJETIVO: Definición de objetivos, estrategias, lineamientos y las metas que se pretenden alcanzar. Se debe realizar un enfrentamiento entre -

lo deseable y lo posible, a fin de que los objetivos no resulten inalcanzables y la programación tenga un adecuado marco.

d) PROGRAMACION: Se refiere a la combinación de objetivos, metas y recursos a fin de ir concretando la planeación en instrumentos que transformen al proceso global en etapas intermedias en las cuales se va identificando la obtención de los objetivos y metas en dichos períodos. La revisión de la imagen-objetivo resulta de gran importancia para comprobar que el proceso no sea estático y tenga la dinámica impuesta por el crecimiento y avance tecnológico. Se determina también su temporalidad, además de la elección de los instrumentos más adecuados para la planeación.

Como resultado del proceso de planeación en su primera etapa y en su nivel jerárquico más alto, se da el Plan como documento representativo de las decisiones de los agentes que tienen el mayor poder de decisión. El Plan queda establecido una vez que se han definido los objetivos a alcanzar, así como las acciones necesarias para conseguirlos.

II. INSTRUMENTACION: Conjunto de actividades encaminadas a traducir los contenidos generales de un plan a programas y proyectos operativos, que generalmente abarcan un menor plazo y sus contenidos son más específicos.

"Debido a que un plan puede referirse a documentos de amplio contenido que comprenden un complejo conjunto de objetivos y acciones de carácter general, lo que dificulta su instrumentación en los niveles operacionales, surge la necesidad de desagregarlo en conjunto de menor complejidad: programas. De igual forma, éstos pueden desagregarse en proyectos (descripción de una actividad específica con la finali-

dad de cumplir una o varias metas precisas, que se intercalan entre los objetivos de un programa, y en última instancia, de un plan". (4)

III. CONTROL: En esta etapa se cuida que la ejecución de las acciones correspondientes al cumplimiento del plan - se guíen realmente por el contenido del mismo, de manera -- que los errores cometidos en la ejecución puedan ser detectados y corregidos oportunamente.

IV. EVALUACION: Valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la aplicación del plan en un tiempo de finido con anterioridad.

Ahora bien, entendiendo a la planeación como "expresión de acciones económicas planificadas, (ésta), asume una diversidad de formas diferenciadas en su alcance, contenido, técnicas y procedimientos, determinadas por la naturaleza del sistema social en la que se aplica, los requerimientos de éstos y la decisión política de utilizarla como instrumento". (5)

Cabe aclarar que las condiciones socioeconómicas y políticas de cada país determinan la naturaleza y las formas de expresión específicas de la planeación. Sin embargo, -- existen algunas características comunes:

- Planear, exige la puntualización de los objetivos - que se pretenden alcanzar en un tiempo determinado.

- Comprende la especificación de un conjunto de acciones que deben cumplirse para conseguir los objetivos que -- han sido plasmados en el plan.

- Constituye una expresión de voluntad por incidir sobre el curso de los acontecimientos a fin de lograr que los resultados sean los deseados.

- La existencia de una relación estrecha entre la normatividad de la planeación y el dominio que sobre la vida económica-política y social posea el Estado.

- No solo considera la problemática del país desde el punto de vista de las interrelaciones generadas en el proceso socioeconómico-político, sino a todos los aspectos que constituyen la vida del país. (6)

- Es una metodología que puede ser utilizada de acuerdo a los fines que a cada nación interesen.

1.2 CLASIFICACION DENTRO DE LA PLANEACION

1.2.1 FORMAS DE PLANES GUBERNAMENTALES (7)

1. NACIONAL: Implica la elaboración de un plan que abarca todo el territorio de una nación.

a) Regional: hace referencia a la región o unidad de superficie territorial que tiene características comunes, como por ejemplo las características geográficas de una zona la convierten en una región homogénea; o bien, puede tratarse de una región polarizada definida como Polo Industrial, comercial o administrativo; así también puede ser una región-plan o región-programada.

b) Local: se refiere a la acción programada a nivel de municipio o de comunidad.

2. GLOBAL: Planeación del conjunto de las actividades productivas del país, estrechamente relacionadas entre sí. Comprende además los aspectos sociales.

a) Sectorial: planeación de determinadas áreas o ramas dentro de la cual se establece un orden de prioridades.

3. INTEGRAL: Comprende todos los elementos, factores, sectores y niveles que intervienen en el proceso de desarrollo.

1.2.2 TEMPORALIDAD

Conforme a su dimensión temporal, los planes, programas y proyectos se clasifican en: largo, mediano y corto plazo.

La siguiente clasificación es generalizada para todos los planes de desarrollo.

a) LARGO PLAZO: Comprende períodos de diez a veinte años. En ellos se puntualizan los grandes objetivos económicos-políticos, sociales y culturales que un país desea alcanzar. Sirve de marco de referencia a los planes de mediano y corto plazo.

b) MEDIANO PLAZO: Regularmente abarca de tres a nueve años. En esta categoría quedan comprendidos los planes quinquenales y los correspondientes a los elaborados en períodos presidenciales.

c) CORTO PLAZO: Abarca de seis meses a dos meses. Generalmente hace referencia a la coyuntura.

Cabe señalar que el corto plazo llega a comprender también períodos de uno a dos años; esto obedece a la gran va-

riedad de concepciones que existen sobre el particular.

"En cuanto la planificación es un proceso y - tiene carácter permanente, supone la integración de planes a largo, mediano y corto plazo, pues - las deficiencias en cualquiera de los momentos - provocan desequilibrios en los otros". (.8.)

1.2.3 PLAN, PROGRAMA, PROYECTO Y ACTIVIDAD

Partiendo de lo particular a lo general se tiene:

ACTIVIDAD: Acción que tiene el máximo de concreción y especificidad, por medio de la cual -al unirse con otras actividades- se da forma al proyecto.

PROYECTO: Conjunto de actividades que constituyen la unión más pequeña que forma parte de un programa.

PROGRAMA: Conjunto de proyectos relacionados y coordinados entre sí, encaminado a la consecución de metas y objetivos del plan dentro de un período determinado.

PLAN: Producto del proceso de planeación "... Se refiere al aspecto global de todas las actividades del proceso dentro de un período determinado, y puede ser de corto, mediano y largo plazo. Se trata de un conjunto organizado de fines, objetivos, metas, instrumentos, medios y recursos para lograr el desarrollo de un área determinada (país, región, provincia, comunidad) o de un sector (agrícola, minero, etc.). Se haya enmarcado en un proyecto nacional que -- constituye una definición de lo que se quiere como país". -

1.2.4 ELEMENTOS DE LA PLANEACION (10)

1) Sujeto planificador.- responsable de la elaboración del plan. En la Administración Pública corresponde esta función al Ejecutivo a través del organismo técnico encargado de la elaboración de los planes.

2) Objeto de la planeación.- "... lo constituye la formulación de un diagnóstico, la elaboración de un plan, su ejecución y la evaluación del proceso". (11)

3) Campo de acción.- aquello que la planeación abarca: espacio sentido horizontal-vertical. Es decir, las unidades administrativas que engloba, así como las funciones que se planifican dentro de una unidad.

4) Determinación de la política general y de las finalidades últimas.- cuestionamientos a los que debe contestar todo plan o proyecto nacional: qué fines persigue, qué tipo de desarrollo se desea, qué modelo de sociedad se ambiciona, etc.

5) Enunciación y definición de objetivos y metas.- en este punto debe tenerse cuidado de que los objetivos sean pertinentes, en cuanto a su integración al proyecto político; ser realizables considerando los recursos, y ser aceptables.

1.3 REQUISITOS TECNICOS PARA UNA PLANEACION EFICAZ

Se señalan aquellos criterios que sirven de guía en la elaboración de planes, a fin de asegurar una acción racional y efectiva.

a) Objetividad y Racionalidad. - El estudio de los hechos debe realizarse de la manera más objetiva posible, tratando de desechar cualquier juicio preconcebido, teniendo disposición para abandonar criterios erróneos e inadecuados que impiden utilizar a la realidad como única unidad. Implica también, la distinción entre medios y fines dados.

b) Coordinación. - Se refiere a la necesaria interrelación entre los diferentes programas.

c) Coherencia. - La articulación entre todos los aspectos de la planeación es un requisito básico para asegurar una planeación eficaz. Implica la existencia de una secuencia lógica entre los elementos de un plan, de tal forma que entre ellos conformen un conjunto interrelacionados, sin contradicciones entre ellos.

d) Compatibilidad y Complementariedad. - Cuidar que la elección de un objetivo no resulte contraproducente en la realización de otros.

e) Integralidad. - Significa la capacidad de reunir en forma global el mayor número de variables y factores que de algún modo inciden en el campo o sector que es objeto de estudio y programación.

f) Viabilidad y Operatividad. - El plan debe ser realizable y operable conforme a las posibilidades que ofrece el contexto social-político-institucional y humano para el que fue concebido. Debe existir realismo y viabilidad en cuanto a fines, objetivos, metas e instrumentos. Capacidad de adecuar lo deseable a lo posible en cada situación coyuntural.

g) Flexibilidad. - Todo plan debe permitir ajustes modi-

ficaciones en situaciones coyunturales.

Al ser definidos los objetivos de todo plan, es necesario tener en cuenta no sólo los recursos y medios disponibles sino también los aspectos políticos, sociales y culturales que constituyen el marco o contexto en donde se elabora y ejecuta el plan.

- Al elegir los medios, debe procurarse que éstos aseguren el logro de los objetivos con la mayor eficacia y el menor costo financiero, humano y social.

- Que se determine una trayectoria continua indicando en la misma las diferentes etapas y modalidades del proceso, de acuerdo a la estrategia y al estilo de desarrollo.

- Que permita la participación efectiva de todos los sectores en el proceso de planeación, a través de la instrumentación de la comunicación entre los planificadores y la población.

-"Que el plan implique un cambio efectivo y positivo de la situación anterior, medido en -- los términos del código de valores del proyecto político que lo sustenta". (12)

Sin embargo, "el principal criterio de validez y eficacia para 'medir' la capacidad e idoneidad de los instrumentos de planeación es la confrontación con la realidad". (13)

Parte del éxito de un plan se debe a la existencia de un sistema de planeación que le sirva de marco de referencia; "la planeación como proceso es condición previa e indispensable para la formulación de las políticas y de las medidas de desarrollo eficientes ... ". (14)

El contar con un plan que englobe las políticas de desarrollo significa un acercamiento hacia el firme propósito de coordinar las decisiones políticas de desarrollo. No obstante, a pesar de las ventajas que ofrece un plan, no se garantiza un rápido desarrollo "... porque frente a la magnitud y complejidad de los problemas, la capacidad humana de plantearlos y resolverlos tiene evidentes limitaciones". (15)

Condición indispensable para que una planeación sea efectiva es la disposición gubernamental de hacer, ya que gran parte de los fracasos en los planes ha sido por falta de la decisión política de llevarlos a cabo.

Además debe ser practicada en forma articulada y sistemática en todos los niveles que conforman la estructura socioeconómica del país. Si se procede consistente y rigurosa mente en todas las etapas del proceso de planeación se asegura que ésta sea práctica. Desde la selección de los problemas, haciendo una correcta y real explicación de cada uno, conformándose así en la situación inicial del plan; en el diseño de las operaciones, proyectos y acciones que enfrentarían los problemas conforme a los objetivos deseados; en el análisis de las distintas formas en que puede ser posible sortear los obstáculos y restricciones políticas y económicas que a menudo dificultan la ejecución de las operaciones; "hacer el cálculo que precede y preside las acciones en la coyuntura y decidir sobre ellas en función tanto de las restricciones como de la necesidad de avanzar hacia el cumplimiento del Plan. Verificar las consecuencias prácticas de las decisiones tomadas y precisar la nueva situación inicial". (16)

La planeación en sí asume una diversidad de formas que varían en su alcance, contenido, técnicas y procedimientos; todo determinado por la naturaleza del sistema social en el que se aplica; los requerimientos de éste y la decisión política de utilizarla como instrumento. (17)

Por eso, conforme a la formación política-económica y social del país en que se aplique, la planeación adquiere diferentes modalidades y su eficacia se ve determinada por el proyecto político en que se realiza, y el para quién se planifica influye en su eficacia. En resumen, el objeto y el método es lo que diferencia a una planeación de otra.

De acuerdo con Pichardo Pagaza: la planeación del desarrollo es la que se lleva a cabo en la administración pública con un carácter económico y social. (18) Empero, dentro de esa planeación existen peculiaridades según el sistema económico-político del país. Por su carácter económico-social implica además de un proceso técnico, un proceso de participación social. Abarca no sólo procedimientos técnicos también políticos que dan fortaleza al fundamento histórico político del sistema y de su proyecto nacional.

1.4 BASES PARA LA CONFORMACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION EN MEXICO

La implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (en lo sucesivo S.N.P.D.) tuvo sus bases con la creación de la Comisión de Administración Pública (C.A.P.) dentro de la Secretaría de la Presidencia en 1965, quedando integrada por los directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la dependencia.

Esta Comisión estimaba que la administración pública requería una reforma que precisara: a) decisiones de autoridad; b) apoyo técnico; c) mecanismos de participación y d) tiempo.

Por lo que se propuso realizar un "Informe sobre la Administración Pública" presentado a los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Para mayor operatividad se crea en 1968 el Secretariado Técnico de la Comisión, su objetivo es tener contacto con los organismos públicos, de esa manera realizaron estudios y proyectos de reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, bases jurídicas que rigen la acción del gobierno federal y otras áreas administrativas cuyas funciones son comunes a las dependencias públicas.

Para realizar efectivamente la reforma, se recomendó la instalación de las unidades internas de organización y métodos (U.O.M.) que analizarían y propondrían las medidas de racionalización administrativa necesarias para la dependencia; fueron impulsadas estas unidades pero por falta de instrumento legal que garantizara su acción asesora, así como la ausencia de un apoyo decidido y de participación suficiente al más alto nivel por lo que quedaron en niveles de acción muy reducidos y aislados.

Con Luis Echeverría se muestra interés en promover las reformas estudiadas y propuestas, por lo que en 1971 se convoca a una reunión ministerial sobre reforma administrativa que -- dieron por resultado la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971 que fijan -- las bases operativas del programa de reforma administrativa -- que establece la creación de Comisiones Internas de Administración (C.I.D.A.) que planterían, formularían y ejecutarían las reformas de cada dependencia y estarían auxiliadas por -- las unidades de organización y métodos y con la asesoría de

de unidades de programación (U.P.). A fin de coordinar mejor la reforma se crea la Dirección General de Estudios Administrativos y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social que sustituyen a la C.A.P.

Se elabora todo un marco global de referencia y un programa operativo de reforma para vincular y propiciar una adecuada infraestructura de participación y comunicación, buscando incrementar así la productividad.

Se concibe el aparato administrativo en su estructura y funcionamiento en forma micro y macro administrativo, institucional, sectorial y de la administración pública en general. Se elabora un Programa Global de Reforma llamado "Bases para el Programa Administrativo del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", para incrementar la eficacia y eficiencia mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo aprovechando al máximo los recursos, con mayor responsabilidad de los encargados de las acciones públicas; simplificando, agilizando y desconcentrando mecanismos operativos y trámites; con mejor capacitación y motivación del personal.

José López Portillo continua la reforma administrativa y hace de la programación su principal eje para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisando responsabilidades y facilitando la evaluación de los resultados obtenidos.

Se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dió la base sustantiva legal a la reforma; para instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública; el Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27.(19)

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal introdujo un concepto de planeación que se entendía - como una etapa diferente de la programación, presupuestación y evaluación, se le reducía a una formulación de los planes, dejando al margen las actividades anteriores.

Se adaptó a las instituciones públicas la necesidad de -- una planeación estructurada en los niveles : global, sectorial y estatal. Se difundió una metodología para la planeación que llevó a que se generalizaran estas actividades en todas las - dependencias federales y estatales. Se avanzó en la base admi nistrativa de la planeación, se impulsó la elaboración de pla nes, confluendo en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Se mostraban así los esfuerzos más concretos por ordenar un sistema nacional de planeación en un intento por reorgani- zar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de - los objetivos nacionales.

La creación del S.N.P.D. implicaba aprovechar la infraes- tructura pública administrativa existente reordenándola, uti- lizando la planeación como un instrumento que permite ordenar mejor las acciones dentro de las perspectivas más amplias.

Las reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27 y 28, promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la Ley de - Planeación expedida en 1983, representaron las bases jurídi- cas para el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación.

1.4.1 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (S.N.P.D.)

Es un conjunto articulado de relaciones funcionales que - establecen las dependencias y entidades del sector público en tre sí, con las organizaciones de los diversos grupos socia- les y con las autoridades de las entidades federalivas a fin

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA : COMPONENTES, ETAPAS E INSTRUMENTOS

Estructura institucional en 3 niveles de acción: global, sectorial e institucional.

Instrumentación a través de 4 vertientes: obligación, coordinación, concertación e inducción.

Instrumentos normativos de mediano plazo:

- 1) Plan Nacional de Desarrollo
- 2) Programas de mediano plazo
 - sectoriales
 - estratégicos regionales especiales
 - institucionales

Proceso de planeación en sus 4 etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación.

Instrumentos operativos de corto plazo:

- 1) Programas anuales
 - Programa operativo anual macro
 - Programa operativo anual preliminar
 - Programa anual definitivo
- 2) Ley de Ingresos
- 3) Presupuesto de egresos
- 4) Convenios Unicos de Desarrollo (C.U.D.)
- 5) Contratos y convenios de concertación
- 6) Instrumentos administrativos

Acciones
Metas
Recursos
Responsables
Tiempo

Instrumentos de control:

- a) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas.
- b) Informe mensual de los gabinetes especializados.
- c) Informe mensual de la Comisión Intersectorial del Gasto-Financiamiento.
- d) Informes de las auditorías gubernamentales.

Instrumentos de evaluación:

- a) Informe de gobierno.
- b) Informe de ejecución del P.N.D.
- c) La cuenta pública.
- d) Informes de los Foros de Consulta Popular.
- e) Informes sectoriales e institucionales.
- f) Informes sobre áreas y necesidades específicas.

Infraestructura básica:

- a) Subsistema de capacitación para la planeación económica y social.
- b) Sistemas nacionales de estadística e información geográfica.
- c) Modernización de la administración pública federal.
- d) Subsistema nacional de proyectos.
- e) Relación con otros sistemas nacionales.

de efectuar acciones de común acuerdo.

Dentro del sistema se realiza el proceso de planeación, a través del cual se distinguen las actividades específicas en cuatro etapas:

FORMULACION: Implica las actividades que se desarrollan en la elaboración del plan y programas, comprende preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí, etc.

INSTRUMENTACION: Comprende el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Elaborándose los programas anuales que constituyen la referencia básica de las vertientes de instrumentación y de sus instrumentos.

Precisa metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos, asigna recursos, determina responsables de la ejecución y los tiempos de ejecución del plan y/o los programas.

Las vertientes de obligación, coordinación, concertación e inducción integran las formas mediante las cuales se desagregan específicamente los contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias.

CONTROL: Abarca las actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones sean acordes a la normatividad correspondiente y a lo establecido en el plan y los programas. Se establecen dos controles: el normativo-administrativo y el económico-social.

EVALUACION: Comprende el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente y cualitativamente los resultados del plan y los programas en un lapso determinado (por lo general de un año), así como el funcionamiento del sistema coteja,

verifica y mide su efecto para retroalimentar el siguiente ciclo.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL. - Está integrada por las dependencias y entidades de la administración pública, por los organismos de coordinación entre la federación y estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación de cada dependencia o entidad, de los gabinetes especializados, las comisiones intersectoriales, de los responsables de planeación estatal y municipal, de los mecanismos de participación social y otros.

En la estructura se vinculan funcionalmente los tres niveles: global, sectorial e institucional.

INFRAESTRUCTURA DE APOYO. - Proporciona insumos de información; apoya acciones y decisiones mediante la capacitación de recursos humanos y la investigación en la planeación económica y social; actualiza y enriquece los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas; vincula directamente las decisiones de inversión de los sectores público, social y privado con los objetivos y propósitos de la planeación; modernización de la base administrativa pública para que se ejecuten los planes y programas.

El principal documento del S.N.P.D. es el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (P.N.D.), el cual expresa los propósitos, políticas, programas y principales proyectos de la estrategia de desarrollo. Sirve de guía para la elaboración

de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Norma el contenido de los principios instrumentales - de política anual. Está estructurado en tres grandes apartados:

- 1) marco de referencia para el diseño de la estrategia;
- 2) instrumentación de la estrategia;
- 3) participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

De esta manera, el P.H.D. es el " instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público; crear el marco conveniente para inducir y concertar la acción de los - sectores social y privado, y coordinar las de los tres órdenes de gobierno ". (20)

1.5 LA UTILIZACION DE LA PLANEACION COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO MEXICANO

La administración - planeación como parte del Estado resulta necesaria a fin de poder responder al proyecto nacional de ese momento: tener un crecimiento acelerado a través de la industrialización, factor que en un principio aparecía como el motor idóneo del incremento de la riqueza nacional - y, en cierto modo de la pacificación social.

Sin embargo, los recursos disponibles de capital no resultaron suficientes en comparación con los objetivos. Si

bien se llevó a cabo un programa sistemático de subsidios - para los artículos de primera necesidad y de los servicios públicos, esto ocasionó graves desequilibrios entre gasto - e inversión, entre ahorro interno y crecimiento de la riqueza, etc.

Lamentablemente, el deseo de realizar en poco tiempo y en forma general el bienestar, justicia y paz social (proyecto revolucionario), se tradujo en un freno al crecimiento de la riqueza y de la productividad nacional.

Los desajustes estructurales de la economía se ven -- agravados, en 1976, propiciándose una crisis económica que incide en la imagen del gobierno, por las repercusiones en el sistema político, afectando su credibilidad y apoyo.

Se necesitaba una renovación, para garantizar el sistema capitalista y el mantenimiento de la burocracia política en y al frente del Estado. Se planteó entonces, la reforma de José. López Portillo: la reforma política y administrativa, impregnada de un afán "eficientista".

La reforma política expresa formalmente, el propósito de ampliar las libertades, políticas y una mayor participación de la ciudadanía en la administración pública.

En sí, es el esfuerzo del gobierno por recuperar el -- apoyo necesario para conservar la legitimidad de la representación política y renovar las formas de control político ejercidas.

Este camino, fue el que encontró la burocracia política como la forma de recuperar su imagen legítima sin hacer uso exclusivo del poder de dominación, con una presencia ca-

paz y representativa de los intereses nacionales, que garantice la estabilidad política necesaria para la reproducción del sistema.

El esfuerzo eficientista por recuperar la imagen de legitimidad del Estado, que tiene la reforma administrativa, con ella se esperaba incrementar la capacidad del Estado en la planeación y control de la producción económica-social, a fin de lograr un aumento de los recursos disponibles y de su prestación de servicios. Este proyecto tenía - pues como fin último, elevar la racionalidad administrativa traducida en: eficiencia-eficacia administrativa; en la proporción de bienestar social; en la disminución del conflicto social, y por consiguiente, la posible eliminación de la militancia política antiestatal.

El hecho de que la acción del Estado resultara ineficiente en la administración del bienestar social, era imputado a la falta de modernización de su planeación. Se decía que la administración pública padecía serios males internos; predominio de los políticos sobre los científicos y técnicos con conocimientos indispensables para llevar a cabo las tareas de planeación y administración de la producción; inadecuada organización-estructura de toda la administración pública federal, alta corrupción, etc.

La planeación formalmente es una "función administrativa", que utiliza el gobierno para imprimir "objetividad" a la formulación de las políticas y estrategias. Con esto se permite coordinar, programar las actividades económico-sociales, de establecer políticas previamente determinadas. Es un medio por el cual se unen las actividades, tareas políticas con las funciones administrativas; permite la traducción del proyecto político expresado en un plan de desa-

rollo.

Permite al Estado llevar a cabo funciones tan esenciales como: asegurar la reproducción del capital y "satisfacer" las demandas sociales, como condition sine qua non para legitimar su existencia y estabilidad.

La planeación así justifica políticamente al Estado la "mayor racionalidad" en la organización y utilización de los recursos nacionales. Para el Estado mexicano era básico, ante el auge petrolero, imprimir el sello 'racionalizador' al manejo de la riqueza petrolera, que por su volumen pasa de ser instrumento accesorio a eje fundamental de la política económica del gobierno.

N O T A S

- (1) Tal como es utilizada por los países para alcanzar una situación deseada. Planeación del Desarrollo.
- (2) Nudelman. Aspectos Conceptuales de la Planeación y del Sistema de Planeación Mexicano. pp. 30-31.
- (3) Montes de Oca. La Planificación del Sector Público. p.23
- (4) Nudelman, Op. Cit. p.32
- (5) López Valverde. La Planeación como Instrumento de Desarrollo. p.7
- (6) Waterston. Planeación del Desarrollo. p. 19
- (7) Ander-Egg, Ezequiel. Introducción a la Planificación pp.30 31.
- (8) Ibidem. p.30
- (9) López Valverde. Op. Cit. p.9
- (10) Ander-Egg. Op. Cit. p.17
- (11) Ibidem. p.32
- (12) Ander-Egg. Op.Cit. p. 17
- (13) Ibidem. p. 18
- (14) Ibidem. p. 23
- (15) Ibidem. p. 19
- (16) Guía Metodológica para el VII Plan de la Nación. Tomo I Instituto Venezolano de Planificación. Caracas. p. 5
- (17) López Valverde. Op. Cit. p. 7
- (18) Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo 2 p. 16
- (19) Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. Base metodológica, antecedente e institucionalización del proceso.
- (20) Plan Nacional de Desarrollo p.6

CAPITULO III

2. LA INDUSTRIA PETROLERA EN LA PLANEACION NACIONAL Y SECTORIAL. 1976-1985

A finales de 1976, la estrategia de desarrollo seguida en el país (1)* se encontraba en franco proceso de agotamiento. Si bien, en un principio resultó adecuada, con el tiempo empezó a mostrarse insuficiente, se acentuó la dependencia financiera, tecnológica y alimentaria, el nivel de competitividad industrial había decaído, aparecieron estrangulamientos en sectores claves -como el caso de la agricultura-, el ahorro público se minimizó. (2)

La crisis se expresaba claramente, en inflación y recesión crecientes.

Ante la situación prevaleciente en la economía y el clima de ansiedad que reinaba en la población, se esperaba con interés la sucesión presidencial; esperando del nuevo gobierno un cambio en la estrategia de desarrollo que permitiera la recuperación económica, así como la resolución respuesta a las necesidades y problemas sociales.

Dar continuidad al uso de la misma estrategia de endeudamiento externo para el logro de objetivos de política económica, resultaba, por lo pronto, una acción poco conveniente para el inicio de la nueva administración (3), que debía en primera instancia recuperar la confianza de la población en general como condition sine qua non para el fortalecimiento y estabilidad del sistema político. Entonces ¿cuál sería la estrategia?

* Véase cuadro A al final de las notas del capítulo.

El romper de tajo con el tradicional modelo de crecimiento económico, aparecía como un difícil dilema para el régimen, debido a la respuesta que podría provocar la disminución del proteccionismo en el sector industrial, el gobierno López-Portillista busca otras alternativas. Por principio de cuentas, ratifica el acuerdo firmado con el F.M.I., y establece las bases para lo que se consideraba un verdadero cambio cualitativo del desarrollo:

"La Reforma Política; la Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción, y la Reforma Administrativa". (4)

Dentro de la estrategia socio-económica, se definieron tres etapas:

- 1a. Superación de la crisis en sus puntos más graves;
- 2a. Consolidación de la economía, implicando un alto crecimiento sostenido e inflación controlada y decreciente;
- 3a. Mantener el respeto a las libertades públicas.

Los sectores agropecuario y energético quedan definidos como prioritarios para el desarrollo; el primero encargado de satisfacer la demanda de alimentos; y el segundo -- era visualizado como un buen recurso para llevar a cabo las transformaciones necesarias en la sociedad.

Todo esto, puede interpretarse mejor, como el uso de un nuevo instrumento para restablecer el prestigio crediticio del país, y así continuar financiando el crecimiento económico. El carácter prioritario que se le asigna a estos sectores es en base a su gran capacidad para generar empleo --

permanente y productivo, punto hacia donde se orientan algunas acciones gubernamentales como parte de su política económica.

Sin duda alguna, el cambio más importante de política, es la estrecha vinculación de la política petrolera a la -- "viabilidad de la estrategia". (5) De ahí que su explotación y exportación estarían determinados por las necesidades del crecimiento, así como por la capacidad de absorción de la economía. Sería, así, el petróleo el encargado de financiar el "desarrollo". Por lo tanto, la instrumentación de una política económica basada en el petróleo queda determinada como apoyo para la consecución de los objetivos del Plan Global de Desarrollo (P.G.D.).

2.1 PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-82

1. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
2. Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
3. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, y
4. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas. (6)

En este Plan la plataforma de producción y exportación de petróleo es modificada en relación al P.N.D.I. (7): la primera aumentaría paulatinamente hasta alcanzar los 2.75 millones de barriles diarios (M.B.D.) en 1982 y la segunda hasta los 1.5 millones de barriles diarios.

Este cambio en las metas, posiblemente, se debió a un incremento de las necesidades de recursos financieros del sector público. Además se incluye un punto sobre exportación de gas natural, fijándose como meta los 300 millones de pies cúbicos, teniendo como único destino los Estados Unidos.

Se tiene que en relación al sector externo, el P.G.D. apoyaba una mayor apertura de las exportaciones principalmente de crudo y gas natural, ya que los ingresos derivados de éstas servirían para mantener un coeficiente del déficit de la cuenta corriente con respecto al P.I.B. del 1%.

En contraste, el P.N.D.I. pretendía el crecimiento de la demanda interna-disminución de exportaciones. Como consecuencia de ello, el déficit mencionado sería del orden del 2% anual.

Posteriormente, durante la primera evaluación del P.G.D., a fin de coordinar metas con el P.N.D.I., se adopta la proyección apuntada en este último.

A pesar de esta divergencia, lo que queda claro en ambos planes es el papel del petróleo como generador de recursos para financiar el desarrollo nacional. Sin embargo, en cuanto a la determinación de los medios para lograr este último, existen deficiencias. Por ejemplo, el P.N.D.I. proponía la devolución de impuestos y los subsidios como una me-

didada para estimular la inversión privada. Esta medida representa en cierta forma una limitante para el fortalecimiento de las finanzas públicas.

Así también en el P.G.D. se da estímulo a los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS) (8) como apoyo a la industrialización, pero sin especificar las ramas prioritarias que sustentarán en forma diversificada las bases del desarrollo. Y la sustitución de los permisos previos de importación, por una protección arancelaria sin control (9), provocaría que, a medida que avanzara la liberación de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones; se incrementaran las importaciones de todo tipo de bienes, desalentando la sustitución de las mismas y la eficiencia productiva, mermando la competitividad internacional en calidad y precio.

Ambos planes coinciden en fijar como una de sus principales metas lograr tasas de crecimiento económico de 8% en promedio anual y del 4% para el empleo.

La primera meta, resultaba una proyección demasiado ambiciosa en comparación con las proyecciones del F.H.I., quien estimaba que durante la década de los 80's, los países industrializados crecerían en su conjunto alrededor del 1% anual y los países en desarrollo, no petroleros, en menos del 5% anual (10), debido a la recesión económica mundial, que indiscutiblemente afectaría a México. Por ejemplo, en la baja de los precios de las materias primas, impidiéndole la consecución de su objetivo.

Con respecto a la creación de nuevos empleos, esta estrategia se concebía como la mejor forma de redistribuir el ingreso.

Cabe señalar que en la consolidación de altas tasas de crecimiento del P.I.B. y del empleo como políticas de desarrollo, requiere selectividad de sectores y ramas, que no siempre responden a la mayor utilización de mano de obra, ya que la modernización tecnológica puede disminuirla o desplazarla por no ser calificada.

En el P.G.D. se ve la función central que se le adjudica al petróleo, al señalar que el ritmo de actividades en esa rama será determinado de acuerdo a los objetivos nacionales, en función de las necesidades de la política global de desarrollo.

Una vez acordada la función que el petróleo debía cumplir dentro del desarrollo económico del país, era necesario definir la política petrolera que permitiera, a partir de la formulación de un programa para el sector energético, implementar dicha función. Los criterios, lineamientos, objetivos y prioridades a los que debían sujetarse la política petrolera quedan expresados en el Programa de Energía (P.E.). Véase cuadro B.

2.2 PROGRAMA DE ENERGIA 1980-1982 (P.E.)

Debido a que los recursos energéticos del país, están constituidos en su mayoría por hidrocarburos (11), en lo sucesivo las consideraciones se particularizarán a éstos.

En el Programa de Energía se señalan seis objetivos a considerar:

1. Satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria.

- II. Racionalizar la producción y el uso de la energía;
- III. Diversificar las fuentes de energía primaria, prestando particular atención a los recursos renovables;
- IV. Integrar al sector energético al desarrollo del resto de la economía;
- V. Conocer con mayor precisión los recursos energéticos del país y mantener actualizado el inventario correspondiente; y
- VI. Fortalecer la infraestructura científica y técnica nacional capaz de desarrollar el potencial energético de México y de aprovechar nuevas tecnologías.

De acuerdo con lo planteado en el P.G.D. y el P.N.D.I., los recursos energéticos se utilizaron como medio para "fortalecer, modernizar y diversificar la economía nacional, (dando) prioridad al fortalecimiento del vínculo entre la energía y: a) la industria nacional; b) el desarrollo regional; y c) el sector externo, en los términos establecidos en dicho programa". (12)

Uno de los puntos principales del P.E. establece que en tanto que las reservas de hidrocarburos y las condiciones técnicas lo permitan, se produciría y exportaría la cantidad necesaria de petróleo para mantener un crecimiento económico anual del 8%, así como para ayudar a que la relación del déficit en cuenta corriente con el P.I.B. fuera del 1%. (13)

En cuanto a la producción de refinados y petroquímicos básicos (14), el P.E. señala la necesidad de lograr el apro

vechamiento integral de los hidrocarburos, satisfacción de demanda e integración de estas ramas a la estructura industrial del país.

En la medida que uno de los objetivos centrales de la política petrolera del régimen era el lograr satisfacer los requerimientos internos de combustibles e insumos energéticos, la vinculación con la producción se hacía evidente, -- por lo que, para lograr la transición gradual y ordenada a una situación de escasez de hidrocarburos en el mundo, era necesario implantar una estructura interna de consumo acorde con este postulado.

Esta medida era de suma importancia, al considerar que cerca de tres cuartas partes de las necesidades de energía del país se satisfacían en base a los hidrocarburos, y que el consumo de energía iba creciendo. Con respecto a ello, -- el P.E. estipula la racionalización en la producción y uso de energía.

Planteamiento que al traducirse en cifras queda en proyecciones bastante ambiciosas: la producción alcanzaría 3.5 millones de barriles diarios de crudo y 4.3 miles de millones de pies cúbicos diarios de gas natural en 1985, y de -- 4.1 millones de barriles diarios y 6.9 miles de millones de pies cúbicos diarios para 1990.

El consumo interno, lejos de "racionalizarse", era -- alentado por la política de precios internos subsidiados para los productos derivados de los hidrocarburos; con el justificante de constituirse en un elemento de impulso a la industria nacional, según apreciación de López Portillo.

Con todo esto, el propósito del ahorro energético carece de una promoción adecuada, no basta con pretender que el uso cuidadoso de energía sea únicamente con la colaboración de los usuarios, es necesaria la formación de una conciencia colectiva sobre este punto. Respecto a esta medida, el P.E. no indica seguimiento alguno.

La magnitud de las cuantiosas reservas de hidrocarburos, parece haber influido en la decisión de postergar la aplicación de acciones de diversificación energética; ya que, en el Programa sólo aparecen recomendaciones para apreciar las ventajas relativas y las posibilidades prácticas de las fuentes alternativas de energía que se están descubriendo en otros países. Véase cuadro C.

Dentro de las prioridades mencionadas se realizan las siguientes observaciones:

1. ENERGIA E INDUSTRIALIZACION:

1.- La satisfacción de las necesidades de energía, basada en la ampliación del desarrollo de la industria petroquímica; resulta un propósito muy ambicioso, dado que los requerimientos de inversión eran cuantiosos, sobre todo cuando se considera el esfuerzo en producción que se fija con la meta a lograr en tan corto período, se preveía un incremento de 6 a 18 millones de toneladas anuales, lo cual requeriría la creación de nuevas plantas petroquímicas. Y para esto se necesitaban considerables montos de inversión desafiando, en cuanto a que la inversión en Pemex disminuiría para favorecer a otros satisfactores. La inversión muy ambiciosa en petroquímica podría provocar desequilibrios y rezagos en detrimento de los demás sectores que se pretendían promover.

2.- Sobre el estímulo a la fabricación de bienes de capital del sector energético, particularmente los de uso más difundido en otras ramas de actividad. No se articulaba -- adecuadamente con medidas, se creía que con la existencia de excedentes y demanda, la industria de bienes de capital se iba a desarrollar por sí sola, sin la necesidad de una organización y colaboración programática.

II. ENERGIA Y DESARROLLO REGIONAL

En cuanto al desarrollo regional, se enuncian medidas para aprovechar el impulso petrolero y ampliar la infraestructura, los servicios y el abastecimiento en las zonas petroleras; pero no se refieren en forma específica a la adaptación y respeto como sus tradiciones, tampoco sobre cuidar el impacto en el nivel de vida, y mucho menos a definir cómo se apoyaría el ordenamiento territorial de los planes de desarrollo urbano e industrial.

III. ENERGIA Y SECTOR EXTERNO

1.- Con respecto al sector externo, al señalar que la exportación se encontraba en función de la capacidad de la economía mexicana, no consideraba el mercado petrolero internacional en su correcta dimensión. Se apreciaba siempre ávido de energía y no tomaron en cuenta las acciones de respuesta de los países industrializados, en cuanto a medidas de ahorro y diversificación energética que desde 1973 se empezaron a implementar, al cuadruplicarse el precio del crudo, y que lógicamente con los incrementos de 1979 se intensificarían los esfuerzos en los aspectos señalados.

La diversificación de mercados es un punto necesario en la planificación energética y es un avance en el programa.

Dentro del marco de política petrolera nacional, la diversificación de mercados por lógica implicaría mantener la independencia política y económica, junto con la mejor cotización de las exportaciones en buenos términos, pero la duda es ¿hasta qué punto puede realizarse esto?

Existen condiciones que limitan el desarrollo de las propuestas en este aspecto, como:

a) Los contratos de financiamiento de la expansión petrolera repercuten en la comercialización petrolera, ya que a través de la concesión de créditos se fijan las condiciones particulares de venta, precios, transportes, seguros y mercados prioritarios.

b) Además de la dependencia financiera y tecnológica - (15) que tiene el país con respecto a Estados Unidos, está también la importancia estratégica que tiene para ese país el petróleo mexicano. (16)

c) La dominación del mercado petrolero por las más grandes compañías internacionales.

Condiciones que presionan la dimensión de acciones de política nacionalista independiente. Se promueve que las medidas favorezcan y apoyen los intereses económico y político de los países de mayor control.

El convenio de México-Venezuela responde a la reacción descrita. (17)

2.- Es conveniente hacer notar, que al permitir que el volumen de exportaciones se fijara de tal forma que permii-

tiera cubrir las necesidades de la balanza de pagos de la economía, a la tasa de crecimiento establecida de 8%, independientemente de cualquiera que fuera la política económica que se siguiera; hacía pensar en una preponderancia de la política energética sobre la económica, tendiente a una petrolización de la economía.

La supeditación de la política energética a atender el cumplimiento de los requerimientos financieros, presionaba a acelerar desequilibradamente un desenvolvimiento del sector en relación con el desarrollo económico-social del país en forma irracional y desintegrada. Junto con el anterior señalamiento, se consideraron algunas irracionalidades como esperar que la planta productiva existente, fuera capaz de absorber y aprovechar la coyuntura del auge petrolero por sí sola, industria que carecía de una rama de bienes de capital fuerte. (18)

En 1982, pese a la utilización del petróleo como fuente de financiamiento de la economía, el país afronta una severa crisis económica (19), coincidiendo con el cambio de Administración.

El nuevo gobierno concibe a la planeación como una alternativa para afrontar la crisis, y como una necesidad política para conjuntar esfuerzos y sortear mejor la situación. Por consiguiente, se llevó a cabo, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Véase cuadro D.

2.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (P.N.D.) 1983-1988

En el P.N.D. se expresa que se pretende hacer frente a la crisis y junto a ello compaginar el avance al propósito nacional constitucional (20), de acuerdo al cual se derivan

los cuatro objetivos fundamentales:

1. - Conservar y fortalecer las instituciones democráticas: mediante unión solidaria de los mexicanos con conciencia y disposición para actuar y cambiar.
- 2.- Vencer la crisis enfrentando la inflación, defensa del empleo, protección del consumo básico de las mayorías y la planta productiva, superar los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria dentro de una concepción integral de desarrollo que propicie el inicio de la recuperación.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento: a través de la utilización racional de los recursos disponibles, atención equilibrada de los sectores productivos y regiones del país, a través de la descentralización para lograr una eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo, fortaleciendo el mercado interno, las exportaciones y la sustitución de importaciones.
- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales con la planeación democrática que oriente los esfuerzos, la participación de los diversos grupos sociales y la renovación moral para acceder a una sociedad igualitaria. (21)

Objetivos que se derivan de las exigencias de la realidad. La estrategia económica y social consiste en: conciliar el combate a la crisis, con la reorientación de la economía, junto con cambios profundos que pretenden superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales del desarrollo.

Los objetivos principales son: abatir la inflación y los desequilibrios en la balanza de pagos.

Los aspectos del crecimiento económico y los incrementos del empleo, el salario real y los niveles de bienestar quedan supeditados a la solución de los objetivos principales.

La búsqueda de la reestructuración económica se basa principalmente en el manejo de la demanda y en la liberación de la economía interna (con ajustes en precios) y externa (a través de la apertura al comercio y a la inversión extranjera).

La instrumentación de esta estrategia se enfrenta a contradicciones que le son inherentes, es decir, ciertos objetivos afectan negativamente el alcance de otros, llegando a neutralizarse entre sí. Por ejemplo:

1.- Se pretende sacrificar los intereses nacionales para mantener la prioridad al pago del servicio de la deuda. Los recortes al gasto público representan afectaciones a las asignaciones destinadas a los objetivos internos, con lo que las perspectivas para la recuperación del crecimiento económico se ven menguadas.

2.- Con la política de ingresos se busca fortalecer y aumentar el ahorro público a fin de reducir el déficit fiscal; se utiliza el incremento, al ritmo de la inflación, de los ingresos tributarios y de los precios en bienes y servicios proporcionados por el sector público. Por la forma en que está instrumentada pueden producirse efectos contraproducentes para resolver la situación.

Primero, no se aprecia bien la equitatividad del sistema tributario aunque la tarifa del impuesto sobre la renta se incrementa un por ciento adicional, la progresividad no es total: en los ingresos de 5 a 32 millones de pesos, si es ascendente; pero en los niveles de ingresos más altos se pierde esa progresividad; con lo que el peso recae en los ingresos medios y no en los de más capacidad de pago. (22)

Esta también el hecho de que la política tributaria -- grava impuestos que provocan incrementos en los precios, como el impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre la producción y servicios.

Esto hace que esta política se desenvuelva en forma -- contradictoria, ya que, el incremento de los ingresos tributarios inciden en los precios de los bienes y servicios públicos, generando inflación, la cual a su vez presiona sobre el déficit fiscal forzando nuevamente al incremento de la tributación y de los precios y tarifas del sector público.

3.- La situación se agudiza más con la política financiera, que implica generación de ahorro y una mayor intermediación a través de "flexibilidad y realismo en las tasas de interés", lo que lleva a un incremento de los costos financieros de las empresas que repercuten en aumentos en los

precios. (23)

En la continuación con el proceso de industrialización, existen condiciones como las restricciones al gasto público que afectan los niveles de inversión, es decir, pese a los requerimientos se hace lento el avance.

La necesidad de atender la defensa del empleo y la planta productiva existente de hecho, entorpece la selectividad de las ramas para ir integrando el sector industrial. En caso de no presentarse una recuperación en la economía, los apoyos para esos aspectos absorberán recursos que podrían canalizarse a nuevos proyectos.

En la actual política industrial se marca en forma relevante la "reducción de los niveles de protección". Pero, respecto a los instrumentos de apoyo prácticamente son los mismos que los del plan anterior. (24)

La existencia de estímulos como el de alentar inversiones en bienes depreciables, se aplican sin distinguir región o rama de actividad que se juzgue prioritaria (25). Esto, cuestiona la integración del sector industrial que se enuncia.

Para lograr resultados positivos, con las políticas oficiales descritas, se exigen esfuerzos excepcionales de productividad, eficiencia, disciplina y renovación moral en el sector público; y según se den o existan estas condiciones, se evitarán tener resultados negativos; por los riesgos inherentes en las medidas anotadas, por ejemplo, con la política de precios se pueden cubrir ineficiencias de empresas. (26)

En la fijación de las principales metas se establece que:

- 1.- El crecimiento económico decrecerá en 1983 entre dos y cuatro puntos; dándose una recuperación económica entre cero y 2.5 en 1984 y finalmente a partir de 1985 se darán en forma sostenida tasas anuales de entre 5 y 6%.
- 2.- En cuanto a la generación de empleo, se propone llegar a una tasa anual de entre 3.5 y 4%. (27)

Estas cifras en comparación con las del plan 1980-82, de 8% en crecimiento y 4.2% en empleo, muestran alguna moderación, pero aún así son ambiciosas, porque se parten de bases muy precarias.

Se señala 1983 como un año de ajuste de los egresos en relación a los ingresos para corregir la balanza de pagos y el déficit en cuenta corriente, sin mucho interés en mayores gastos para reactivar la producción.

En base al reajuste logrado, para el próximo año, se buscaría un repunte positivo. Este podría lograrse al instrumentarse dichas correcciones pero considerando la vulnerabilidad del sector externo (principalmente en cuanto a los precios del petróleo y las tasas de interés de la deuda) y la debilidad de la estructura económica-productiva.

Así pues, la crisis económica mundial redundará en serias limitaciones, energéticas, financieras, comerciales e industriales (28). Tales condiciones deben ser considera-

das en la mejor dimensión posible, dentro del proceso de planeación, con el fin de que las metas y objetivos planteados sean factibles de alcanzar.

Dentro de la estrategia nacional, el sector petrolero conserva su importancia como fuente de apoyo financiero; las experiencias anteriores mostraron errores que se tendrían que corregir, para vincular mejor la planeación energética con el desarrollo nacional.

Así, en el P.N.D. se determina la política de energéticos para que contribuya al logro de los objetivos nacionales, a través de:

1.- Impulso al desarrollo nacional, garantizando la autosuficiencia en la producción de energéticos a fin de satisfacer eficiente y oportunamente el consumo presente y futuro del país, incorporar cada vez más a los núcleos de población rural y de zonas urbanas rezagadas a los beneficios que conlleva la disponibilidad de energía, y aprovechar los impactos positivos del sector energético para contribuir al desarrollo regional.

2.- Fortalecimiento de la independencia económica de México mediante una participación más activa en: a) el desarrollo y la modernización del aparato productivo nacional, mediante el potencial del sector energético como demandante de bienes de capital, insumos industriales y sus aportes fiscales y de ingresos de divisas, y b) el fortalecimiento del desarrollo tecnológico propio, con particular énfasis en la innovación tecnológica para el aprovechamiento de fuentes prioritarias y viables, convencionales y alternas.

3.- Consolidación de la rectoría del Estado, a través

del aumento de la productividad y la eficiencia técnica, -- operativa y administrativa de las empresas del sector, esta bleciendo la disciplina presupuestal, y cumpliendo el com-- promiso de renovación moral.

4.- Del logro de un equilibrio energético más racional, a través de la diversificación de las fuentes, propiciando una transición energética ordenada y la preservación de la dotación de recursos no renovables y a optimizar los nive-- les de eficiencia, ahorro y conservación en la producción. distribución y uso de la energía, promoviendo una asigna-- ción adecuada de los recursos energéticos, tanto en térmi-- nos intersectoriales como intertemporales. (29)

2.4 PROGRAMA NACIONAL DE ENERGETICOS (P.N.E.) 1984-1988

El petróleo, dentro de la economía mexicana, es un im-- portante apoyo; por lo que la vinculación con la estrate-- gia del P.N.D. es muy valiosa. Su contribución oficial en - la reordenación económica principalmente es mediante el apo yo sostenido: a las aportaciones fiscales y de divisas del sector; la protección a la planta productiva y el empleo, - además en la sustitución de importaciones.

En el cambio estructural se propone apoyar: con el aho rro de energía del sector, el reforzamiento de los encadena mientos hacia atrás y adelante con un incremento de exporta ciones condicionado a no desestabilizar el mercado; desarro llando tecnología que permita apoyar el ahorro y diversifi cación de energía y favorezca el desarrollo industrial en - general. Ver cuadros E y F.

La misma estrategia, exige al sector actuar según cier tas líneas de acción que se requieren para la reordenación

económica: austeridad y racionalización en el gasto, aumentos de precios y tarifas que engrosen los ingresos tributarios, cuidar el saneamiento financiero de las entidades, -- atender el aumento de productividad en el sector.

Para avanzar en el logro de cambios estructurales, el sector debe buscar la diversificación de fuentes, el aumento y diversificación de reservas, y ampliar el acceso a -- energía de preferencia como fuentes nuevas. Ver cuadro G

Los objetivos del programa energético son:

- 1.- Garantizar la autosuficiencia energética - presente y futura.
- 2.- Coadyuvar al desarrollo económico, a través de la aportación de divisas e ingresos fiscales y mediante la orientación del poder de compra del sector.
- 3.- Coadyuvar al desarrollo social, ampliando la cobertura y evitando desequilibrios regionales y ambientales.
- 4.- Ahorrar energía y promover su uso eficiente.
- 5.- Fortalecer la autodeterminación y el avance tecnológico.
- 6.- Alcanzar un balance energético más racional.
- 7.- Lograr un sector energético más eficiente y mejor integrado.
- 8.- Contribuir al fortalecimiento del mercado mundial de hidrocarburos. (30)

Del análisis de estos objetivos se desprenden varias - observaciones:

a) La autosuficiencia energética se pretende lograr -- con el menor costo posible. Enfrentándose a problemas como el de iniciar proyectos en áreas de petróleo "caro", esto -- significa un acceso a reservas que con la tecnología común, hasta ahora utilizada, no es posible extraer, lo que no sólo merma la rentabilidad, sino que además trae el riesgo de reducir el plazo de duración de las reservas por las dificultades técnicas. (31)

Dicho aspecto por las dimensiones que alcanza, tiene -- que ser tratado con más amplitud.

Considerando adecuadamente no sólo el balance energético sino los costos y los precios para apreciar alternativas dentro de un enfoque de "minimización de costos".

b) Respecto a la integración del sector energético al desarrollo económico a través de la aportación de divisas y de ingresos fiscales, se concretiza por la orientación del poder de compra del sector; organizándose el apoyo a proveedores y la programación de compras, por medio de estrecha -- colaboración y apoyo con los proveedores nacionales. Es necesario enfatizar que la situación de escasez de divisas, -- presionaron en este renglón.

c) Se propone coadyuvar al desarrollo social a través del apoyo a las actividades prioritarias, ampliando la cobertura del servicio del sector y evitando desequilibrios -- regionales y ambientales. Dentro de esto, hay un señalamiento no muy detallado que es necesario aclarar, es el que se refiere a apoyar selectivamente con las tarifas eléctricas no sólo a grupos de menores ingresos sino a actividades -- prioritarias. El apoyo a los más necesitados, el bienestar social; es una cuestión esencial que debe cuidarse en la --

planeación energética nacional. En cuanto a las actividades prioritarias, no se especifican cuáles son, por cuánto tiempo, etc. Esto es, no existen indicadores de bases selectivas y de control, a fin de evitar el dispendio.

d) La política de precios, es una piedra angular, dentro de la planeación energética actual, porque tiene que enfrentar: una autosuficiencia energética a menor costo, una etapa de producción de petróleo caro y la función del sector como aportador de ingresos y divisas.

Para la instrumentación de esto, se debe atender la situación con un enfoque racional nacionalista, que acceda a un análisis interdisciplinario "justo y objetivo", orientando la aplicación de las mejores alternativas apoyadas por un compromiso real entre gobierno-sector y la población en general.

La política de precios es un instrumento importante para asegurar el abastecimiento energético futuro a costos accesibles para la economía mexicana, pero no debe olvidarse que se tiene que considerar el objetivo de bienestar social, esto último es el contenido esencial en una política petrolera nacionalista.

e) En cuanto al ahorro energético, se muestra un tratamiento parcial del problema, falla que procede de un análisis superficial de la realidad sobre el uso dispendioso de energía que se cree fomentado por los bajos precios de los productos petrolíferos. Por ello, se anuncia que la política de precios y tarifas actuará como un freno para el ahorro energético, "por interés económico propio".

Si bien el precio es un elemento muy importante, las causas del problema en México no son esas simplemente, están otras.

Por ejemplo, la estructura productiva del país, está basada en patrones tecnológicos obsoletos que gastan mucha energía, esto explica en parte el dispendio; otra causa es sociológica, es la consecuencia que la ideosincracia de "la sociedad del desarrollo estabilizador" generó; motivando el uso del transporte individual, el incremento en la utilización de aparatos eléctricos con alto consumo energético, -- etc. (32)

En este punto, de ahorro energético, no se debe dejar de considerar adecuadamente lo que implica el uso eficiente de la energía en sus diferentes aplicaciones.

La problemática del uso eficiente y de la conservación de la energía (33), no se restringe al campo técnico económico, sino tiene también una dimensión político-social, por su alcance en decisiones como: elección de tecnologías, bienestar social, protección ambiental, etc.

Por lo tanto, para el establecimiento de medidas en este aspecto, se tiene que hacer un análisis exhaustivo en general, que ponga de manifiesto cuáles son los recursos necesarios para hacer posible dicho ahorro. (34)

f) Sobre el conocimiento de los energéticos, se pretende tener un balance energético más racional, diversificando las fuentes y reduciendo la participación de los hidrocarburos en la oferta energética. La diversificación energética se considera como una vertiente del cambio estructural, pero aún en la diversificación enunciada, no se ve muy defini

do un plan concreto que facilite el desarrollo de fuentes - alternas como la solar, eólica, etc.

g) Se agregan en el P.N.E. dos objetivos, uno de ellos es lograr un sector mejor integrado a través de eficiencia, productividad, disciplina presupuestal y austeridad, respondiendo a una exigencia de la situación nacional.

Se obliga a cada entidad a realizar un programa para - aprovechar los recursos humanos, materiales y tecnológicos de que disponen (35). En este señalamiento resalta la omisión de los recursos financieros, además el programa no trata la organización científica del trabajo, con el suficiente detalle que se amerita, y que debe ser frecuentemente revisada y confrontada con los resultados previstos, para corregirse los índices de productividad. (36)

h) En cuanto a la comercialización externa, se mantiene la diversificación de mercados y el aprovechamiento de - las ventas externas de petróleo con objeto de tener acceso a nuevos mercados para la exportación de manufacturas.

Hay avances en cuanto a realizar sólo ventas por contrato, rechazando las intermediaciones y la especulación; - hay consideración al mercado mundial petrolero y su evolución buscando su fortalecimiento.

Para lo anterior, se proponen únicamente acciones de - diálogo y consulta. Sin embargo, la complejidad del problema requiere el desarrollo y planeación de una táctica definida en forma conjunta con productores que permitan establecer acciones y metas a cumplir a nivel mundial.

i) Con respecto al desarrollo regional, se desglosan más los mecanismos de acción para el aprovechamiento integral del impulso regional, a través de la agilización de la información que permita conocer anticipadamente las alternativas y sus posibles repercusiones.

Se pretende la realización de proyectos integrales en coordinación con los demás sectores involucrados.

j) También, en lo que se refiere al aspecto de protección ambiental esta se ampara con una legislación; se promueve el establecimiento de convenios para la prevención de la contaminación y la elaboración de combustibles que preserven el ambiente.

Las medidas que impliquen considerables costos se verán afectadas por la austeridad en el presupuesto.

En la planeación estudiada el petróleo sigue siendo simple proveedor de divisas ante restricciones financieras.

El programa petrolero es sólo un instrumento esencial en la política económica del Estado mexicano.

El P.N.E. contiene la continuación del P.E. Existen importantes señalamientos para avanzar en la planificación energética, pero aún falta profundizar, para conformar un programa energético que recupere su función energética e integre globalmente el desarrollo nacional. Ver cuadro H.

Analizar la articulación dentro de esta planeación nacional-sectorial de la industria petrolera, permitirá observar más específicamente la planeación que se realiza en la rama petrolera, sus avances y limitaciones.

N O T A S

- (1) La estrategia económica seguida a partir de la década de los 40's se basó en una fuerte orientación a la sustitución de importación de bienes de consumo, a través de un gran apoyo a la industrialización.
- (2) En 1976, la tasa de crecimiento económico alcanzada -- fue de 2.1%, siendo la más baja desde 1953. El déficit del sector público en relación con el P.I.B. fue de -- 9.6%, en tanto el de la cuenta corriente rebasó los -- tres mil millones de dólares. Con objeto de subsanar -- estos déficit se recurre al endeudamiento externo, as-- cendiendo la deuda del sector público, por ese año, a 5.2 millones de dólares. Véase Banco de México. Informe Anual, 1976.
- (3) El acuerdo firmado con el F.M.I. durante la administra-- ción de Echeverría, constituía hasta cierto punto un -- freno a dicha estrategia, ya que en caso de conceder-- le créditos al país, esto sería en tanto aquel reali-- zara algún esfuerzo por corregir los desequilibrios de su economía.
- (4) Diario Oficial. 17-abril-80. P.G.O. p. 7
- (5) Ibidem. p. 8
- (6) Idem.
- (7) Este Plan Nacional de Desarrollo Industrial surgió en 1979, en pleno auge petrolero.
- (8) Los CEPROFIS son expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las condiciones para otorgarse se consideran: monto de la inversión en activos fijos, aumento del empleo que genere dicha inversión, localización, actividad y tamaño de la empresa. Para mayor información consúltese el artículo de Marcela Astudillo Moya, "Algunas consideraciones sobre el sector industrial mexicano", Revista Problemas del Desarrollo Núm. 56 Vol. XIV Noviembre 1983 - Enero 1984.
- (9) "Los controles cuantitativos se caracterizan porque su aplicación no tiene un carácter general, sino que se -- procede caso por caso, lo que favorece a los sectores con mayor poder de negociación, cuando los productos -- no tienen cuotas anuales, las licencias se conceden se-- gún las circunstancias quedando al arbitrio del funcio-- nario en turno para la determinación del volumen de -- las importaciones". Marcela Astudillo Moya. Op. Cit. -- p. 104

- (10) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, P.N.D.I. 1979 - 82. México, 1979, p. 40. Tales estimaciones ~~caracterizan de una~~ buena base "económica".
- (11) Por ejemplo, en 1982, los hidrocarburos participaron - con cerca del 96% en la oferta total de energía primaria.
Energéticos. Boletín Informativo del Sector Energético. Año 5. Núms. 8 y 11.
- (12) Diario Oficial. 4-febrero-81. Programa de Energía. p. 19
- (13) Más tarde este porcentaje cambia, como ya se señaló al 2%.
- (14) La petroquímica se puede definir como aquella actividad industrial que, con base en el petróleo (o gases - asociados a él), brinda materias primas o productos para la industria de transformación.
Por ley: 1) Básica y 2) Secundaria. 1) Es la que elabora los productos básicos con interés económico y social fundamental para el país y cuya aplicación está reservada exclusivamente al Estado. (1959)
2) Es la que con base en los productos petroquímicos - primarios, elabora una serie de productos de transformación y cuya aplicación puede ser hecha por el Estado o particulares.
- (15) Estados Unidos es un importante acreedor de México a través de sus bancos. Es el mayor consumidor del petróleo mexicano, compra un 80% del total. Además, es un importante proveedor de tecnología "según la UNCTAD el 68 por ciento de los pagos de regalías están destinados a empresas de los Estados Unidos y el 30 por ciento a proveedores de la República Federal Alemana". Marcelo García, "Los pagos por tecnología petrolera en América Latina", pp. 139-146. Programa universitario - Justo Sierra, El Petróleo y sus Perspectivas en México, U.N.A.M., 1983.
- (16) La importancia del petróleo mexicano en su carácter estratégico-militar para los Estados Unidos, hace que éste actúe en defensa de sus intereses y necesidades, -- por lo cual incide en el proyecto nacionalista petrolero limitándolo. Consúltese Ignacio Cabrera G., "La condición estratégica del Petróleo Mexicano", pp. 45-65. Revista Problemas del Desarrollo Núm. 43, Vol. XI, -- Agosto-Octubre 1980.
- (17) La condición estratégica del petróleo manifiesta un -- problema político que repercute en la comercialización

de los hidrocarburos. Dentro de ese marco, es de acuerdo a la situación de la región que se establecen acciones que responden a los intereses en juego. Véase Ignacio Cabrera G. Op. cit.

- (18) Sobre todo, cuando no se detalla la coordinación y -- orientación del poder de compra del sector, para fortalecer a la Industria nacional como su proveedor. Porque, si bien, urgía la compra de tecnología para el desarrollo petrolero, era necesario fincar y fortalecer avances en este aspecto.
- (19) Debido a la falta de integración en los procesos productivos, escasez de recursos para financiar el crecimiento, desequilibrios económicos internos y externos, así como la persistencia de las desigualdades sociales, México se vió envuelto en una difícil situación: reducción del P.I.B., inflación de más del 100%, elevado desempleo, agotamiento de la reserva internacional que ocasionó una virtual suspensión de pagos.
- (20) Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 88. Poder Ejecutivo Federal. Sra. de Programación y Presupuesto. 1a. Edición, mayo 1983. p. 107-109.
El propósito nacional es: "Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema Integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello, requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático". Op. cit.
- (21) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 . p. 108
- (22) Consúltese Marcela Astudillo Moya, 1985: "Las fuentes de ingresos del gobierno mexicano", Revista Momento -- Económico Núm. 12, Noviembre 1984, p. 3.
- (23) Consúltese Constantino Pérez Morales, "Reconstrucción y política fiscal". p. 128, Revista Problemas del Desarrollo Núms. 62-63 Inst. Inv. Econs. U.N.A.M.
- (24) En el Informe Presidencial de 1984 de MHH, se declara, que para la defensa de la planta productiva y el empleo, se mantienen vigentes los estímulos del Decreto del 6 de marzo de 1979. La duda surge ¿siguen siendo -

las mismas condiciones económicas propicias para aplicar tales medidas? En 1979, existía un auge petrolero de gran significado, y lo que se tiene actualmente es una gran deuda y restricción en los ingresos por la baja del precio del petróleo. Informe Presidencial 1984, política económica. Miguel De la Madrid Hurtado. p. -- 309.

Además, aún cuando se renombra la "reducción en la protección", en la práctica, se justifica el incremento de estímulos fiscales argumentando que no se pueden limitar cuantitativamente para su aplicación en monto y número, porque la eficiencia de su funcionamiento estriba en otorgar beneficios no en restringirlos. 3er. Informe Presidencial MMH, política económica, p. 116.

- (25) Reforma Fiscal para 1984. Sría. de Hacienda y Crédito Público, p. 31.
- (26) Consúltese Marcela Astudillo Moya, 1985: Op. cit. p. 4
- (27) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. p. 128.
- (28) A través de las políticas proteccionistas y de la presión para la apertura de fronteras de los países deudores; de tal forma que se restringen las posibilidades de superación de crisis en las naciones en desarrollo.
- (29) Plan Nacional de Desarrollo p. 339.
- (30) Programa Nacional de Energéticos 1984-88 Poder Ejecutivo Federal. 2a. Edición, 1985, México, pp. 57-79.
- (31) Además, de que la relación reservas-producción que Pemex maneja, es un parámetro indicativo, no es una medición de lo que el recurso durará; esto no es debidamente aclarado. Consúltese Antonio Ponce, "Las reservas de hidrocarburos de México ¿hasta cuándo?". Prog. universitario de energía. El Petróleo y sus Perspectivas en México, U.N.A.M., 1983. pp. 43-48. También en el recuento de reservas probadas, se incluyen reservas que prácticamente no se pueden extraer de manera rentable (se incluyen aquí las de Chilcontepec con 17 mil millones de barriles) con las técnicas comunes, la cual eleva el costo de extracción y puede reducir la duración de las reservas. Consúltese Dr. Juan Quintanilla, Comentarios a la Conferencia "La ciencia y su impacto en la industria petrolera" del Dr. Leopoldo -- García Colín. P.U.E. "Justo Sierra" El petróleo ... -- U.N.A.M., México 1983 pp. 175-176. En estos aspectos debe haber serio cuidado para hacer una planificación energética veraz, viable.

- (32) Consúltase Ignacio Cabrera G., "La Energía del Programa", Revista Momento Económico, Julio 1984, Inst. Inv. Econs. U.N.A.M. pp. 3-5.
- (33) Entendiéndose por conservación de energía como la medida más económica para retrasar el agotamiento de los combustibles fósiles. Consúltase Dr. Fernando Schutz, La conservación de la energía en la industria, P.U.E. -- "Uso Eficiente y Conservación de la Energía I". U.N.A.M., 25 Noviembre, 1984, México, pp. 115-144.
- (34) Esto es, en relación a las dimensiones de la energía - por sus alcances. Consúltase Ignacio Cabrera G., Energía y Desarrollo Económico, P.U.E. "Uso eficiente ... I". U.N.A.M.
- (35) Programa Nacional de Energéticos.. 1984-88, S.P.P. p. - 82.
- (36) La organización científica del trabajo determina los tiempos y movimientos del trabajo, esto permite abatir costos de producción, y se complementa con una organización social para el trabajo, en donde se contemplan y se hagan efectivos todos los intereses de los factores involucrados: productivos, administrativos, de dirección y de relaciones humanas, con un sentido de progreso social. Consúltase C.P. Victor Paniagua Bravo, - Et. Al. "Productividad, Jornadas de la Contaduría Pública 1983". Colegio de Contadores Públicos de México, A.C.

CUADRO A

DESARROLLO ESTABILIZADOR (1958-1970)	MODELOS DE DESARROLLO COMPARTIDO (1971-1976)	PERIODO 1977-1982	PERIODO 1983-1985
<p>OBJETIVO: Rápido crecimiento del producto real; estabilidad de precios y de la balanza de pagos representada por un determinado tipo de cambio fijo y constante. Crecimiento del sector industrial.</p>	<p>OBJETIVO: Distribución equitativa de ingresos; disminución del endeudamiento externo y bienes de capital; equilibrar y fortalecer la competitividad del país para afianzar independencia económica, mejorar distribución del ingreso; estabilidad de precios y de la balanza de pagos.</p>	<p>OBJETIVO: Restablecimiento de altas tasas de crecimiento económico y empleo; fortalecer las finanzas públicas; equilibrio del sector externo de la economía; elevar nivel de vida de las clases trabajadoras.</p>	<p>OBJETIVO: Reducción de la tasa de inflación; ajuste gradual de la cuenta corriente de la balanza de pagos; ajuste fiscal. Reajuste de precios y tarifas, corrección de impuestos, tasas de interés real; eliminación progresiva de la intervención estatal ineficiente en producción y comercio exterior.</p>
<p>CARACTERÍSTICAS: Financiamiento del gasto con créditos. Política comercial proteccionista; reducción de los precios relativos a los energéticos y de los servicios del sector público, a fin de abastecer a la economía en cantidad suficiente y a precios bajos. Sustitución de importaciones por medio de gravámenes arancelarios y licencias selectivas.</p>	<p>CARACTERÍSTICAS: Intervención más activa del Estado en la economía, implicando incremento del déficit público y de la deuda externa; ésta última es utilizada también para generar ahorro. Se busca ampliar capacidad productiva de sectores básicos (petroquímica básica, fertilizantes, etc.) Incremento del gasto público como herramienta para reanimar la economía y el crecimiento del P.I.B.; emisión de moneda. Financiamiento deficitario.</p>	<p>CARACTERÍSTICAS: Para generar ahorro público se da la venta de petrobonos para privados que participan en financiamiento de proyectos de inversión. Política de tipo de cambio realista; impulso a la industria petrolera para generar ingresos que servirán para mejorar nivel de vida; política social del régimen; fortalecimiento de finanzas públicas.</p>	<p>CARACTERÍSTICAS: Austeridad y racionalidad en el gasto público; incremento de ingresos fiscales por aumento de precios y tarifas; saneamiento financiero del sector público; liquidación, extinción, transferencia y venta de empresas paraestatales. Control de la inflación.</p>

C U A D R O B
 VINCULACION DEL PROGRAMA DE ENERGIA CON EL
 PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

Ambito	Economía	Cambio estructural
Sectorial-Institucional	Incremento "moderado" de precios. Manejo eficiente de Pemex .	Diversificación de fuentes. Aumentar reservas.
Aumentar la productividad en el sector		
Sectorial-Nacional	Impulso al desarrollo de la industria nacional. <ul style="list-style-type: none"> - Oferta de insumos estratégicos. - Demanda de bienes de capital necesarios. Apoyo al empleo. Sostenimiento a las aportaciones fiscales y de divisas del sector para apoyar actividades en sectores prioritarios.	Ahorro de energía. Impulso a la investigación y desarrollo de tecnologías que ahorren energía. Racionalización de consumo de energía. Exportación en función de la economía nacional.

FUENTE: Plan Global de Desarrollo, Diario Oficial.

CUADRO C
PROGRAMA DE ENERGIA

Prioridades:

Líneas de acción:

Racionalización del consumo de energía

- Modificar patrones de consumo y aumentar la eficiencia en el uso de combustibles.

Desarrollo regional

- Apoyar el ordenamiento territorial;
- Fortalecer y ampliar la infraestructura, servicio y abastecimiento en zonas de actividad petrolera.
- Proteger al medio ambiente.

Sector externo

- Exportar hidrocarburos en función de la capacidad de la economía para absorber productivamente recursos del exterior, una vez cubierta la demanda;
- Procurar que dichas exportaciones tengan mayor valor agregado;
- Utilizar la exportación de hidrocarburos para diversificar por países el comercio exterior;
- Absorber tecnologías modernas, desarrollar la fabricación de bienes de capital. Tener acceso a nuevos mercados para la exportación de manufacturas y lograr mejores condiciones de financiamiento; todo esto aprovechando las ventas externas de petróleo y gas;
- Cooperar con otros países en desarrollo, en el suministro de petróleo y en la búsqueda y explotación de fuentes locales de energía;
- Diversificación de mercados.

FUENTE: Elaborado conforme al Programa de Energía. Diario Oficial, 1a. sección, 4 febrero 1981.

CUADRO COMPARATIVO DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO (P.G.D.)
Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (P.N.D.)

P.G.D.P.N.D.

Por el sistema económico ambos son indicativos y de concertación

Por su surgimiento posterior a los planes sectoriales busca la integración de las acciones sectoriales para el logro de los objetivos nacionales.

Surge como instrumento rector del S.N.P.D., estableciendo los lineamientos de política global, sectorial y regional.

Son proyectos políticos fundamentados con criterios emanados de la Constitución

Definición de objetivos de acuerdo a la situación nacional.

Mecanismos de participación de obligatoriedad, negociación y concertación.

Mecanismos de participación de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción.

O B J E T I V O S

I. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

II. Proveer a la población empleo y mínimo de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

III. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

IV. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

I. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.

II. Vencer la crisis enfrentando la inflación, defendiendo el empleo, el consumo de las mayorías y la planta productiva.

III. Recuperar la capacidad de crecimiento por: utilización racional de recursos disponibles, atención equilibrada de sectores y regiones, descentralización, fortalecimiento del mercado interno, las exportaciones y la sustitución de importaciones.

IV. Iniciar cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económica, política y social.

(Continuación)

ESTRATEGIA

P.G.D.

Orientación fundamental al empleo buscando el crecimiento equilibrado.

- Con apoyo en los sectores productivos de bienes básicos, social y nacionalmente necesarios, articulados por la industria de bienes de capital, dando prioridad a las actividades con mayor potencial para generar empleo permanente y productivo;
- Financiamiento del desarrollo: ensanchamiento de las finanzas públicas, la generación de ahorro interno y la formación de capital.

Se identificaron variables estrechamente ligadas a los objetivos y se fijaron metas para tales variables.

La estrategia está integrada por las 22 políticas básicas (la determinación de las políticas manejadas en forma coordinada conduce al logro de las metas).

El petróleo está ligado a la viabilidad de la estrategia económica.

P.N.D.

Recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo, esto es, reorientación económica y cambio estructural.

Reordenación económica:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria;
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico;
- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

Cambio estructural:

- Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento;
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo;
- Descentralizar en el territorio - las actividades productivas y el bienestar social;
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo;
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional;
- Fortalecer la rectoría del Estado impulsar al sector social y estimular al sector privado.

C U A D R O E

VINCULACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE ENERGETICOS CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Ambito / Línea estratégica	<u>Reordenación</u>	<u>Cambio estructural</u>
Sectorial	<ul style="list-style-type: none"> - Austeridad y racionalización del gasto. - Incremento de ingresos mediante aumentos en precios y tarifas. - Saneamiento financiero de las entidades del sector. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificar fuentes. - Aumentar y diversificar reservas. - Ampliar acceso a energía suficiente y adecuada apoyándose en las fuentes nuevas.
	<p>Aumentar la productividad en el sector .</p> <p>Mantener el papel activo del sector en el fortalecimiento del mercado petrolero internacional.</p>	
Sectorial-Nacional	<p>Protección a la planta productiva y el empleo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - apoyo a proveedores - programación de compras <p>Sostenimiento a las aportaciones fiscales y de divisas del sector para superar la crisis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ahorrar energía. - Reforzar los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante del sector. - Aumentar exportaciones sin desestabilizar el mercado. - Desarrollo tecnológico orientado a apoyar el esfuerzo de ahorro y diversificación y el desarrollo industrial en general.

FUENTE: Programa Nacional de Energéticos 1984 - 1988, p. 68, lámina 14.

C U A D R O F

CUADRO COMPARATIVO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (P.N.D.) Y EL PROGRAMA NACIONAL DE ENERGETICOS (P.N.E.)

POLITICAS DEL SECTOR ENERGETICO:

OBJETIVO:

I. Desarrollo Nacional

- Autosuficiencia en la producción de energéticos.

- Garantizar autosuficiencia energética con el menor costo posible.

II. Fortalecimiento de la Independencia económica de México.

- Mayor participación en el desarrollo y modernización del aparato productivo, como demandante de bienes de capital, insumos industriales y sus aportes fiscales y de ingresos de divisas; fortalecer el desarrollo tecnológico propio e innovación.

- Coadyuvar al desarrollo económico a través de aportación de divisas e ingresos fiscales; promover el desarrollo industrial y su modernización a través de sus demandas de bienes de capital, insumos industriales y servicios. Fortalecer la autodeterminación y avance tecnológico.

III. Rectoría del Estado

- Incrementar la productividad y eficiencia técnica, operativa y administrativa; disciplina presupuestal; renovación moral.

- Lograr un sector energético más eficiente y mejor integrado, lo que implica incrementar la productividad y eficacia administrativa, técnica y operativa del sector; apego a disciplina presupuestal.

IV. Equilibrio energético más racional

- Diversificación de fuentes para transición energética ordenada y preservación de recursos no renovables; optimizar niveles de eficiencia, ahorro y conservación en la producción, distribución y uso de la energía a través de promoción de asignación adecuada de recursos energéticos.

- Ahorrar energía y promover su uso eficiente; alcanzar balance energético mediante diversificación de fuentes y reducción de participación de los hidrocarburos en la oferta de energía.
- Incremento de los núcleos de población beneficiados por la energía; apoyo a actividades prioritarias.
- Fortalecimiento del mercado mundial de hidrocarburos.

FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Energéticos.

C U A D R O G
 NACIONAL DE ENERGETICOS

PROGRAMA

OBJETIVOS

ESTRATEGIA

1. Garantizar autosuficiencia energética presente y futura del país.

Fortalecimiento de capacidad de producción de crudo y gas. Ampliar capacidad de refinación; consolidar infraestructura de transporte y de distribución. Iniciar proyectos petroleros en áreas de petróleo "caro"; apoyo a la exploración en zonas tradicionales y nuevas.

2. Coadyuvar al desarrollo económico.

Mantener plataforma de exportación de 1.5 M.B.D. Política de precios basada en eliminación gradual de subsidios y rezagos. Fortalecer encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. Estimulo a sustitución de importaciones; apoyo a proveedores nacionales y la programación de compras.

3. Coadyuvar al desarrollo social.

Apoyos selectivos en las tarifas eléctricas en favor de grupos de bajos ingresos y actividades prioritarias; programa de energización rural, ampliación de cobertura. Mejoramiento de combustibles para disminuir contaminación.

4. Alcanzar un balance energético más racional.

Diversificación de fuentes.

5. Fortalecer autodeterminación y avance tecnológico.

Apoyo de centros de investigación a la industria proveedora para impulso de tecnologías propias o la adaptación de tecnología importada. Apoyo técnico a proveedores y clientes. Desarrollo tecnológico de fuentes alternas.

C U A D R O G

(Continuación)

OBJETIVOS	ESTRATEGIA
6. Lograr un sector energético más eficiente y mejor Integrado.	Programa para aprovechamiento de recursos humanos, materiales y tecnológicos. Austeridad y racionalidad en el gasto.
7. Ahorrar energía y promover su uso eficiente.	Eliminar desperdicio y uso irracional. Política de precios y tarifas que induzcan al ahorro, además de medidas técnicas, jurídicas, financieras y de difusión. Programas de ahorro en el sector industrial paraestatal y para la industria en general.
8. Contribuir al fortalecimiento del mercado mundial de hidrocarburos.	Mantener plataforma de exportación flexible congruente con la estabilidad del mercado. Diversificación de mercados. Fijación de precios en consulta y coordinación con países exportadores e importadores de petróleo.

FUENTE: Elaborado conforme al Programa Nacional de Energéticos.

CUADRO COMPARATIVO ENTRE EL PROGRAMA DE ENERGIA Y EL PROGRAMA NACIONAL DE
ENERGETICOS

P. E.

El petróleo ligado a la viabilidad de la estrategia económica nacional,

P. N. E.

Hidrocarburos uno de los pilares del financiamiento del desarrollo.

OBJETIVOS

- I. Satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria;
- II. Racionalizar la producción y el uso de la energía;
- III. Diversificar las fuentes de energía primaria, prestando particular atención al empleo de los recursos renovables;
- IV. Asegurar la adecuada integración del subsector energético al desarrollo del resto de la economía;
- V. Ampliar los conocimientos sobre los recursos energéticos del país y mantener actualizado el inventario correspondiente; y
- VI. Fortalecer la infraestructura científica y técnica nacional para desarrollar el potencial energético del país y aprovechar y desarrollar nuevas tecnologías.

PRIORIDADES:

- I) Energía e industrialización.
- II) Energía y desarrollo regional.
- III) Energía y sector externo.

En cada una de estas relaciones se señalan prioridades.

- I. Garantizar la autosuficiencia energética presente y futura del país.
- II. Coadyuvar al desarrollo económico a través de la aportación de divisas e ingresos fiscales y mediante la orientación del poder de compra del sector.
- III. Coadyuvar al desarrollo social, ampliando la cobertura y evitando desequilibrios regionales y ambientales.
- IV. Ahorrar energía y promover su uso eficiente.
- V. Alcanzar un balance energético más racional.
- VI. Fortalecer la autodeterminación y el avance tecnológico.
- VII. Lograr un sector energético más eficiente y mejor integrado.
- VIII. Contribuir al fortalecimiento del mercado mundial de hidrocarburos.

ESTRATEGIA.-Orientaciones básicas:

- Ahorro de energía
- Diversificación energética
- Productividad

LINEAMIENTOS DE ACCION:

1. Producción y productividad
2. Exploración
3. Ahorro y uso eficiente de energía

P. E.

P. N. E.

Se ve claramente como se muestran deficiencias en aspectos técnicos de tiempo, decisiones de gasto.

Fijación del volumen de exportación según necesidades del crecimiento económico.

4. Diversificación energética
5. Investigación y desarrollo
6. Reestructuración financiera y precios y tarifas
7. Relaciones energéticas con el exterior
8. Social y regional

Un programa que está dentro de una estrategia de dos etapas y que cubre básicamente la 1a. etapa de "Consolidación del sector 1983-1988", la 2a. etapa es la de "Diversificación y cambio tecnológico". Tiene sólo el detalle programático 'necesario' para marcar la dirección y la intensidad del cambio, con metas expresadas en órdenes de magnitud o rangos, pero no concretiza en detalle las acciones como decisiones presupuestales y de ejecución, esto lo deja para los programas institucionales y operativos anuales.

Se fija el volumen de exportación no -- tanto por las necesidades del crecimiento económico sino atendiendo a la evolución del mercado mundial petrolero.

CAPITULO III

3. PLANEACION INSTITUCIONAL DE LA INDUSTRIA PETROLERA (PEMEX)

La industria petrolera del país se conformó constitucionalmente, desde su nacionalización, en apoyo para el crecimiento económico, convirtiéndose en elemento clave para el "desarrollo económico nacional por sus efectos multiplicadores que permiten impulsar al resto de la economía; lográndose así la articulación del sector petrolero con el aparato productivo nacional".

Las políticas gubernamentales han sido el marco de referencia del cual Pemex ha derivado sus programas de operación contribuyendo así a la uniformidad y consistencia del criterio gubernamental.

3.1 MARCO JURIDICO GENERAL DE PEMEX

Pemex en cuanto a su organización y funcionamiento se encuentra muy limitado, dentro de su marco jurídico, específicamente en la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional se indica que los permisos para exploración y explotación son otorgados a través de la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, antes por la de Patrimonio Nacional, se manifiesta que por su carácter "jurisdiccional federal" se le dictan las disposiciones técnicas o reglamentarias para su funcionamiento como la construcción y operación de plantas, instalaciones, gasoductos, oleoductos, etc; de igual modo se señalan normas para los aspectos de transporte, almacenamiento y distribución.

Por lo mismo, en la Ley Orgánica de Pemex, art.7° se le reconoce que su administración sólo tiene "libertad de gestión" en las actividades necesarias para la realización de su objeto, siempre dentro de lo estipulado por la Ley Reglamentaria, del art. 27 en el ramo del petróleo.

En lo financiero, su papel estratégico dentro de las fi

nanzas públicas la supeditan a la política económica, se le dictaminan sus ingresos y egresos, tiene vigilancia administrativa, que se aprecia específicamente en el Cuadro A que reseña el control del gobierno federal en las empresas de participación estatal.

En lo político, la predominancia del Ejecutivo Federal en la toma de decisiones de la entidad, se inicia desde la facultad de nombrar al Director General y a los Subdirectores respectivos, a seis de los once miembros del Consejo de Administración del cual el resto está representado por miembros del sindicato petrolero. Dentro de todo esto surgen las siguientes preguntas: ¿ el Ejecutivo defenderá y representará en forma correcta los intereses de la nación? ¿ qué representatividad de los intereses nacionales tiene un Consejo de Administración así integrado ? ¿ dentro de este marco restringido qué libertad de acción se le deja a la planeación de la entidad ?

3.2 ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN PEMEX

Hacia la década de los 30's, las principales actividades económicas estaban en manos extranjeras y el latifundismo impedía el desarrollo agropecuario. El Estado hace frente a la situación política-económica con una mayor intervención, nacionalizando la industria petrolera a fin de poder integrarla a la economía nacional.

Para vigilar la administración de los recursos, se formularon toda una serie de normas para regular la organización y funcionamiento de Pemex. Dadas las posteriores condiciones política-económicas, dichas normas y estructuras han sufrido reformas y adiciones a través de diversos decretos: 8 de agosto de 1940, 31 de diciembre de 1940, 1° de diciembre de 1944.

30 diciembre 1946 (1), 21 noviembre 1949 y 30 diciembre -- 1952 (2). La última modificación de la Ley Orgánica de Pemex fue en 1971, la cual sigue vigente y señala entre otras cosas: las condiciones que deben reunir los programas y planes de inversión, los presupuestos anuales de ingresos y egresos y las modificaciones de los mismos; así como quienes se encargarán de revisarlos.

Lo anterior, muestra que si bien Pemex tenía libertad de gestión en su organización y funcionamiento para el manejo y explotación de sus bienes, al igual que para el despacho de sus negocios; no es así en el control político y financiero, el cual queda en manos del Ejecutivo a través de las Secretarías que intervienen en la revisión de operaciones, y del Consejo de Administración.

La planeación institucional de Pemex reviste especial importancia dentro de la planeación nacional, por el papel estratégico que tiene dentro de la economía mexicana.

Para analizar la planeación institucional de la industria petrolera (Pemex) en el período 1976-1985, se dividió en tres momentos, por las evoluciones económico-político y sociales que inciden en la planeación.

1) 1976-1979 comprende los primeros años de la administración de J.L.P., eran los comienzos de la gran expansión y bonanza de la industria petrolera. Los objetivos de política estaban condicionados al Programa de Estabilización con el F.M.I.

2) 1980-1982 corresponde al surgimiento del Plan Global de Desarrollo y al Programa de Energía, elementos que acentúan un marco para el "manejo racional de los recursos

petroleros".

3) 1983-1985 comprende nueva administración, que ante la crisis de 1982 utiliza la planeación como una alternativa racional para afrontar la situación, institucionalizando y consolidando el uso de la planeación.

1) 1976-1979:

El gobierno mexicano decide en 1976 cambiar la política petrolera tradicional orientada hacia el mercado interno, por una política que hiciera de la exportación la base financiera para la consecución de sus objetivos de política económica.

Es por ello que a partir de 1977 se da mayor relevancia a los planes y políticas energéticas, para fortalecer la posición del Estado como órgano rector, administrador -- responsable de explotar y utilizar estos recursos cuantiosos y valiosos, patrimonio de la nación.

Con esto, también se enfatiza, el valor del petróleo -- para continuar el proceso del desarrollo industrializador.

Bajo estas circunstancias resulta interesante estudiar el Plan Sexenal de Desarrollo de Petróleos Mexicanos 1977-1982.

3.3 PLAN DE DESARROLLO DE PEMEX PARA EL SEXENIO 1977-1982

En este Plan se buscaba la articulación y promoción de todos los procesos involucrados en el desarrollo de la industria petrolera, que mantuviera la producción necesaria para el abastecimiento interno y la exportación.

En este documento, se enfatiza la potencialidad de México en reservas de hidrocarburos, resaltando que para tenerlas en producción se necesita invertir adecuadamente, siendo esencial para tal efecto la aprobación y realización del programa de inversiones y presupuesto.

En el renglón de inversiones las actividades de explotación reciben prioridad siguiéndole refinación, distribución y transportes, petroquímica y exploración; y con la más baja asignación para lo administrativo y social (1.8%).

Esto muestra claramente el objetivo de expansión en la producción que pretendía orientar la generación de volúmenes adicionales de producción para su exportación; por ello, se hace necesario asignar recursos crecientes de inversión para incrementar la capacidad de Pemex y evitar la importación de combustibles, mejorando su capacidad de exportación.

La estrategia económica contempla como base financiera los recursos económicos que proporcione el sector petrolero, a fin de impulsar la realización de los planes de expansión económica y de mejoramiento social previstos para el país.

(3)

Por eso, este documento tiene la característica de ser un plan exclusivo para impulsar el desarrollo de la industria petrolera, de tal forma, que la producción permita la exportación de los excedentes necesarios que financien el desarrollo general del país, aún cuando no se detalla la forma en que se dará tal vinculación.

Las bases implícitas en el Plan son:

1) Mantener una autosuficiencia razonable en producción de materia prima, crudo y gas natural, para satisfacer el consumo nacional, con excedentes de exportación para pagar las importaciones de hidrocarburos y petroquímicos básicos que no se producen en el país, así como de adquisiciones que se requieren para la operación, servicio y desarrollo de la industria petrolera.

No explican lo que significa autosuficiencia razonable, punto importante para aclarar los factores que determinan la producción.

2) Descubrir las reservas necesarias para mantener la producción requerida.

3) Intensificar actividades de recuperación secundaria para incrementar los volúmenes de producción y reservas.

4) Construir plantas de refinación y petroquímica necesarias para abastecer demanda interna y tener productos de exportación.

5) Mejorar al máximo la eficiencia operativa de las plantas de refinación y petroquímica.

6) Ampliar los sistemas de almacenamiento, transporte y distribución en la medida requerida para asegurar la disponibilidad en el consumo interno y facilidades a las exportaciones.

7) Aumentar al máximo razonable la automatización de las actividades operativas de la industria.

8) Intensificar las actividades conducentes a optimi-

zar los aspectos de seguridad Industrial.

9) Obras sociales y administrativas que requieran las condiciones de crecimiento de la industria. (4)

El Plan, con respecto a los sectores (5) de: Producción primaria, producción industrial y comercial contiene - consideraciones básicas en cada una de estas actividades y señalan algunos factores que influyen para lograr las metas propuestas junto con su respectiva inversión según la estimación de sus necesidades, así estos sectores se tratan en apartados en forma sencilla dando un resumen de su respectivo programa.

Con respecto a los sectores administrativo y financiero no se tratan de una forma estructurada dentro de un apartado, sólo hace referencias esporádicas como la preocupación por incrementar la productividad del personal laboral. (6) Careciéndose estos dos sectores de un señalamiento claro de objetivos y metas con sus consideraciones básicas necesarias para la definición de acciones concretas que permitan lograr los objetivos propuestos. (7)

Pemex en su plan interno establece que su volumen de exportaciones debe equilibrarse con sus importaciones.

Se dice además que los recursos financieros necesarios para la operación y desarrollo del programa de inversiones serán captados a través de una política real de precios.

Con esto se pretende lograr el autofinanciamiento, sin embargo, dicha preocupación se contrapone con la política de subsidios y precios bajos establecida por el Gobierno. Este hecho pone de manifiesto que la planeación institucio-

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

nal afronta además limitantes externas, quedando en cierto modo condicionada a decisiones políticas.

3.4 PERIODO 1980-1982

Con el surgimiento del P.G.D. y el P.E. en 1980, se modifican nuevamente los planes de Pemex, se fija una nueva plataforma de producción 2.75 millones de barriles diarios de crudo en 1982 y para exportación 1.5 millones de barriles diarios, que permitan apoyar al desarrollo de los ambiciosos objetivos económicos sociales fijados por esa administración. La planeación del sector energético por tanto, se integraría en un "plan maestro" de desarrollo que aportaría el máximo de beneficios y en el que participarían todos los sectores.

Pemex, se vió así, obligado a actuar estableciendo una vinculación más concreta con los planes y proyectos nacionales y sectoriales, procurando dar coherencia a las acciones internas en función de los programas señalados, que marcan las prioridades a atender.

LINEAS DE ACCION DE LA ENTIDAD (8)

Lineamientos que de la política de exportación derivaban para la industria petrolera:

1) Atender la creciente demanda interna de energía primaria y secundaria.

La atención a la creciente demanda interna, no se marca racionalizada de acuerdo a un uso eficiente.

2) Acelerar el desarrollo de la industria petrolera, -

dándole la dimensión que el país estaba requiriendo, y cuidando entre otros aspectos, que contara con vastas reservas que hicieran viable su crecimiento. Esto, implicaba una concentración de apoyo a la industria petrolera, rezagando -- otros sectores.

3) Obtener divisas adicionales a fin de apoyar el desarrollo del país.

4) Transferir recursos excedentes al sector público en bien de otras actividades económicas y sociales.

5) Impulsar mediante su propia acción y sus efectos -- multiplicadores, otras ramas productivas y de servicios.

6) Prevenir apoyando la protección ambiental.

7) Participar en el desarrollo regional. (9)

Se nota más, una preocupación para desarrollar la producción y exportación, que apoyara en forma contundente a la economía, a través de ingresos y divisas.

Son lineamientos muy generales que no permiten apreciar una depurada planeación institucional. Escapándose la atención hacia aspectos de eficiencia y productividad de la empresa como condición importante para el desarrollo equilibrado de la misma y para el mejoramiento en sus aportaciones o efectos multiplicadores.

La falta de atención del sector administrativo en los programas, demuestran deficiencias en el impulso general a la industria, porque al no dar una respuesta ágil y fluida en la actividad administrativa se ocasionan serios proble--

mas de evaluación, control, operación y expansión del organismo.

En los objetivos institucionales con los sectoriales - existe tal similitud, que cae en una generalidad que no muestra una planeación institucional depurada.

3.5 PERIODO 1983-1985

Se hacen algunas modificaciones en Pemex, se diseña una reglamentación para la planeación institucional, que de talla el proceso de funcionamiento y responsables de ejecutarlo.

Surge, como una exigencia, debido a problemas tan serios de administraciones anteriores. La existencia de este reglamento muestra un cambio favorable para la administración actual.

La planeación de la Institución, se sujeta "obligatoriamente" a la concepción de planeación contenida en el Plan de Desarrollo, y por ello, se considera que la planeación - busca anticipar el rumbo estratégico y los caminos para seguirlo, previendo las implicaciones y los riesgos del plan, así como sus márgenes de maniobra para sortear situaciones difíciles, también para determinar mejor la asignación de recursos, la jerarquización de inversiones, y la organización de las tareas en general. Se busca mejoramiento, con el establecimiento de sistemas de evaluación que detecten las desviaciones y permitan definir acciones correctivas; sistemas para ejercer control más efectivo del presupuesto, métodos de registro oportuno y seguimiento del gasto en ca-

da área o sector.

A Pemex, se le da gran énfasis en este aspecto, por el papel crucial que tiene dentro de la estrategia económica - para la recuperación de la economía mexicana, ya que, ha sido y es uno de los instrumentos centrales del Estado en la aplicación de la política económica.

LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ENTIDAD :

Se postula: una reorganización en búsqueda de la eficiencia, la productividad, aumentar el grado de control de las inversiones y el seguimiento de los programas por áreas de responsabilidad.

- 1.- Cubrir la demanda nacional y preservar la capacidad instalada.
- 2.- Contribuir al equilibrio de la balanza de pagos
- 3.- Aportar al fortalecimiento de las finanzas públicas.
- 4.- Favorecer la integración industrial y reafirmar la industria económica del país.
- 5.- Ahorrar energía en la propia industria.
- 6.- Proteger al ambiente donde se despliega la actividad petrolera.
- 7.- Apoyar el desenvolvimiento regional.
- 8.- Acrecentar la productividad, medirla y exigirla.
- 9.- Reforzar la capacitación y actualización profesional y evitar crecimientos injustificados de la plantilla.
- 10.- Intensificar la creación de tecnología por el I.M.P. (10)

Se convierte la actualización de precios y tarifas en eje - generador para la contribución y aportación económica asignada.

La planeación de la industria petrolera responde a grosso - modo a la planeación sectorial y nacional, viéndose limitada, en lo particular, en aspectos como metas, objetivos, defini- ción de políticas como la de precios; puntos dentro de los cua les se vigila principalmente que apoyen a las finanzas públi- cas aunque se afecten renglones como la investigación para la sustitución de equipo de ahorro energético, racionalización de la producción, exploración de reservas, mantenimiento de ellas, etc.

3.5.1 REGLAMENTO DE LA PLANEACION EN PEMEX (1985)

Como parte del proceso de institucionalización del S.N.P.D. Pemex expide el Reglamento para la Planeación, Programación y Presupuestos Institucionales, el cual está integrado por los - siguientes elementos:

3.5.1.1 SISTEMA INSTITUCIONAL DE PLANEACION (S.I.P.)

El S.I.P. esta compuesto por: la Estructura de Organización para la Planeación; el Proceso de Planeación Institucional; el Sistema de Planes, Programas y Presupuestos; el Sistema Técnico de Soporte y el Sistema de Información para la Planeación.

- a) Estructura de la organización para la pla- neación: se haya integrada por los órga- nos de dirección, regulación y control de la misma empresa, así como por los de ope- ración sustantiva y de apoyo admini- strativo, y los órganos colegiados de coordina- ción, evaluación y seguimiento del proceso de planeación.

- b) Proceso de Planeación Institucional: se entenderá como: "... la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene el propósito fundamental de elaborar los programas institucionales de corto, mediano y -- largo plazos con sus presupuestos, es decir, los lineamientos generales de desarrollo de Largo Plazo, el Plan de Mediano Plazo, el Plan Preliminar de Operaciones, el Programa de Operación Anual y el Presupuesto de Petróleos Mexicanos; los planes y -- programas sectoriales; los programas especiales y demás instrumentos administrativos afines necesarios; todos ellos con sus respectivos presupuestos". (11)
- c) Sistema de Planes, Programas y Presupuestos: queda conformado por aquellos documentos de carácter técnico que guían y apoyan el Proceso de Planeación Institucional; -- además de los documentos que sean producto del mismo sistema.
- d) Sistema Técnico de Soporte para la Planeación: reunirá al conjunto de instrumentos, procedimientos, metodologías, técnicas analíticas y de investigación cuya aplicación ayude a efectuar los estudios de apoyo a -- la planeación y los análisis rigurosos de la información generada.
- e) Sistema de Información para la Planeación: conformado por los mecanismos que establezcan los canales y medios para proporcionar

la información requerida, cuidando la re-
 troalimentación permanente y adecuada en -
 todo el proceso de planeación.

3.5.1.2 PROCESO DE PLANEACION INSTITUCIONAL. *

ETAPAS:

a) PLANEACION: Dentro del esquema básico para esta --
 etapa se consideran las siguientes clases de planeación:

- Estratégica, que orientará a todo el proceso de pla-
 neación del organismo; definirá la estrategia general de Pe-
 mex como "... resultado de la revisión continua de la posi-
 ción de la empresa en el entorno y, fijará los objetivos y
 metas institucionales que se considerarán en el Plan de Me-
 diano Plazo y en el Programa de Operación Anual.

Los productos de la planeación estratégica del Organismo serán: la definición del rumbo, la configuración de la -
 estrategia general, la definición de los objetivos operati-
 vos y el establecimiento de los pronósticos de ventas". (12)

- Operacional. Una vez definida la dirección y estrate-
 gia general y la determinación de objetivos operativos; se
 definirán las acciones a seguir por la empresa y se identi-
 ficarán los proyectos de inversión al igual que se defini-
 rán los programas y presupuestos necesarios para su realiza-
 ción.

* Resulta interesante comparar el seguimiento del proceso de planeación manejado en Pemex con el expuesto en el Cap.1, observando la diferencia en el detalle de acciones de suma importancia, como son el control y la evaluación.

- Sectorial. Corresponde el establecimiento de objetivos, metas, políticas y lineamientos para el sector; se fijarán y analizarán alternativas de operación y desarrollo.

- Por Dependencias y Por Centro de Trabajo. Establecimiento de objetivos, metas y políticas para las Gerencias - de Rama, Centros de Trabajo y demás dependencias del sector, quienes elaborarán sus respectivos planes, programas y presupuestos, conforme a los lineamientos institucionales.

Como productos de las actividades realizadas en esta primera etapa, se obtendrán:

- Lineamientos para el desarrollo de mediano y largo -- plazo del Organismo.
- Plan de Mediano Plazo (Plan Pemex)
- Plan Preliminar de Operaciones (13)
- Planes Sectoriales de Mediano Plazo (14)
- Planes Operativos y de ampliación por dependencias y por Centros de Trabajo (15)

La planeación de mediano y corto plazo así como los -- planes resultantes comprenderán un horizonte de cinco y un año respectivamente. La de largo plazo abarcará un tiempo -- no menor de veinte años. *

b) PROGRAMACION: Se entenderá a ésta como la fase en que se realizarán las actividades orientadas a establecer -- las metas mensuales por alcanzar en un año calendario. Cada programa tendrá como resultado un presupuesto, que será la -- expresión financiera de los recursos que se requerirán para alcanzar las metas fijadas.

* Es variable el número de años que abarcan los períodos, por ejemplo, Ander-Egg señala para el largo plazo de 10 a 20 años; el me-- diano de 3 a 9 años; el corto plazo hace caso a la coyuntura y com-- prende de 6 a 2 meses.

c) PRESUPUESTO: Comprende las actividades internas y - externas orientadas a definir los recursos financieros, vinculados a las operaciones de la empresa en un año calendario.

Se obtienen como productos, el Anteproyecto de Presupuesto de Pemex y el Programa-Presupuesto Oficial y sus posteriores modificaciones.

d) EVALUACION. (16)

Las actividades relacionadas con estas fases se llevarán a cabo en el ciclo de planeación anual del Organismo; - para la realización de éste se elaborará un Programa General de Trabajo y los correspondientes programas sectoriales.

Existe obligatoriedad para todas las "dependencias" -- del Organismo de formular sus presupuestos de acuerdo a sus programas, mostrando la vinculación de las metas con los objetivos correspondientes del plan "sectorial" y la fijación de los plazos y responsables de la ejecución. (17)

La autorización de presupuestos anuales se encuentra - sujeta a la presentación previa de un plan y/o programa.

PLAN DE MEDIANO PLAZO (PLAN PEMEX)

Conforme a lo establecido en el Reglamento para la Planeación en Petróleos Mexicanos, el Plan Pemex deberá:

- Precisar los objetivos, estrategias, metas y prioridades de la Institución.
- Establecer los lineamientos de política de carácter global y sectorial.

- Indicará los programas sectoriales que deben ser establecidos.
- Definir los recursos que deberán asignarse para tales fines.

El Plan se integra a partir de los planes sectoriales, debiendo autorizarse en enero del año de su vigencia.

En su presentación contendrá minimamente:

- "a) Diagnóstico general de la Empresa.
- b) Objetivos, metas y estrategias generales.
- c) Estrategias y programas básicos: de comercialización, transformación industrial y producción primaria.
- d) Estrategias y programas de apoyo e institucionales: administración, proyecto y construcción de obras, adquisiciones, conservación y ahorro de energía, seguridad industrial, protección ecológica, desarrollo tecnológico, productividad y desarrollo regional.
- e) Balances generales
- f) Programas de Inversiones
- g) Programas Especiales
- h) Presupuestos
- i) Estados Financieros". (18)

3.6 OBSERVACIONES A LA REGLAMENTACION DE LA PLANEACION DE PEMEX

Tomando en cuenta que todas las entidades al elaborar sus programas institucionales deben ajustarse en lo conducente a la ley que regule su organización y funcionamiento, (19) (así está estipulado en la Ley de Planeación), Pemex -

debe ajustarse para establecer su planeación en lo que su Ley Orgánica dictamine al respecto. (20)

No obstante, ante la falta de actualización de la Ley Orgánica y su respectivo Reglamento, todo hace suponer que los requerimientos expresados en este aspecto sobre programas y planes siguen rigiendo (21). Si bien hay condiciones básicas que siguen vigentes hay otras que necesitan adecuarse, complementarse, porque en cierta forma muestran obsolescencia. Por ejemplo en el punto de los presupuestos, según el artículo 21 del Reglamento de la Ley Orgánica, deberán contener una exposición de motivos que justifiquen el renglón de egresos, sin referirse a que estén integrados en un programa.

Mientras que el Reglamento de Planeación de Pemex en sus artículos 15 y 16 enuncia como obligatorio que los presupuestos deben estar enmarcados dentro de un plan y un programa que muestren los vínculos, plazos y responsables ejecutores. Además, debiendo formularse por áreas de responsabilidad según la estructura aprobada utilizando los catálogos e instructivos que para tal fin se emitan. (22)

CUADRO COMPARATIVO

REGLAMENTO LEY ORGANICA

Según el Reglamento de la Ley Orgánica de Pemex los programas de operación deben contener:

a) Análisis de la demanda y perspectivas con previsiones, que determinen -- producción, capacidad de transporte, - refinación, plantas de petroquímica y servicios de distribución;

REGLAMENTO DE PLANEACION

Según Reglamento de Planeación artículo 34 fracción II. El programa debe contener:

a) Principales metas del programa.
b) Balances generales.

- b) Desarrollo de los trabajos de conservación de campos y mejoramiento de los métodos de producción;
- c) Programa de exploración y de pruebas para mantener la reserva potencial segura.
- d) Conservación y ampliación de transportación y almacenamiento buscando menor costo de operación.
- e) Conservación, y ampliación y modernización de las instalaciones para satisfacer la demanda óptimamente.
- f) Medidas administrativas dirigidas a elevar la productividad y mejorar la distribución.
- g) Informe de avance de obras de construcción.
- h) Análisis de las condiciones financieras del organismo, en relación con las erogaciones que el programa demande, y proposiciones para suplir los déficits, si los -- hubiere.
- i) Medidas dirigidas a mejorar las condiciones en que se realizan los planes de inversión de la empresa.
- j) Demás asuntos que considere necesarios.

El cumplimiento en la elaboración de los programas anuales de operación conforme a los requerimientos establecidos por el Reglamento de la Ley Orgánica de Pemex en el período 1976-1983, de ja mucho que desear, tienen un contenido puramente cuantitativo que omite el señalamiento de medidas administrativas que se implantan. En el período 1984-1985 se elaboran programas de operación mejor estructurados que abarcan globalmente los aspectos de organización y funcionamiento de la empresa.

En la Reglamentación de la Planeación de Pemex en el aspecto de las facultades y obligaciones, omite nombrar algunas como las del Consejo de Administración; pone de relieve

ve otras con demasiado énfasis como la del Ejecutivo Federal y el Director de Pemex.

Sobre las facultades del Consejo de Administración no se hace alguna referencia en especial, tal parece que quedan sobre entendidas difusamente.

Por ejemplo, el artículo 26 del Reglamento de Planeación, enfatiza que el anteproyecto de presupuesto aprobado por la Dirección General será presentado ante la S.E.M.I.P. para negociarse externamente y el Consejo de Administración para nada es aquí señalado.

Siendo que, según la Ley Orgánica y su Reglamento, el director está facultado para (23) fijar las normas de organización, administración y funcionamiento del organismo, -- y de elaborar los programas de manejo y explotación de sus bienes, pero no de aprobarlos. El único encargado de realizar la aprobación es el Consejo de Administración y sus facultades son indelegables. (24)

En el Reglamento de Planeación de Pemex, se implica la presentación de todo el proceso de elaboración y aprobación de los planes, programas y presupuestos, pero dentro de todo esto nunca aparece el Consejo de Administración.

Aunque, figura un enunciado en el artículo 68 del Reglamento de Planeación que señala que las facultades y obligaciones asignadas por el Reglamento a los funcionarios y órganos de la institución, estarán supeditados a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Pemex y su Reglamento; con lo cual más parece que tratan de justificarse de cualquier omisión.

Es un hecho que el proceso de elaboración y aprobación no está completo y correctamente definido.

Surge una pregunta, ¿si se preocuparon en delimitar funciones y facultades dentro de la planeación interna porque no detallaron completamente el proceso en el reglamento?

3.7 CONSIDERACIONES SOBRE LOS MEDIOS DE CONTROL OFICIALES PARA PEMEX

Se ha encargado a algunas Secretarías para que vigilen, controlen y evalúen la administración y funcionamiento de Pemex.

1) EJECUTORES DEL CONTROL:

En los setentas, a través de la Ley Orgánica de Pemex (1971) y la creación de la Comisión de Energéticos (1973) se refuerza oficialmente la función de control; con esto se especificaba que aspectos como la programación, temporalidad, la utilización del presupuesto y la evaluación serían vigilados. Y para ello, encomendadas a algunas Secretarías como la de Industria y Comercio, la de Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público, así como la Comisión de Energéticos. Véase Cuadro A, al final de las notas del capítulo.

No obstante, los hechos han demostrado fallas en el cumplimiento de esto, afectando principalmente a la misma industria petrolera, en su funcionamiento eficiente y en sus contribuciones a la economía y desarrollo nacional. Lo cual se ve ampliamente ejemplificado en el capítulo cuarto de resultados.

En los ochentas, se refuerzan los controles de la pla-

neación nacional por la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Código Penal de la Federación, etc.

Dentro de ese marco surge el "Programa de Renovación - Moral de la Sociedad", que es parte esencial del Plan Nacional de Desarrollo 1983-88; y que en cuanto a la Administración Pública Federal, se refiere a garantizar normas, presupuestos y demás instrumentos necesarios, para que el manejo de los recursos de la nación, se ejecute con honestidad, -- eficacia y eficiencia.

El control sobre Pemex actualmente, está en manos de - las siguientes Secretarías: de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), de Energía, Minas e Industria Paraestatal ---- (S.E.M.I.P.), de Programación y Presupuesto (S.P.P.), de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), que tienen el encargo de vigilar funciones de Pemex. (25) *

Respetando esto Pemex en su Reglamento de la Plana--- ción (Artículo 3o.) acepta acatar sus disposiciones, en forma general.

A nivel sector S.E.M.I.P. y SECOFI, se coordinan y desarrollan tareas como el diseño de normas y lineamientos para la reestructuración financiera, aplicables a las empresas coordinadas; elaboración de políticas sobre precios y tarifas; formulación del "programa guía" de la entidad, -- así como de diagnósticos diversos.

La SECOGEF, tiene facultades para el control preventivo y posterior, vigilando que se realicen las disposiciones

* Véase Cuadro B al final del capítulo.

con eficiencia, legalidad y honestidad. Nombró a los auditores externos de las dependencias, propone y nombra a los Comisarios y delegados en las Juntas de Gobierno y Consejos de Administración.

En base a esto, se formó en Pemex el subsistema de supervisión y auditoría, y también el subsistema de quejas y denuncias. (26)

La SECOGEF tiene un sistema de control y evaluación -- al que está sometido Pemex, está integrado por cuatro subsistemas: el de normatividad, el de supervisión y auditoría, el de quejas y denuncias, y el de evaluación. En las entidades se ha promovido la formación de las contralorías internas, en Pemex se estableció en 1984, con esto se trata de tener un vínculo más directo con la dependencia o entidad.

La S.P.P. establece lineamientos de planeación: normas de contabilidad y control en programación, presupuestación, en la administración de recursos materiales, financieros y de personal.

Es la responsable de autorizar el presupuesto de programas y subprogramas de Pemex, de explotación, perforación y desarrollo.

No obstante, en 1984, en Pemex se dispara el gasto por encima de lo autorizado en el Programa, resaltando los gastos en administración; todo lo cual, pone en entredicho el control del presupuesto por esta Secretaría. (27) *

La S.H.C.P., establece normas en uniformidad con la -- S.P.P., en cuanto a procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo contable.

* Mayor información en el capítulo IV. Cifras y Productividad.

También fija normas de contratación de deuda, manejo de fondos y valores; verifica en forma posterior el presupuesto y el cumplimiento de la acción del Ejecutivo respecto a las normas vigentes.

Según el S.N.P.D., representantes de estas Secretarías y junto con el representante de la coordinadora de sector - en este caso (S.E.M.I.P.), deben formar el Comité Técnico - para la Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo -- (COTEIP) que se encarga de aplicar la normatividad de la -- planeación, coordinar y orientar este proceso, para asegurar la congruencia entre el P.N.D. y el PRONE (Plan de Mediano Plazo) y los instrumentos y políticas de corto plazo en los programas operativos anuales de la institución.

Los COTEIP necesitan convocarse con calendario y agenda para que se realice la interpretación definitiva total.

A pesar de ello, cabe señalarse que dentro del proceso de planeación descrito en la reglamentación de la planeación de Pemex, estos COTEIP no aparecen.

Se implantó un Sistema de Información Sectorial (S.I.S.) para apoyar los procesos de planeación, para coadyuvar a la toma de decisiones, propiciando e induciendo el funcionamiento eficaz y eficiente de las empresas, contribuyendo a la identificación oportuna de problemas y desviaciones.

No obstante, la información que se da a conocer todavía deja mucho que desear, no hay uniformidad ni en las cifras.

Como se ve, el control está descrito y establecido, -- desde los setenta, y se ha reforzado más en los ochentas, -

pero todo estriba en que grado se desarrolla el cumplimiento de esta función, tanto en su dimensión como en el momento preciso.

3.8 LIMITANTES DE LA PLANEACION EN PEMEX

Los controles descritos pueden promover eficacia y eficiencia, pero también en forma paradójica pueden promover - burocratización, si retrasan inútilmente toma de decisiones o procedimientos; corrupción, si extienden las autorizaciones; encarecimiento de la operación, si son los costos más caros que la operación a controlar; o inmovilidad llegando a la ineficacia, si se enfatizan en forma represiva y no -- preventiva. (28)

Además de los límites que tienen los controles en cuanto a costo y carga, existe un factor mayor que obstaculiza la función de control, y es que en cuanto a trámites para la autonomía de gestión, aunque están los esfuerzos descritos en la ley de las paraestatales, en la práctica se enfrentan al control centralizado, que limita las metas y programas de productividad que se fijan en las entidades y dependencias, de tal manera que no se llegan a cumplir como se desea institucionalmente.

Técnicamente, se ha producido un notable mejoramiento en la elaboración de planes y programas en Pemex, por ejemplo:

a) El manejo de la temporalidad se ha reducido para -- actualizarse de diez a cinco años (en el mediano plazo) y -- de dos a un año (en el corto);

b) Se atienden más estructuradamente en la planeación

a todos los sectores que integran la Industria petrolera;

c) La existencia de manuales de procedimientos e instructivos que se señalan en la planeación institucional (reglamento), etc.

Todo lo cual, indica que se tiene experiencia y bases técnicas de planeación, por lo que el problema no es de falta de conocimiento.

Los mayores problemas de la planeación institucional se encuentran en la vinculación que el gobierno estableció entre la industria petrolera y la política económica, que originó la dependencia de la economía mexicana en el petróleo. Ya que, convirtió a esta industria en la principal fuente de ingresos fiscales y divisas del Estado. Por ello, las decisiones políticas en este aspecto, limitan la autonomía de la planeación de la empresa.

Esta industria tiene prioritariamente que cubrir sus aportaciones a la economía y a las finanzas públicas, ante lo cual tiene que subordinar otros aspectos como: labores de mantenimiento, proyectos de infraestructura, etc. Que afectan directamente a la industria en su expansión, eficiencia y productividad.

Los objetivos que con más énfasis se cumplen son los relacionados con la variable económica, especialmente en cuanto a la aportación en ingresos, impuestos y divisas, mientras que se rezagan los avances de objetivos que representan un cambio estructural como: desarrollo tecnológico para ahorro de energía, la promoción del desarrollo de bienes de capital, uso eficiente del energético.

Existen otras limitaciones como:

1) En el aspecto externo, hay centralización en la toma de decisiones, por el Ejecutivo Federal, en la industria petrolera.

Se inicia desde la facultad que tiene para designar al Director General de Pemex y a seis de los miembros del Consejo de Administración, además se le tiene una atención -- prioritaria a sus decisiones, las cuales no tienen siempre como base una buena asesoría profesional y un concenso nacional. (29)

2) La inercia de la "burocracia petrolera", su resistencia a cambios, por temor, anteponiendo la "defensa de -- sus privilegios" como salarios, plazas, etc.

3) Junto con la "corrupción", mal que aqueja a la administración pública en general, frenan la ejecución correcta del proceso, en detrimento de la productividad real de la - empresa.

N O T A S

- (1) Durante la administración de Avila Camacho se incorporan otras unidades como la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y los bienes de la Administradora General de Petróleo Nacional, y también es cuando se le da a Pemex un carácter de institución descentralizada del Estado mexicano para operar como empresa autónoma bajo la vigilancia del poder público, por lo cual se necesitaron reformas y adiciones en sus normas. Empero, todo se dió dentro de un clima político que se inclinaba al sometimiento de la sociedad civil y de la manipulación sutil de la vida pública. Se buscaba la hegemonía burocrática, no sólo para el mantenimiento de la paz pública sino como medio posible para garantizar moderadamente el proceso del capital. Económicamente, se consolidaba la utilización del petróleo como principal elemento para el desarrollo de la industrialización.
- (2) En los 50's, el petróleo y derivados se consolidan como los principales energéticos. Se fortalece y empieza a ser creciente la industria petrolera mexicana. Pero, también se abren más posibilidades para desarrollar empresas de capital mixto dentro de la industria petrolera, en base a la Ley de Avila Camacho, que otorgaba a las compañías la concesión para transportar, conservar, distribuir y purificar el petróleo (durante cincuenta años), además de contemplar la celebración de contratos con particulares para la perforación y extracción. Para mayor ampliación sobre esto, consúltese a Anatol Shulgovski, México en la encrucijada de su historia, Editorial Cultura Popular, 1972, México, pp. 481-482.
- (3) Plan de Desarrollo Pemex 77-82 p. 21. Bajo esta concepción queda determinado desde afuera el alcance que tendrán ciertas actividades de la industria petrolera que necesariamente deban ser consideradas en su planeación y que sin embargo son establecidas a nivel político.
- (4) Plan Sexenal de Pemex 1977-82, pp. 3-4.
- (5) La industria petrolera está dividida en cinco sectores: 1) Producción primaria que comprende exploración y producción de gas y crudo; 2) Producción industrial procesamiento por refinación y petroquímica de productos petroleros y petroquímicos; 3) Comercial se encarga de

- la distribución y venta nacional e internacional; 4) - Administrativo; 5) Financiero. Oficialmente todos y cada uno de los sectores se muestran obligados a traducir sus acciones y necesidades en planes sectoriales - cuya realización depende fundamentalmente del programa de inversiones elaborado y autorizado para la industria petrolera.
- (6) Plan de Desarrollo de Pemex 1977-82, p. 20.
 - (7) En el resumen de programas que se detalla no se encuentra esta información.
Ibidem. p. 5.
 - (8) Debido al difícil acceso a la información contenida en sus planes y programas, los objetivos se tuvieron que deducir de Memorias e Informes de Labores de Pemex.
 - (9) Informe de Labores de Pemex 1982, p. 211.
 - (10) Informe de Labores de Pemex 1983, p. 225.
 - (11) Reglamento para la Planeación en Pemex, p. 10.
 - (12) Ibidem. p. 23.
 - (13) Definición de los programas de producción y desarrollo; de metas y estrategias generales; programa de inversiones, presupuestos, estados financieros.
 - (14) Resumen de metas y estrategias; diagnóstico; programas de acción, programa de desarrollo; presupuestos de operación e inversión.
 - (15) Comprenderán desde el diagnóstico de sus instalaciones, fijación de metas hasta la determinación de los recursos necesarios.
 - (16) Aún cuando se menciona esta etapa como parte del proceso de planeación, no existe una definición ni el detalle de la forma como se llevará a cabo dentro de la Empresa.
 - (17) Las palabras que aparecen entrecomilladas corresponden a la terminología empleada en el Reglamento.
 - (18) Reglamento. Op. Cit. p. 28.
 - (19) Ley de Planeación. Art. 24 Capítulo IV. P. 191.
 - (20) Cabe aclarar que esta no ha sido adecuada a las nuevas condiciones de planeación.

- (21) Reglamento de Planeación de Pemex. p. 19.
- (22) Ibidem. Art. 24 Fracción I. p. 26.
- (23) Ley Orgánica de Pemex. Art. 10 y del Reglamento. Art. 13.
- (24) Ibidem. Arts. 15 y 58 respectivamente.
- (25) Consúltese Ley Orgánica de la Administración Pública. 1983. Editorial Porrúa.
- (26) Informe de Labores de Pemex, 1985.
- (27) Política Energética. Informe Presidencial de MMH. 1984.
- (28) Roberto Alvarez Argüeyes. "Aportaciones y logros alcanzados por las contralorías internas del Gobierno Federal". Revista Contaduría Pública, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, marzo 1988, año XVI, Núm. 187. p. 18.
- (29) Muestra de estas deficiencias se han dado y con lamentables consecuencias: La construcción del gasoducto -- Cactús-Reynosa, que pese a que hubo oposición, se obtuvo la aprobación del Ejecutivo y se realizó. El problema de la política de precios que se presentó en el sexenio anterior, con el Director de Pemex el Ing. Jorge Díaz Serrano, se obtuvo aprobación de JLP en diferentes decisiones, aún pese a la oposición de otros funcionarios públicos, y una muestra fue la crítica pública ante la reducción de cuatro dólares, el precio del barril, a mediados de 1981 que indicó que no fue ampliamente consultada esta decisión.

Véase para mayor información, "El gasoducto a Texas" - de Heberto Castillo y Szekely. Op. Cit. p. 150.

C U A D R O A
EJECUTORES DEL CONTROL SOBRE PEMEX 1976-1979

SRIA. DE PATRIMONIO NACIONAL

Control y vigilancia administrativa: auditoría permanente e Inspección técnica.

Vigila el cumplimiento del presupuesto y programas anuales de operación y las disposiciones sobre Inversiones. Presenta al Ejecutivo Federal modificaciones a la estructura y bases de organización y operación.

Autoriza en colaboración con S.H.C.P. la cancelación de adeudos a cargo de terceros a favor de la empresa.

SRIA. DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Revisa y autoriza las licencias para el aprovechamiento o explotación de los recursos.

Determina aranceles y restricciones a los productos de exportación e importación.

Fixa precios y determina el uso preferente de determinadas mercancías.

SRIA. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Determina sus Ingresos, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Interviene en el manejo de crédito y deuda pública.

SRIA. DE LA PRESIDENCIA

Elabora y coordina el plan general del gasto público e Inversiones.

Planea y vigila la Inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

COMISION DE ENERGETICOS

Realiza inventario de los recursos energéticos.

Estudia óptimo aprovechamiento de los recursos.

Propone la coordinación entre entidades y dependencias.

FUENTE: Elaborado conforme a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diciembre 1970.

C U A D R O B

EJECUTORES DEL CONTROL SOBRE PEMEX 1980 - 1985

- SRIA. DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO : Formula el presupuesto de egresos de Pemex contenido en el de la Federación; Autoriza los programas de inversión pública; Establece lineamientos en programación y presupuestación en la administración de recursos; Autoriza el presupuesto de programas y subprogramas de explotación, perforación y desarrollo.
- SIRA. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO : Determina las disposiciones impositivas; vigila el cumplimiento de las mismas. Autoriza las operaciones de crédito público; Establece y revisa los precios y tarifas de bienes y servicios y de sus bases para fijarlos; Proyecta y calcula los ingresos de Pemex de acuerdo a las necesidades de recursos.
- SRIA. DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL : Recibe los programas anuales de producción, importación y exportación de energía primaria y secundaria, y sus propuestas de modificación. Controla los contratos relativos al comercio exterior de energía; Elabora los programas para racionalización del consumo de energía; Aprueba e impulsa los programas del sector para aumentar la eficiencia.
- SRIA. DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL : Autoriza los permisos para la explotación de recursos petroleros; Revisa y ordena las normas para el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos; Lleva el catastro petrolero; Regula la industria petrolera, petroquímica básica; Aprueba y coordina los programas de producción de Pemex.
- SRIA. DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL : Formula y conduce la política industrial, de comercio exterior, interior y precios; Determina los aranceles, restricciones y estímulos a la exportación e importación; Registra los precios de mercancías, arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios que regirán para el sector público, dictamina los contratos o pedidos respectivos; Autoriza las compras del sector público de productos de importación.
- SRIA. DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION : Designa los auditores para la realización de auditorías en las empresas paraestatales; Realiza el control preventivo de la administración pública federal.

FUENTE: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

C U A D R O C

LINEAMIENTOS DE ACCIÓN DE PEMEX

1976 - 1979

- Autosuficiencia para consumo nacional y exportación para pagar importaciones de la misma industria.
- Incremento de reservas para mantener la producción requerida.
- Intensificación de actividades de recuperación secundaria.
- Aumento de plantas de refinación y petroquímica.
- Búsqueda de mayor eficiencia en las plantas de refinación y petroquímica.
- Ampliación del sistema de almacenamiento, transporte y distribución.
- Automatización de las actividades operativas de la industria.
- * Se enfatiza que los recursos financieros para el programa de inversiones se captará a través de una política real de precios.
- Optimización de la seguridad industrial.
- Construcción de obras sociales y administrativas que requiera el crecimiento de la industria.
- Cambio de la política petrolera tradicional de consumo interno a una política de exportación.

Surge con el auge petrolero un cuestionamiento político-social sobre el uso de los recursos.

1980 - 1982

- Atención a la demanda interna de energía primaria y secundaria.
- Aceleración del desarrollo de la industria.
- Obtención de divisas adicionales para apoyar el desarrollo nacional.
- Transferencia de recursos adicionales al sector público.
- Impulso para su acción y efectos multiplicadores a otras ramas.
- Protección del medio ambiente.
- Participación en el desarrollo regional.

Integración de la planeación petrolera dentro de la planeación global nacional. Sin restricción en la plataforma de producción y exportación.

1983 - 1985

- Atención de la demanda nacional y de la capacidad instalada.
- Contribución al equilibrio de la balanza de pagos.
- Aportación al fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Apoyo a la integración industrial.
- Ahorro de energía.
- Protección del medio ambiente.
- Apoyo al desarrollo regional.
- Incremento de la productividad.
- Reforzamiento de la capacitación y actualización del personal.
- Impulso a la creación de tecnología.

Política petrolera de cautela, colaboración para mantener la estabilidad del mercado petrolero internacional. De acuerdo a la reordenación económica y al cambio estructural señalado en la política estatal, se da una reestructuración de precios de los productos petroleros y la orientación al ahorro energético.

C A P I T U L O I V

4. RESULTADOS DE LA PLANEACION EN LA INDUSTRIA PETROLERA
Y SU PARTICIPACION EN LA ECONOMIA

Las variables manejadas para expresar los logros alcanzados en la industria petrolera, tienen significados distintos según el período y sus características económico-políticas, - por lo que al principio de cada período se señalarán los criterios que caracterizan su acción.

4.1 RESULTADOS. PERIODO 1976-1979.

En este período las reservas significaban el garante financiero para obtener crédito e impulsar el crecimiento, salir de la crisis; el incremento de las mismas implicaba mayor capacidad de recursos financieros.

La motivación anterior repercutía en la producción, ésta se concebía con una tendencia creciente, de manera que favoreciera la política de exportación fijada para generar ingresos; para elevar la producción se tuvo que apoyar este aspecto con fuertes inversiones.

En cuanto a la refinación, el principal objetivo fue ampliar su capacidad instalada para satisfacer la demanda interna, a medida que se fuera cubriendo el objetivo se reducirían las importaciones en este aspecto, mismas que por los cuantiosos ingresos por la exportación del crudo no resultaban onerosas.

Con respecto a la quema de gas, se tenían deficiencias - en cuanto a técnicas y métodos para la obtención y aprovechamiento del gas, por lo que el porcentaje en este aspecto es - considerable, a lo que se sumaba también una deficiente valoración de su importancia y precio como materia prima.

Por el cambio de la política petrolera tradicional de consumo interno a la política de exportación, que se impulsó bajo el criterio de generar recursos financieros que -- fortalecieran los ingresos del gobierno, haciendo del petróleo el eje fundamental de la política económica, su pilar del desarrollo. Así se centró en una política comercial exterior de venta masiva de petróleo crudo principalmente, auspiciada por un mercado internacional petrolero de gran demanda y redituabilidad.

Con respecto a los renglones de refinación y petroquímica el objetivo principal fue ampliar su capacidad instalada, no obstante que dicho aspecto se atendía, la demanda -- existente presionaba a las importaciones de esos productos; importaciones favorecidas por los cuantiosos recursos derivados de la exportación del crudo.

Con la expansión de la industria petrolera se dió una gran demanda de bienes de capital que se enfrentaba a la -- carencia de una industria de bienes de capital nacional -- fuertemente desarrollada capaz de cubrir la demanda existente, por lo que se incrementó la adquisición de maquinaria importada.

Por otra parte, en la reforma de la Ley Reglamentaria del art. 27 constitucional, art. 10, se aprecia la orientación de la política petrolera sobre el "apoyo" al desarrollo regional y la protección al medio ambiente; se estipula la prioridad de la industria petrolera sobre la utilidad de la superficie y del subsuelo, sobre cualquier otro aprovechamiento incluyendo la utilidad social.

La política de precios subsidiados no obedecía a una búsqueda de integración de la industria nacional programada, sino que al criterio estatal de restablecer lazos de

alianza con los empresarios, relación que se había fracturado en la administración de López Portillo.

Por último, cabe señalar que el desarrollo de la industria petrolera al repercutir en el crecimiento de las fuentes financieras del Estado, le fortalece y otorga mayor margen de acción.

4.1.1 RESERVAS

Obedeciendo al criterio de incrementar las reservas del país, la actividad exploratoria se orientó a atender prioritariamente aquellas "zonas susceptibles de proporcionar reservas adicionales en el corto plazo" (1); de tal manera -- que se logra un fuerte incremento de éstas.

En base a los datos del siguiente cuadro se tiene que -- la tasa de crecimiento media anual fue de 37.3 % entre ---- 1976 - 1981 (2). En tanto para el período 1975 - 1979 el volumen de reservas se multiplicó en siete veces.

CUADRO No. 1

R E S E R V A S

(Millones de barriles)

ARO	RESERVAS TOTALES AL 31 DIC.
1975	6 338
1976	11 160
1977	16 002
1978	40 194
1979	45 803

FUENTE: Anuario Estadístico 1985, PEHEX.

4.1.2 PRODUCCION

Si guiendo la misma tendencia, la producción de hidrocarburos crece en un 205% como resultado favorable de las inversiones en la industria petrolera a principios de los años 70's. Este acelerado crecimiento requería por tanto ir aparejado de los ritmos de recuperación secundaria y apoyado por una fuerte industria petroquímica y de transformación.

Cuantitativamente Pemex cumplió con las metas de producción de crudo y amoníaco para su exportación. Sin embargo, respecto al volumen de producción de petroquímicos, fijado en 18.6 millones de toneladas para 1982, parece muy ambicioso puesto que en 1979 éste llegó solo a 6 millones de toneladas.

CUADRO No. 2
PRODUCCION DE CRUDO
(Miles de barriles)

AÑO	PRODUCCION DE CRUDO (MILES DE BARRILES)
	CRUDO
1975	261,589
1976	293,117
1977	358,090
1978	442,607
1979	536,566

FUENTE: Anuario Estadístico, 1985, PEMEX.

4.1.3 REFINACION

La producción de refinados también se incrementó de 660 mil barriles diarios en 1975 a 981 mil barriles diarios en 1979; la de gas natural pasa de 2,108.7 millones de pies cúbicos en 1976 a 2,916.6 millones de pies cúbicos en 1979, incrementándose en un 38%. La política del régimen, de aprovechar al máximo este producto, se refleja en la estructura de producción, al ser mayor la participación del gas asociado. Sin embargo impera el descuido en la quema de gas.

4.1.4 QUEMA DE GAS

En 1976 este aspecto representa el 23.9% y en 1979 el 12.5% de la producción bruta. Aún cuando se observa cierta reducción, también cabe señalar la siguiente contradicción: existencia de quema de gas en contraposición con su importación. En 1976 se tiene una quema de gas de 492 millones de pies cúbicos frente a una importación de 17.2 millones de pies cúbicos. Si bien ambas variables van disminuyendo, resulta sorprendente la falta de coordinación de actividades.

La cantidad de gas que se quema bien podría utilizarse por un lado, para cubrir las importaciones y por otro, para ser transformado en productos de mayor valor agregado, orientando el excedente hacia su exportación, con lo cual se tendría una fuente de captación de divisas no considerada.

4.1.5 EXPORTACION

Las exportaciones de crudo se vieron impulsadas, pasando de 34,382 miles de barriles en 1975 a 194,485 miles de -

barriles en 1979. Estableciendo una relación entre producción y exportación se tienen los siguientes porcentajes de participación de la segunda con respecto a la primera.

CUADRO No. 4
EXPORTACIONES DE CRUDO
(miles de barriles)

ARO	CRUDO
1975	34,382
1976	34,470
1977	73,736
1978	133,247
1979	194,485

FUENTE: Anuario Estadístico, 1985 PEMEX.

CUADRO No. 5

ARO	% PARTICIPACION PRODUCCION / EXPORTACION
1975	13.1
1976	11.8
1977	20.6
1978	30.1
1979	36.2

FUENTE: Elaborado conforme a los datos del Anuario Estadístico de Pemex 1985.

Esto demuestra el firme propósito gubernamental de utilizar al sector petrolero como principal generador de las -

CUADRO No. 3
 PRODUCCION DE GAS NATURAL
 1976 - 1981
 (Millones de pies cúbicos diarios)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	76-78	76	81	
							%			
T O T A L	2,108.7	2,046.2	2,561.4	2,916.6	3,548.0	4,060.8	13.1	100	100	
Gas Asociado	1,059.1	1,190.4	1,623.9	2,210.2	2,578.0	3,046.4	21.1	50.2	75.0	
Gas no Asociado	1,049.6	855.8	937.5	706.4	970.0	1,014.4	-0.7	49.8	25.0	

FUENTE: Boletín Energéticos No. 4. Abril 1982.

divisas requeridas para el desarrollo del país.

4.1.6 IMPORTACIONES DE PETROLIFEROS Y PETROQUIMICOS

Básicamente las importaciones para el período 1976-79 estuvieron constituidas por petrolíferos y petroquímicos. El consumo de los primeros es inestable: en 1976 asciende a 9,285 miles de barriles, en 1977 disminuye a 3,466 miles de barriles, logrando incrementarse hasta 10,617 miles de barriles para el siguiente año, para volver a descender a 9,875 miles de barriles en 1979. Esto significó una erogación de 144 millones de dólares en 1978 y de 208.6 millones de dólares en 1979. En cuanto a los petroquímicos básicos el volumen de importación presenta una tendencia al alza: de ser 316.6 miles de toneladas en 1976 pasan a 595.9 miles de toneladas en 1979, representando un desembolso de 331.6 millones de dólares para el último año. (3) Ver Cuadro B.

No obstante, la balanza comercial de hidrocarburos y petroquímicos básicos arrojó un saldo positivo a lo largo del período, alcanzando un ingreso total de 7,278.6 millones de dólares y egresos por 1,227.2 millones de dólares (4). Cabe mencionar el hecho de que ese considerable incremento de ingresos tuvo su origen en el incremento de ventas y de los precios de exportación, más que a un avance en productividad y eficiencia de Pemex.

4.1.7 IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL PARA LA INDUSTRIA PETROLERA

Durante el período de estudio se pudo detectar que del total de los equipos y materiales utilizados en el sector petrolero el mayor porcentaje era de procedencia extranjera, esto se agudizó cuando se intensificaron los programas pe-

troleros de 1971 a 1977; el contenido de importación de las compras de materiales y equipo realizadas por Pemex fue de 43% aproximadamente. Con respecto al costo de producción -- promedio de las refinerías, la participación de componentes extranjeros fue del 64.8% mientras que los nacionales participaban con un 35.2%. Y en las plantas petroquímicas las relaciones fueron de 19.6% de componentes nacionales y --- 80.4% de extranjeros. (5)

Considerando lo anterior, el efecto de los ingresos petroleros se minimiza ante las necesidades de importación, -- esas salidas de capital ayudaron más a los países que surtían los equipos y materiales. (6) Aspectos que pudieron -- ser tratados para evitar tanto gasto de importación si también se hubiera acelerado e instrumentado debidamente todo un programa realista para ello, la carencia de atención en este renglón significó la pérdida de oportunidades de intensificar la industrialización nacional.

Por otra parte, se hace notoria la carencia de acciones para incrementar la eficiencia y productividad en el -- aparato administrativo de la empresa, ya que su objetivo -- central radica en aumentar la producción con expansión e inversión. Así en este renglón únicamente se dan referencias en cuanto a capacitación de trabajadores y trasposos de materiales entre los almacenes de la Institución, tratando de evitar compras repetitivas. (7)

4.2 RESULTADOS PERIODO 1980 - 1982

Además de su importancia económico-financiera de las reservas, su tendencia creciente permiten al gobierno "mayor poder de negociación en el ámbito internacional". En forma interna la cantidad de reservas influye en la fijación de metas de producción y exportación aunque no tan espectacularmente como en el período anterior. El volumen de las reservas traducido en su valor potencial de ese momento, aunado a una visión parcial de la situación del mercado petrolero internacional, dió pie para posponer medidas de alcance estructural como políticas de precios realistas de productos petroleros, reforma fiscal, etcétera.

Basada en el incremento de reservas, la producción sigue también una tendencia creciente, alentada por los incrementos en los precios del crudo internacional en 1979 y por la visión parcial de un mercado ávido de energéticos.

En los renglones de refinación y petroquímica por su importancia como proveedores de insumos del sistema productivo, son prioridad para su ampliación pero por la cantidad de inversiones que requiere su atención, repercute en la inversión en otros sectores. Se procura con el impulso a estos renglones una mayor redituabilidad en cuanto a valor agregado en los productos petroleros.

La cuantiosa disponibilidad de recursos petroleros da margen para preocuparse más por la producción-exportación de petróleo crudo que por los detalles de los métodos de recuperación y técnicas, rezagando con ello la atención de la quema de gas.

Las exportaciones siguen siendo ampliamente impulsadas por: el volumen de reservas, la demanda y los precios altos -

del crudo en el mercado petrolero internacional, así también por las necesidades de recursos financieros del gobierno para apoyar la expansión económica.

La política de precios subsidiados de productos petroleros, desarrollada sin control, provocó que se disparara el consumo por lo que en este período se vió en la necesidad de incrementar las importaciones de los productos petrolíferos y petroquímicos. Es la recesión económica iniciada en 1981 un factor que influirá para frenar las importaciones.

Los requerimientos de bienes de capital para la expansión de la economía se vieron alentadas por el fácil acceso al crédito externo que otorga el auge petrolero, careciéndose de una estrategia concreta para el desarrollo de este sector, por lo que las importaciones de bienes de capital se ven incrementadas.

La política internacional de precios del crudo con una tendencia creciente se mostraba como base autosuficiente - favorable y de amplias dimensiones para la obtención de ingresos nacionales, por lo que no apuraba equiparar los precios internos de los productos petroleros.

En 1981, con la crisis económica que se desencadena, surge la necesidad de implantar reajustes en los precios nacionales, no con objeto de reducir los diferenciales respecto a los internacionales, sino de mantener el nivel de Ingresos públicos de la nación.

Desde el inicio del auge petrolero se carece de una racionalización en el uso del energético, que establezca niveles de eficiencia en el consumo del mismo. El interés que predomina es la obtención de las mayores cantidades de

extracción para su venta, sin gran preocupación en los renglones de eficiencia y productividad.

En este período surge la "racionalización" como un medio de freno al consumo interno, a través del reajuste en la política de precios internos, de manera que se canalice mayor cantidad de productos petroleros a la exportación, -- buscando mantener de este modo el nivel de ingresos.

La integración de Pemex con la industria se reduce solamente al aprovisionamiento barato de los insumos petroleros, sin delinear y articular aspectos de coordinación y colaboración esenciales para el desarrollo de la industria en general.

La expansión petrolera concebía en forma preferente -- apoyar los aspectos del desarrollo que le permitieran realizar su propio desenvolvimiento, sin gran preocupación -- por las repercusiones de su acción en el medio, lo prioritario era cubrir su apoyo a la economía.

El aspecto administrativo de Pemex no era una gran -- preocupación en la expansión petrolera, el cumplimiento de sus metas fijadas bastaba para catalogarla y valorarla de eficaz; sin embargo, cuando se presentan los problemas de escasez de recursos financieros y de un desmedido incremento del gasto público, dentro del cual Pemex tiene una gran participación, es cuando se despierta interés por este aspecto y se habla de reforma administrativa que establece -- el Ejecutivo Federal.

El apoyo al desarrollo regional y la protección al medio ambiente, se enunciaba, pero la prioridad era el desarrollo de la propia industria. A partir de 1981 con el derrame del Ixtoc, la presión social obliga a poner más énfasis al respecto.

4.2.1. RESERVAS

CUADRO No. 6
RESERVAS
(Millones de barriles)

ARO	RESERVAS TOTALES AL 31 DE DIC.
1979	45,803
1980	60,126
1981	72,008
1982	72,008

FUENTE: Anuario Estadfstico 1985, PEMEX.

En este perodo las reservas se incrementaron en un -- 157% de 1979 a 1982, con lo que se superó la proyección hecha hasta 30 mil millones de barriles de petróleo crudo y gas equivalente, se llegaron a 57 mil millones de barriles de petróleo crudo, además de 15 mil millones de barriles de gas que en pies cúbicos son aproximadamente 75 billones.(8)

4.2.2 PRODUCCION

CUADRO No. 7
PRODUCCION
(Miles de barriles diarios)

ARO	CRUDO
1979	536,566
1980	708,593
1981	844,241
1982	1'003,084

FUENTE: Anuario Estadfstico. 1985, PEMEX.

En el período de 1979-1982 el incremento en la producción continua pero no tan alto como el anterior. En el primero se da un incremento de más de 18 veces en su volumen, en tanto entre 1976 y 1982 aumenta en 32 tantos la producción.

4.2.3 REFINACION Y PETROQUIMICA

En este renglón se atienden las prioridades señaladas en el apartado Energía e Industrialización marcadas en el P.E. Hay referencia a ampliar la capacidad de refinación, la cual en 1979 era de 1 341 miles de barriles diarios y en 1982 se llega a 1 620 miles de barriles diarios en su capacidad nominal de refinación.

También se busca el desarrollo de la industria petroquímica para impulsar la exportación de productos de más valor agregado; se aumenta el número de plantas petroquímicas, en 1981 son 81 con una producción de 7 millones 220 mil toneladas.

4.2.4 QUEMA DE GAS

Con respecto a ello, existe confusión en relación a cuánto se quema en la atmósfera y cuánto se utiliza productivamente, esto se ve en las cifras dadas por Pemex en sus Informes de Labores y Memorias. En 1979 se declaró una reducción de 550 millones de pies cúbicos diarios (M.P.C.D.) a 200 M.P.C.D. (9). En 1980, y según el Informe de Labores, tan solo el área de Campeche quemaba un promedio de 550 M.P.C.D. en la Memoria del mismo año se dijo que en todo el país se quemaba un promedio de 427 M.P.C.D. (10)

Esto continua con las cifras oficiales a nivel sector, el Informe Institucional de 1984 declara que en 1982 se quemaba 15 % del total, mientras que en la Memoria sólo se -

dedican a enfatizar que para evitar la quema de gas en la atmósfera sólo se quema un 2% en la tierra. En este aspecto lo más claro, a pesar del juego de cifras, es que no se ha resuelto un gran problema que ocasiona considerables pérdidas, tal vez la posesión de promisorias reservas permitan darse este lujo.

4.2.5 EXPORTACION

CUADRO No. 8
EXPORTACION
(Miles de barriles)

AÑO	CRUDO
1979	194,485
1980	302,956
1981	400,778
1982	544,614

FUENTE: Anuario Estadístico 1985, PEMEX.

Las exportaciones se vieron incrementadas de 1979 a 1982 un 280%, se supera la meta fijada para exportación de 1.5 millones de barriles diarios, al final de 1982 se llegó a 1.7 millones de barriles diarios, y por tanto el valor de las exportaciones se modifica:

CUADRO No. 9
VALOR DE EXPORTACIONES (Millones de dólares)

	1980	1981	1982
TOTAL	10,413.1	14,585.0	16,594.3
Crudo	9,449.3	13,305.1	15,622.7
Petrolíferos	390.7	600.1	355.9
Petroquímicos	125.3	153.6	140.3
Gas Natural	447.8	526.2	475.4

FUENTE: Memoria de Labores de Pemex 1980-1982.

Los ingresos captados corresponden en su mayoría a las ventas de crudo, lo que indica que la diversificación es -- aún incipiente, ya que del total exportado en 1981 el 4.1% correspondió a los productos petrolíferos y el 3.6% de gas natural. Aún al interior de éstos, la diversificación es mínima; del total de ingresos por exportación en 1981, el 91% correspondió al crudo, el 4.4% al combustible y al amoníaco, el 3.6% al gas natural y el 1% al resto de productos.

Por la fuerte orientación hacia el exterior de la política petrolera, continúa la exportación de crudo, la cual - representa en 1981, el 47% de su producción y en 1982 el -- 54%.

Los ingresos por exportaciones petroleras superaron a los ingresos por ventas nacionales, en este período los primeros representan el 71% del total de los ingresos. (Ver Estado de Resultados en Apéndice).

4.2.6 IMPORTACIONES 1980-1982

CUADRO No. 10
 IMPORTACIONES DE PRODUCTOS PETROLIFEROS
 (Miles de barriles)

ARO	GASOLINA	DIESEL
1979	47	-
1980	46	333
1981	462	105
1982	45	-

FUENTE: Anuario Estadístico 1985, PEMEX.

En el lapso 1980-81 se produjo un incremento en el consumo nacional, con lo cual hubo necesidad de importaciones de gasolina y diesel, las cuales se ven reducidas en 1982 - más que nada por medidas correctivas de política económica como: reducción del gasto presupuestal, la condición de per miso previo para un amplio grupo de productos de importación y el incremento de aranceles a la gasolina y el diesel

Así que la producción en este período no fue suficiente para atender la demanda nacional, que se había disparado por no tener control en el consumo racional del energético.

En el siguiente cuadro se muestran por un lado, los in gresos captados por exportación de ambos productos, y por o tro, los egresos por su importación.

CUADRO No. 11

PETROLIFEROS			PETROQUIMICOS	
AÑO	VOLUMEN DE EXPORT. (Miles de barriles) anuales	VALOR EXPORT. (millones de dólares)	VOLUMEN DE EXPORT. (miles de toneladas anuales)	VALOR DE EXPORT. (millones de dólares)
1980	17 055.6	390.8	755.2	125.3
1981	24 159.5	600.0	812.4	153.6

PETROLIFEROS		PETROQUIMICOS		
AÑO	VOLUMEN DE IMPORT. (miles de barriles)	VALOR DE IMPORT. (millones de dólares)	VOLUMEN DE IMPORT. (miles de toneladas anuales)	VALOR DE IMPORT. (millones de dólares)
1980	5 428.0	243.1	762.1	522.9
1981	3 704.0	159.1	789.9	523.5

FUENTE: Memorias e Informes de Labores 1980-1981.

Comparando, se tiene que con un mayor volumen de exportaciones de petrolíferos, se capta una cantidad de dinero superior a la que se paga por importar un volumen muy considerable del producto. De ahí que el gobierno considerase como una buena estrategia el exportar para importar petrolíferos que satisfagan la demanda interna. Sin embargo, en el caso de los petroquímicos, esta acción no se justifica, por ser menores los ingresos captados por la exportación de un volumen casi igual al que se importa con un costo muy elevado. En 1980 por cada mil toneladas anuales de exportación de petroquímicos se captaron 0.16 millones de dólares, y por la importación de esa misma cantidad del producto se paga 0.68 millones de dólares para 1981 los ingresos por exporta--

ción de los mismos son de 0.19 millones de dólares, en tanto el valor por su importación es de 0.66 millones de dólares. Esto implica que se tuvo que recurrir al endeudamiento externo para compensar diferencias.

Lo anterior constituye una fuerte erogación de divisas que bien podrían emplearse productivamente, canalizándolas como apoyo al desarrollo de una industria de bienes de capital que satisfaga los requerimientos de la propia industria petrolera; o bien para el desarrollo de la petroquímica, etc. Asimismo, el criterio básico señalado por el Plan Sexenal de Pemex sobre el aprovechamiento integral de todos los hidrocarburos, queda limitado a un mero enunciamiento. El objetivo de disminuir o moderar el consumo de petrolíferos y petroquímicos no ha sido apoyado, al contrario, se estimuló su consumo a través de una política de bajos precios y enormes subsidios. (11)

Para 1982 el valor de las importaciones de petroquímicos ascienden a 401.3 millones de dólares, cantidad inferior a la del año anterior y que sin embargo muestra la gran demanda que hay de dichos productos, así como la necesidad de impulsar el desarrollo a la industria petroquímica.

4.2.7 IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL

En cuanto a las importaciones de bienes de capital, éstas siguen creciendo (12), por ejemplo, durante el primer trimestre de 1981, de un total de 7,612.688 miles de dólares de importaciones de mercancías, cerca del 31% correspondieron al renglón de bienes de capital.

Lo anterior muestra como la política de sustitución de importaciones queda relegada. Al adoptarse el nuevo mo-

delo petrolero exportador como pivote principal del crecimiento, se cayó en un proceso claro de desustitución de importaciones (13) con sus consecuentes efectos en el desequilibrio externo.

El alejamiento o estancamiento de la política inicial se explica en parte, por la idea que la riqueza petrolera provocó tanto en el gobierno como en los industriales, sobre la conveniencia de importar, aprovechando el mayor acceso a los créditos externos así como por la mayor calidad de los productos extranjeros, en lugar de efectuar inversiones en áreas de suma importancia para el desarrollo del país. Como consecuencia de ello, se incrementa progresivamente la deuda, en tanto las exportaciones se estancan virtualmente, al perder por un lado competitividad los productos nacionales, y por otro al disminuir la atención en esta actividad.

La concentración de recursos en una actividad intensiva en capital fue en detrimento de otras actividades generadoras de empleo. Así, la distracción de recursos financieros para la expansión de la industria petrolera provocó el estrangulamiento o rezago del resto del aparato productivo.

4.2.8 POLITICA DE PRECIOS

Los aumentos de precios que se concebían desde el Plan de Desarrollo 1977-1982 de Pemex para permitirle autofinanciarse, no fueron aplicados en su momento, razones políticas (14) hacían difícil la puesta en práctica de tales medidas. Y así la instrumentación de una política de precios que moderara la demanda interna de energía fue muy lenta, es hasta 1981 cuando el gobierno, debido a presio-

nes financieras más que al objeto de reducir las diferencias, decide incrementar los precios en forma desproporcional y totalmente opuesta a la señalada en el P.N.D.I. - (aumentos paulatinos y programados). Así por ejemplo, la gasolina Nova pasa de 1.40 pesos litros a \$ 2.80. Aún con los incrementos de precios aplicados, la relación de equilibrio con los precios internacionales es muy lejana: en comparación con E.E.U.U. los precios internos resultaron inferiores en un 30% y en un 50% respecto a los de Europa. (15)

4.2.9 RACIONALIZACION EN EL USO DE LA ENERGIA

Sobre este aspecto, señalado en el programa de energía (16), en la institución no se encontraron acciones encaminadas concretamente para el logro de objetivos específicos.

En el transporte con el consumo de gasolina sólo se aplicó la política de incremento de precios. (17)

Con respecto a la industria no se procedió a la búsqueda de ahorro energético mediante la política de precios, por la política de apoyo a la industria a través de precios bajos y subsidios (18). No hubo preocupación por adoptar medidas concretas que modificaran patrones de consumo y aumentaran la eficiencia en el uso de la energía. Al contrario el consumo de energía se incrementó. (Véase cuadros de consumo en Apéndice).

Cuantitativamente, en relación al incremento en la producción, y por el beneficio económico que representa para el país, puede decirse que se cumplió, ya que los objetivos de corto plazo son más atendidos y los avances estructurales en el mediano plazo se dejan de lado. La vincu-

lación con la industria para impulsarla sólo es superficial, son demasiado lentas para iniciar las acciones del programa de energía.

4.2.10 INTEGRACION DE PEMEX CON LA INDUSTRIA

La integración de Pemex con la industria se basa prácticamente en el aprovisionamiento oportuno y barato de los productos petroleros industriales. La transferencia de recursos se hace a través de precios diferenciales, subsidios, satisfacción de la demanda. (19)

Con respecto a esta vinculación Pemex creó un Departamento de Promoción de la Fabricación Nacional en 1980 para dar facilidades a los proveedores nacionales, no se detalla realmente su función, nada más se señala su creación pero no que tipo de instrumentación se estableció para cumplir con el objetivo proyectado de estimular la fabricación nacional de bienes de capital, después de su creación no hubo resultados concretos sobre su actuación.

Pemex realiza inversiones para la producción, almacenamiento y distribución de amoníaco anhidro como base fertilizante, construye centros de venta de ese producto cerca de los núcleos agrícolas, tiene en obra varios aminoductos y abastece en forma creciente de materia prima a las plantas productoras de fertilizantes (20). De este producto petroquímico se logra vender en el país en 1980, un volumen de 967 mil toneladas.

4.2.11 IMPACTO REGIONAL

En el Informe de 1981 con respecto al apoyo en el impacto regional, se especifica a través de la participación

en impuestos estatales, federales, municipales y además la colaboración en obras públicas. Y con respecto a la protección ambiental, establece Pemex convenio con la Secretaría de Salubridad y Asistencia a fin de incrementar y agilizar las normas y procedimientos de protección a la ecología. - También se refieren a un programa coordinado de estudios ecológicos de la Sonda de Campeche con la Secretaría de Marina y el Departamento de Pesca, que se propone establecer los verdaderos alcances y la magnitud del efecto que sobre el medio marino y en particular sobre las actividades pesqueras, produzcan los trabajos petroleros en esa parte de la plataforma continental.

4.2.12 ACCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

En 1981, se declara la aplicación de un programa institucional (1981-82), para reforzar las acciones de la Reforma Administrativa y los propósitos del Ejecutivo, de extender al sector paraestatal el principio de la corresponsabilidad en el gasto público. Se crea la subdirección de planeación, que se encarga de vincular la industria con -- los planes y proyectos nacionales y sectoriales del gobierno, elabora los programas institucionales y presupuestos -- procurando su "seguimiento y evaluación".

Se forma un Comité de Operaciones que busca la eficacia de la actividad diaria resolviendo los problemas y controlando el seguimiento.

Se crea un Comité de Proyectos que tiene como función integrar los proyectos desde su planteamiento y la ingeniería de detalle hasta la evolución financiera. Procurando -- no sólo el financiamiento a mayor plazo sino que permitirá preparar con anticipación debida los concursos para la ad-

quisición de equipos y la construcción de obras.

Se forma un comité de adquisiciones, se busca reorganizar el comercio exterior, la proveeduría, almacenes, transportes, marina, servicios portuarios, la red nacional de distribución y también el establecimiento de sistemas de información.

Esta línea fue marcada desde 1980 y transcurrió un año para ver acciones que permitieran el logro de los objetivos, apenas con la creación de unidades administrativas que pretendían realizar lo anteriormente propuesto en el programa de energía; pero son acciones dadas que no se ven debidamente integradas dentro de un orden programático, que no dieron los resultados necesarios y por los cuales pasaron sin mucho interés.

4.3 RESULTADOS PERIODO 1983 - 1985

El concepto de reservas es sinónimo de poder económico y poder político, de su monto depende el poder de acción del Estado. Por eso en este período las reservas se guían de --- acuerdo al criterio de mantenerse en el mismo nivel.

Las reservas en este lapso son consideradas como aval financiero de la banca internacional, son sujetas a cuantificación, revisión y certificación por la misma.

Como la capacidad de producción está sustentada en las reservas y depende no sólo de su monto sino del tipo de yacimientos que las contenga, así como los tiempos en los ritmos de producción que si se violentan pueden ocasionar una sobre explotación de los yacimientos, derivando una incapacidad en la extracción total de la reserva in situ estimada, esto explicaría restricciones en la capacidad de producción que se nota sobre todo en lo referente al gas natural cuya producción está supeditada a la de los crudos.

La misma política petrolera exterior establecida restringe la producción para exportación. Pese a todo se busca sostener la plataforma de producción.

En cuanto a los aspectos de refinación y petroquímica se ha elevado considerablemente su producción, el criterio que rige es el de elevar su productividad para obtener mayores beneficios con productos de mayor valor agregado. Se establecen actividades de mantenimiento permanente. En estos renglones se busca mantener un programa de exportación con productos de competitividad internacional.

Sin embargo, aún no se logra obtener en algunos productos la producción necesaria para el consumo nacional debido a que actúan con niveles de ineficiencia y baja productividad, producto en parte de la desarticulación de las plantas procesadoras que técnicamente deben estar encadenadas para el mayor aprovechamiento de su capacidad nominal instalada, dándose de este modo una subutilización de la misma; incide además la terminación de las obras sin control de calidad y el mantenimiento descuidado de las instalaciones ocasionando accidentes y descomposturas que detienen la producción.

Las exportaciones no se incrementan debido a la caída del consumo internacional, hecho que obedece en parte a la intención de no agravar la situación con sobreoferta de crudo lo que propiciaría mayor baja en el precio del producto a nivel mundial, elevando las pérdidas en los ingresos nacionales por este concepto.

La política de exportación petrolera se guía por las tendencias que siguen las fuerzas de la oferta y la demanda en el mercado internacional, manteniendo una actitud regulatoria, en coordinación con los principales países exportadores del ramo para evitar desequilibrios y desajustes que dañan profundamente la economía nacional.

La importación de productos refinados y petroquímicos siguen demandándose por la ineficiencia y baja productividad, sin embargo, se tiene que restringir por el alto costo que significa.

Política de precios realista establecida como elemento fundamental para abatir la demanda, incrementar el ah

rro interno de la empresa, buscando fortalecer el apoyo a las finanzas públicas, en sus aportaciones al P.I.B. y a la economía, y racionalizar el consumo interno.

En cuanto al ahorro y diversificación energética, -- los factores que inciden para su realización son varios, como el incremento en el consumo interno que llegó a obligar hasta optar por la importación de algunos productos -- petroleros; la presión de necesidad de recursos financieros para el gobierno, situación que generalmente obliga a disponer de una mayor cantidad de productos petroleros.

Las acciones de Reforma Administrativa se ven enun-- ciadas necesariamente por el escándalo de fraude que seña -- ló al Director General del sexenio anterior; por otra par -- te influye la situación bastante crítica del país que pe -- dfa una reordenación económica general, subrayando aspec -- tos de eficiencia y productividad que redunden en un in -- cremento de sus contribuciones al erario público y sus -- aportaciones en divisas.

Se enfatiza en transformar a Pemex en un factor de -- "aliento" hacia la planta industrial y al empleo, hecho -- que se ve reforzado por las propias limitaciones que im -- pone la crisis nacional, y no propiamente a una estrate -- gia bien estructurada.

El mismo renglón de inversiones de la industria pe -- troliera es seriamente afectado por la mala situación eco -- nómica y por las restricciones presupuestales que se dic -- tan.

La investigación y desarrollo que tendía a dejarse de lado anteriormente, en este período es ampliamente impulsada por los requerimientos de la demanda y por las limitaciones de importaciones que impone la difícil situación.

En cuanto al apoyo al desarrollo regional y la protección al medio ambiente, se refuerza su atención en las publicaciones y declaraciones oficiales; debido a las presiones sociales, se necesita hacer frente a consecuencias de los descuidos en este renglón. Se dan muestras de una respuesta más estructurada por la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

4.3.1 RESERVAS

CUADRO No. 12

RESERVAS

(Millones de barriles)

AÑO	RESERVAS TOTALES AL 31 DE DICIEMBRE
1982	72,008
1983	72,500
1984	71,750
1985	70,900

FUENTE: Anuario Estadístico 1985, Pemex.

Como se nota en el cuadro de reservas probadas, la -- evolución en este aspecto ha sido prácticamente decreciente en forma gradual, con lo cual pelagra el cumplimiento -- de la meta de mantener la cantidad de reservas similar al actual para el año 1988 como lo marca el P.N.E. (21) En -- cuanto a esto, el hasta ahora leve declinamiento de las re -- servas no es aclarado por Pemex, pero es algo que necesita explicarse.

4.3.2 PRODUCCION

CUADRO No. 13
PRODUCCION
(Miles de barriles)

AÑO	CRUDO
1982	1'003,084
1983	981,222
1984	1'024,341
1985	986,697

FUENTE: Anuario Estadístico 1985, PEMEX.

En el aspecto de producción, con excepción del ligero incremento en 1984, la tendencia también ha sido decreciente. Con lo que también el logro de la meta señalada de crecimiento medio anual de 2.5% y 3.5% para el crudo no ha -- llegado a alcanzarse.

4.3.3 REFINACION Y PETROQUIMICA

La producción diaria de productos refinados se mantiene ligeramente arriba del nivel registrado en 1980; el sis

tema de refinación no ha podido aún en este periodo satisfacer totalmente la demanda nacional.

En el caso de la petroquímica básica, el nivel de producción muestra cierta reducción: de 11,264 miles de toneladas métricas registradas en 1983, descienden a 10,943.4 para 1984. Cabe mencionar que la creciente demanda de gas licuado es uno de los elementos que influyeron en el rubro de importaciones.

Con respecto a lo anterior, Mario Ramón Beteta señala como principal causa los paros realizados en algunas plantas, como la de amoníaco, a fin de darles mantenimiento. - (22)

Durante este período se continua con la política de exportar para importar. Por ejemplo, en 1983 los ingresos por exportación de petrolíferos ascendieron a 866 millones de dólares, frente a 255.4 millones de dólares que significó su importación; en el caso de los petroquímicos se tiene un ingreso de 123.9 millones de dólares en contraste con una erogación por 366.5 millones de dólares para el mismo año. Esta situación continua para 1985. (23) Cuadro B.

4.3.4 QUEMA DE GAS

La quema de gas natural fue del orden de los 600 millones de pies cúbicos diarios, es decir, casi el triple del volumen exportado diariamente durante 1983, y representó pérdidas por 273 millones de pesos al día. Se anunciaba que, con la incorporación del Nuevo Pemex y su operación integral, se lograría una reducción de la quema de gas a 80 millones de pies cúbicos diarios. Meta que no se cumplió realmente; en el aprovechamiento del gas en 1984 se -

logró abatir la quema de este producto a 302 miles de millones de pies cúbicos diarios como promedio anual equivalente a 8% de la producción total, en comparación con el 10.7% de 1983. Durante el primer semestre de 1985 la quema total de gas disminuyó a 232 miles de millones de pies cúbicos diarios que representa alrededor de 6% de la producción. (24) Ver Cuadro B.

En cuanto a los avances en productividad, no hay información amplia y accesible al respecto. Únicamente se dice que hubo más aprovechamiento de la capacidad instalada de refinación de 77.5 en 1983 y de 80%, en mayo de 1985. La duda es porque no se aprovecha al 100% ¿cuáles son las causas?

La contracción de la industria petroquímica es explicado por el Banco de México como un problema de labores de mantenimiento, pero aún así no se justifica, ya que se señala que dichos trabajos terminaron en 1985 y además entraron en funcionamiento las nuevas instalaciones de la Cangrejera, pese a lo anterior se mostró una contracción de 1.4% en la producción respecto a 1984.

4.3.5 EXPORTACION

CUADRO No. 14
EXPORTACIONES (VOLUMEN)
(Miles de barriles)

ANO	MILES DE BARRILES
1983	561,005
1984	558,004
1985	523,520

FUENTE: Anuario Estadístico 1985, PEMEX.

EXPORTACIONES:

La exportación de crudo se mantiene en 1983 más o menos a los mismos niveles que en 1982, pese a que la producción disminuyó en un 2% aproximadamente, así las exportaciones petroleras siguen representando las tres cuartas partes de las exportaciones totales.

Pese que disminuyó el volumen de exportación de gas - en un 34% en 1984, se incrementó la exportación de petrolíferos en un 33%, con lo que se compensaron los dólares perdidos en el gas. Los ingresos por exportaciones petroleras superaron a los ingresos petroleros por ventas nacionales (Ver Estado de Resultados, Apéndice).

El valor total de exportaciones en 1984 fue de 16,601.3 millones de dólares y en 1985 de 14,766.8 millones de dólares, con lo que se da una caída de 11%, en este lapso, tanto por las caídas en el precio internacional del crudo, como por las dificultades para colocarlo en el mercado. Ver cuadros 16 y 29.

Así se reduce la plataforma de exportación a 1.438 millones de barriles diarios de petróleo crudo en lugar de 1.5 millones de barriles programados. Así que se explican aspectos que dificultan la colocación o venta del producto por razones de la situación difícil del mercado, pero no se argumentan con bases de una razonable programación energética.

4.3.6 IMPORTACIONES

Dentro de las importaciones de 1983 que tuvieron un total de 550 millones de dólares, se incluyó 700 toneladas diarias de gas licuado para abastecer la demanda interna -

en un precio superior al de venta interna que trajo pérdidas para Pemex.

En 1984 se siguen dando importaciones "pequeñas" de gas licuado para uso de vehículos alrededor de 17%, hasta en diciembre de 1984 que se prohíbe el uso del gas licuado como carburante exceptuándose prioridades.

Tal parece que se limitaron principalmente las importaciones no tanto por autosuficiencia sino por el alto costo que representan.

CUADRO No. 15
IMPORTACIONES DE PEMEX DE PRODUCTOS
PETROLIFEROS
(miles de barriles)

AÑO	PETROLEO CRUDO	GASOLINA	DIESEL
1982	-	45	-
1983	-	46	-
1984	-	39	-
1985	-	23	-

FUENTE: Anuario Estadístico 1985, PEMEX.

4.3.7 POLITICA DE PRECIOS

La actualización de precios y tarifas han actuado para el mejoramiento de la situación financiera de Pemex y en las aportaciones a las finanzas públicas muy benéficamente. Pero no se puede decir lo mismo en todos sus efectos - por ejemplo con esta política se ha abierto más la brecha en el consumo que se ha hecho más exclusivo en el uso de -

automóviles particulares y de su energético, realmente --- como instrumento de ahorro energético esta política no ha afectado el problema estructural de irracionalidad y dispendio energético que tiene profundas raíces económico-sociales y que no pueden descifrarse tan fácilmente.

Convienes citar que en el P.N.E. se aboga por mantener precios un poco por abajo de los internacionales, mientras que en el Informe de Labores de Pemex 1983 se cita que los precios se establecerán a su valor real para no descapitalizar la empresa y no seguir propiciando el desperdicio. - (25) Realmente se habrán conciliado esas dos apreciaciones en el establecimiento de la política de precios, o Pemex - sólo acató las disposiciones gubernamentales para favorecer las finanzas públicas; ¿esta política de precios vista objetivamente de acuerdo a repercusiones realmente cumple con el carácter igualitario que se le adjudica? se cuestiona el cómo ante un salario mínimo diario \$ 580.1 y con un precio del gas doméstico de \$ 267.80 tanque de gas de 20 - kilogramos (de 1982 a 1984 se dió un incremento de 50 a -- 300% y el salario mínimo sólo fue aumentado en un 86.9%). Los más golpeados con la crisis lo siguen estando con la - política de precios. (26)

Además los ajustes en los precios de gasolinas, diesel y productos petrolíferos, se han dado para compensar - las reducciones en los ingresos por exportaciones en su -- monto y precio. (27)

4.3.8 AHORRO Y DIVERSIFICACION ENERGETICA

En el informe de labores 1983 se habla de que Pemex - participa activamente en la preservación de fuentes de -- energía mediante acciones como: la aplicación de normas --

orientadas a la conservación de energía, para el diseño, - operación y mantenimiento de sus instalaciones (2o. semestre de 1983). Se incorpora un área de conservación y ahorro de energía y a partir de 1984 se pone en marcha un programa de esta materia, para que las diversas instancias de Pemex participen con intercambio de información, de recomendaciones en diseño, mantenimiento, operación adecuada de las plantas y equipo, etc. Se ha propiciado el ahorro a través de: medidas de reducción de venteos, o quemadores de campo, eliminación de fugas de vapor, control de combustión en hornos y calderas, y limpieza de equipos de intercambio de calor, despuntadoras de crudo. (28) Así se produce en la institución una reducción en el consumo de energía en 10% en los procesos de transformación industrial.

Aun cuando se atiende el ahorro energético las medidas siguen sin atacar el problema en su fondo, la dimensión de este problema requiere una participación multidisciplinaria y una actuación conjunta, la irracionalidad y despilfarro no tienen causas puramente económicas, como ya se analizó en el capítulo 2 de este trabajo.

Sobre diversificación energética en 1983 no hay ninguna referencia, es hasta 1984 cuando se señala que el 20% del presupuesto de inversión se ha asignado para la construcción de unidades geotérmicas, hidroeléctricas, carboceléctricas y nucleoceléctricas. Y en el Informe de Ejecución de la S.E.M.I.P. se declara la ampliación de la capacidad hidroeléctrica en 9,175 MW de la cual el 58% de los cuales se generará en plantas que no quemarán petróleo. (29)

El paso sobre este aspecto es demasiado lento, a pesar de que el petróleo está ya resultando "caro" (Véase Estado de Resultados. Apéndice) lo que se refleja en sus cos

tos que absorben la mayor parte de sus ingresos aproximadamente en un 55%, tal parece que se espera se agudice más este problema para avanzar en "soluciones".

Con lo anterior se ve que realmente no hay avances viables en el llamado cambio estructural básico del programa energético por la falta de integración de las acciones emprendidas en el ahorro de energía, en los avances lentos de proyectos relacionados con la diversificación energética, aunado con el permanente problema de desfases y estrangulamientos del proceso productivo del sector petrolero. En este último aspecto no basta con lo señalado porque si bien afirman que el mejoramiento y modernización del transporte y distribución generó importante reducción de costos, no se logra ver esto en resultados de costo de distribución que en 1983 representa el 4% del costo total, aumentando en 1%, para 1984 quedando con el 4% nuevamente en 1985 con lo que no se nota un importante avance.

4.3.9 ACCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

En la "reorganización" de Pemex se basan en hacer -- ajustes institucionales como: fusiones de las subdirecciones de Exploración y Explotación, en la de Producción Primaria y las de Refinación y Petroquímica, y en la de Transformación Industrial. (30)

La integración de la Contraloría General a la Subdirección de Finanzas, la creación de una Consultoría de control dentro de la Contraloría, sin dar a conocer en sus informes respectivos las funciones a cubrir, no se señala -- justificación de su creación. También se crea un estrato de Coordinación Ejecutiva y se inserta entre la Subdirección y la Gerencia, etc.

No se nota una acción depuradora ordenada técnicamente de acuerdo a un estudio institucional que señale los puntos a atacar. En los informes no hay ninguna referencia a ello, no se nota un programa integral de reorganización de la institución ni en sus acciones que parecen sólo cubiertas superficiales que sorprenden como la creación de cuadros medios, mismos que más que aligerar funciones están propiciando el desproporcionado crecimiento del cuadro administrativo de la empresa lo cual verdaderamente reduce en términos de productividad en general.

El Director de Pemex Mario Ramón Beteta justifica que el incremento de burocracia administrativa es porque en el pasado la expansión de la industria se dedicó a la producción - operación - rezagándose la administración. Así en los planes se habla de vigilar la administración eficiente.

Se argumenta que se planeaba y se controlaba poco, pero para el desarrollo de estas funciones dentro del proceso no necesariamente implica un crecimiento del aparato administrativo, sino que se realicen y cumplan las funciones.

A pesar de lo anterior en este período se sigue enfatizando más la eficiencia y productividad en los aspectos técnicos y no queda claro el aspecto administrativo, ahí se apuran más en justificar su crecimiento, para que así se cumpla con los objetivos internos, no importando una verdadera reorganización "depuradora" que tanta falta le hace a ese organismo.

CUADRO No. 16

INGRESOS POR EXPORTACIONES DE PEMEX
(Millones de dólares)

ARO	CANTIDAD
1982	
1983	16,165.1
1984	16,601.3
1985	14,766.8

FUENTE: Pemex Informes de Labores

CUADRO No. 17

APORTACIONES DE PEMEX A LA ECONOMIA
(Millones de dólares)

ARO	CANTIDAD
1982	
1983	10,500
1984	11,900
1985	13,000

FUENTE: Pemex Informes de Labores

CUADRO No. 18
 TIPO DE CAMBIO
 (Peso - dólar)

AÑO	CANTIDAD
1976	15.43
1977	22.57
1978	22.77
1979	22.80
1980	22.95
1981	24.51
1982	56.40
1983	120.09
1984	167.83
1985	256.87
1986	611.77
1987	1,378.18
1987	
Octubre	1,615.58
Noviembre	1,706.57
Diciembre	2,031.78
1988	
Enero	2,213.90
Febrero	2,253.30
Marzo	2,281.00

FUENTE: El Universal 4 agosto 1988 p. 6
 Sección Financiera

4.3.9.1 CIFRAS Y PRODUCTIVIDAD

El gasto por exportaciones que maneja Pemex en 1984 - está programado en 36,605 millones de pesos, pero se ejerció 136,610 millones de pesos, indicando un incremento de 373.2%. Hecho no detallado y que además en el informe de 1985 deja de aparecer, no se sabe el porque habrá sucedido esto, y para un análisis de la industria es necesario conocerlo para evaluar su eficiencia y productividad.

También se encuentran en gastos que los de administración sufren importantes incrementos por encima del gasto programado. En 1984 el programado fue de 171,580 millones - de pesos y se ejerció 200,656 millones dándose un incremento de 85%; en 1985 la administración general, tenía programado 241,301 millones de pesos y se llegó a 322,862 con un incremento de 74.3% (pese a que el presupuesto federal se redujo).

Es importante hacer notar que en comparación con los gastos por proyectos, construcción de obras estos sufren - reducciones, es decir no se gasta ni lo programado con ahorros desde un 30 a 50% (Véase Informe Presidencial 1985-86 S.E.M.I.P.) qué sucede?, se considera eficiencia a esto -- cuando puede indicar paralización de actividades por recursos escasos. (31) Lo cual no es tan lógico para reactivar a la empresa, para ello debe hacerse ajuste al gasto corriente-administración y no al de capital que afecta la infraestructura de los proyectos.

La renta petrolera se ha mantenido alta pero se ha debido más a las condiciones geológicas de los yacimientos, tradicionales, su profundidad, extensión y contenido; a la explotación y refinación basada mayoritariamente en gasolinás; la política de ventas de la empresa que si bien -

privilegia la venta externa a la interna también aprovecha muy bien el mercado interno para recuperar y mantener ingresos en un nivel. Al realizar la conversión de dólares a pesos se incrementan los ingresos por exportación, por ejemplo: en 1981 se obtuvieron 14,585.1 millones de dólares a 24.5 pesos por dólar, mientras que en 1983 ingresaron 16,165.1 millones de dólares a 150.20 pesos por dólar. (32)

La política de precios ha tenido un papel importante en todo esto, pero el mejoramiento de la situación financiera de Pemex y la rentabilidad demostrada no implica necesariamente eficiencia y productividad, no basta para una empresa tan importante dentro de la estrategia nacional, se requieren de verdaderas exigencias en eficiencia y productividad (33), aumentando el control de las inversiones y el seguimiento de los programas por áreas de responsabilidad, una reorganización institucional profunda para acabar con los males de años, y no tan superficial.

La importancia estratégica de Pemex dentro de la recuperación de la economía mexicana, papel que se hace relevante en el P.N.D., en el cual se hace notorio su embonamiento dentro de la estrategia nacional, exige que los resultados logrados por la institución sean especialmente considerados.

4.3.10 APOYO A LA RECUPERACION ECONOMICA

4.3.10.1 EN MATERIA DE DIVISAS Y CONTRIBUCIONES AL ERARIO PUBLICO

En sus informes anuales se reportan avances en aspectos como disminución del gasto público y una mayor eficiencia

cía y programación sin especificar en que renglones se dió esto, que factores incidieron en ello. Eso permitiría ver si realmente los saldos positivos señalados demuestran una recuperación de la institución o solo son reflejo de una paralización de las actividades, esto último está más acorde con la realidad.

En cuanto ahorro, es preocupante que en una intervención en el I.M.E.F. (Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas), el Subsecretario de Hacienda el Lic. Francisco Suárez Dávila, declarara que el enorme esfuerzo de precios y tarifas de 1983 en Pemex implicó que el ahorro de esta empresa aumentara en 3% del P.I.B., favoreciendo sus aportaciones. (34)

Con esto, queda claro el interés que tiene la política de precios para el gobierno, arriesgando con ello, se cubran las ineficiencias de Pemex, lo cual tiende a retrasar la solución de problemas antiguos de la empresa que la limitan en su función, y que tarde o temprano estallarán de alguna forma.

Por ejemplo, el monto total de los ingresos se ha visto incrementado a 2,503 miles de millones de pesos, más del doble de lo obtenido en 1982, debido a que con el alto índice inflacionario y el proceso de devaluación el ingreso en dólares por las exportaciones se ven incrementados en moneda nacional. La política seguida en las ventas ha favorecido más las exportaciones, ocupando éstas el 77% del total de los ingresos en este año (Ver Estado de Resultados). Estos impresionantes ingresos se ven ampliamente afectados ante los costos y gastos de lo vendido que desproporcionalmente se han elevado ocupando aproximadamente el 50% de los ingresos totales de Pemex.

El tipo de paridad y la inflación afecta a los ingresos de Pemex transferidos en forma de impuestos al Gobierno Federal, al manejarse ya cifras de billones. Ejemplo de ello es el 1.7 billón de pesos en 1984 y 2.9 billones para 1985. Con esto se observa, que los impuestos absorben -- gran parte de las utilidades de Pemex, ocupando generalmente en promedio un 45% de los ingresos totales de la empresa. Este período se caracteriza por la mayor absorción que tienen los costos totales de operación (destacando los administrativos) en comparación con los impuestos. (Ver Estado de Resultados de Pemex).

4.3.10.2 HACIA LA PLANTA INDUSTRIAL, EL EMPLEO

Dentro de las limitaciones de la misma industria, como las que impone la crisis, Pemex se ha tenido que constituir en factor de "aliento", obedeciendo más a las limitaciones que impone la crisis en el renglón de importaciones que se ve ampliamente prohibitiva ante el desnivel de nuestra moneda frente al dolar:

1983	- Dólar cambio	\$ 120.18
1984	- Dólar cambio	\$ 167.80 (35)

Así, en este contexto, en 1983 se consignan 200 millones de pesos en compras de equipo, mercancías y reparaciones, de las cuales menos de una tercera parte se adquirió en el extranjero. (36)

Es justo reconocer que ahora si se han dado acciones concretas para avanzar en este aspecto en coordinación y colaboración con la industria, se establece así un convenio general para encauzar y normar acuerdos específicos, por familias de productos, y también se pusieron en marcha

mecanismos de apoyo financiero a proveedores con la participación de las áreas de finanzas y suministros. Así junto con esos mecanismos se procede a dar a conocer oportunamente los programas de compras de la empresa. (37)

Se logró en 1983 la sustitución de cables eléctricos para equipos de perforación y paillería pesada y se contemplan otros proyectos. El I.M.P. dentro de este aspecto realiza un papel muy importante de apoyo.

4.3.10.3 INVERSIONES

Se aprecia contracción en el ritmo de crecimiento de las inversiones de 284,662 millones de pesos en 1982 a --- 348,000 millones de pesos en 1983 un crecimiento de 22% que no es significativo en este renglón, lo que lleva a un -- alargamiento en la conclusión de obras importantes como -- por ejemplo: las petroquímicas de la Cangrejera y la de Laguna de Ostión. (38)

4.3.10.4 INVESTIGACION Y DESARROLLO

Según el Informe de Labores de 1983, sólo se hace referencia al logro de suficiencia en tecnologías para la exploración, explotación, refinación de petróleo y procesamiento de gas, y de ciertos procesos petroquímicos, nada más. En el Informe Sectorial de 1984-85 se declara la realización de acciones para el establecimiento de las bases para la normalización de bienes de capital demandados por las empresas del sector, y la formulación de estudios relacionados con la identificación de discontinuidades tecnológicas en la producción de los bienes de capital prioritarios.

La sustitución de importaciones era un renglón prioritario a atender y se le ha hecho frente forzosamente por lo apremiante de la situación económica nacional.

Con la sustitución de importaciones se incrementó el número de las adquisiciones a proveedores nacionales, así se pasa de 338 mil millones de pesos en 1983 a casi 830 -- mil millones de pesos en 1984, Pemex destina el 81% de su presupuesto de adquisiciones a compras nacionales. De esta forma se vincula con la defensa de la planta productiva y el empleo. (39)

4.3.10.5 DESARROLLO REGIONAL Y PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE

En este aspecto se apoya la integración de las regiones, promoviendo el desarrollo social y la protección ecológica en las áreas productivas.

Utilización de mano de obra o fuerza de trabajo local y ampliación y aprovechamiento nacional de la infraestructura productiva y de servicios existente.

Comisiones de desarrollo de las zonas petroleras para coadyuvar, prevenir y corregir daños al medio ambiente en las áreas de operación petrolera, medidas de prevención y corrección de asentamientos irregulares en zonas aledañas a las instalaciones petroleras. (40)

Pemex, según el Informe de Ejecución, destinó más de 6 mil 400 millones de pesos a los distintos programas de prevención de la contaminación. (41)

Todo lo enumerado se ve aún minimizado en resultados

concretos sobre la contaminación de la industria petrolera que sigue mermando importantes recursos naturales.

En el desarrollo regional debería cuidarse más esa -- integración que si bien se ve impulsada, también está insertando otros efectos no positivos como la inflación por los altos salarios que esta institución maneja para sus - empleados, y las consecuencias de esto llegan a afectar - seriamente el nivel de vida de la población. La política de precios que incide en el índice de precios general y alienta la inflación.

H O T A S

- (1) Pemex, Memoria de Labores, 1978. p. 1.
- (2) Datos proporcionados en el Boletín de Energéticos -- 1982, año 6, Núm. 4 abril. Se señalan importaciones de gas natural por 9.6 y 9.9 millones de pies cúbicos para 1977 y 1978 respectivamente.
- (3) Pemex, Memoria de Labores 1976-1979.
- (4) En 1976, las importaciones de bienes de capital y de operación fueron de 5,159 millones de pesos y 2,727 millones de pesos respectivamente. Para 1979, las mismas ascienden a 20,372 millones de pesos y 5,942 millones de pesos.
- (5) Rvta. Comercio Exterior, agosto 1979. "Bienes para la Industria petrolera" pp. 851-856.
- (6) Rvta. Latinoamericana. Problemas del Desarrollo. Vol. 37, Núm. 10, 1979-80, pp. 11-27.
- (7) Pemex, Informe de Labores 1978, p. 165.
- (8) Para convertir barriles de petróleo a pies cúbicos de gas se multiplica por 5,000. Pemex, Apéndice Estadístico.
- (9) Pemex, Informe de Labores 1979, p. 175.
- (10) Székely, Op. Cit. p. 102.
- (11) Estos ascienden en 1980 a más de 200 mil millones de pesos (excluyendo al gas natural), cantidad que podría orientarse al pago de la deuda externa. En 1981 el subsidio solo por ventas internas de combustible, gasolinas y diesel superó los 232 mil millones de pesos; en tanto las ventas de gas natural recibieron subsidios por 55 mil millones de pesos.
- (12) Las importaciones de maquinaria y equipo elevaron su participación dentro del total anual de un 51% en -- 1976 a casi el 60% en 1980. Un estudio detallado sobre importación de bienes de capital es realizado por Ignacio Cabrera en "Auge petrolero y tecnología chatarra en México", Rvta. Problemas del Desarrollo, Núm. 57, U.N.A.M.
- (13) Esta tiene lugar cuando aumenta la importación de un producto en relación a la oferta total.

- (14) Székely. Op. cit. p. 147. Véase
- (15) Revista. Momento Económico. Núm. 13. p. 9.
- (16) Programa de Energía 1980-1982.
- (17) Revista. Momento Económico, Op. Cit. p. 8.
- (18) Székely, Op. Cit. p. 148.
- (19) Buscando apoyar a ramas productivas se cae en un -- apoyo indiscriminado a industrias de uso intensivo de energía no tan prioritario. Tal parece que por la carencia de criterios en el P.E. para aplicar esta política, no se obtuvieron buenos resultados. Ver Programa de Energía, p. 22.
- (20) Pemex, Informe de Labores 1982, p. 185.
- (21) Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Energéticos 1984-1988, p. 107.
- (22) Pemex, Informe del Director General de Pemex, 18 de marzo 1985, pp. 7-8.
- (23) Banco Nacional de México, Examen de la Situación Económica de México, 1985, p. 51. Ver Cuadro de Balanza Petrolera.
- (24) Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Informe de Ejecución 1984-1985, p. 84.
- (25) Esta apreciación está desde el plan de desarrollo petrolero que plasmaba la obtención de recursos propios por política de precios a costo real, pero las decisiones políticas no permitieron la realización de ésta, con consecuencias posteriores.
- (26) Rvta. Momento Económico. No. 4 Marzo 1984. p. 8.
- (27) Los ajustes en los precios de los productos petrolíferos son más altos (aproximadamente en 7%) que los productos petroquímicos, que están sujetos a la evolución del mercado petrolero internacional cuyo incremento es trimestral y un poco más moderado.
- (28) Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Op. Cit. p. 192.
- (29) Ibidem. p. 15.

- (30) Ajustes comunes que cada administración realiza, aún cuando lo que más interesa es cómo desarrollan su trabajo, si es con responsabilidad y honestidad.
- (31) Véase, Poder Ejecutivo Federal, Miguel de la Madrid - Hurtado, 4o. Informe de Gobierno, 1986. Sector energía.
- (32) Véase Cuadros Núm. 16 y 18.
- (33) El aprovechamiento de la capacidad instalada señalada anteriormente, es muestra clara de que existen problemas en este aspecto.
- (34) Rvta. Mercado de Valores. Semanario de Nacional Financiera, S.A. Año LIII, Núm. 49, diciembre 6 de 1983. "Finanzas y Desarrollo Económico". p. 1257.
- (35) Referido al tipo de cambio controlado, promedio del periodo. Ver cuadro 18.
- (36) En el informe institucional, este ahorro de divisas es señalado como un importante logro de Pemex, vía sustitución de importaciones en los últimos dos años. Para 1985 según lo programado importaría sólo el 28% de sus compras. Ver Informe Institucional de Pemex 1984-1985, p. 22.
- (37) Ibidem. p. 46. Sólo se asignan 4,904 millones de dólares para gastos de operación, inversión y servicio de la deuda sin decir en que proporción.
- (38) Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Op. Cit. p. 122.
- (39) El programa de sustitución de importaciones no está realmente apoyado e impulsando a la industria nacional sino a inversionistas extranjeros; hay documentos de compromiso fueron suscritos por empresas que tienen parte de capital extranjero, con lo cual se ve que posición "nacionalista" contempla Pemex. Véase Cabrera Ignacio, "¿Un nuevo Pemex?" Rvta. Momento Económico julio 1984. p. 11.
- (40) Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Op. Cit. pp. 53 y 132.
- (41) Un dato curioso es que en el Informe de Ejecución S.E.D.U.E. no hace alusión a ningún convenio con Pemex.

CUADRO RESUMEN A

CONCEPTO AÑOS	RESERVAS TOTALES (1) DE HIDROCARBUROS (Millones de barriles)	PRODUCCION DE CRUDO (Miles de barriles)	EXPORTACION DE CRUDO (Miles de barriles)	PARTICIPACION DE LA PRODUCCION/EXPORTACION (%)	PRODUCCION DE HIDRO- CARBUROS TOTALES (Millones de barriles)	RESERVAS/PRODUCCION TOTAL (AÑOS)
1975	6 336	261 589	34 362	13.1	439	14
1976	11 160	293 117	34 470	11.8	469	24
1977	16 002	358 090	73 736	20.6	533	30
1978	40 194	442 607	133 247	30.1	658	61
1979	45 203	536 566	194 485	36.2	785	58
1980	60 126	708 593	302 956	42.7	1 015	59
1981	72 008	844 241	400 778	47.5	1 199	60
1982	72 008	1 003 084	544 614	54.3	1 372	52
1983	72 500	981 222	561 005	57.2	1 338	54
1984	71 750	1 024 341	556 004	54.5	1 325	54
1985	70 900	986 697	523 520	53.2	1 317	54

FUENTE: Elaborado conforme al Anuario Estadístico 1986, Pemex.

(1) Datos referentes al 31 de diciembre de cada año.

CUADRO RESUMEN A
(continuación)

CONCEPTO	IMPORTACIONES DE CRUDO Y PRINCIPALES PRODUCTOS PETROLIFEROS (Miles de barriles)	PRINCIPALES PRODUCTOS PETROLIFEROS Volumen de ventas interiores (Miles de barriles)					
		Gasolinas	Diesel	Combustible	Gas licuado	Gas natural*	Gas natural (MMm ³)
1975	18 151	70 591	55 930	59 883	21 239	51 961	9 981
1976	9 286	75 958	59 861	71 412	23 119	49 145	9 440
1977	3 465	80 037	61 489	71 513	22 751	49 936	9 592
1978	10 617	86 921	68 703	83 622	28 009	58 817	11 298
1979	9 875	100 645	74 060	81 150	31 902	72 434	13 913
1980	5 428	114 995	78 688	88 972	37 540	74 116	14 236
1981	3 704	130 601	85 014	91 104	42 392	76 596	14 712
1982	3 016	131 736	81 207	98 243	48 193	76 986	14 787
1983	6 347	115 634	70 291	107 769	52 226	75 265	14 457
1984	12 111	118 667	73 837	116 374	62 046	70 920	13 622
1985	18 404	118 255	73 524	127 093	66 123	69 788	13 405

FUENTE: Anuario Estadístico 1986. Pemex.

* Miles de barriles.

CUADRO RESUMEN A
(continuación)

<u>CONCEPTO</u>	INCREMENTO DE RESERVAS (1976 = 100)	INCREMENTO DE PRODUCCION DE CRUDO (1976 = 100)	INCREMENTO DE EXPORTACION DE CRUDO (1976 = 100)
ANOS			
1976	100.0	100.0	100.0
1977	143.4	122.2	214.0
1978	360.2	151.0	386.5
1979	410.4	183.0	564.2
1980	538.8	241.7	878.9
1981	645.2	288.0	1 162.7
1982	645.2	342.2	1 580.0
1983	649.6	344.7	1 627.5
1984	640.7	349.5	1 618.8
1985	635.3	336.6	1 518.7

FUENTE: Elaborado conforme a los cuadros anteriores sobre reservas, producción de crudo y exportación del mismo.

Como se observa en los cuadros, se hizo evidente el cambio en la política petrolera tradicional, mostrándose el fuerte impulso a las exportaciones petroleras a fin de allegarse de recursos financieros que permitiesen resolver los problemas económicos a que se enfrentaba la administración de López Portillo, y cumplir con su proyecto político plasmado en el P.G.D.

CUADRO RESUMEN B

CONCEPTO	PERIODO	1976	-	1979	1980	-	1982	1983	-	1985
REFINACION (Miles de barriles diarios)		968.5	-	1 341.0	1 476.0	-	1 620.5	1 630.5	-	1 789.5
PARTICIPACION DE LA PRODUCCION / QUEMA DE GAS (Porcientos %)		23.9	-	12.5	12.0	-	15.0	10.7	-	6.0
EXPORTACION DE CRUDO Y PRODUCTOS PETROLIFEROS (Miles de barriles)		35 690.0	-	198 186.0	320 019.0	-	559 972.0	591 715.0	-	572 796.0
VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE PETROLIFEROS (Millones de dólares)		15.7	-	67.6	390.7	-	355.9	866.0	-	n . d .
ESPORTACION DE PETROQUIMICOS (Toneladas)		1 699.0	-	750 002.0	755 200.0	-	872 920.0	805 998.0	-	339 452.0
EXPORTACION DE PETROQUIMICOS VALOR (Millones de dólares)		0.5	-	107.7	125.3	-	140.4	123.9	-	n . d .
IMPORTACION DE PRODUCTOS PETROLI- FEROS (Miles de barriles)		9 286.0	-	9 875.0	5 428.0	-	3 016.0	6 347.0	-	18 404.0
VALOR DE IMPORTACION DE PRODUCTOS PETROLIFEROS (Millones de dólares)		88.0	-	208.6	243.1	-	140.4	255.4	-	n . d .
IMPORTACION DE PRODUCTOS PETROQUI- MICOS BASICOS (Miles de toneladas)		316.6	-	595.9	762.1	-	701.4	582.0	-	1 188.0
VALOR DE IMPORTACION DE PETROQUIMI- COS (Millones de dólares)		83.1	-	331.6	522.7	-	401.3	336.5	-	n . d .

FUENTE: Elaborado conforme al Anuario Estadístico 1986, Pemex; Memoria de Labores, Pemex, varios años.

CUADRO RESUMEN C
ACCIONES DE LA INDUSTRIA PETROLERA 1976 - 1985

CONCEPTO / PERIODO

1976 - 1979

1980 - 1982

1983 - 1985

POLITICA DE PRECIOS

En general se da una política de precios bajos y subsidios a la Industria principalmente. En 1981, al parecer, debido a presiones financieras se incrementan los precios en gasolinas. No obstante, persisten considerables diferencias con respecto a los precios externos.

Existiendo el objetivo de fijar un adecuado nivel y estructura de precios como lo marca el P.N.E., además de presiones financieras, se dan ajustes en precios de productos petrolíferos para compensar ingresos y frenar la demanda. Se continúa con la política de mantener diferenciales en los precios de venta con respecto a los Internacionales.

RACIONALIZACION EN EL USO DE ENERGIA

Debido a la misma política de precios se fomentó el consumo, llegando a ser derrochista; se pensaba que de esa manera se redistribuía la riqueza petrolera.

No hubo modificaciones significativas en los patrones de consumo, ni en procurar un mejor uso de la energía.

Se incorpora un área en Pemex, de conservación y ahorro de energía. En 1984 se pone en marcha un programa sobre la materia. Al exterior falta de Integración de acciones de ahorro de energía.

INTEGRACION DE PEMEX CON LA INDUSTRIA

Aprovisionamiento oportuno y barato de los productos petroleros industriales. Precios diferenciales, subsidios, satisfacción de la demanda.

En 1980 se crea en Pemex el Depto. de Promoción de la Fabricación Nacional para apoyar a proveedores nacionales, estimular la fabrica--

Se establece un convenio general para encauzar y normar acuerdos específicos por familias de productos. Se dan mecanismos de apoyo financiero a proveedores con la participación de las áreas de finanzas y suministros. Se da cono-

CUADRO RESUMEN C
(continuación)

CONCEPTO / PERIODO

1976 - 1979

1980 - 1982

1983 - 1985

ción nacional de bienes de capital. Abastecimiento de materia prima a la Industria de fertilizantes.

cimiento de programas de compras de la empresa. Sustitución de cables eléctricos.

APOYO AL IMPACTO REGIONAL

Participación en impuestos estatales, federales, municipales y colaboración en obras públicas. Se estableció convenio con la S.S.A. para normar y proceder a la protección de la ecología.

Utilización de mano de obra o fuerza de trabajo local. Ampliación de la infraestructura productiva y de servicios existentes. Apoyo financiero a programas de prevención a la contaminación.

ACCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Creación de la Subdirección de Planeación en Pemex, encargada de vincular la industria con los planes nacionales y programas sectoriales. Elabora programas institucionales y presupuestos. Se forma un Comité de operaciones, otros de proyectos y de adquisiciones respectivamente.

En Pemex se dan fusiones de subdirecciones; integración de la Contraloría General a la Subdirección de Finanzas. Creación de una Consultoría de Control dentro de la Contraloría.

CIFRAS Y PRODUCTIVIDAD

Incremento de gastos administrativos por encima del programado. Reducción para proyectos.

C A P I T U L O V

5. LA INDUSTRIA PETROLERA EN LA ECONOMIA MEXICANA
1976 - 1985

Por la importancia que tiene el petróleo en la búsqueda de la reanudación del crecimiento económico y de afrontamiento a la crisis, resulta conveniente detallar la relación economía - petróleo.

5.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Desde fines de la década de los 60's hasta los primeros tres años de la década de los 70's, México se había convertido en un importador de crudo pues la producción nacional no bastaba para satisfacer la creciente demanda interna. (1)

No obstante, se destinaban cuantiosos recursos para el incremento de la actividad exploratoria, dando como resultado que para fines de 1976, el volumen de reservas probadas se incrementara significativamente, pasando de 6,338 millones de barriles a 11,160 millones de barriles. Situación -- que aunada a una tendencia alcista en los precios del petróleo en el mercado internacional, vino a modificar las perspectivas económicas y financieras del país.

López Portillo fijó entre los principales objetivos de su política económica el desarrollo de los energéticos, --

intensificando la exploración y localización de nuevos yacimientos petrolíferos; con la nueva política petrolera había que satisfacer las necesidades internas de consumo y poder contar con excedentes para la exportación.

Así, la participación del sector petrolero en el total de la inversión pública para el periodo 1971-76 ocupó un 18% en promedio (2), y a partir de 1977 el énfasis en el desarrollo de este sector se incrementó notablemente, debido a que el país se encontraba en una fuerte crisis financiera, de donde se hacía necesario contar con un sector que proporcionara las divisas que requiera el estímulo a la actividad económica. De ahí, la utilización del petróleo como el principal instrumento de ajuste externo y de crecimiento.

A partir de 1977 se adecúan los preceptos constitucionales a fin de fortalecer la posición del Estado como órgano rector de los planes y políticas en la materia, como responsable de la utilización de los recursos existentes con objetivos de desarrollo económico y de elevación de los niveles de bienestar social.

La expansión del sector petrolero trajo consigo una importante demanda de bienes de capital y servicios, así como un considerable aumento en los ingresos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos y del mejoramiento de la situación de México como sujeto de crédito internacional.

El potencial petrolero del país y la política anunciada en materia de energéticos, facilitaron enormemente el acceso de organismos y de empresas privadas a los mercados financieros internacionales. La capacidad del país para ob

tener crédito externo se reflejó no sólo en el número y -- monto de las operaciones concertadas, sino también en las condiciones financieras ofrecidas al país. Ejemplo de ello, es el préstamo que México obtuvo por mil millones de dólares que en 1978 un grupo de bancos internacionales concedió a Pemex. Sobre esto René Villarreal comenta:

"... mediante los préstamos otorgados a Pemex, México pudo refinanciar su deuda externa, transformando los plazos a periodos más largos y reduciendo las tasas de interés. En 1976, México tenía que pagar un punto y tres cuartos -- por encima de la tasa interbancaria de Londres. Para 1979 el país podía obtener préstamos a -- 10 años a cinco octavos de un punto sobre la tasa de Londres". (3)

En el P.N.D.I., se postuló que los excedentes financieros derivados de la exportación de hidrocarburos sería utilizados como el agente catalizador del desarrollo económico, aprovechando las posibilidades que se ofrecían para superar las limitaciones financieras y alcanzar tasas -- más altas de crecimiento. Así mismo, se preveía que de no utilizarlos racionalmente, se podría correr el riesgo de -- crecer con mayor rapidez de lo conveniente, sin dar tiempo a modificar la estructura productiva, con lo que la cre--- ciente demanda interna podría orientarse al exterior incre-- mentándose las importaciones. Para evitarlo, el Plan pre-- tendía ampliar el efecto multiplicador de las inversiones de dicho sector en beneficio de la industria nacional, en especial la de bienes de capital.

En lo relativo a los recursos disponibles, se hicieron previsiones respecto a la magnitud de los excedentes --

con base en los ritmos propuestos de crecimiento económico (de ocho a 10% anual), suponiendo que a fines de 1980, la capacidad de extracción de hidrocarburos alcanzaría los -- 2.25 millones de barriles diarios y que a partir de ese -- nivel sólo se aumentaría para satisfacer el crecimiento de la demanda interna.

Para planear la producción de derivados, se partió de un volumen fijado, por la capacidad instalada y por los -- programas de inversión de refinerías. El gas natural sería utilizado internamente para compensar el menor uso de productos refinados. Una vez alcanzada la plataforma propuesta de producción, las exportaciones de crudo y derivados -- de 1980 serían del orden de 1.1 y 0.2 millones de barriles diarios, respectivamente.

Entre los instrumentos de acción considerados, se --- asignaba una importancia especial a las políticas de pre-- cios de los insumos proporcionados por ese sector al resto de la industria, particularmente la relativa a la creación de un sistema de precios diferenciales para favorecer el -- desarrollo industrial en zonas prioritarias. A partir de -- 1979 y durante diez años, se ofrecería la energía eléctrica, el combustóleo, gas natural y los petroquímicos básicos a precios subsidiados.

De esa manera, se esperaba que la rama de los hidro-- carburos se constituiría en uno de los factores fundamenta-- les del desarrollo, no sólo por su relevancia en la produc-- ción de energéticos necesarios como insumos para el resto de la economía, sino también por los encadenamientos hacia atrás derivados de sus programas de inversiones y, hacia -- adelante por el impulso a la creación de nuevas activida-- des.

En 1980, se da a conocer el P.G.D. 80-82, en el cual se intentaba definir las perspectivas generales del desarrollo y la contribución que deberían hacer los diferentes sectores al logro de los objetivos planteados.

Los principales postulados de el P.G.D. en materia petrolera tuvieron una variación significativa respecto a los ya enunciados con anterioridad; se proponía utilizar al petróleo como palanca de desarrollo económico y social. Los recursos de hidrocarburos se usarían sobre la base de no rebasar la capacidad de absorción real de la economía para utilizarlos eficientemente, sin distorsionar la estructura productiva y el aparato financiero.

No obstante, para una nación que venía fundamentando su desarrollo en los energéticos, primordialmente en el petróleo, los planteamientos anteriores aún no eran suficientes para establecer con claridad cuál sería el ritmo de expansión de esa industria y cuál su participación en el contexto macroeconómico.

En 1980 se presentó oficialmente el Programa de Energía (P.E.) como parte integrante del P.N.D.I., en el que se pretendía precisar, por un lado, la forma de acrecentar la duración de las reservas de hidrocarburos y, por otro, implantar una estructura de producción y consumo de energía que facilitara la transición gradual y ordenada a una estructura energética más diversificada y menos dependiente de los hidrocarburos.

En el P.E. se estableció como objetivo general apoyar el desarrollo económico nacional, expandiendo la producción de energéticos en función de las necesidades de crecimiento equilibrado, y buscar que los recursos derivados de

la exportación petrolera se aplicaran a las actividades -- prioritarias.

Estas últimas no quedan bien definidas, así como tampoco se detalla la manera en que se realizará esa contribución o apoyo por parte de la industria petrolera.

5.2 CONTEXTO POLITICO ECONOMICO 1976

Con el modelo de industrialización adoptado en los -- años 40's, el país había logrado alcanzar altas tasas anuales de crecimiento económico que llegaron a un 6% durante los siguientes treinta años; el sector industrial-manufacturas, petrolero, electricidad y construcción - creció a - un promedio anual del 8.5% hasta principios de los años -- 70's.

En 1970, ese sector contribuía con el 35% del P.I.B. y proporcionaba empleo a más de una cuarta parte de la -- fuerza laboral existente. Esto parecía indicar que la estrategia elegida por el gobierno había sido correcta. Sin embargo, se habían descuidado puntos tan importantes como las finanzas públicas, el dinamismo del sector agrícola, - etc.

Desde mediados de la década de los 50's, el ahorro -- público comienza a disminuir, coincidiendo por un lado, -- con una mayor participación del sector público en la economía apoyando el crecimiento económico acelerado (4), y -- por otro, con un creciente déficit público.

Con objeto de financiar sus déficits, el gobierno pide préstamos tanto internos como externos, incrementándose la deuda (5). Con esta política el país se hacía cada --

vez más del financiamiento para apoyar altas tasas de crecimiento económico.

Por otra parte, se había descuidado un sector que por años había servido de sostén de la economía; la inversión se centraba en el sector industrial descuidándose el agrícola cuyo crecimiento descendió del 5.5% en los años 40-60, a 3.8% en los 60's y a 1.7% de 1971-76. Su participación en el P.I.B. cae de 54% en 1960, a 37.5% en 1970, bajando al 34.2% para 1976. Por consecuencia, al bajar la producción de dicho sector, se incrementa la importación de productos agrícolas; en lo social, la creciente migración de campesinos que habían abandonado sus tierras, agudizándose así el problema del desempleo y subempleo en las ciudades.

El crecimiento sostenido de las exportaciones no es suficiente para compensar el incremento de las importaciones. Para 1976 el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos asciende a tres mil millones de dólares y la deuda externa total a más de 22 mil millones de dólares.

Al ver que los problemas económicos y políticos del país se agravaban, y estando próxima la sucesión presidencial, Echeverría lleva a cabo la devaluación del peso (31 de agosto) y el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), por el cual se le concedía un préstamo por la cantidad de 965 millones de dólares, bajo la obligación de lograr algunas metas cuantitativas.

La nueva administración a cargo de López Portillo ratifica el acuerdo y, se compromete a poner en práctica algunas políticas de estabilización económica.

Refiriéndose a la condicionalidad del F.M.I., López -

Portillo comentó que tres son las condiciones fundamentales que se establecieron:

- 1) El déficit del sector público no debe rebasar como límite al 6.5% del P.I.B.;
- 2) Los préstamos del exterior deben ser menores a los 3,000 millones de dólares;
- 3) La emisión de moneda debe estar firmemente respaldada por las reservas del Banco de México.

Para llevarlas a cabo se requerían reformas al modelo tradicional de crecimiento económico apoyado en un financiamiento deficitario (6). Con el cambio de la política petrolera tradicional, se presentaban al nuevo presidente dos opciones: una, practicar reformas económicas sustanciales, utilizando en el proceso de ajuste la ayuda recibida por los ingresos de exportación de petróleo y; dos, emplear dichos ingresos únicamente para asegurar la continuación de la estrategia ya establecida, y de la reproducción del capital.

Existiendo esa segunda alternativa hizo menos probable que López Portillo se decidiera por la primera, ya que el programa de desarrollo petrolero dificultaba la legitimación política de la ejecución de reformas que implicaban en modo alguno altos costos económicos. Los resultados obtenidos en la práctica revelan que el petróleo permitió -- que el gobierno continuara solicitando préstamos, a la vez que se postergaban las reformas económicas necesarias, -- acentuándose la dependencia de las finanzas públicas en el sector petrolero.

CUADRO No. 19
EL ACUERDO DE MEXICO CON EL F.M.I -METAS CUANTITATIVAS
1977 - 1979

VARIABLE	UNIDAD DE MEDIDA	P R O Y E C C I O N E S					
		1970	1971-76	1976	1977	1978	1979
PIB	%	6.9	5.0	2.1	5.0	6.0	7.0
Formación de capital	% del P.I.B.	19.7	20.5	23.0	26.0	27.0	28.0
- Sector público	"	6.9	8.1	8.7	-	-	8.0
- Sector privado	"	12.8	12.4	14.3	15.0	17.0	18.0
Ingresos corrientes del sector público	"	19.7	23.1	26.3	-	-	28.8
Gastos corrientes del sector público	"	15.4	20.7	25.8	-	-	24.5
Ahorros del sector público	"	4.3	2.4	0.5	2.3	4.0	5.5
Déficit del sector público	"	1.4	6.3	9.6	6.0	4.0	2.5
Déficit en cuenta corriente	"	2.2	3.4	2.3	0.5	-	+0.6
Endeudamiento externo neto (miles de millo- nes de dólares)**	\$	0.4	2.6	5.2	3.0	3.0	3.0
Empleos en el sector público	%	-	8.0	-	2.0	-	-

** Anuales

FUENTE: Székely. La Economía Política del Petróleo en México. p. 68

Considerando que con Echeverría se habían canalizado recursos al desarrollo de la industria petrolera (17% del total de la inversión pública), reactivándose la exportación del petróleo; y ante el descubrimiento de ricos yacimientos petrolíferos, López Portillo decide impulsar la extracción y la exportación de petróleo aprovechando las condiciones del precio del crudo en el mercado internacional.

El gobierno esperaba que a través de la generación de ingresos por concepto de exportación, el petróleo ayudaría a resolver los problemas del país. Manifestándolo de la siguiente manera:

"El país tiene petróleo y Pemex puede generar ingresos suficientes para solucionar los problemas económicos actuales ... Lo que sería grave es que, teniendo la posibilidad de exportar decidiéramos no hacerlo. Esto haría más diffícil el logro de un desarrollo integral, cerrando el círculo vicioso en que se encuentra atrapada nuestra economía como resultado de la existencia de recursos financieros insuficientes". (7)

"... El programa petrolero favorecerá el crecimiento industrial y garantizará un grado de independencia económica como nunca hemos conocido en la historia de nuestra nación". (8)

Se consideró que esos ingresos serían suficientes para la consecución de los objetivos de sus políticas económica y social.

Asignándole entonces al sector petrolero las siguientes tareas:

- 1) Generar considerables volúmenes de petróleo para la exportación, a fin de obtener petroro divisas;
- 2) Cumplir con la satisfacción de la demanda - interna, a precios bajos;
- 3) Procurar su expansión, para que sus efectos multiplicadores estimulen al resto de la -- economía;
- 4) Servir de carta de presentación (aval) en - el restablecimiento del crédito internacional al país.

El petróleo se presenta a los ojos del gobierno como la posibilidad de generar cuantiosos recursos financieros excedentes con los que acelerar y ampliar sus metas de desarrollo económico y social, grandemente influidas por la función del Estado como garantizador de la operación del sistema; de la producción y reproducción de la dominación del capital.

De ahí que el presidente otorge fuerte apoyo al Director General de Pemex, Díaz Serrano, para desarrollar la industria petrolera que serviría de pilar al crecimiento económico de la nación.

A continuación se presenta un análisis sobre la contribución de la industria petrolera al desarrollo económico y social del país.

Cabe aclarar que el establecer la relación entre el desarrollo petrolero y los resultados en materia de políti

ca económica y social, en algunos aspectos se facilita más que en otros; entraña cierta dificultad, por lo que el siguiente análisis partirá de la consideración que se tuvo - del petróleo como principal fuente de financiamiento del - crecimiento económico, en la consecución de los principa- les objetivos de la política lópez-portillista:

- 1) Restablecimiento de altas tasas de creci- miento económico y de empleo.
- 2) Fomento a las inversiones.
- 3) Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- 4) Lograr el equilibrio del sector externo de la -- economía.

5.3 RESULTADOS DE LA POLITICA ECONOMICA DURANTE EL SEXENIO 1976 - 1982

5.3.1 RESTABLECIMIENTO DE ALTAS TASAS DE CRECIMIEN TO Y DEL EMPLEO

Durante el período 1977-79 el P.I.B. creció a un promedio anual del 6% y de 7.6% entre 1979-81, (véase cuadro 21). El crecimiento del producto, se debió, en gran medida, al crecimiento del gasto público y el privado y a la evolu ción favorable de los precios de las exportaciones, parti- cularmente, el petróleo. El incremento del gasto interno - provocó una rápida expansión de la producción industrial y de las importaciones.

Al inicio de la década de los años 70's la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones, -ba se del crecimiento económico de México por más de 30 años- se había deteriorado. Existían graves problemas económico político-sociales: elevado déficit público, desaliento de la producción agrícola, desempleo, desigual distribución -

del ingreso, creciente inflación, caída de las inversiones privadas y devaluación del peso. Situación que hace crisis en la legitimidad del Estado, por lo que la nueva administración tenía que hacer algo por recuperar la confianza en el país y en el partido y que mejor que fijarse objetivos-compromiso- de elevar el nivel de vida de la población a través de un crecimiento económico acelerado. Estrategia que sería utilizada cada vez más para mantener la estabilidad política: logro de altas tasas de crecimiento del P.I.B. por medio del incremento del gasto público, obteniéndose los recursos financieros necesarios para ello, con el cambio de la política petrolera.

El sector petrolero resulta, entonces, el más dinámico entre 1977-81, teniendo un crecimiento promedio del 16% sobrepasando las proyecciones del gobierno. A la par, las manufacturas se incrementaron a una tasa de 8.6% en promedio, en tanto la rama de la construcción experimentó un crecimiento promedio del 13% entre 1978-81. (9)

El crecimiento promedio del empleo fue de 4.7% porcentaje superior al crecimiento anual de la demanda de empleos considerada del 3.5%, lo que puede ser interpretado como un buen avance en el problema del desempleo (10). La participación de Pemex en el empleo total durante 1976-82 alcanza en promedio un 0.6%, cifra poco significativa en comparación con otras ramas de la actividad económica, o del mismo sector industrial en conjunto (Cuadro No. 20).

Sin embargo, se olvida mencionar que esas altas tasas de crecimiento del P.I.B. han ido acompañadas de una fuerte elevación de precios (al mayoreo) de 20.7% anual, situación que en años anteriores no se había presentado a tal grado. Durante el gobierno de Miguel Alemán los precios se

CUADRO No. 20
 PARTICIPACION DE PETROLEOS MEXICANOS EN EL
 EMPLEO TOTAL
 (En porcentajes)

	1970	1975	1979	1980	1981	1982
Empleo Pemex / Empleo Total*	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7
Empleo Pemex / Empleo Indus- trial	3.7	3.6	4.0	4.2	4.3	4.8

* Dato referente a la relación entre el personal ocupado por PEMEX y el número de puestos numerados para el total de la economía, reportado en el Sistema de Cuentas Nacionales de México.

FUENTE: S.P.P.: Sistema de Cuentas Nacionales de México, principales variables macroeconómicas período -- 1970-82; Memoria de Labores y Anuario Estadístico 1982, PEMEX.

incrementaron en un 14.2%; con Ruiz Cortines, en un 9.2% - promedio; bajo López Mateos, el aumento fue de 2.1%, y finalmente con Díaz Ordaz fue de 3.4%.

"De principios de 1977 a finales de 1980 los precios al consumidor se elevaron en 118.4%"(11), lo cual hace pensar que la población económicamente activa tenía que haber incrementado sus ingresos cuando menos al doble para poder mantener su nivel de vida.

5.3.2 FOMENTO A INVERSIONES

A pesar de las políticas de bajas tasas impositivas - subsidios (12) y de proteccionismo, y apoyo al sector petrolero, que el gobierno instrumentó como parte de su política económica para alentar la inversión nacional; los privados -- aún conservaban cierto recelo respecto a la mayor intervención del Estado en la economía.

Desde 1976 a 1982 "... la participación del sector público (en el total de la formación -- bruta de capital fijo) se incrementó hasta alcanzar cerca del 45%, siendo éste el nivel más alto desde los años cuarenta. Esto quiere decir que la participación del sector privado en el total de inversiones (55%), es mucho menor que su nivel histórico que es el de alrededor de 65%". (13)

Por ello, aún cuando las condiciones económico-políticas fueron favorables para la inversión, la comunidad de negocios no participó en la forma esperada, por lo que los objetivos del gobierno, en este sentido, no se alcanzaron. Reinaba un ambiente de desconfianza por la expansión del -

sector público en la economía, así como por el detrimento de los recursos financieros en los bancos comerciales nacionales y en el mercado internacional de capitales. Esto último se debió a la activa competencia por créditos suscitada por el incremento de los precios del petróleo en --- 1979; las tasas de interés se elevaron fuertemente, por lo que los préstamos se volvieron escasos y caros.

No obstante, se presentó un gran dinamismo de la inversión pública, principalmente en el sector petrolero, la cual representó más del 25% del total entre 1977 y 1981. Al considerar la inversión que recibió el sector industrial en su conjunto, se tiene que comprendió más del 50% del -- total.

La orientación de grandes cantidades de dinero para la ejecución del programa de desarrollo petrolero, provocó efectos negativos en otros sectores prioritarios. Resulta curioso ver cómo el nivel de Inversiones en el sector social durante la administración de López Portillo es muy bajo, principalmente entre 1978-80, del 8.3%, 9.4% y 8.6% -- respectivamente; en contraposición con el objetivo de incrementar los servicios sociales que ofrece el Estado. Esto es bastante interesante, dada la importancia e influencia que pudiese tener este sector sobre la legitimidad del Estado, de la estabilidad política del PRI-Gobierno.

Por otra parte, la situación del sector turismo es -- igualmente desalentadora. El Cuadro No. 22 muestra que la inversión pública en dicho sector fue disminuyendo entre 1977 y 1981, teniendo en promedio una participación del -- 0.5% en el período estudiado.

Respecto al sector agrícola, se tiene que se le dedi-

CUADRO No. 21
PROYECCIONES Y RESULTADOS DE LA POLITICA ECONOMICA
1977 - 1981

	UNIDAD DE MEDICION	PROYECCIONES		RESULTADOS	
		1977-79	1979-82	1977-79	1979-81
PRODUCTO INTERNO BRUTO	TASAS DE CRECIMIENTO	6.0	8.0-10.0	6.0	7.6
Agricultura	-	-	4.1	1.8	3.2
Manufacturas	-	-	10.0	7.0	6.7
Sector petrolero	-	-	14.0	16.0	15.6
Electricidad	-	-	10.7	8.5	7.8
Construcción	-	-	11.1	8.4	12.9
EMPLEO		4.0	4.0-4.2	2.8	4.7
FORMACION DE CAPITAL	COEFICIENTE CON EL PIB	Hasta 0.28	-	0.23	0.25
	TASAS DE CRECIMIENTO	-	13.5	9.7	17.0
Sector Público	-	-	14.0-16.6	14.7	16.8
Sector Privado	-	-	10.0-13.0	6.7	16.9
FINANZAS DEL SECTOR PUBLICO	COEFICIENTE CON EL PIB				
Ingresos corrientes	hasta	0.288	-	0.272	0.327
Gastos corrientes		0.245	-	0.212	0.260
Ahorro	hasta	0.055	-	0.064	0.067
Déficit global		0.025	-	0.073	0.150
CUENTA CORRIENTE					
Exportaciones	Tasas de crecimiento	-	14.4	18.0	
Déficit	Coefficiente con el PIB	+ 0.006	-0.02	-0.038	-0.049
INCREMENTO NETO DEUDA PUBLICA EXTERNA	Miles de millones de dólares	9.0	11.4	10.2	25.4
INFLACION	Tasas de Crecimiento	12.0-15.0	14.0-18.0	16.0-20.0	20.0-29.0

FUENTE: Székely, pp. 104-105.

CUADRO No. 22
 INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES 1971 - 1981

	1971-76	1977	1978	1979	1980	1981
Total (en miles de millones de pesos)	375	140	222	315	465	664
Agricultura *	15.6	18.5	(porcentajes) 19.8	20.1	20.6	15.9
Industria	40.0	45.2	59.0	55.0	53.1	40.8
Sector petrolero ¹	(18.1)	(21.5)	(28.3)	(29.0)	(26.2)	-
Comunicaciones y transportes	21.7	18.9	11.0	13.9	16.3	11.3
Social	19.0	13.8	8.3	9.4	8.6	28.9
Defensa y Administración	2.8	2.8	1.4	1.3	1.1	2.7
Turismo	0.9	0.7	0.5	0.3	0.3	0.4
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Incluye pesca, ganadería y silvicultura.

¹ La participación del sector petrolero en el total de la inversión pública se indica en las cifras que aparecen entre paréntesis.

FUENTE: Székely. p. 117.

có un 19% en promedio de la inversión total, durante el gobierno López-Portillista, porcentaje que resultó insufi-
ciente, ya que aún se importaron productos de origen agrí-
cola por un total de 2.4 mil millones de dólares en 1981.
(14) Si bien este sector revela un crecimiento de más del
5% para 1980-81, cifra que no se había alcanzado desde --
1960, lo anterior indica que esto no basta para solucionar
la problemática de uno de los sectores más importantes de
la economía. (15)

Los índices de inversión pública analizadas, muestran
claramente el problema: existencia de múltiples objetivos
(financiamiento de grandes necesidades del aparato produc-
tivo en contraposición con recursos limitados). No obstan-
te el fuerte incremento de los ingresos del sector público
por concepto de exportación de petróleo, las finanzas pú-
blicas no han logrado recuperarse. (16)

5.3.3 FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Un objetivo más. Cuando el gobierno mexicano solicitó
la ayuda del F.M.I. en 1976, se comprometió además, a po-
ner en orden las finanzas del sector público; se incremen-
tarían los ingresos y reducirían los gastos. Se esperaba que
" ... sus ahorros aumentarían de 0.5% del P.I.B. en 1976 a
5.5% en 1979, y que así el déficit del sector público dis-
minuiría de 9.6% del P.I.B. (1976) a 2.5% en 1979". (17) -
Para ello se estimaba el uso de una reforma global de im-
puestos como instrumento que permitiría una mayor capta-
ción de ingresos. Sin embargo, tal propósito al igual que
la reducción de los excesivos subsidios otorgados por el -
sector público, quedaron sólo como planteamientos.

No obstante, se muestra que hubo un progreso muy grande

CUADRO No. 23
ALGUNOS INDICADORES CLAVE DE LA ECONOMIA MEXICANA 1941 - 1976

	UNIDADES	1941-60	1961-70	1971-76	1976
PRODUCTO INTERNO BRUTO	Tasas de Crecimiento (en %)	6.0	7.0	5.0	2.1
Agricultura		5.5	3.8	1.7	1.3
Industria		7.7	8.5	5.7	2.6
Manufacturas		7.2	9.0	5.5	3.5
Sector petrolero		7.4	8.5	8.8	11.5
Electricidad		7.6	13.6	8.4	7.4
Construcción		9.0	8.8	6.8	(1.9)*
Comercio		6.1	7.3	4.2	(1.0)*
Gobierno		4.3	8.7	26.8	8.2
EMPLEO	Tasas de crecimiento (en %)	2.5	2.5	2.4	1.0
FORMACION DE CAPITAL	Tasas de crecimiento (%)	10.1	9.3	6.4	(2.9)*
	Relación al PIB	13.1	17.8	20.5	21.8
Sector Público		43.0	36.5	37.5	40.6
Sector Privado	Participación en el total (en %)	57.0	63.5	62.5	59.4
INFLACION'	Tasas de crecimiento (en %)	10.0	3.0	14.2	27.2

* Las cifras entre paréntesis indican una tasa de crecimiento negativa.

' Indica crecimiento promedio del índice nacional de precios al consumidor.

CUADRO No. 24
 TASA REAL DEL CRECIMIENTO DEL PIB Y DE ALGUNOS SECTORES
 ECONOMICOS CLAVE 1971 - 81. PRECIOS DE 1960
 (tasas porcentuales)

	1971-76	1976	1977	1978	1979	1980	1981
PRODUCTO INTERNO BRUTO	5.0	2.1	3.2	7.0	8.0	7.4	7.3
Agricultura	1.7	1.3	2.7	3.6	(0.7)	5.3	5.0
Industria	5.7	2.6	3.1	10.0	10.3	7.8	8.0
Manufacturas	5.5	3.5	3.6	8.8	8.6	5.6	6.0
Sector petrolero	7.6	10.9	18.8	13.6	15.5	17.5	13.0
Petroquímica	11.5	8.8	(3.2)	18.0	14.8	12.0	15.0
Electricidad	8.4	7.4	7.7	9.0	8.9	6.5	8.0
Construcción	6.8	(1.9)	(2.0)	13.3	14.1	12.8	12.0
Comercio	4.2	(1.0)	1.2	6.0	7.1	5.0	5.5
Gobierno	26.8	8.2	1.8	6.5	11.8	-	-

FUENTE: Székely. Apéndice.

de en relación a los ingresos y gastos corrientes del sector público desde 1977; el ingreso aumentó a un ritmo mayor que el de los gastos, con lo que se originó un ahorro en el sector público, de hecho los ahorros públicos en relación al P.I.B. se incrementaron hasta alcanzar más del 6% a partir de 1979. Con lo cual se puede expresar que si se generaron los recursos y el ahorro, pero fueron insuficientes para financiar toda la inversión porque no se cumplió con todas las medidas descritas. (Ver cuadros 21 y 26)

Su participación en el total de la recaudación tributaria del Gobierno Federal aumentó en más del 500%; pasó de un 5.0% en 1976 a un 26.3% en 1981. (18) Esto se debe a que Pemex es gravado por la Ley de Impuestos al petróleo y sus derivados, Ley de Ingresos de la Federación, Tarifa del Impuesto General de Importación, Tarifa del Impuesto General de Exportaciones y la Ley de Impuestos sobre Consumo de Gasolina. Además, la venta de gasolina se sujeta a la Ley del Impuesto Especial sobre la producción y servicios y, finalmente, por el Impuesto al Valor Agregado.

Con todo esto, se tiene que por ejemplo, en 1981 por cada cuatro pesos que recibía la Federación por concepto de impuestos, poco más de un peso provenía de Pemex. La carga tributaria de éste, en relación a sus ventas pasó del 17% en 1976 al 52.4% en 1981, bajando al 49.6% en 1985. (19)

De esta forma, a medida que se incrementaban las exportaciones petroleras, Pemex poco a poco pasó a ser el principal contribuyente de impuestos en México. Ingresos que de acuerdo con lo establecido en el Plan Global de Desarrollo el Gobierno Federal canalizaría en favor de los sectores prioritarios en el desarrollo nacional (20), a tra

vés del ejercicio presupuestal público.

La transformación del petróleo en otros activos se realizó por la vía del sector externo, lo que significó mayor importación de bienes.

La captación de recursos adicionales para el sector público como resultado de la actividad petrolera tuvieron un doble efecto: incremento físico del sector público en la economía (21), con la mayor participación del petróleo en el P.I.B.; al elevarse los ingresos por exportación del crudo, las demás percepciones del sector público se rezagaron sustancialmente.

Entre 1977-1981 los precios de los servicios públicos y los bienes producidos por otras empresas cayeron. Asimismo, la captación monetaria por venta de gasolina bajó en casi un 33%.

Dado que el gobierno decidió impulsar a la industria petrolera, la inversión más fuerte se dió con el programa de desarrollo petrolero. En 1975 ésta ocupó un 15.3% del total de la inversión pública, y en 1982, el 37.8% de la misma. Los gastos requeridos por dicha industria ascendieron a un total de 21 mil millones de dólares entre 1977 y 1981. Véase cuadro 26.

De acuerdo con el cuadro referente a las finanzas de Pemex, en 1981 los gastos de la empresa alcanzaron los 35 mil millones de dólares, representando el 41% del total de los gastos públicos, y más de tres veces el total de sus pagos por concepto de impuestos, los cuales ascendieron a diez mil millones de dólares. Se observa además, que si se suman los gastos corrientes de Pemex en ese año más

CUADRO No. 25
 LAS FINANZAS DE PEMEX 1977 - 1981
 (miles de millones de dólares)

	1977	1978	1979	1980	1981*
INGRESOS	3.64	5.04	8.09	15.58	19.1
Ventas internas	2.20	2.65	3.18	4.11	4.4
Exportaciones	0.85	1.93	4.42	9.81	14.6
Transferencias del gobierno e inventarios	0.59	0.46	0.49	1.66	0.1
FINANCIAMIENTO	1.22	2.26	3.27	5.77	15.7
GASTOS	4.86	7.30	11.36	21.35	34.8
Corrientes	1.48	1.94	2.91	4.34	5.4
De inversión	1.54	3.06	3.66	5.25	9.3
Impuestos	0.83	1.19	2.06	7.00	9.9
Servicios de la deuda (externa e interna)	0.81	0.81	2.45	4.36	9.1
Otros	0.20	0.29	0.28	0.40	1.2

* Estimaciones preliminares

FUENTE: Székely, Op. Cit. p. 123

CUADRO No. 26
PARTICIPACION DEL SECTOR PETROLERO EN LA ECONOMIA: ALGUNOS INDICADORES
ECONOMICOS 1970 - 1981

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Participación del sector petrolero en el PIB (precios de 1960)	4.3	4.3	4.3	4.1	4.5	4.6	5.1	5.6	6.1	6.4	7.0	7.4
Participación en el total de la formación del capital	6.6	6.5	6.4	6.1	5.9	6.6	7.9	9.7	13.3	13.0	11.6	15.6
Participación en el total de la inversión pública	18.6	23.6	18.8	15.5	15.7	15.3	19.5	21.5	28.3	29.0	26.2	34.7
Participación en los Ingresos del sector público	17.2	17.0	15.6	13.7	17.1	15.9	15.5	16.0	18.9	24.4	31.3	30.5
Participación en los impuestos del gobierno	4.3	3.0	7.9	3.3	5.4	6.9	5.0	8.3	9.1	11.4	25.1	26.3
Participación en el gasto del sector público	-	19.0	16.7	15.7	13.9	14.3	14.9	18.9	20.6	21.2	31.0	40.9
Participación en las exportaciones totales de bienes	2.9	2.4	1.6	1.7	4.7	14.8	13.6	24.9	33.7	43.9	67.3	75.0
Participación en las importaciones totales de bienes	5.5	3.7	4.5	7.5	7.0	9.8	12.9	13.1	17.0	8.6	9.2	8.0
Participación en la deuda externa del sector público	10.3	11.2	9.6	10.3	9.3	12.4	14.1	15.3	18.0	20.6	25.5	39.0

FUENTE: La industria petrolera en México, 1983. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Pemex. pp. 1-16. Informe Anual. Banco de México, varios años, Székely. Op. Cit. p. 106.

los gastos por servicios de la deuda, equivale al total -- de ingresos captados por concepto de exportaciones, siendo de 14.6 mil millones de dólares. (Cuadro 26)

Ya que su situación financiera no era solvente, Pemex negocia préstamos por un total de 15.7 miles de millones - de dólares, participando de esa manera en un 39% de la deu da externa del sector público en el mismo año.

Si bien el sector petrolero generó fuertes ingresos - al gobierno, la contribución de éste para elevar el ahorro público se vió opacada por la creciente demanda de bienes de capital de la empresa. Esto significó que en tanto el - petróleo ayudó al Estado en el logro de algunas metas cuant titativas establecidas en el acuerdo firmado por el F.M.I., con respecto a la relación existente entre los ingresos y egresos corrientes del sector público, no fue suficiente - para la consecución del objetivo referente al fortaleci-
miento de las finanzas públicas.

El gobierno para compensar su creciente déficit y -- continuar con su principal objetivo: restablecimiento de - altas tasas de crecimiento económico apoyadas en el auge - petrolero, recurre nuevamente a los instrumentos tradicionales de política económica: 1) aumento de circulante, y - 2) endeudamiento externo, evadiendo aspectos como el con trol de otorgamiento de subsidios que de algún modo hubie- ra ayudado al saneamiento de las finanzas públicas. De -- igual forma se pospone el establecimiento de una reforma - global de impuestos, necesaria para obtener fondos que fi- nanciaran los múltiples proyectos y obligaciones del Go-
bierno Federal.

5.3.4 EQUILIBRIO DEL SECTOR EXTERNO DE LA ECONOMIA

Con la nueva política petrolera, el gobierno se propuso como objetivo disminuir la dependencia excesiva del crédito exterior, quedando definida una estrategia más de desarrollo.

Por el contrario, las estadísticas muestran que la deuda externa no dejó de crecer, ya que pasa de 22.1 mil millones de dólares en 1976 a 80 mil millones de dólares en 1982 (22). Con ello, se ve que a pesar del auge petrolero, el objetivo no fue alcanzado. No obstante, la relación de la deuda externa pública con el P.I.B. se redujo en 12.4% entre 1976-80.

En 1979 con el alza de precios del petróleo en el mercado internacional se contó con recursos financieros adicionales, los cuales sirvieron para realizar algunos pagos de amortización en un plazo menor al fijado. En consecuencia, la relación del servicio de la deuda con las exportaciones de bienes y servicios descendió al 31% en 1980.

Dadas las condiciones favorables en el mercado internacional -debido al alza de precio del crudo-, las expectativas de ingresos por concepto de exportación eran muy optimistas, sin considerar que la misma situación generaría una sobre oferta, así que al saturarse el mercado, los precios caen, por lo que el país se ve nuevamente envuelto en una fuerte crisis financiera, al ser menores sus ingresos por este renglón del cual dependían las finanzas públicas.

(23)

"En contraste con lo sucedido en otros países exportadores de petróleo, que acumularon -

enormes excedentes de divisas cuando se elevaron los precios del crudo, México invirtió los recursos del petróleo y, además utilizó financiamiento externo adicional por montos muy importantes. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos creció 2.7 veces de 1978 a 1980 proyectando una fuerte tendencia al desequilibrio externo". (24)

Luego, la mayor apertura hacia el exterior - incremento de importaciones "apoyada" por la magnitud de la riqueza petrolera, y una política proteccionista - combinada -- con la sobrevaluación del tipo de cambio (25) agudizó el desequilibrio externo.

Otros factores que actuaron desfavorablemente sobre los planes del gobierno mexicano, fueron la recesión económica mundial y las altas tasas de interés en el mercado internacional de capitales.

Las condiciones descritas limitaron hasta cierto punto la consecución de algunos objetivos.

En esa fecha México se encontraba cerca de su meta de producción para 1982, de 1.5 millones de barriles diarios, teniendo entonces que disminuir tanto la producción como las exportaciones, a fin de que el mercado petrolero internacional lograra equilibrarse. Hasta 1980 el país había ampliado su margen de maniobrabilidad internacional por no existir problemas de colocación del crudo y los precios -- eran fijados por la O.P.E.P. en condiciones favorables para el primero.

"Sus niveles de venta y producción no estaban determinados por la capacidad de absorción del mercado mundial, ni por las presiones del petróleo mexicano sobre los precios internacionales. Los determinantes eran fundamentalmente de orden externo, requerimientos de divisas -- exigidos por el modelo de desarrollo adoptado y por la capacidad de exportación ligada al financiamiento y la infraestructura tecnológica disponible". (26)

En lo interno, al disminuir los ingresos esperados -- por exportación de petróleo, aumentaron las presiones sobre la balanza de pagos originadas en un creciente déficit en cuenta corriente y en grandes fugas de capital. Situación que culmina con la contracción de deuda pública por casi 20 mil millones de dólares (27), incrementándose la carga financiera por concepto de intereses y de amortización, deteriorándose el uso del crédito externo como instrumento de política económica.

La participación del sector petrolero en el total de la deuda externa del sector público aumentó en un 11% entre 1976 y 1980 (28). Para 1981, la participación de Pemex, en este renglón fue del 39%, es decir, por 20 mil millones de dólares. Cabe señalar además que cerca de 9.1 -- mil millones de dólares de los ingresos totales de Pemex, fueron canalizados al pago del servicio de la deuda del mismo organismo, en 1981.

Al continuar la crisis, el gobierno dispone algunas medidas correctivas: reducción en un 4% del presupuesto federal para 1982; apoyo a programas prioritarios (por ejemplo al Sistema Alimentario Mexicano); fortalecimiento del

control de precios; reducción de aranceles a 1,500 artículos básicos, materias primas y bienes de capital, etc.

No obstante, las dificultades en el mercado petrolero y la inflación interna, generaron expectativas de una devaluación y el sistema financiero mexicano se dolarizó rápidamente, a la vez que se acelera la fuga de capitales. Para febrero de 1982 las reservas de divisas eran mínimas, - por lo que se decide retirar al Banco de México del mercado cambiario. Finalmente la devaluación del peso mexicano se da, el cual pasa de \$ 27.00 a casi \$ 45.00 por dólar.

En resumen, la estrategia petrolera seguida condujo a una forma de especialización en el comercio exterior donde los excedentes exportados involucraron a un bien, el petróleo, elemento altamente vulnerable a los cambios en la composición de la demanda (29), y por otra parte, que los ingresos derivados de esa exportación sirvieron para adquirir en el exterior bienes de capital.

" ... que de manera significativa - por las ramas que lo hicieron fue de maquinaria obsoleta en sus países de origen, altamente consumidora de energía ... (que) no modificó sustancialmente el proceso tecnológico-productivo, y sólo fue utilizado o bien como transporte o para las actividades extractivas". (30)

Si bien se obtuvieron altas tasas de crecimiento, dicho crecimiento fue desordenado, excesivamente dependiente de la exportación de hidrocarburos, y en algún momento ha respondido más a posiciones político-ideológicas-con sus propias contradicciones - que a las necesidades propias --

del país.

5.4 PARTICIPACION DEL PETROLEO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y FINANCIERA, 1983-1985

1983:

El desequilibrio financiero del sector público ha -- constituido una pesada carga para la sociedad, no sólo en términos de inflación, sino por el elevado costo de los re cursos financieros.

La reordenación económica planteada por la actual administración, contempla como uno de sus principales objeti vos el saneamiento de las finanzas públicas.

En este sentido la acción del gobierno se ha orientado, por un lado, a la reducción de sus gastos, y por otro a la recuperación de impuestos y de la revisión de precios y tarifas de los bienes y servicios que produce.

Si bien es cierto que el sector público ha realizado un esfuerzo para reducir, en términos reales, su gasto pro gramable, la magnitud de éste no ha sido suficiente para - corregir el enorme desequilibrio financiero que enfrenta, y por otro lado, se ha centrado en reducir el gasto de inversión y en menor medida el gasto corriente.

En 1983, a pesar del fuerte impacto que la baja en el precio Internacional de petróleo, este participó con más - del 5% del P.I.B. En comparación con 1982, el volumen de - exportación aumentó en 3%, debido al deseo de captar una - mayor cantidad de ingresos.

Sin embargo, al disminuir el valor de exportación -- (31) los ingresos por ese concepto disminuyeron en 8,198.8 millones de dólares, es decir en 9.5% con respecto al año anterior. Hecho que repercute en la economía con: recorte en el presupuesto federal, afectando los niveles de inversión. Implicó además, incremento de ingresos tributarios y reajuste en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, buscando balancear las finanzas públicas. - Reajustes que se realizaron debido a las presiones existentes por el pago de intereses de la deuda.

En suma, con la estrategia planteada se pretendió adecuar la economía a una menor disponibilidad de divisas, - - éstas se canalizarían a cubrir los adeudos externos - y al combate de la inflación. Para ello se hizo imprescindible disminuir el gasto real del sector público en su conjunto y fortalecer sus ingresos tanto los fiscales como -- los provenientes de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos.

Los precios internos de la industria petrolera en promedio anual de 1982 a 1983 se incrementaron en 121.2%.

El incremento de precios apoyaba el abatimiento de la demanda, y el ahorro interno de la empresa.

Así, por ejemplo en 1983 los ingresos por ventas fueron 2.3 veces superiores a los de 1982, esta situación se debió, tanto al incremento de precios de producto de venta interna, como al cambio de paridad del peso frente al dólar. Esto último, porque los productos de exportación se - cotizan en dólares y por tanto, al realizar la conversión a pesos se multiplican los ingresos más no su valor real.

Se elevaron los precios al público de diversos produc

tos petrolíferos como: la gasolina Nova pasó de 20 a 30 pesos por litro, la Extra de 30 a 41 pesos y el diesel de 10 a 19 pesos.

El gas licuado, con un incremento mensual de 0.30 pesos por kilogramo pasó de 7 a 10.60 pesos.

Los combustibles industriales, gas natural y combustible leo, que venían aumentando su precio 5% mensual, en abril subieron 0.60 pesos por metro cúbico y 0.30 pesos por litro, respectivamente, para quedar en 6.19 pesos por metro cúbico y 4.04 pesos por litro.

Los incrementos en precios significaron mayor participación en el P.I.B. de las ventas de Pemex (32), y con ello las aportaciones a la economía.

El esfuerzo de incremento de ingresos del Estado para aumentar su ahorro y disminuir el déficit público, enfrenta el problema de pagos del servicio de la deuda pública, que tiende a absorber una considerable parte de los ingresos, con lo cual se restringe más la disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo.

La reducción en el presupuesto y el tipo de cambio, - junto con la política crediticia y fiscal, si bien controlaron los desequilibrios financieros, desplomó la actividad económica, por la afección en los niveles de inversión operación.

La política cambiaria se orientó a promover el fortalecimiento de la balanza de pagos mediante un tipo de cambio subvaluado en términos reales que a la vez que desalentara las importaciones promoviera las exportaciones y jun-

to con tasas de interés altas evitara la salida de capitales. Todo ello con el propósito de reforzar las ventas extranjeras y contribuir a la reconstrucción de las reservas internacionales.

En consecuencia, el P.I.B. registró un drástico descenso de 5.3% (33). Conforme a datos de la cuenta pública de 1983, la relación gasto neto total del sector público - P.I.B. se redujo de 44% en 1982 a 40% en este año y los ingresos con respecto al mismo se elevaron de 30.1 a 33.5 por ciento, respectivamente. Ello hizo posible disminuir el peso relativo del déficit financiero público en su conjunto (dentro y fuera del presupuesto) en el P.I.B. de 18% en 1982 a 8.5% en 1983.

Fueron notables en el sector externo los logros, al reducirse la inversión y el tamaño del mercado interno, las importaciones disminuyeron y se generaron excedentes exportables. El resultado fue un superávit en la cuenta corriente de 5,521.1 millones de dólares (en 1982 se había registrado un déficit de 4,878.5 millones) y una notable mejora de las reservas del Banco de México, las cuales pasaron de una variación negativa de 3,184.7 millones en 1982 a una positiva de 3,100.9 millones. El superávit comercial ascendió a 13,761.2 millones lo que representó un incremento de 102.6% con respecto al inmediato anterior. Las exportaciones aumentaron 5.1% y las importaciones disminuyeron 40.8% (34).

Las ventas externas no petroleras (impulsadas por un tipo de cambio extremadamente devaluado, la caída de la demanda interna, la ventaja comparativa derivada de los menores costos relativos de la mano de obra y por la recuperación de la economía estadounidense) tuvieron un aumento

CUADRO No. 27
BALANZA DE PAGOS
(millones de dólares)

195

	1982	1983
1. Cuenta corriente	-4,878.5	5,521.1
2. +Ingresos	28,919.4	28,944.5
3. -Exportación de mercancías	21,229.6	22,312.0
4. -Servicios de transformación	851.2	818.4
5. -Oro y plata no monetarios	n.d.	n.d.
6. -Transportes diversos	426.0	471.1
7. -Turismo	1,405.9	1,624.5
8. -Transacciones fronterizas	2,276.1	1,104.4
9. -Ingresos provenientes de inversiones	1,325.3	1,278.7
10. -Otros servicios	2,449.9	1,002.8
11. -Transferencias	336.5	332.6
12. +Egresos (-)	33,797.8	23,423.4
13. -Importación de mercancías	14,437.0	8,550.9
14. -Fletes y seguros	619.7	454.9
15. -Oro no monetario	n.d.	n.d.
16. -Transportes diversos	1,108.9	823.0
17. -Turismo	787.7	441.3
18. -Transacciones fronterizas	2,416.8	1,141.7
19. -Egresos relacionados con Inversiones	11,906.2	10,381.5
20. *Utilidades remitidas por empresas con inversión extranjera directa	642.0	184.0
21. *Intereses sector público	8,400.4	6,878.6
22. *Otros intereses	2,863.6	3,318.9
23. -Otros servicios	2,449.9	1,598.8
24. -Transferencias	71.7	31.4
25. Cuenta de Capital (neto)	8,573.9	-1,303.1
26. +Capital a largo plazo (neto)	10,368.1	4,527.6
27. -Sector público (neto)	8,862.2	2,413.7
28. *Disposiciones y colocaciones	14,250.0	7,021.9
29. *Amortizaciones	-5,270.4	-4,489.4
30. *Créditos concedidos al exterior (neto)	- 117.3	- 118.8
31. -Sector privado (neto)	1,505.8	2,113.9
32. *Inversiones extranjeras directas	708.7	263.2
33. *Compra de empresas extranjeras	0.0	0.0
34. *Pasivos en el exterior (neto)	788.1	1,955.7
35. -Empresas con participación extranjera (neto)	662.3	295.2
36. -Otras empresas (neto)	125.7	1,660.5
37. *Operaciones con valores	9.0	-105.0
38. +Capital a corto plazo (neto)	-1,794.2	-5,830.7
39. -Pasivos (neto)	- 613.5	-2,506.6
40. *Sector público (neto)	-1,824.9	353.5
41. *Sector privado (neto)	1,211.4	-2,860.1
42. -Activos (neto)	-1,180.7	-3,324.1
43. Derechos especiales de giro	0.0	0.0
44. Errores y omisiones	-8,361.6	- 917.1
45. Variación de las reservas del Banco de México	-3,184.7	3,100.9

de 32.5% aproximadamente.

La paridad cambiaria favoreció además a las exportaciones petroleras en cuanto a la conversión de sus ingresos de dólares en moneda nacional; y al sector turismo, cuyo saldo positivo se elevó 298.4%.

Se favorecieron así los ingresos del gobierno. Los intereses de la deuda externa disminuyeron 4.4% con respecto al año anterior.

1984:

El ajuste externo de 1983 amplió el margen de manobra de 1984 y su política económica.

El P.I.B. se incrementó 3.5% después de sucesivas disminuciones en los dos años precedentes, la inversión bruta fija creció. Pero es inferior en términos reales al de 1981 y 1982.

Este repunte económico propició desajustes en otros agregados económicos.

Las metas de captación de ingresos no se alcanzaron como consecuencia de la pérdida de dinamismo de los ingresos petroleros (las ventas externas de Pemex con respecto al P.I.B. se redujeron 1.9 puntos) y de desviaciones en el ejercicio del gasto en renglones como el pago de intereses, participación en las entidades federativas y estímulos fiscales.

Es importante hacer notar que las disminuciones de las ventas y su participación en el P.I.B. obedece a la pérdida de dinamismo en la comercialización externa de los

CUADRO No. 28
INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL
 (Miles de millones de pesos)

CONCEPTO	1984	1985 (p)	VARIACIONES PORCENTUALES
INGRESO TOTAL	4,974.8	7,896.1	58.7
Ingresos por Pemex	1,707.7	2,741.0	60.5
Ingresos sin Pemex	3,267.1	5,155.1	57.8
Ingresos tributarios	3,036.2	4,750.2	56.5
Renta	1,213.4	1,890.2	55.8
I.V.A.	942.8	1,457.0	54.5
Producción y servicios	661.5	1,019.5	54.1
Gasolina	450.0	677.4	50.5
Otros	211.5	342.1	61.7
Comercio exterior	143.1	279.8	95.6
Otros	75.4	103.7	37.7
Ingresos no tributarios	230.9	404.9	75.4

(p) cifras preliminares

FUENTE: Examen de la Situación Económica de México. Banco Nacional de México 1985, p. 161

hidrocarburos, y a un repunte favorable para otras exportaciones momentáneamente, pero no a un real mejoramiento de la situación económica nacional.

En noviembre de 1984 la exportación de crudo se redujo en 100,000 (35) barriles diarios, por las condiciones del mercado internacional, lo cual continua hasta 1985.

El precio del crudo Istmo se reduce en 1.25 dólares por barril (el de Maya se mantuvo sin cambio), a fin de adecuarse a las condiciones de sobre oferta del mercado petrolero mundial; esto hizo disminuir el volumen de barriles. La baja en la cotización implicó una reducción importante en divisas y reservas monetarias internacionales.

Aunque disminuyó la exportación anual de petróleo crudo en 0.9% se mostró una diferencia favorable de 145 millones de dólares (36). A fin de mantener el nivel de ingresos en dólares, se incrementa la exportación de petrolíferos en un 31.4%, contribuyendo notablemente al logro de un ingreso total, por dicho concepto, de 16,466.1 millones de dólares. (Cuadro 29)

Asimismo, hubo un dinamismo de las exportaciones petroleras que obedeció a la recuperación económica de los países industrializados, a la reducida demanda interna y a los efectos del tipo de cambio en algunas líneas de producción, esto explica el crecimiento de estas ventas. (Cuadro 29)

Por su parte, el aumento de las importaciones se debió a la reactivación de algunos sectores industriales muy dependientes de productos extranjeros, hubo gradual disminución del tipo de cambio que, por un lado, empezó a desa-

lentar las ventas al exterior y, por otro, a elevar la propensión a importar, así como al crecimiento de las compras de insumos para productos de exportación.

El saldo de la balanza comercial pública fue inferior en 0.3% al del año anterior. Pero la balanza privada tuvo déficit como en otros tiempos. Lo que manifestaba, que, si bien el intercambio comercial del país en su conjunto arrojaba superávit, el desequilibrio estaba ahí latente. (Cuadro 29)

El superávit de la cuenta corriente se debe en parte a un crecimiento moderado de las exportaciones, 8.4% aunque siempre con predominio de las petroleras con 16,601.3 millones de dólares que representan un 69% del total --- (24,196.0 millones de dólares). Este favorecimiento fue posible gracias al incremento de 1.5% en el precio promedio del crudo de exportación. (Cuadro 30)

Sin embargo, el superávit generado por el dinamismo del sector petrolero, dejó un margen muy reducido para financiar las importaciones, porque se dedicó a cubrir el --servicio de la deuda, casi por completo, 11,856 millones de dólares para intereses y 1,691 millones de pesos para amortizaciones. Por lo que los ingresos petroleros en su mayoría se dedican para el pago de la deuda.

En el último trimestre de 1984 la tendencia descendente de la inflación se detuvo; la acumulación de reservas internacionales se revirtió y se deterioró la cuenta corriente de la balanza de pagos. Las causas fueron: la rápida recuperación en la actividad económica mayor para la economía en ajuste.

CUADRO No. 29
 COMERCIO EXTERIOR
 (millones de dólares) (p)

CONCEPTO	1984	1985	VARIACION PORCENTUAL
EXPORTACIONES TOTALES	24,196.0	21,866.4	- 9.6
Petroleras	16,601.3	14,766.8	-11.1
Petróleo crudo	14,967.5	13,308.8	-11.1
Otras	1,633.8	1,458.1	-10.8
No petroleras	7,594.7	7,099.6	- 6.5
Agropecuarias	1,460.8	1,322.7	- 9.5
Extractivas	539.1	510.3	- 5.3
Manufactureras	5,594.8	5,266.6	- 5.9
Sector público	17,803.6	15,813.3	-11.2
Petroleras	16,499.9	14,683.8	-11.0
No petroleras	1,303.7	1,129.5	-13.4
Agropecuarias	289.4	246.2	-14.9
Extractivas	316.1	327.7	3.7
Manufactureras	698.2	555.6	-20.4
Sector Privado	6,392.5	6,053.2	- 5.3
Petroleras	101.4	83.0	-18.1
No petroleras	6,291.1	5,970.1	- 5.1
Agropecuarias	1,171.5	1,076.5	- 8.1
Extractivas	223.0	182.6	-18.1
Manufactureras	4,896.6	4,711.0	- 3.8
IMPORTACIONES TOTALES (FOB)	11,254.3	13,460.4	19.6
Sector Público	4,789.7	4,354.2	- 9.1
Sector Privado	6,464.6	9,106.3	40.9
Bienes de consumo	848.1	1,075.0	26.8
Sector Público	529.3	534.2	0.9
Sector Privado	318.7	540.9	69.7
Bienes de uso Intermedio	7,833.4	9,162.3	17.0
Sector Público	3,353.5	2,915.6	-13.1
Sector Privado	4,479.9	6,246.7	39.4
Bienes de capital	2,572.8	3,223.1	25.3
Sector Público	906.9	904.4	- 0.3
Sector Privado	1,666.0	2,318.7	39.2
BALANZA COMERCIAL TOTAL	12,941.7	8,406.0	-35.0
BALANZA COMERCIAL PUBLICA	13,013.9	11,459.1	-11.9
BALANZA COMERCIAL PRIVADA	-72.1	-3,053.1	n.s.

(p) Cifras preliminares

n.s. No significativo

FUENTE: Examen de la Situación Económica de México. Banco Nacional de México, 1985 p. 204

CUADRO No. 30
BALANZA DE PAGOS
(millones de dólares)

CONCEPTOS	1984	1985
SALDO DE CUENTA CORRIENTE	4,238.5	541.0
INGRESOS	32,902.3	30,178.6
Exportación de mercancías	24,196.0	21,866.4
Servicios no factoriales	5,937.0	5,791.6
Servicios factoriales	2,335.4	2,042.0
Transferencias	433.8	478.6
EGRESOS	28,663.8	29,637.6
Importación de mercancías	11,254.3	13,460.4
Servicios no factoriales	4,987.3	5,346.3
Servicios factoriales	12,399.2	10,803.9
Transferencias	23.1	26.9
CUENTA DE CAPITAL	38.9	-1,276.2
Largo plazo	3,617.2	294.9
Pasivos	3,913.2	530.2
Sector bancario	1,474.1	479.7
Sector no bancario	2,439.1	50.6
Activos	- 296.1	- 235.3
Corto plazo	-3,578.2	-1,571.1
Pasivos	-1,972.0	- 712.0
Sector bancario	199.9	87.7
Sector no bancario	-2,171.9	- 799.8
Activos	-1,606.3	- 859.0
ERRORES Y OMISIONES	- 924.3	-1,688.3
VARIACION DE LA RESERVA BRUTA	3,200.9	-2,328.4

FUENTE: Examen de la Situación Económica. Banco Nacional de México, 1985
pp. 202-203

El gasto privado mostró más expansión, como reflejo de mejores expectativas, de la respuesta acelerada de un aparato productivo con capacidad ociosa y de los efectos de una política de incentivos fiscales a la inversión.

Se impulsó la inversión privada para la cual se otorgaron incentivos fiscales; la inversión pública se restringió.

Empero el rígido control del gasto público, se dió -- un exceso de gasto en algunos renglones entre los que destaca Pemex que incrementó su gasto ejercido del programable en un 50%, llegando a un total de 3,717,414 millones de pesos, esto incidió en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos aumentándolos, esto repercute en los costos de las empresas que los descargan en los precios al consumidor, contribuyendo a incrementar el índice nacional de precios al consumidor y la inflación.

Los precios de hidrocarburos subieron pese a que se habfa dicho oficialmente que no iban a subir más para apoyar la inversión.

En 1984 la gasolina extra se incrementa a \$ 54.0 litro, la Nova a \$ 40.00 pesos y el diesel a \$ 26.0 litro.

Por tanto los requerimientos financieros del sector público con un presupuesto de 1.5 billones de pesos, se elevaron hasta sumar 2.8 billones de pesos (9.6% del P.I.B.) Como resultado de la evaluación desfavorable de los ingresos y los egresos públicos (entre los cuales destacó el aumento en los pagos por intereses de la deuda externa), el déficit público no se contrajo en el momento y en la magnitud requeridas para permitir que, en un contexto de bajo --

financiamiento del exterior, la creciente demanda de crédito del sector privado fuera satisfecha sin afectar la acumulación de reservas internacionales.

Desde el segundo semestre del año, cuando la economía experimentaba una ligera recuperación, las cuentas del sector externo empezaron a manifestar signos de preocupación. El impulso exportador derivado de la subvaluación real del tipo de cambio que había propiciado un auge de las exportaciones no petroleras en el año anterior y parte de éste empezó a declinar. Se calcula que la subvaluación del peso frente al dólar fue de cerca de 60% en 1982, pero a partir del segundo semestre de 1983 se registró un sostenimiento, pero para el final de ese año se redujo a 30%. Durante 1984 el peso continuó revaluándose y al finalizar el año la cotización libre tenía un margen de subvaluación de 15% y la controlada de 10%. El margen de subvaluación y su ventaja se estaba perdiendo, y conforme la actividad económica aumentaba, el valor mensual de las exportaciones manufactureras no petroleras se estancó en los niveles que había alcanzado a finales de 1983 y el saldo mensual de la balanza comercial, que desde agosto de ese año había sido superior a los 1,000 millones de dólares, empezó a declinar a partir del segundo semestre de 1984. (Cuadro 29)

El dinamismo de la demanda limitó la caída de la inflación, deterioró la balanza comercial, presionó al mercado cambiario y aumentó la vulnerabilidad de la economía frente a las perturbaciones del exterior.

El déficit que se tuvo, retrasó la reducción del monto real de la deuda pública a niveles más manejables.

1985:

Los desequilibrios que surgieron durante 1984 se manifestaron plenamente en 1985.

El endeble equilibrio económico alcanzado y la vulnerabilidad aguda de la economía mexicana ante las tasas de interés y el precio del petróleo se hicieron palpables, -- cuando el precio del energético experimentó una nueva baja y México redujo en 1.25 de dólares el precio del crudo de exportación Istmo (el Maya se mantuvo igual) a fin de adecuarse a las condiciones de sobreoferta del mercado.

La producción de la industria petrolera bajó 0.9% en este año porque se redujo la exportación de crudo, como -- consecuencia de la reducción de la demanda externa.

Así, en el curso de 1985 el mercado petrolero Internacional se ha caracterizado por una gran incertidumbre e -- inestabilidad, que ha provocado un descenso de las exportaciones de crudo, de febrero a junio el precio de ese producto se redujo en dos ocasiones (el Maya en 1.50 dólares el barril y el Istmo en 1.25 dólares) y el volumen exportado en junio cayó a 800,000 barriles por día, cuando la -- plataforma de exportación es de 1.5 millones diarios. Ello se debió a que compradores tradicionales como España, Francia y Japón dejaron de adquirir o redujeron sus compras de crudo en espera, por supuesto, de una baja del precio.

Esto significó afectaciones a los ingresos fijados ya que Pemex es la principal fuente de ingresos del sector público. (37)

A Pemex, como industria nacional, se le ha exigido -- más en sus aportaciones para la economía, para cumplir con la meta de ingresos que fija el gobierno. El aumento de --

Las tasas de interés internacionales, incrementan los pagos por intereses de la deuda externa, lo cual, presiona el gasto público. El pago de intereses ha tendido a absorber la mayor parte de los ingresos, restringiéndose la utilización de los recursos para la inversión productiva en los sectores de la economía nacional. (38)

Todo esto afecta no sólo la descapitalización de la empresa sino del país.

Ante la baja del precio del petróleo, el gobierno decide hacer un primer recorte presupuestal de 300 mil millones de pesos, luego, casi inmediatamente hizo otro de 100 mil millones de pesos que implicaron afectaciones a objetivos internos.

También dentro de las medidas adoptadas se procede a realizar ajustes en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, entre los que están los productos de Pemex, por ello, se realizan incrementos principalmente en los productos petrolíferos y también en los petroquímicos. En 1985 los precios de la industria petrolera aumentaron en promedio 102.7% en los refinados. Además tenían que cubrir el gasto ejercido de 1984 que fue muy alto.

En 1985 la gasolina Nova pasó de 40 a 55 pesos, es decir, se incrementó en 37.5%, la extra pasó de 54 a 70 pesos y el diesel de 26.0 a 27.3 y con deslizamiento de 2.5% mensual.

Los productos petrolíferos reciben más incrementos en precios y con más frecuencia, no sólo para compensar utilidades sino para frenar demanda y exportar.

Los incrementos en insumos energéticos básicos alenta ba la inflación, presionando el índice de precios.

A las medidas señaladas se le unieron ajustes en el tipo de cambio y en las tasas de interés. Buscando evitar la sobrevaluación del peso y un mayor deterioro de las cuentas externas, así como desalentar la especulación y salida de capitales, se aumentó el deslizamiento diario de 17 a 21 centavos del peso frente al dólar y se elevó las tasas de interés, principalmente las de corto plazo. Para frenar el crecimiento del crédito derivado de la presión del déficit fiscal y contener el exceso de liquidez, el banco central decidió esterilizar recursos crediticios con la colocación en la banca de bonos de regulación monetaria.

Aparentemente, los ajustes tuvieron efectos positivos. Así, durante el primer semestre de 1985 la tasa de inflación, aunque aún alta y por encima de los pronósticos oficiales, mantenía su tendencia descendente, la producción industrial creció alrededor de 7%. La inversión aumentaba en ciertas ramas y el peso del servicio de la deuda descendía.

Sin embargo, el déficit del sector público, a pesar de los recortes al gasto y de la continuidad en la revisión de la política de precios y tarifas de dicho sector, se había excedido de las metas acordadas para el año, y su financiamiento generaba presiones sobre el crédito interno y la tasa de interés. El manejo del tipo de cambio presentaba dificultades debido a la creciente brecha inflacionaria entre México y Estados Unidos, a las expectativas de una mayor inflación y por ende de un cambio brusco en la paridad-, así como a la inestabilidad e incertidumbre del

mercado petrolero. Todo esto ayudó a la especulación: las reservas internacionales del Banco de México descendieron y la balanza de pagos en su conjunto se deterioró con rapidez, lo cual dió origen al surgimiento de un déficit en la cuenta corriente en el segundo trimestre del año por 481.1 millones de dólares. (Cuadro 30)

Las transacciones comerciales con el exterior mostraron una marcada tendencia al desequilibrio. Aunque se registró en la cuenta de mercancías un superávit menor al del año anterior. Esto se debió a un descenso en las exportaciones tanto de las petroleras como las no petroleras, y un incremento en las adquisiciones foráneas. Hubo descenso del superávit público de 22.3% y la reaparición de un déficit de 1,371.2 millones de dólares en el sector privado. (Cuadro 29)

La tendencia al deterioro de las cuentas externas se explica por factores como: la inestabilidad del mercado petrolero, el tipo de cambio, la inflación, la desaceleración económica de Estados Unidos, el reforzamiento de las prácticas proteccionistas en el mundo industrializado y la recuperación económica interna que elevó las importaciones. Todo esto, más las presiones financieras de la balanza de pagos impulsaron hacia la baja las reservas internacionales.

La brecha inflacionaria entre México y Estados Unidos, la caída de los ingresos provenientes de la exportación del crudo y de las ventas en general, así como el insuficiente ritmo de deslizamiento del peso, eliminaron gradualmente el margen de subvaluación del tipo de cambio. Se calcula que en junio de este año la divisa mexicana se encontraba sobrevaluada de 10 a 20%. Lo que restó competitiv-

dad a nuestros productos y alentó las importaciones, a la vez que reforzó la especulación. La cual, favorecida por las mayores expectativas inflacionarias y por la incertidumbre, se intensificaron las presiones sobre el peso e incrementaron los flujos de capital hacia el exterior.

Los elementos señalados, junto con la pesada carga financiera derivada del pago de intereses y de amortización de capital, así como la imposibilidad del país para colocar títulos en el exterior, dió lugar a una salida de dólares y con ello a un descenso de las reservas internacionales. (Cuadro 30)

- (1) Véase Pemex, Anuario Estadístico 1985, p. 121.
- (2) Ver Cuadro Núm. 22
- (3) Villarreal, René. La contrarrevolución monetarista. - p. 427.
- (4) La inversión del sector público pasa de 5.4% a 6.1%; el ahorro total del sector público pasa de 4.3% a 3.8%. Datos manejados para los periodos 1947-56 y 1957-66. Para los años 1967-71 la inversión pública es de 7.4% y el ahorro de 3.5% en tanto para los años 1972-76 -- los porcentajes son de 9% y 3.1% respectivamente. -- Véase cuadro Núm. 3 en Székely. Op. Cit. p. 41.
- (5) La deuda interna se incrementa en un 800% entre 1960 y 1970, en tanto la externa pasa de 810 millones de dólares a 4,200 millones de dólares, ascendiendo hasta los 19,600 millones de dólares para 1976. Véase Székely.
- (6) Ante ello, el gobierno mexicano responde con una mayor participación en la economía, principalmente en la inversión en el sector petrolero.
- (7) Pemex, Informe del Director General de Pemex, 18 de marzo 1977, p. 19.
- (8) Secretaría de Programación y Presupuesto, Política Petrolera, Cuadernos de Filosofía Política. Núm. 3. Conferencia de López Portillo 29 junio 1977, p. 18.
- (9) Véase Cuadro Núm. 24.
- (10) Estas cifras deben cuestionarse, pues habría que ver qué tipo de empleos fueron creados, en qué sectores, etc., para poder decir que el beneficio es general. De acuerdo con los datos analizados los sectores más activos fueron el de construcción y manufacturas, así como el sector público y las actividades relacionadas con el petróleo, las cuales requieren personal altamente calificado.
- (11) Pazos, Luis. Radiografía de un Gobierno. p. 23.
- (12) En 1970 los subsidios ascendieron a 16 mil millones de pesos y en 1980 a 428 mil millones de pesos. Véase Secretaría de Programación y Presupuesto, José López Portillo, 4o. Informe de Gobierno. Sep. 1980. pp. 25-26.

- (13) Székely, Op. Cit. p. 111.
- (14) Banco Nacional de México, Informe Anual 1981, p. 15.
- (15) Véase Pazos, Luis. Op. Cit. p. 107. Cuadro de Importaciones del Sector Agrícola.
- (16) Debido en parte al tipo de estrategia adoptada: consecución de altas tasas de crecimiento en base al incremento del gasto público. Política de Corte Keynesiano.
- (17) Székely. Op. Cit. Ver Cuadro Núm. 17. Algunos indicadores de la intervención del sector público en la economía, 1970-1981 (relación con el P.I.B.) pp. 119-120.
- (18) Para 1976, Pemex pagó en forma directa 7,761 millones de pesos; en 1981, 244,200 millones de pesos y en -- 1985, 2'896,900 millones de pesos. Ver Estado de Resultados. Apéndice Estadístico.
- (19) Idem.
- (20) Se hace referencia a los sectores agropecuario, comunicaciones y transportes, industrial y de bienestar social, principalmente.
- (21) El gasto gubernamental se incrementó en un 70.4% entre 1977 y 1981, haciendo menos flexible la estructura del presupuesto, agudizándose más los desequilibrios de las finanzas públicas.
- (22) Incluye deuda pública y privada. Banco Nacional de México, Informe Anual, varios años.
- (23) Datos oficiales indican que el país dejaría de percibir en 1981, 1,200 millones de dólares. En ese mismo año el déficit en cuenta corriente alcanza los 11 mil millones de dólares.
- (24) Rvta. Comercio Exterior, mayo 1983, p. 464.
- (25) La sobrevaluación significó que las exportaciones llevaron un impuesto implícito, en tanto las importaciones contaban con subsidios en una proporción equivalente, lo cual contribuyó al estancamiento de las exportaciones manufactureras y al gran dinamismo de las importaciones.
- (26) García Silva, Marcelo. "Las relaciones entre México y la O.P.E.P. De la ambigüedad a la cooperación" en Gua dernos sobre prospectiva energética, Núm. 62. Colegio de México, 1985.

- (27) Rvta. Comercio Exterior. Op. Cit. p. 465. Los ingresos petroleros entre 1977-1981 por exportación, ascendieron a 32 mil millones de dólares, insuficientes para cubrir el total del servicio de la deuda pública que fue de 31 mil millones de dólares.
- (28) Al parecer parte de la deuda contraída por otras empresas públicas fue absorbida por Pemex, dados los cuantiosos ingresos que genera por exportación por ejemplo, en 1982 las ventas externas de hidrocarburos comprendieron el 78.2% de las exportaciones totales, y el 54% de los ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos. Ver Cuadro Núm. 26.
- (29) Influyendo las medidas de conservación y los avances en el desarrollo de fuentes alternas de energía que realizan los consumidores.
- (30) Cabrera, Ignacio. Op. Cit. p. 103.
- (31) El precio de exportación promedio anual por barril cayó de 28.7 dólares en 1982 a 26.4 dólares en 1983.
- (32) El sector aportó más del 5% del P.I.B. y cerca de tres cuartas partes de los ingresos por exportaciones de mercancías.
- (33) Véase Cuadro de Oferta y Demanda Global en Banco Nacional de México, Op. Cit. agosto 1985. p. 12.
- (34) *Ibidem*. p. 27. Cuadro de Importaciones y Exportaciones Totales.
- (35) Además de la cancelación de compra de gas natural de Estados Unidos a México, que implicaba la reducción del volumen de exportación, por 100,000 barriles diarios.
- (36) Banco Nacional de México. Examen de la Situación Económica de México. Ver Cuadro de Balanza Petrolera p. 51.
- (37) Aunque hubo incremento de ingresos, para impuestos, por Pemex en 1985 es por el tipo de cambio y la inflación. Porque, por otro lado, sufren una reducción de su participación en el P.I.B. tanto de las exportaciones 1.3%, como de las ventas 0.1%. Dentro de las exportaciones se da la reducción por problemas de la demanda, que no hay, así como por la caída del precio internacional. Así que, por la mala situación petrolera internacional principalmente, se produce esa reducción.

ción de la participación en el P.I.B. y no porque naciera de una menor dependencia de los ingresos petroleros. Ya que Pemex sigue siendo la principal fuente de ingresos fiscales y divisas para la economía.

- (38) Dentro del gasto público el servicio de la deuda abarca una importante parte en 1985 como 34% y las amortizaciones son muy por abajo de lo que se paga por intereses, y estos pagos de interés son gastos financieros que no generan demanda directa del Estado por bienes y servicios, ni tampoco una canalización selectiva de los recursos para impulsar a la economía nacional, sino que se traslada esta demanda a los acreedores que utilizan los recursos como mejor les conviene.

CUADRO RESUMEN A
PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA PETROLERA
EN LA ECONOMIA

CONCEPTO / PERIODO	1976 - 1979	1980 - 1982	1983 - 1985
<u>APOYO A LA RECUPERACION ECONOMICA:</u>			
FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS	Fuerte participación en los ingresos totales por divisas, así como en la recaudación tributaria al ser Pemex el principal contribuyente de impuestos.		Continúa la aportación significativa de divisas e impuestos, recursos que se ven afectados por la inflación.
RESTABLECIMIENTO DEL EMPLEO Y DE ALTAS TASAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO	Se logran altas tasas de crecimiento económico y del empleo, Pemex participa activamente en el total del empleo industrial.		Decrecimiento del P.I.B. en 1983 y ligera recuperación en los siguientes años. Pemex participa con el 4 % del mismo; generó una significativa demanda directa e indirecta de mano de obra.
INVERSIONES	Para ejecutar el programa de desarrollo petrolero se canalizaron cuantiosos recursos financieros a este sector, descuidándose la inversión en otros como el de turismo.		Contracción en el ritmo de crecimiento de la inversión pública frente a un impulso de la inversión privada. Pemex absorbe un tercio de la inversión total.

CUADRO RESUMEN A
(continuación)

CONCEPTO / PERIODO	1976 - 1979	1980 - 1982	1983 - 1985
EQUILIBRIO DEL SECTOR EXTERNO	<p>El mismo programa de desarrollo petrolero requirió grandes importaciones de bienes de capital, tecnología y servicios, por lo que persiste el déficit en cuenta corriente.</p>	<p>Debido a la gran dependencia de la economía mexicana en las exportaciones petroleras, específicamente en divisas petroleras, se vio afectada por los cambios en la demanda internacional suscitados en 1981. Influyen además la recesión económica mundial; las elevadas tasas de interés en el mercado internacional de capitales; el mantenimiento de la tasa de cambio sobrevaluada y; finalmente, la inflación disminuye el valor real de las exportaciones.</p>	<p>Al disminuir los ingresos esperados por la exportación de petróleo, el gobierno realiza recortes presupuestales, ajustes en tipo de cambio y en tasas de interés nacional.</p>

C O N C L U S I O N E S

Con el desarrollo del tema se han comprobado las hipótesis planteadas inicialmente, a la vez que se ampliaron, derivándose las siguientes conclusiones y alternativas.

Necesariamente se partió de un análisis de la planeación en México para poder conocer la forma de vinculación de la planeación de la industria petrolera con la planeación nacional. Concluyéndose que las características de la planeación en el país son determinadas por las condiciones económico-político y sociales, las cuales influyen decisivamente en el alcance y efectividad de la planeación.

En el período 1976-1985, caracterizado por situaciones de crisis, la planeación en México se ve reforzada en su utilización como una necesidad política del Estado para legitimar y consolidar su poder y existencia, y como una alternativa de acción al ser empleada como un instrumento que permite coordinar las actividades económicas a su alcance y proponer alternativas de desarrollo.

En los aspectos políticos se muestra cierta distorsión en el manejo que tienen el Estado, y la sociedad en general sobre la naturaleza de los problemas, lo cual incide en el ofrecimiento de la solución adecuada, en el apoyo de esfuerzo y sacrificio requeridos para alcanzar los objetivos y metas.

En el período estudiado el petróleo es utilizado como instrumento de política económica crucial para sostener el crecimiento económico del país generando los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos y metas fija-

dos. Así, el objetivo de la planeación de la industria petrolera se centra en saldar déficit de la balanza de pagos y en restablecer el crédito internacional del país.

En esta planeación el petróleo aún no ha sido debidamente considerado en sus diferentes alcances y dimensiones.

Se muestran deficiencias al no considerar adecuadamente a todos los elementos que inciden en el proceso de planeación, por ejemplo: se tiende más a dar respuesta a los problemas de desarrollo en base a elementos políticos, descuidando los fundamentos científicos y la dimensión multidisciplinaria.

Las características de la planeación de la industria petrolera se han dado obedeciendo a los distintos propósitos que inspiran las decisiones del Estado mexicano; se ha quedado en la simple fijación de metas, en ejercicios de política y economía, en la elaboración de proyectos sin una clara y real integración, y en deficiencias al detallar los instrumentos y medidas que permitan alcanzar los objetivos fijados.

La planeación petrolera está subordinada a los objetivos de política económica; subordinándose al margen de acción que se le permite después de atender en forma prioritaria su contribución en el renglón de las finanzas públicas.

Las desviaciones en el control externo e interno sobre la ejecución de la planeación petrolera, han afectado la efectividad de la misma.

La planeación petrolera tiene serias limitaciones: internacionales (condiciones del mercado petrolero mundial),

políticas, administrativas y de ideosincracia que inciden - en sus alcances y efectividad.

Los resultados observados muestran la dependencia del desarrollo de la economía mexicana en el petróleo, desde el auge petrolero hasta la fecha; un muy corto avance en el lo gro de objetivos enunciados en la planeación energética, so bre todo por la falta de ejecución y vinculación entre medi das y objetivos.

Concretizando, la inadecuada planeación en el sector - originó que los recursos petroleros hayan servido para pro- fundizar más la concentración y centralización del capital y la dependencia económica-política del país.

ALTERNATIVAS

En general, se considera necesario enfatizar que para tratar de corregir las deficiencias encontradas en el proceso de planeación nacional, es primordial:

1) Incrementar la eficiencia de la planeación, para lo que se sugiere considerar adecuadamente las restricciones e impactos imprevistos de la evolución interna y de la economía mundial.

2) Tener cuidado en no subestimar acciones de importancia de tal manera que no sólo sean meros elementos de apoyo dentro de las políticas adoptadas en el corto plazo.

ALTERNATIVAS DE ACCION PARA LA PLANEACION ENERGETICA

CRITERIO RECTOR:

Las mayores o menores disponibilidades de energía impulsan o frenan el progreso de las sociedades, por tal motivo se puede promover en un país el desarrollo económico sostenido a partir del potencial energético nacional.

Por ello, es conveniente partir de la evaluación del potencial energético para saber ¿qué tipo de energía producir? ¿para quién producir? ¿en dónde producir que mejor convenga y con qué costo?. Esto facilita el proceso de orientación del desarrollo de las regiones, es decir, según las disponibilidades energéticas se pueden reorganizar o establecer tipos de industrias, organización administrativa, social, etc., de manera que con el aprovechamiento de sus recursos lleguen a la capacidad de autogestión económica.

La problemática energética debe abordarse desde un enfoque multidisciplinario para incrementar su eficiencia a través del uso estratégico de los múltiples recursos nacio-

nales, buscando disminuir su impacto ambiental, sus formas culturales de asimilación, sus formas sociales de control, la rentabilidad económica de sus aplicaciones, siempre dentro de las perspectivas y dimensiones del marco energético internacional.

Para que la planeación energética no cree desajustes - y/o desequilibrios sectoriales o regionales, debe considerar no solo sus implicaciones técnicas o económicas sino -- también las sociales y políticas, que se involucren con la elección de tecnologías, localización de instalaciones, -- bienestar social, ambientales, etc.

a) Consideraciones para el sector energético

- Se debe buscar la autosuficiencia energética pero no a cualquier precio sino a un costo justo y razonable para el país.

- Partir de la evaluación del patrimonio nacional de los diversos recursos no sólo energéticos, sino humanos, -- técnicos y financieros, con realismo para promover la preservación y diversificación energética.

- Implantar normatividad general para uso y conservación de energía.

- Realizar auditorías energéticas.

- Establecer programas generales, que sean permanentes y tengan continuidad, que controlen el uso del energético e implanten la eficiencia en la utilización de la energía en todos los niveles y sectores.

- Depurar y perfeccionar el sistema de información ---

energética.

- Establecer un buen sistema de comunicación entre el sector energético y la población usuaria para avanzar conjuntamente en el ahorro y conservación de energía.

- Incrementar los incentivos para promover la creación de equipo de fuentes alternas de energía.

- Controlar la política de precios para que se racionalice el consumo y se tenga la rentabilidad necesaria para proteger la preservación energética y no crear desequilibrios energéticos y/o económicos.

- Se puede establecer control de precios de energéticos a través de tarjetas de control que se otorgarían después de un estudio socioeconómico. En estas tarjetas se especificará la categoría correspondiente que determinará el precio de energéticos, de tal manera que quien tenga más capacidad de pago por altos ingresos pagarán más y quienes no la tengan pagarán menos.

Con este mismo sistema se puede conocer el consumo final de los energéticos y controlar el uso de los mismos.

INDUSTRIA PETROLERA:

1. Política Interna.

- La cuantificación de las reservas petroleras se debe revisar periódicamente con las técnicas más actuales y reales, para prever que no se terminen antes de tiempo.

- Prever problemas de extracción para preparar alternativas.

- Hacer que la participación popular sea más palpable y representativa en el proceso de planeación de la industria petrolera, a través de grupos de investigación formales de colegios y universidades de reconocido profesionalismo que asesoren la toma de decisiones.

- Incrementar el procesamiento interno de petrolíferos y petroquímicos que sean redituables al país.

- Promover la concentración territorial y la articulación técnica de las plantas procesadoras para aprovechar eficientemente la capacidad instalada.

- Creación de una administración no sólo competente y profesional sino inmune a la corrupción y vicios de burocratización.

2. Política Externa.

- Política de fomento a las exportaciones principalmente de productos elaborados y a una sustitución selectiva de importaciones.

- Sustituir la exportación de crudos por productos más elaborados.

- Revisar permanentemente la plataforma de exportaciones petroleras de acuerdo a las posibilidades reales (reservas-extracción-producción-costos) que benefician al país, y que no se utilice simplemente para obtener divisas para pagos de deuda.

- Ampliar la diversificación de productos y mercados.

- Incrementar la concertación de políticas comunes con

productores petroleros.

- Formar un fondo común de productores petroleros para apoyarse financieramente en épocas de recesión económica; - en forma general miembros y no miembros de la O.P.E.P.

* *

POLITICAS DE APOYO:

- Renegociación de la deuda externa para buscar una -- amortización diferente, más equitativa y justa, que no sa-- crifique el desarrollo económico nacional.

- Reestructuración equitativa y justa del sistema tri-- butario que grave al capital en su justa medida.

- Mayor selectividad en los incrementos de precios de bienes y servicios del Estado, estableciendo control para -- que no sea excusa, por parte del sector privado, a incremen-- tar desproporcionadamente los precios de sus productos.

- Revisión de la inversión sobre todo para aprovechar internamente los efectos multiplicadores.

- Seleccionar y priorizar proyectos de inversión de -- acuerdo con los beneficios sociales esperados.

- Canalización de recursos a sectores y áreas priorita-- rias.

- Disminución de contratación de deuda externa.

- Reforzamiento del sector agrícola para lograr la au-- tosuficiencia alimentaria.

- Mantenimiento de una política financiera adecuada para evitar la fuga de capitales.

Es necesario valorar los riesgos políticos y económicos de un desarrollo nacional altamente dependiente del exterior, por lo que debe impulsarse la investigación científica y tecnológica del país armonizando su crecimiento en general.

- Iniciar desde el primer contacto educativo el estímulo a la investigación tecnológica a través del desarrollo de la creatividad.

- Fomentar la enseñanza práctica con la creatividad productiva.

- Fortalecer la investigación científica y tecnológica en las instituciones de educación superior, vigilando su vinculación con las necesidades del país.

- Seleccionar las áreas donde se pueda incluir y contribuir en la ciencia y tecnología, impulsando prioritariamente lo que más convenga económica y políticamente a la sociedad.

- Reforzar la educación con los principios morales básicos que fortalezcan una ideología que beneficie el nivel de productividad.

A P E N D I C E E S T A D I S T I C O

CUADRO No. 31
REGIMEN FISCAL DE PEMEX
(millones de pesos)

EJERCICIOS	PRESTACIONES FISCALES FEDERALES CUBIERTOS	PARTICIPACIONES ESTATALES
1976	9,682	374
1977	19,764	506
1978	30,283	554
1979	62,390	682
1980	168,107	*
1981	242,706	*
1982	317,040	*
1983	1'345,300	*
1984	1'710,680	*
1985	2'896,889	*

* En virtud de la Ley de Coordinación Fiscal y la abrogación del impuesto sobre consumo de gasolina, en este ejercicio no se dió participación a los Estados Federales en forma directa por parte del organismo.

NOTA: El sistema tributario vigente durante 1985, consistió en el pago de derechos sobre extracción de hidrocarburos, que gravó a la tasa de 31.0% el barril de crudo extraído y barril de gas -- equivalente a crudo, al precio promedio en el mercado interno y una tasa complementaria del 5% sobre exportaciones así como un 6% adicional.

FUENTE: Anuario Estadístico de Pemex, 1985.

CUADRO No. 32
ESTADOS DE RESULTADOS
(Miles de millones de pesos)

CONCEPTO	1977		1978		1979		1980		1981	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Ventas nacionales	53.0	68	58.7	58	73.2	44	96.3	28	111.6	24
Ventas exportación	23.7	31	41.9	41	92.9	55	239.1	70	349.3	75
Otros ingresos	0.9	1	1.2	1	1.2	1	4.8	2	4.8	1
TOTAL DE INGRESOS	77.6	100	101.8	100	167.3	100	340.2	100	465.7	100
COSTOS Y GASTOS										
Costo de lo vendido	39.7	51	52.3	51	74.8	45	133.2	39	151.3	32
Costo de distribución	7.9	10	10.0	10	15.7	9	17.6	5	29.9	6
Costo financiero	3.1	4	4.7	5	13.7	8	15.2	5	33.2	7
Cambios	6.7	9	3.9	4	(0.9)		2.7	1	2.8	1
Otros gastos	0.1				0.4		1.8		3.2	1
TOTAL COSTO Y GASTOS	57.5	74	70.9	70	103.7	62	170.5	50	220.4	47
Utilidad antes de impuestos	20.1	26	30.9	30	63.6	38	169.7	50	245.3	53
Impuestos Federales	19.7	25	30.3	30	62.9	38	168.7	50	244.2	52
Utilidad de operación	0.4	1	0.6	1	0.7		1.0		1.1	
Participación de los trabajadores en las utilidades	0.1		0.2		0.4		0.6		0.7	
UTILIDAD NETA	0.3		0.4		0.3		0.4		0.4	

FUENTE: Anuario Estadístico 1985, PEMEX.

CUADRO No. 32

(Continuación)

CONCEPTO	1982		1983		1984		1985	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Ventas nacionales	162.6	15	567.7	23	947.4	25	1,496.6	26
Ventas exportación	916.4	84	1,928.9	77	2,782.7	74	3,738.6	64
Otros Ingresos	6.2	1	6.4		16.6	1	598.1	10
TOTAL DE INGRESOS	1,085.2	100	2,503.0	100	3,746.7	100	5,833.3	100
COSTOS Y GASTOS								
Costo de lo vendido	277.9	26	1,240.3 ⁽¹⁾	50	1,650.8 ⁽²⁾	44	2,518.9 ⁽²⁾	43
Costo de distribución	58.2	5	103.5	4	173.6	5	226.8	4
Costo financiero	71.6	6	163.4	7	185.0	5	157.0	3
Cambios								
Otros gastos	3.9	1	7.8		12.5		27.8	
TOTAL COSTO Y GASTOS	411.6	38	1,515.0	61	2,021.9	54	2,930.5	50
Utilidad antes de Impuestos	673.4	62	988.0	39	1,724.8	46	2,902.8	50
Impuestos federales	671.9	62	985.4	39	1,721.3	46	2,896.9	50
Utilidad de operación	1.5		2.6		3.5		5.9	
Participación de los trabajadores en las utilidades	0.9		1.5		2.0		4.3	
UTILIDAD NETA	0.6		1.1		1.5		1.6	

(1) Incluye 809.7 miles de millones de pesos de incremento a la reserva para exploración y declinación de campos, que significa el 32% de los ingresos totales.

(2) Incluye 944.7 miles de millones de pesos de incremento a la reserva para exploración y declinación de campos, que significa el 25% de los ingresos totales.

CUADRO No. 33
BALANCES GENERALES A DICIEMBRE DE CADA AÑO
(Miles de millones de pesos)

	1977		1978		1979		1980		1981	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
ACTIVO										
Circulante	30.8	11	33.5	10	49.6	12	87.9	12	154.0	13
Fijo	109.6	39	171.1	49	236.6	56	372.5	50	581.2	49
Revaluación de activos	132.6	47	136.1	39	136.1	32	281.7	38	4,421.9	37
Otros activos	7.5	3	6.3	2	1.4		3.2		9.9	1
TOTAL ACTIVO	280.5	100	347.0	100	423.7	100	745.3	100	1,188.0	100
PASIVO										
Circulante	36.4	13	63.9	18	97.2	23	167.7	22	325.0	27
A largo plazo	65.9	23	96.4	28	135.2	32	205.3	28	316.9	27
TOTAL PASIVO	102.3	36	160.3	46	232.4	55	373.0	50	641.9	54
PATRIMONIO										
Aportaciones	6.3	2	6.3	2	6.3	1	6.3	1	6.3	1
Reservas y revaluaciones	169.4	61	177.5	51	181.8	43	362.4	49	535.8	45
Resultados:										
De ejercicios anteriores	2.2	1	2.5	1	2.9	1	3.2		3.6	
Del ejercicio	0.3		0.4		0.3		0.4		0.4	
TOTAL PATRIMONIO	178.2	64	186.7	54	191.3	45	372.3	50	546.1	46
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	280.5	100	347.0	100	423.7	100	745.3	100	1,188.0	100

FUENTE: Anuario Estadístico, PEMEX, 1983.

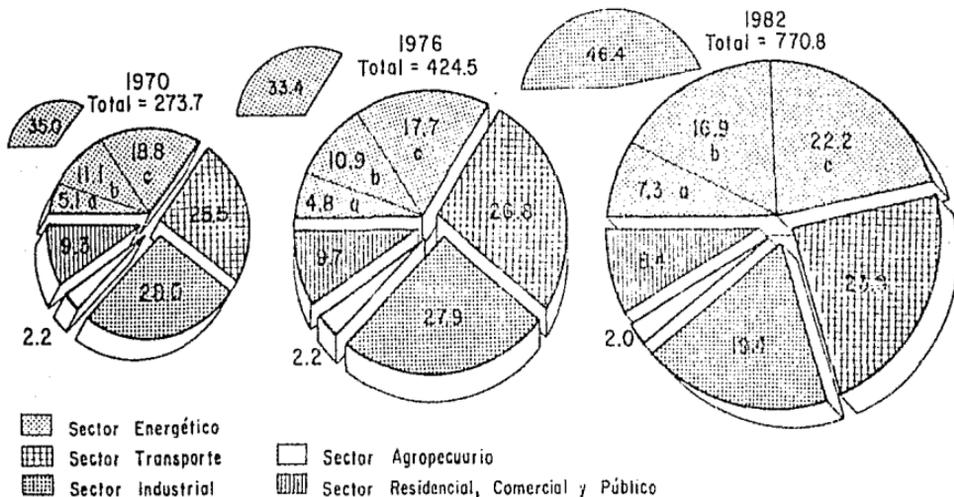
CUADRO No. 33
(Continuación)

	1982		1983		1984		1985	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
ACTIVO								
Circulante	465.9	14	941.0	17	1,473.3	17	2,235.3	16
Fijo	2,155.7	65	1,993.8	36	3,849.8	45	7,743.7	57
Revaluación de activos	674.7	20	2,538.4	46	3,124.7	37	3,590.2	26
Otros activos	17.3	1	36.0	1	39.2	1	47.4	1
TOTAL ACTIVO	3,313.6	100	5,509.2	100	8,487.0	100	13,616.6	100
PASIVO								
Circulante	1,205.3	36	348.9	6	432.3	5	899.2	6
A largo plazo	1,266.8	39	2,800.0	51	3,192.8	38	5,699.4	42
TOTAL PASIVO	2,472.1	75	3,148.9	57	3,625.1	43	6,598.8	48
PATRIMONIO								
Aportaciones	6.3		6.3		6.3		6.3	
Reservas y revaluaciones	830.6	25	2,348.3	43	4,848.4	57	7,002.9	52
Resultados:								
De ejercicios anteriores	4.0		4.6		5.7		7.2	
Del ejercicio	0.6		1.1		1.5		1.6	
TOTAL PATRIMONIO	841.5	25	2,360.3	43	4,861.9	57	7,018.0	52
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	3,313.6	100	5,509.2	100	8,487.0	100	13,616.6	100

CONSUMO NACIONAL DE ENERGIA

Millones de Barriles de Petróleo Crudo Equivalente

(ESTRUCTURA PORCENTUAL)



a) Pérdidas por transportación, distribución y almacenamiento. b) Autoconsumo. c) Pérdidas por transformación.

Nota: El sector utiliza recursos energéticos durante el proceso de transformación de energía primaria o energía secundaria, así como para la elaboración de productos de la petroquímica básica. Además, durante las distintas etapas del proceso productivo el sector observa pérdidas y realiza un consumo propio de energía.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- LIBROS
1. Aguilar Villanueva, POLÍTICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA Serie V. Teoría de la Administración Pública, Núm.3, primera edición, I.N.A.P. México 1982, t.p. 151.
2. Ander-Egg. INTRODUCCION A LA PLANIFICACION. Ed. El Cid, Argentina 1979.
3. Banco Nacional de México, INFORME ANUAL, varios años.
4. _____, EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO, 1985.
5. Bazán Navarrete, Gerardo. "Una visión al sector hidrocarburos" en Energía, motor o cuello de botella del desarrollo. Programa Universitario de Energía. U.N.A.M. 8 y 9 agosto 1985, pp. 43-52.
6. Bettelheim. PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS DE LA PLANIFICACION. Colección de Ciencias Sociales Núm. 20, segunda edición, Ed. Tecnos. Madrid 1971.
7. _____. PLANIFICACION Y CRECIMIENTO ACELERADO. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1977.
8. Carrillo Castro, Alejandro. EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO: - primera edición, Ed. Porrúa. México, 1983, t.p.239.
9. _____, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. Base metodológica, antecedente e institucionalización del proceso (1821 - 1971), cuarta edición. Ed. Porrúa México, 1980.
10. Ceceña Cervantes, José Luis. LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL EN LOS PAISES ATRASADOS, DE ORIENTACION CAPITALISTA (EL CASO DE MEXICO), segunda edición, U.N.A.M. México 1983 t.p. 374.
11. Cibboti, Ricardo. EL SECTOR PUBLICO EN LA PLANIFICACION -- DEL DESARROLLO . octava edición, Siglo XXI. Textos del Instituto de Planificación Económica y Social.
12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa.
13. Everett E. Hagen. Et.Al. PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO, primera edición. Siglo XXI, México 1964, t.p. 461.
14. Faya Viesca, Jacinto. FINANZAS PUBLICAS. Ed. Porrúa, México 1984.

28. Instituto Venezolano de Planificación. GUIA METODOLOGICA PARA EL VII PLAN DE LA NACION. Tomo I, Caracas 1984.
29. Leal, Juan Felipe. LA BURGUESIA Y EL ESTADO MEXICANO, Octava edición, El Caballito, México 1972, t.p. 197.
30. Leyes y Códigos de México. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Colecc. Porrúa. décimo tercera edición. México 1984.
31. _____ . LEY DE PLANEACION. Porrúa 1984.
32. _____ . LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, 27 diciembre 1965. Ed. Porrúa, México 1984.
33. Linares Hier. PLANIFICACION ECONOMICA EN LA INDUSTRIA PETROLERA. I.P.N. Tesis, 1976.
34. López Valverde, Guillermo. LA PLANIFICACION COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO. U.N.A.M. Tesis 1986.
35. Montes de Oca Parada, Francisco. LA PLANIFICACION DE EL SECTOR PUBLICO. Universidad Autónoma de Guadalajara. Tesis, 1982.
36. Nudelman Osorio. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PLANEACION Y DEL SISTEMA DE PLANEACION MEXICANO. U.N.A.M. Tesis, 1985.
37. Paniagua Bravo, Víctor. Et. Al. "Productividad, Jornadas de la Contaduría Pública, 1983". Colegio de Contadores Públicos, A.C.
38. Pazos, Luis. RADIOGRAFIA DE UN GOBIERNO. Ed. Diana. México 1983.
39. Petróleos Mexicanos. ANUARIO ESTADISTICO 1985.
40. _____ . INFORME DEL DIRECTOR GENERAL, varios años.
41. _____ . INFORME DE LABORES, varios años.
42. _____ . MEMORIA DE LABORES, varios años.
43. _____ . PLAN DE DESARROLLO DE PETROLEOS MEXICANOS PARA EL PERIODO 1977-1982.
44. _____ . REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES, Agosto 1986.
45. Pichardo Pagaza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. Tomo II. I.N.A.P./CONACYT. México, 1984.
46. Poder Ejecutivo Federal. JOSE LOPEZ PORTILLO. 4° INFORME DE GOBIERNO, México 1980.

47. Poder Ejecutivo Federal. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO. 3o. Informe de Gobierno, México 1985.
48. _____ . MIGUEL DE LA MADRID HURTADO. 4o. Informe de Gobierno, México 1986.
49. _____ . PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - 1983-88.
50. _____ . PROGRAMA NACIONAL DE ENERGETICOS 1984-1988.
51. Ponce, Antonio. "Las reservas de hidrocarburos de México. ¿Hasta cuándo? en El petróleo y sus perspectivas - en México. Programa Universitario Justo Sierra. U.N.A.M. 1983 pp. 43-48.
52. Quintanilla, Juan. Comentarios a la Conferencia: "La - ciencia y su impacto en la industria petrolera". del - Dr. Leopoldo García Colín, en El Petróleo y sus Perspectivas en México. Programa Universitario de Energía.
53. Santillán. ASPECTOS RELEVANTES PARA LA PLANEACION FI- NANCIERA DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR ENERGETICO. En Cuaternos sobre perspectiva energética Núm. 38, Colegio - de México, pp. 4-9.
54. Schutz, Fernando. "La conservación de la energía en la industria", en Uso eficiente y conservación de la -- energía I. Programa Universitario de Energía. U.N.A.M. 25 de noviembre 1982.
55. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. INFORME DE EJECUCION 1984-1985.
56. _____ . RESUMEN DE - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. Foro de Consulta Popular.
57. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ASPECTOS DI- NAMICOS DE LA ECONOMIA MEXICANA: UN MODELO ECONOMETRI- CO. México, 1979.
58. _____ . REFORMA FIS- CAL 1984.
59. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. PLAN NA- CIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL 1979-1982. México.
60. _____ . BOLETIN I NFORMATIVO DEL SECTOR ENERGETICO. Año 5. Núm. 8, Año 5, Núm. 11, Año 6, Núm. 11.

61. Secretaría de Programación y Presupuesto. POLITICA PETROLERA. Cuadernos de Filosofía Política, Núm. 3.
62. _____ . JOSE LOPEZ - PORTILLO, 4o. Informe de Gobierno 1980.
63. _____ . SISTEMA DE CUENTA NACIONALES DE MEXICO: PRINCIPIOS VARIABLES MACROECONOMICAS, 1970-82.
64. Secretaría de la Presidencia. REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS, 1971.
65. Székely, Gabriel. LA ECONOMIA POLITICA DEL PETROLEO EN MEXICO 1976-1982. Primera edición, Colegio de México, México 1983, t.p. 203.
66. Villarreal, René. LA CONTRARREVOLUCION MONETARISTA.
67. Waterston. PLANIFICACION DEL DESARROLLO. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1969.
68. Willars, Jaime. EL PETROLEO EN MEXICO: EFECTOS MACROECONOMICOS, ELEMENTOS DE POLITICA Y PERSPECTIVAS. Primera edición, Colegio de México, 1984. t.p. 214.
69. Wionczek, Miguel. "ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS DE PLANEACION DE MEXICO", en Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo XXI, México 1976.
70. _____ . "EL SECTOR ENERGETICO Y LA PLANEACION NACIONAL". En Cuadernos sobre Prospectiva Energética Núm. 27. Colegio de México 1982. pp. 20-24.
71. _____ . "ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE POLITICA PETROLERA DE MEXICO", en Cuadernos sobre prospectiva energética Núm. 37, Colegio de México 1983.

H E M E R O G R A F I A

11. REVISTAS

1. Alvarez Argüeyes. "Aportaciones y logros alcanzados - por las contralorías internas del Gobierno Federal". - Contaduría Pública, I.M.C.P., año XVI, núm. 187, marzo 1988, pp. 18-23.
2. Astudillo Moya, Marcela. "Algunas consideraciones sobre el sector industrial mexicano". Problemas del Desarrollo. Vol. XIV, Núm. 56, noviembre 1983-enero 1984, pp. 91-114.
3. _____ . "Las fuentes de ingresos del Gobierno Mexicano". Momento Económico, Núm. 12, noviembre 1984, pp. 3-7.
4. Beteta, Mario. "La relevancia del petróleo en el comportamiento de las economías latinoamericanas; perspectiva mexicana". Mexicana del Petróleo, año XVIII, Núm. 288, mayo-junio 1984, pp. 10-13.
5. "Bienes de capital para la industria petrolera". Comercio Exterior, Vol. 29, agosto 1979, pp. 851-856.
6. Boletín Informativo del Sector Energético, Año 6, Núm. 4 abril 1982.
7. Bonilla, Arturo. "Energéticos, nueva riqueza petrolera" Problemas del Desarrollo, Vol. XXXVII, Núm. 10, febrero 1979-abril 1980, pp. 11-27.
8. Bueno, Gerardo. "Petróleo y planes de desarrollo en México". Comercio Exterior, Vol. 31, Núm. 8, agosto 1981.
9. Cabrera, Ignacio. "Auge petrolero y tecnología chatarrera en México". Problemas del Desarrollo, Núm. 57.
10. _____ . "Energía y desarrollo económico". Mexicana del Petróleo, año XVIII, Núm. 292, diciembre -- 1984 enero 1985, pp. 41-44.
11. _____ . "La energía del programa". Momento Económico, julio 1984.
12. _____ . "Las opciones del petróleo". Problemas del Desarrollo, Vol. XIV, Núm. 56, noviembre 1983 enero 1984, pp. 115-140.

13. Cabrera, Ignacio. "¿Un nuevo Pemex?" Momento Económico julio 1984.
14. "Finanzas y Desarrollo Económico". Mercado de Valores, Año XLIII, Núm. 49, diciembre 5, 1983, pp. 1253-1257.
15. Huerta García, Raúl. "Crisis económica Internacional; la incapacidad burguesa de una reestructuración político-económica". Problemas del Desarrollo, Vol. XVI, -- Núms. 62/63 mayo-octubre 1985, pp. 11-40.
16. Pérez Morales, Constantino. "Reconstrucción y política fiscal". Problemas del Desarrollo, Vol. XVI, Núms. -- 62/63 mayo-octubre 1985, pp. 127-148.
17. Valle, Ma. del Carmen Del, "431 millones de dólares al mes: ahorro de las maquiladoras en salarios". Momento Económico, Núm. 16, abril 1985.
18. Wendell, Karl Gordon. "La Administración Pública Mexicana". Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VII, Núm. 1, 1955.

H E M E R O G R A F I A

III.- PERIODICOS:

1. Ley Orgánica de Pemex. Diario Oficial, 6 febrero 1971.
2. Plan Global de Desarrollo. Diario Oficial, 17 abril - 1980.
3. Programa de Energía 1980-1982. Diario Oficial, 4 febrero 1981.