

El Endeudamiento Externo de Pemex 1978-1982

Jaime Bautista Romero*

Introducción

El estudio de la deuda externa ha cobrado actualmente notable importancia, debido a que el desplome de los precios del petróleo ha puesto de manifiesto en toda su crudeza ese candente problema. De ahí la necesidad de desentrañar las causas que originaron el fenómeno de la deuda externa tanto del sector público como de Petróleos Mexicanos, durante el periodo 1978-1982.

Por lo anterior, el trabajo tiene especial interés en señalar por qué el Gobierno Mexicano decidió en 1976 cambiar la política petrolera orientada hacia el mercado interno, por una política que hiciera de las exportaciones uno de sus objetivos centrales. Siguiendo esta lógica, se analiza la función que se le asignó al petróleo en el proyecto económico del presidente López Portillo.

Desde el punto de vista metodológico, se hace un análisis de los principales objetivos de ese gobierno en el área económica y especialmente en el sector petrolero, para el periodo 1977-1982, de las políticas puestas en práctica y de sus resultados.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Bajo estas circunstancias es particularmente interesante estudiar los efectos de la política petrolera en la economía del país y las diversas consecuencias que esta política acarreo a las finanzas del sector público y particularmente a las de Petróleos Mexicanos.

En este sentido, la hipótesis de trabajo, punto de partida del escrito actual, es que las políticas del gobierno de López Portillo tuvieron como meta principal restablecer elevadas tasas de crecimiento económico, tomando como base los recursos provenientes del petróleo.

De lo anterior se desprende la hipótesis central del trabajo que consiste en que al implantar el gobierno una política petrolera expansionista, con el objeto de mantener el modelo tradicional de crecimiento económico, se crearon graves problemas para las finanzas del sector público y, por lo tanto, para las del sector petrolero.

Desde este particular punto de vista puede demostrarse, y este es el primer postulado del escrito, que la política económica del gobierno lópezportillista fracasó en la obtención de varios de sus objetivos, a pesar del éxito del desarrollo petrolero.

El segundo postulado pretende sentar que el proceso de desarrollo petrolero requirió de una enorme suma de recursos financieros, que al no obtenerlos dentro del país se vio en la necesidad de recurrir al endeudamiento externo, lo que provocó una dependencia cada vez mayor de los créditos del exterior.

Por último, el tercer postulado asienta que la deuda externa de la empresa paraestatal fue determinante en el endeudamiento del sector público y, como consecuencia de ello, la crisis financiera mexicana de agosto de 1982 tiene sus raíces en el enorme endeudamiento de esa empresa.

El endeudamiento externo de Pemex, que ha sido la fuente original de la crisis financiera mexicana en 1982, no ha sido debidamente estudiado. El presente trabajo pretende contribuir a llenar aunque sea en pequeña parte este vacío, al enfocar los siguientes temas:

- I. *Panorama de la Economía Mexicana en 1976.* En esta primera parte del trabajo se hace referencia a la situación

económica por la que atravesaba el país al finalizar el periodo presidencial de Luis Echeverría.

- II. *Importancia del petróleo en la economía del país.* Aquí se estudia el papel que le asignó al petróleo el régimen Lópezportillista, para salir de la crisis que agobiaba a la economía mexicana, al inicio de su gestión.
- III. *Sobre el Programa de Desarrollo Petrolero.* En este tema se examinan los proyectos que se trazaron para desarrollar la industria petrolera y la economía del país durante el sexenio 1977-1982.
- IV. *Resultados de la Política Petrolera.* En esta parte del trabajo se cuestiona la contribución del petróleo, tanto en sus aspectos positivos como negativos, concluyendo que los primeros fueron opacados por los segundos.
- V. *El problema financiero y la deuda externa de Pemex.* En este último aspecto se analiza el estado financiero de la empresa paraestatal y las causas que provocaron su enorme endeudamiento externo.

Es decir, con los temas enunciados se pretende dar una visión global sobre la fuente original de la crisis financiera mexicana de 1982, y sentar las bases para el análisis de la que, como consecuencia, ha vuelto a golpear a México en 1986 con una fuerza sin precedentes.

I. Panorama de la Economía Mexicana en 1976

En 1976, México experimentó una de las crisis económicas más graves de su historia después de 1930. La tasa de crecimiento de la economía de un promedio de 6 por ciento anual en el periodo 1970-1975, descendió a sólo 2.1 por ciento. La agricultura decreció de 1.7 a 1.3 por ciento, la industria de 5.7 a 2.6 por ciento y el comercio tuvo una tasa de crecimiento negativa en el mismo periodo. Asimismo, la tasa de crecimiento del empleo bajó de 2.4 a sólo 1.0 por ciento.

Aparte de la recesión económica, se registró una tasa de inflación del 27 por ciento al final del año. El sector externo de la economía se había deteriorado drásticamente pues existía

un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de más de 3 mil millones de dólares y una deuda pública externa de alrededor de 20 mil millones de dólares. Además, con la fuga de capitales registrada en ese año, aumentaron las presiones para que se devaluara por primera vez el peso desde 1954. Lo que sucedió el 31 de agosto de 1976.

El deterioro de la economía produjo una gran preocupación en algunos sectores de la población que cuestionaban la viabilidad del sistema político mexicano bajo estas circunstancias. En suma, al término de la administración de Echeverría, el país atravesaba por una crisis económica y política más profunda que nunca.

Los problemas económicos y políticos a que se enfrentaba el régimen de Echeverría continuaron agravándose a lo largo de 1976 y al final la situación se había vuelto insostenible. Por ello, el gobierno puso en práctica una serie de medidas que comprendían: a) políticas fiscales, éstas incluían terminar con los certificados de devolución de impuestos a las exportaciones y se propuso enviar al Congreso una Ley para establecer un impuesto a las ganancias obtenidas como resultado de la devaluación. Ambas medidas buscaban aumentar los ingresos del gobierno; b) política de gasto público, éste sería controlado de tal manera que se redujera el déficit del sector público, el cual había alcanzado la cifra más alta de su historia, el 9.6 por ciento del PIB en 1976; c) medidas de política monetaria, éstas incluían un aumento en las tasas de interés para lograr el incremento del ahorro nacional, y evitar la fuga de capitales, así como controlar el crecimiento de la masa monetaria entre otras, con el objeto de evitar una mayor tasa de inflación.

Después de que el gobierno anunció llevar a cabo estas medidas, solicitó el apoyo financiero del gobierno norteamericano y del FMI. Con este último, México firmó un acuerdo que contenía varias metas cuantitativas para corregir los desequilibrios en la economía, objetivos que debían cumplirse durante los tres años siguientes, es decir de 1976 a 1979.

Al firmar Echeverría el acuerdo de estabilización con el FMI, el gobierno mexicano se comprometió a poner en práctica ciertas medidas que significaban un cambio fundamental en la política económica tradicional. Algunas de estas medidas se-

rían, regular estrictamente el gasto del sector público y aumentar los impuestos con el objeto de equilibrar las finanzas públicas; el gobierno se comprometía a tratar de controlar la inflación y a revisar y reducir radicalmente el complejo sistema de permisos de importación que utilizaba para proteger a los productores nacionales.

Además de las medidas de estabilización, México acordó varias metas cuantitativas como requisito para poder utilizar la ayuda del FMI. El programa llamaba a hacer un esfuerzo de inversión importante con el objeto de promover el crecimiento económico y el empleo.

Por último, el sector privado fue llamado a jugar un papel importante en este proceso de crecimiento, con el objeto de contrarrestar la expansión del sector público en la economía. Así, se esperaba que al finalizar el programa, el sector privado habría incrementado su participación en el total de la formación de capital de menos de 50 a más del 65 por ciento.

El programa incluía medidas con objeto de reducir la expansión de la burocracia, los gastos del gobierno y el déficit del sector público.

El gobierno mexicano también acordó limitar el crecimiento neto de la deuda externa del sector público a 3 mil millones de dólares anuales durante los tres años del acuerdo. Por último, la relación entre el déficit de la cuenta corriente y el PIB de 2.3 por ciento en 1976, se esperaba que tuviera un superávit de 0.6 por ciento en 1979.

Para obtener estos resultados se confiaba que el gobierno incrementara su tasa de ahorro en forma sustancial de 0.5 por ciento en 1976 a 5.5 por ciento del PIB en 1979, asimismo, se esperaba que una intervención más limitada del sector público en la economía coadyuvaría a terminar con el problema de la excesiva competencia con el sector privado, tanto por créditos internos como por las divisas disponibles en el mercado.

Durante muchos años la deuda externa permitió al gobierno obtener varios de sus objetivos: utilizó el crédito para apoyar altas tasas de crecimiento, para construir infraestructura y para dotar de servicios y brindar beneficios sociales, sobre todo a las clases trabajadoras organizadas. Es decir, mientras fue posible conseguir créditos en el exterior, éstos jugaron un

papel muy importante para fortalecer la economía, el régimen, y para conservar la estabilidad del sistema político mexicano. Si esta era la vía correcta para continuar creciendo ¿por qué el nuevo régimen no podía usar la misma estrategia? En primer lugar, el obstáculo más importante era el acuerdo firmado con el FMI. En segundo lugar, la ejecución de una reforma global de impuestos, la disminución gradual de los subsidios, otorgados por el sector público, terminar paulatinamente con el proteccionismo y otras medidas propuestas, representaban un viejo y difícil problema para el nuevo régimen.

Por lo anterior, el cambio más significativo de política económica fue anunciado el 23 de diciembre de 1976. Con base en las nuevas estimaciones de reservas probadas de petróleo, que aumentaron de 6 mil a 11 mil millones de barriles de crudo y gas equivalente, se esperaba que México se convertiría en un país exportador de petróleo relativamente importante. Además, el cambio de política petrolera (de una nación productora para el mercado interno a un país exportador), contribuiría a restablecer el prestigio crediticio de México, permitiéndole al gobierno continuar por la senda del endeudamiento.

II. Importancia del petróleo en el crecimiento económico del país

A medida que el régimen avanzaba en su administración, se ponía cada vez mayor énfasis en la importancia del petróleo para reactivar la economía. Es decir, el gobierno esperaba que a través de la generación de ingresos por concepto de exportación petrolera: a) se restablecerían las altas tasas de crecimiento económico; b) se promovería la inversión tanto pública como privada; c) se fortalecerían las finanzas del sector público, y d) se lograría el equilibrio del sector externo de la economía.

Al analizar los documentos oficiales disponibles, se observa que la preocupación primordial del gobierno de López Portillo al asumir el poder, era hacer frente a los problemas económicos de corto plazo. Por ejemplo, en su discurso de toma de posesión, López Portillo se comprometió a restablecer altas tasas de crecimiento económico, sanear las finanzas del sector

público y controlar el desequilibrio externo de la economía.¹ En el mismo sentido, el licenciado Miguel de la Madrid, entonces Subsecretario de Hacienda, declaró ante la XLIII Convención Nacional Bancaria: "combatir la inflación, lograr altas tasas de crecimiento económico y restablecer el equilibrio del sector externo son las metas esenciales del programa económico de esta administración".²

Sin embargo, para lograr estos objetivos el petróleo jugaría un papel importante en la estrategia de López Portillo. El Presidente y otros funcionarios empezaron a poner énfasis en este hecho. Como ejemplo de ello, en la conmemoración de la expropiación petrolera Díaz Serrano señaló: "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 difícil 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".³

El propio López Portillo, en su Primer Informe de Gobierno expresó en términos bastante elocuentes la importancia que le concedía al petróleo: "[...] el petróleo se está convirtiendo en una piedra angular en nuestra independencia económica, en una herramienta para corregir nuestras deficiencias en tanto que actuemos con moderación y habilidad. [...] el programa petrolero favorecerá el crecimiento industrial y garantizará un grado de independencia económica como nunca hemos conocido en la historia de nuestra nación".⁴

En fin, al transcurrir los primeros 3 años del gobierno de López Portillo, éste puso cada vez mayor énfasis en la importancia que le concedía al petróleo para lograr varios objetivos

¹ "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión del Presidente de México". En *Comercio Exterior*. México, Vol. 26, No. 12, 1976.

² XLIII Convención Nacional Bancaria, "Discurso del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público". En *Comercio Exterior*. México, Vol. 27, No. 3, 1977.

³ Informe del director general de Pemex. *Excélsior*. México, 19 de marzo de 1977.

⁴ *Excélsior*. México, 2 de septiembre de 1977.

de su política económica y social. No obstante, durante la segunda mitad de su administración se fijaron con mayor claridad las metas de política económica plasmadas en los planes de desarrollo y de energía.

Durante esta segunda parte de la gestión de López Portillo, las metas incluidas en los planes de desarrollo eran más ambiciosas que aquéllas acordadas con el FMI. Así por ejemplo, los objetivos de política económica en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial para el periodo 1979-1982 serían las siguientes: el PIB tendría un crecimiento de 8.8 por ciento anual; la agricultura 2.9; las manufacturas 9.2; petróleo y petroquímica 23.5; electricidad 12.0 y la construcción 10.5 por ciento. Además, el empleo crecería a una tasa de 3.9 por ciento anual; la formación de capital al 13.2 (10.0 del sector privado y 16.6 del sector público) y las exportaciones crecerían en 13.9 por ciento en el mismo periodo.

Por último, la relación del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos con el PIB sería de menos del 2 por ciento.⁵

En contraste con este plan, el Plan Global de Desarrollo publicado en 1980, proyectaba un crecimiento del PIB de 8.0 por ciento anual; la agricultura crecería en 4.1; las manufacturas en 10.0; el petróleo y la petroquímica en 14.0; la electricidad 10.7 y la construcción 11.1 por ciento.

La formación de capital alcanzaría un crecimiento de 13.5 por ciento (13.0 el sector privado y 14.0 el sector público). El empleo crecería en 4.2 por ciento; las exportaciones 14.4 y la relación del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos con el PIB sería de menos del uno por ciento.⁶

Debe hacerse notar que en muchos casos, los medios propuestos para lograr estas metas eran inapropiados e incluso, contradictorios. No obstante, entre los objetivos centrales de los planes Industrial y Global coincidían en el mantenimiento de tasas de crecimiento económico del orden de 8 por ciento anual y del empleo en alrededor del 4 por ciento.

⁵ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*. México, 1979.

⁶ SPP. *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*. México, 1980.

En apoyo a los planes de desarrollo anteriores, surge el Programa de Energía publicado a finales de 1980, en el que se establece (en uno de sus apartados fundamentales) que "en tanto que las reservas de hidrocarburos y las condiciones técnicas lo permitan, México producirá y exportará tanto petróleo como sea necesario para mantener un crecimiento económico de 8 por ciento anual, así como un coeficiente deficitario entre la cuenta corriente y el PIB de 1 por ciento."⁷

En contraste con este coeficiente, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial proyectaba un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos con relación al PIB, de menos del 2 por ciento y el Plan Global lo establecía en menos del 1 por ciento.

En relación a las exportaciones de hidrocarburos, el programa establece que México nunca exportará más del 50 por ciento del total de su petróleo al mismo país; y que sus exportaciones nunca representarán más del 20 por ciento del total de las importaciones de petróleo de cualquier país. Además, establece una plataforma de exportación de gas natural de 300 millones de pies cúbicos diarios.

Sin embargo, para llevar a cabo estos planes y cumplir las metas establecidas en ellos, el gobierno tenía dos opciones. La primera era poner en práctica reformas económicas sustanciales, es decir, efectuar una reforma tributaria, terminar con el proteccionismo al sector industrial, reducir los subsidios del sector público, etcétera, y la segunda, era utilizar los ingresos por exportación de petróleo "con el objetivo de asegurar la continuación de la estrategia de crecimiento apoyada en el financiamiento deficitario. El hecho de que existiera esta segunda opción hizo menos probable que López Portillo pusiera en práctica la primera, especialmente debido a que el programa de desarrollo petrolero hacía más difícil legitimar políticamente la ejecución de reformas que implicaban en algunos casos altos costos económicos".⁸ Por lo tanto el gobierno se decidió por la segunda opción.

⁷ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, "Programa de Energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000". En *Energéticos*. México, Vol. 4, Núm. 11, 1980, pp. 11 y 22.

⁸ Szekely, Gabriel, *La Economía Política del Petróleo en México 1976-1982*. México. El Colegio de México, 1983, p. 63.

Así, debido a que la nueva administración decidió cambiar la política petrolera tradicional, por una con claras tendencias al mercado mundial, el gobierno utilizó el petróleo para continuar endeudándose, y no poner en práctica las reformas económicas que eran necesarias. Por ello, López Portillo convirtió al petróleo, en forma gradual, en el instrumento principal de su estrategia económica.

Una circunstancia favoreció esta estrategia. En la segunda mitad de los años setenta, cuando la economía mundial entraba en un periodo de recesión y demandaba grandes cantidades de hidrocarburos para su expansión, y justamente cuando los precios de éstos iniciaban un acelerado aumento, México descubría en su territorio grandes yacimientos de petróleo. Esta circunstancia ofrecía al país enormes ventajas, debido a que la exportación de crudo a precios crecientes representaba la entrada de sumas considerables de divisas para estimular su crecimiento y así eliminar los trastornos que agobiaban a la economía.

Mediante esta estrategia el gobierno de López Portillo inició una explotación intensiva de los recursos petroleros, por lo que la producción no sólo se ajustó al mercado interno, sino, debido a su magnitud, se dirigió al mercado internacional. No obstante, para desarrollar la industria petrolera se requería de una enorme cantidad de recursos financieros.

III. Sobre el Programa de Desarrollo Petrolero

Durante la administración del presidente Luis Echeverría se sentaron bases que harían posible el cambio fundamental de la política petrolera de López Portillo. En ese sexenio, el 17 por ciento de la inversión pública se destinó a desarrollar la industria petrolera, lo que dio como resultado que a partir de 1974 se empezara a exportar petróleo en forma considerable, con un valor de 32 402 millones de pesos. Aunque la exportación en ese año, sólo representó el 4 por ciento en relación al monto global de las exportaciones (en 1975 aumentó al 16 por ciento).

Sin embargo, Echeverría había rehusado utilizar el petróleo como instrumento principal de su política económica. En su

último informe señaló: "[...] la explotación exhaustiva e irresponsable de nuestra riqueza petrolera, que es tan esencial para mantener el desarrollo independiente de México, con el único propósito de obtener divisas, es peligrosa e injustificada".⁹ A pesar de ello el gobierno de López Portillo decidió probar lo contrario.

El objetivo fundamental de Pemex hasta diciembre de 1976 consistía en abastecer de hidrocarburos al país, lo que representaba tradicionalmente alrededor del 90 por ciento de sus necesidades totales de energía. Con algunas excepciones, Pemex obtuvo estos productos con los recursos propios del país.

Empero, el 23 de diciembre de 1976, el director general de Pemex, Jorge Díaz Serrano, anunció que durante el sexenio 1977-1982, Petróleos Mexicanos realizaría las inversiones más cuantiosas de su historia. El presupuesto al organismo para ese lapso fue de 40 mil millones de dólares, equivalente a 900 mil millones de pesos (precios de 1977), "de los cuales 310 mil millones se destinarán a inversiones, con objeto de satisfacer la demanda nacional de los energéticos derivados del petróleo y de los productos petroquímicos básicos, además de incrementar año con año la exportación de petróleo crudo".¹⁰ Se esperaba también que México se convertiría en exportador permanente de productos refinados y petroquímicos con demanda en el mercado internacional.

El programa de Inversiones de Pemex señalaba que la exportación de crudo y derivados se haría sobre la base de garantizar reservas suficientes de hidrocarburos para el futuro desarrollo del país, y la inversión se distribuiría proporcionalmente entre los sectores de la industria petrolera en la forma siguiente: exploración, 8 por ciento; explotación, 46; refinación, 15; petroquímica, 17; distribución y transporte, 13 y varios 1 por ciento.¹¹

La exploración tenía como objetivo primordial el descubrimiento de un mayor volumen de hidrocarburos, que permitie-

⁹ *Excelsior*. México, 2 de septiembre de 1976.

¹⁰ "Programa de Inversiones de Petróleos Mexicanos". *El Mercado de Valores*, Año XXXVII, núm. 3, México, enero 17 de 1977.

¹¹ *Idem*.

ran incrementar las reservas, ya que éstas fueron consideradas como la base para definir la política petrolera y energética del régimen.

Sobre la base de las nuevas reservas probadas de hidrocarburos de 11 mil millones de barriles de petróleo crudo, Pemex aumentaría su producción de petróleo de 900 mil barriles diarios en 1976, a 2 millones 242 mil barriles de crudo y 3 600 millones diarios de pies cúbicos de gas en 1982. Durante el mismo lapso, la producción de refinados se elevaría de 865 mil barriles por día a un millón 670 mil, lo que significaría un crecimiento de 93 por ciento en el sexenio.

El programa de desarrollo en materia de petroquímica básica se elaboró para alcanzar en 1979 la autosuficiencia nacional, y contar con excedentes importantes destinados a la exportación. La inversión para este programa sería de 55 500 millones de pesos (a precios de 1976) durante el sexenio. Por último, se proyectaba un crecimiento anual de consumo interno de petróleo del orden de 7 a 8 por ciento y quedaría un excedente para exportación de 1.1 millones de barriles diarios en 1982.

Sin embargo, durante la segunda mitad del gobierno de López Portillo, el programa de expansión de Pemex se modificó, lo mismo que las metas originales de producción y exportación de petróleo. La razón de ello era hacer compatibles dichas metas con los ambiciosos objetivos de política económica que surgieron en la segunda etapa de esa administración. Así, el 18 de marzo de 1978, Díaz Serrano anunció: “[...] las metas de producción y exportación petrolera de México para 1982, serán alcanzadas con dos años de anticipación”.¹²

En efecto, la producción alcanzó un promedio de 2.1 millones de barriles diarios en 1980, y la exportación 900 mil barriles.

Durante la conmemoración de la expropiación petrolera en marzo de 1980, López Portillo nuevamente modificó los planes originales de Pemex, exhortando a esta empresa para incrementar su producción de petróleo crudo hasta 2 millones 750 mil barriles diarios al final de su administración y así poder ex-

¹² *Excélsior*. México, 19 de marzo de 1978.

portar un millón y medio de barriles diarios de petróleo crudo y productos derivados.¹³

Debe decirse que la política petrolera del régimen Lópezportillista fue todo un éxito desde el punto de vista del crecimiento de las reservas probadas de hidrocarburos, de la producción y exportación de crudo, de la refinación y producción de gas natural. En ese sentido, Pemex obtuvo logros impresionantes que rebasaron con mucho sus metas originales, convirtiendo a México en un importante productor internacional.

Los siguientes datos pueden ilustrar en forma somera los logros obtenidos por Pemex: las reservas de petróleo crudo y gas equivalente se incrementaron de 11 mil millones de barriles en 1976 a 72 mil millones en 1982; la producción de petróleo crudo creció de 897 mil barriles diarios a 2.9 millones de barriles diarios y las exportaciones se incrementaron de 98 mil barriles diarios a 1.5 millones de barriles en el mismo periodo (cuadro 1).

Cuadro 1
Crecimiento de las Reservas Probadas, Producción Refinación y Exportaciones 1976-1982

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Reservas Prob. (miles de millones de barriles)	11.2	14.0	40.2	45.8	60.1	72.0	72.0
Producción de Crudo (miles de barriles diarios)	897	1 085	1 300	1 602	2 080	2 312	2 900
Producción de Refinados (miles de barriles diarios)	735	824	877	981	1 164	1 272	1 400
Exportaciones (miles de barriles diarios)	98	206	366	543	874	1 164	1 667
Crudo	95	202	365	533	828	1 098	1 500
Refinados	3	4	1	10	46	66	167

Fuente: Pemex, *Anuario Estadístico*. México, 1982; *Memoria de labores* de los años que se indican.

¹³ *Excélsior*. México, 19 de marzo de 1980.

Por otra parte, debe señalarse que el programa original de Pemex no incluía planes para exportar gas natural, pero dado que la producción de petróleo crudo está asociada con este producto, llegó un momento en que Pemex enfrentó el problema de exportar el exceso de gas producido en asociación con el petróleo. Así, a principios de 1980 se empezaron a exportar 300 millones de pies cúbicos de gas diarios a Estados Unidos.

En suma, con algunas excepciones* el programa de desarrollo petrolero del país fue un éxito. Empero, este éxito trajo consigo enormes costos económicos y sociales. En primer lugar significó un enorme endeudamiento del sector público y, en segundo, una tasa de inflación jamás registrada en el país, entre otros muchos fenómenos.

IV. Resultados de la Política Petrolera

No hay la menor duda de que el desarrollo del Sector Petrolero fue un factor fundamental que contribuyó al restablecimiento de elevadas tasas de crecimiento económico. El PIB creció alrededor de 6 por ciento anual durante el periodo 1977-1979 y 7.5 durante 1979-1982.

Al lograrse estas tasas de crecimiento económico, el petróleo contribuyó indirectamente a la creación de nuevas oportunidades de empleo de 1978 a 1981, las que se elevaron en más de 4 por ciento anual. Con ello se logró reducir por primera vez en muchos años, el desempleo y subempleo.

Con el apoyo del petróleo, también se obtuvieron elevadas tasas de inversión. Durante la administración de Echeverría, la inversión creció a un promedio de 20.5 por ciento en relación al PIB, y en los años de 1980 y 1981 ésta se elevó a más del 25 por ciento. Aún más, mientras la inversión decreció en 2.7 por ciento en 1976, ésta se incrementó en términos reales a un promedio de 17 por ciento anual de 1979 a 1981. Este logro

* La producción de petroquímicos básicos, estaba proyectada para un total de 18 millones de toneladas anuales en 1982, no obstante, sólo se produjeron 11.7 millones de toneladas, las cuales estaban constituidas por sólo cinco productos: amoníaco, azufre, anhídrido carbónico, etanol y etileno.

superó las proyecciones que se habían hecho en los planes de desarrollo, que proponían un crecimiento probable de 13.5 por ciento anual.

Por otra parte, desde 1976 hasta 1982, la participación del sector público en la inversión se incrementó hasta alcanzar alrededor del 45 por ciento, lo que quiere decir que la participación del sector privado en el total de las inversiones fue de sólo el 55 por ciento en ese lapso, muy por abajo de su nivel histórico de aproximadamente 65 por ciento.

Lo anterior parece indicar que incluso en condiciones sumamente favorables, tanto políticas como económicas, durante el gobierno de López Portillo, el sector privado permaneció indiferente a los esfuerzos de ese régimen por incrementar sus inversiones.

En cuanto a la inversión pública, es necesario destacar que de 1977 a 1981 más del 25 por ciento (alrededor de 21 mil millones de dólares) de ésta estuvo destinada al sector petrolero. Si se agregan a esta cifra las inversiones en todas las demás industrias, resulta que al sector industrial se le asignó más del 50 por ciento del total de la inversión pública.

Las sumas enormes de dinero necesarias para llevar a cabo el programa de desarrollo petrolero tuvieron algunos efectos negativos en relación a otros sectores prioritarios. Por ejemplo, la inversión pública en el sector social (durante el gobierno Lópezportillista) fue la más baja que se ha realizado en el periodo posrevolucionario, esto es, un promedio de sólo 10 por ciento anual del total de la inversión pública de 1977 a 1982, y la inversión pública asignada a la agricultura (incluyendo pesca, ganadería y silvicultura) fue de 20 por ciento en el mismo periodo, un promedio bastante bajo si se considera la importancia que tiene el sector agrícola para la economía del país.

Asimismo, se esperaba que con los recursos obtenidos por concepto de las ventas externas de petróleo, el gobierno incrementaría sus ahorros de 0.5 por ciento del PIB en 1976, a 5.5 en 1979 (acuerdo rectificado por López Portillo con el FMI), y así reducir el déficit del sector público de 9.6 por ciento del PIB, a 2.5 en el mismo lapso.

Sin embargo, el gobierno de López Portillo no logró este objetivo. Aunque el ahorro del sector público aumentó en forma

importante, los recursos generados por el petróleo fueron insuficientes para financiar todos los proyectos de inversión. Así, después de dos años en que experimentaron cierto avance los ahorros, el déficit del sector público nuevamente creció a 7.3 por ciento del PIB en 1979, hasta alcanzar el récord de 15 por ciento en 1981.

Un análisis más profundo de Petróleos Mexicanos permite apreciar con mayor claridad la precaria situación financiera del sector público. Por el lado positivo, algunos datos indican que el petróleo fue un factor importante que contribuyó al crecimiento del ahorro de este sector. La participación de Pemex en los ingresos del gobierno se duplicó, ya que éstos fueron de 15.5 por ciento con respecto al PIB en 1976, para alcanzar el 30.5 en 1981.

En el mismo sentido, la participación de Pemex en el total de los impuestos del gobierno federal se incrementó de 5.0 por ciento en 1976, a 26.3 en 1981, alcanzando un crecimiento de más de 500 por ciento. En esa condición Petróleos Mexicanos se convertía en el principal contribuyente de impuestos en México, en la medida que aumentaban sus ventas petroleras tanto externas como internas. La empresa pagó un total de 19 700 millones de pesos en 1976 y 326 800 en 1982. Estos son los aspectos positivos del petróleo con respecto al estado que guardaban las finanzas del sector público en el sexenio pasado.

En general, la contribución de Pemex a la economía del país fue de gran importancia. La revisión de algunas cifras lo confirman. Por ejemplo, la participación de la industria petrolera en el PIB se incrementó de 2.3 por ciento en 1976 a 5.3 en 1981 (a precios de 1970); en el total de la formación de capital pasó de 7.9 a 15.6 por ciento; en el total de la inversión pública creció de 19.5 a 34.7 por ciento en el mismo periodo. Además, la participación del petróleo en las exportaciones totales se incrementó de 13.5 por ciento en 1976, a 78 por ciento en 1982.

Cuadro 2
Participación de Pemex en la Economía Nacional
1976-1982

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Participación en el PIB (precios de 1970)	2.3	3.2	3.3	4.0	6.6	6.3	-
Participación en el total de la formación de capital	7.9	9.7	13.3	13.0	11.6	15.6	-
Participación en el total de la Inversión Pública	19.5	23.6	28.9	29.0	26.8	34.7	-
Participación en los ingresos del sector público	15.5	16.0	18.9	24.4	31.3	30.5	-
Participación en los impuestos del gobierno	5.0	8.3	9.7	12.1	25.0	26.3	-
Participación en el gasto del Sector Público	14.9	18.9	20.6	21.2	31.0	40.9	-
Participación en las exportaciones totales	13.5	24.8	29.7	33.0	67.3	75.0	78.0
Participación en las importaciones totales	12.9	13.1	17.0	8.6	9.2	8.0	9.6
Participación en la deuda externa del Sector Público	11.3	13.3	16.5	19.6	22.5	29.2	27.5

Fuente: SPP. *La Industria Petrolera en México*. México, 1983; Pemex, *Memoria de labores*; Miguel de la Madrid Hurtado, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Tercer Informe de Gobierno*. 1985, Anexo, *Política Económica*.

Sin embargo, el examen de otros indicadores permiten apreciar la otra cara de la moneda. Veamos: "en 1981 los gastos de Pemex de 35 mil millones de dólares, representaron el 41 por ciento del total de los gastos del sector público, y más de tres veces el total de sus pagos por concepto de impuestos [...] en este año, los gastos corrientes de Pemex más el servicio de su deuda (externa e interna) fueron equivalentes al total de ingresos por concepto de exportaciones de 14 600 millones de dólares".¹⁴

De acuerdo al cuadro 2 la participación de Pemex en el gasto del sector público fue de 14.9 por ciento y alcanzó el 40.9 por ciento en 1981, lo que viene a reafirmar la aseveración anterior.

Recuérdese que, por otra parte, el presupuesto de egresos de 1980, ascendió a un billón 683 412 millones de pesos, de los cuales al sector industrial se destinaron 521 156 millones de pesos, de éstos a Petróleos Mexicanos se asignaron 399 589

¹⁴ Székely, *op. cit.*, pp. 121-122.

millones de pesos, es decir, el 77 por ciento de toda la inversión destinada a ese sector. Respecto a este hecho, un grupo de estudio comentaba que "[...] gran parte del gasto estatal se destina al petróleo y es probable que a la fecha (septiembre de 1980), la actividad petrolera absorba más del 45 por ciento de la inversión pública y los gastos de Pemex representen, a su vez, alrededor del 48 por ciento del presupuesto de egresos del gobierno federal".¹⁵

En el mismo sentido, la participación de Pemex en la deuda externa del sector público fue de 11.3 por ciento en 1976, y ascendió al 29.2 en 1981, equivalente a 15 477 millones de dólares; aunque bajó esta proporción en 1982 (representó el 27.5 por ciento de la deuda pública en este año), debido a que, por una parte, se canalizaron menos recursos del exterior a la industria petrolera, y por otra parte, la deuda del sector público tuvo un crecimiento mayor que el de la empresa paraestatal.

Por lo anterior se puede concluir que la contribución positiva de Pemex al incremento en los ahorros del sector público fue eclipsada por su creciente demanda de recursos financieros, pues el programa de desarrollo petrolero requirió de enormes gastos de capital, los que tuvieron que ser financiados no sólo a costa del erario federal, sino que se recurrió al endeudamiento tanto interno como externo, tema central del presente trabajo, como enseguida veremos.

V. El problema financiero y la deuda externa de Pemex

Para tener una visión más clara del proceso del endeudamiento de Pemex, conviene abrir el estudio en doble vertiente: la primera para analizar el estado financiero de la empresa durante el sexenio Lópezportillista, y la segunda, para conocer la dinámica de su endeudamiento, provocado por las enormes necesidades de inversión, merced a su programa expansionista.

a) *El problema financiero*

Dicho de manera directa, Pemex obtiene sus ingresos de la venta interna e internacional de sus productos. Como alguna vez lo declarara Jorge Díaz Serrano, "en el caso de Pemex no se puede hablar propiamente de valor de producción, sino de lo que ingresa como resultado de sus operaciones o sea, el valor de sus ventas".¹⁶ Otro renglón de los ingresos aunque menos importante, es el de operaciones ajenas que realiza y que se refieren a transferencias e inventarios.

En 1977 las ventas fueron de 3 050 millones de dólares (2 200 millones de dólares de ventas internas y 850 millones de dólares de exportaciones); en 1981 alcanzaron los 18 970 millones de dólares (4 400 millones de dólares de ventas internas y 14 570 de exportaciones) y en 1982 se vendieron 18 800 millones de dólares (2 840 millones de dólares de ventas nacionales y 15 960 de exportaciones), por lo que el total de sus ingresos en este año sumaron 19 150 millones de dólares, incluyendo transferencias del gobierno e inventarios.

Como se podrá observar en el cuadro 3, los ingresos de Pemex en dólares prácticamente fueron iguales en 1981 y en 1982. También se puede observar que mientras las ventas internas representaron el 23 por ciento de las ventas totales en 1981, en 1982 representaron sólo el 14.8; por el contrario el valor de las exportaciones representaron el 76.4 y el 83.4 por ciento, respectivamente. Lo que quiere decir que a pesar de que aumentó en volumen el consumo nacional en términos de dólares cayó al nivel de 1978.

Debe hacerse notar que los ingresos de Pemex por concepto de ventas se incrementaron en forma vertiginosa, tanto en el mercado interno como en el internacional, el total de éstas fue de 3 050 millones de dólares en 1977 hasta alcanzar los 18 970 millones de dólares en 1981 con un crecimiento de 522 por ciento en ese lapso. Sin embargo, los ingresos obtenidos por la empresa paraestatal fueron eclipsados por sus egresos como se verá enseguida.

¹⁵ *Excélsior*. México, 18 de septiembre de 1980.

¹⁶ *Excélsior*. México, 19 de marzo de 1978.

Cuadro 3
Las finanzas de Pemex
1977-1982
Miles de millones de dólares

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Ingresos	3.64	5.04	8.90	15.58	19.07	19.15
Ventas internas	2.20	2.65	3.18	4.11	4.40	2.84
Exportaciones	0.85	1.93	4.42	9.81	14.57	15.96
Otros (transferencias) del gobierno e inventarios	0.59	0.46	0.49	1.66	0.10	0.35
Egresos	4.86	7.30	11.36	21.35	34.84	33.93
Gastos corrientes	1.48	1.94	2.91	4.34	5.41	3.49
Gastos de inversión	1.54	3.06	3.66	5.25	9.34	5.50
Impuestos	0.83	1.19	2.06	7.00	9.72	11.70
Servicio de la deuda (externa e interna)	0.81	0.81	2.45	4.36	9.14	12.45
Otros	0.20	0.29	0.28	0.40	1.23	0.79
Financiamiento*	1.22	2.26	3.27	5.77	15.77	14.78

Fuente: Pemex, *Memorias de Labores*; *Anuario Estadístico*, 1982.

Nota: El tipo de cambio utilizado es el siguiente: 1977 y 1978, 22.7 pesos por un dólar; 1979, 22.8; 1980 23.2; 1981, 24.7 y 1982, 57.4 (promedio anual).

* Diferencia entre Ingresos y Egresos.

Los egresos totales de Pemex han venido creciendo a través del tiempo, en proporción directa al desarrollo de la industria petrolera y a la elevación de sus ingresos. Para efectos de análisis los egresos de la paraestatal se pueden dividir en: 1) gastos corrientes o de operación; 2) gastos de inversión; 3) impuestos; 4) servicio de la deuda y, 5) otros (operaciones ajenas).

- 1) Los gastos corrientes o de operación corresponden a pagos de sueldos y salarios normales y extraordinarios, a la adquisición de materiales y a otros gastos de operación. Su total se ha venido incrementando de manera continua, pues en 1977 fue de 1 480 millones de dólares; en 1981 alcanzó los 5 410 millones de dólares, representando en este último año el 15.5 por ciento del total de los egresos, y en 1982 descendió a 3 490 millones de dólares que representaron el 10.3 por ciento de los egresos.
- 2) La causa principal del creciente endeudamiento externo de Pemex radica en la necesidad que ha tenido de financiar sus programas de inversión. Se trata de un problema que prácticamente nació con la industria petrolera y ha venido creciendo con ella. Es decir, desde el principio de su vida como empresa nacionalizada, Pemex ha tenido la obligación de realizar cada vez mayores inversiones y el problema de conseguir, aplicar y recuperar los recursos financieros para ese fin.

La necesidad ininterrumpida que tiene el organismo de realizar dichas inversiones, radica en su enorme responsabilidad que se le ha asignado como sostén básico del desarrollo económico nacional.

Sin embargo, para cumplir con su papel de motor del crecimiento económico del país la empresa se ha visto en la imperiosa necesidad de realizar mayores exploraciones, hacer más perforaciones, aumentar su capacidad de refinación, construir más oleoductos y gasoductos, aumentar su capacidad de almacenaje y distribución, etcétera, lo que ha implicado necesariamente en este proceso de expansión dedicar un mayor volumen de recursos financieros a sus gastos de inversión. En estas condiciones,

el crecimiento inusitado del programa de inversiones de Pemex ha sido quizá mayor al de cualquier empresa del mundo.

Como se apuntaba en otra parte del trabajo, el programa de inversiones de Pemex para el sexenio 1977-1982, sería de 310 mil millones de pesos, distribuidos proporcionalmente entre los sectores de la empresa en el porcentaje siguiente: exploración, 8; explotación, 46; refinación, 15; petroquímica, 17; distribución y transporte, 13 y varios 1.

Sin embargo, las inversiones proyectadas para ese periodo casi se triplicaron, alcanzando un total de 825 166 millones de pesos, equivalente a 28 350 millones de dólares, casi la mitad de la deuda pública externa en 1982 (58 874 millones de dólares). Sólo en 1981 y en 1982 se dedicaron a la inversión 230 698 y 284 800 millones de pesos, respectivamente.

En el cuadro 3 se puede apreciar, que entre los egresos del organismo, los gastos de inversión representaron el 31.7 por ciento en 1977; el 42, en 1978 y el 32.2 por ciento en 1979. A partir de 1980, estos gastos disminuyeron su proporción entre los gastos totales, debido a que su lugar predominante lo vinieron a ocupar, en primer lugar, los impuestos y, en segundo, el servicio de la deuda.

En otros términos, mientras en 1977, Petróleos Mexicanos destinó a gastos de inversión 1 540 millones de dólares, en 1981 dedicó la enorme suma de 9 340 millones de dólares. Dos fenómenos vinieron a terminar con ese ritmo impresionante de inversión en 1982: la crisis financiera del país y la baja de los precios del petróleo en el mercado internacional.

Las inversiones realizadas por la paraestatal durante el periodo de referencia, rebasaron el ámbito nacional, ya que éstas se extendieron al terreno internacional; la compra de una parte de las acciones de Petronor en España, es un ejemplo de ello. En junio de 1980 Pemex pagó 40 millones de dólares por la compra del 33 por ciento de las acciones de la refinería vasca Petronor, con lo que se

convirtió en el socio mayoritario de esta empresa.¹⁷ Con la adquisición del 33 por ciento de las acciones de Petronor, Pemex entraba directamente a los mercados europeos para la venta de sus productos refinados.

En octubre de 1980, el director general de Pemex, Jorge Díaz Serrano, declaraba que esta empresa invertiría en el periodo de 1981-1982 más de 147 mil millones de pesos, que representaban una cifra muy cercana a la que el organismo había erogado en los últimos cuatro años.¹⁸ No obstante, su estimación quedó totalmente fuera de la realidad, pues en esos dos años, como ya se ha visto, se destinaron a gastos de inversión la enorme suma de 515 498 millones de pesos.

Por todo lo anterior se puede concluir que el programa de desarrollo petrolero fue el proyecto que requirió de mayores gastos de capital, pues la industria petrolera absorbió un volumen impresionante de inversiones en el periodo 1977-1982 rebasando los 800 mil millones de pesos, equivalente a 28 350 millones de dólares.

- 3) Dentro de los gastos totales de Pemex merece mención especial su aportación al fisco, hecho que convierte a esta empresa en el primer contribuyente del país. En 1977, por ejemplo, pagó por concepto de impuestos al gobierno federal la suma de 830 millones de dólares (19 800 millones de pesos); en 1981, 9 720 millones de dólares (244 200 millones de pesos) y en 1982 ascendió el pago de impuestos a la suma de 11 700 millones de dólares (672 mil millones de pesos). Véase como, a medida que iban aumentando los ingresos de Pemex por concepto de la venta de sus productos petroleros sobre todo en el mercado internacional, la contribución de esta empresa al fisco fue cada vez mayor.
- 4) Un renglón de gran significación para las finanzas de Pemex (y para la economía del país) lo constituye el pago del servicio de su deuda, tanto interna como externa, el que ha ido acompañado de un proceso deficitario cada

¹⁷ *Excélsior*. México, 13 de julio de 1980.

¹⁸ *Excélsior*. México, 22 de octubre de 1980.

vez mayor de la paraestatal, a la par que ha provocado una explotación más intensiva de los recursos petroleros. El servicio de la deuda del organismo se ha elevado de tal forma que en 1977 sólo representaba la suma de 810 millones de dólares (18 387 millones de pesos); en 1981 llegó a los 9 140 millones de dólares (225 758 millones de pesos) y en 1982 alcanzó la enorme suma de 12 450 millones de dólares, más de 700 000 millones de pesos (todos los datos anteriores están consignados en el cuadro 3).

En otros términos, el servicio de la deuda de Pemex representó en 1977 el 22.2 por ciento de sus ingresos y el 16.7 de sus egresos; en 1981 el 48 y 26 por ciento; y en 1982, el 65 y 36.5 por ciento de esos renglones.

Respecto al servicio de la deuda total acumulada del organismo en 1982, cabe hacer la siguiente aclaración. De acuerdo con la Memoria de Labores de este año, "se pagaron 564 700 millones de pesos (9 830 millones de dólares) de amortización de créditos contraídos con instituciones de crédito en este periodo y en los anteriores. En esta cifra —señala el documento—, al igual que en el financiamiento bruto, se incluyen operaciones virtuales con cambio de acreditante, que no representaron movimientos de efectivo".¹⁹

En el mismo año, "el pago de intereses fue de 150 700 millones de pesos (2 620 millones de dólares), correspondiendo 81 100 a intereses capitalizables y 69 600 a gastos normales de operación como consecuencia de créditos revolventes y operaciones de cartera".²⁰ La suma de ambos renglones representó para la institución un egreso de 715 400 millones de pesos (12 450 millones de dólares).

- 5) En cuanto al renglón "otros" (operaciones ajenas), en 1977 la empresa gastó 200 millones de dólares (4 540 millones de pesos); en 1981, 1 230 (30 391 millones de pesos) y en 1982, 790 millones de dólares (45 100 millones de pesos), ello quiere decir que todos los gastos o

¹⁹ Pemex, *Memoria de Labores*. México, 1982.

²⁰ Pemex, *Memoria de Labores*. México, 1982.

egresos de Pemex se han incrementado en términos de pesos, aunque algunos con mayor celeridad que otros.

El análisis del estado de ingresos y egresos de Petróleos Mexicanos muestra la necesidad de financiamiento externo de manera exponencial. En 1977, el total de sus ingresos fue de 3 640 millones de dólares (82 628 millones de pesos) y sus egresos de 4 860 millones de dólares (110 322 millones de pesos), por lo que tuvo un déficit de 1 220 millones de dólares (27 694 millones de pesos), el cual fue cubierto con financiamiento interno y externo (ver cuadro 3).

Asimismo, en 1981, sus ingresos ascendieron a 19 070 millones de dólares (471 029 millones de pesos), pero sus egresos alcanzaron la impresionante suma de 34 840 millones de dólares (860 548 millones de pesos), el resultado de este año fue el déficit más grande de la historia de la empresa, alcanzando los 15 770 millones de dólares, o sea, 389 519 millones de pesos.

Por último, en 1982 los ingresos del organismo prácticamente se estabilizaron con respecto a los de 1981 en términos de dólares, los cuales fueron de 19 150 millones de dólares (un billón 99 210 millones de pesos), contra sus egresos (que disminuyeron también en términos de dólares), los que sumaron 33 930 millones de dólares (un billón 947 582 millones de pesos), la diferencia que resultó en este ejercicio fue un déficit de 14 780 millones de dólares, equivalente a la estratosférica cantidad de 848 372 millones de pesos.

Como se podrá apreciar en el cuadro 3 (base de este análisis), en 1982, el servicio de la deuda se disparó hasta llegar a los 12 450 millones de dólares, esto es, 714 630 millones de pesos, el cual ha provocado una espiral deficitaria del organismo de graves consecuencias, tanto para las finanzas del sector público como para la economía del país.

b) *El financiamiento y la deuda externa de Pemex*

El proceso de expansión seguido por Petróleos Mexicanos ha requerido de la movilización de una gran cantidad de recursos que, la mayoría de las veces, no se encontraban dentro del

propio país, por lo que ha tenido que recurrir al endeudamiento externo para cubrir sus exigencias de financiamiento.

Lo anterior no deja de ser importante, pero lo fundamental radica en que, aunque los ingresos de la empresa paraestatal han sido crecientes, también han sido insuficientes para cubrir sus egresos totales, ya que éstos han tendido a crecer más aceleradamente que aquéllos. Esta tendencia surge en primer lugar, por la pesada carga que significa el pago del servicio de su deuda; en segundo, por el papel que ha jugado como puntal de las finanzas del sector público, y en tercer lugar, por el aumento de sus gastos corrientes, los que en 1977 representaron más del 30 por ciento respecto de sus gastos totales, aunque a partir de ese año han disminuido debido al mayor peso que han adquirido, el servicio de la deuda, los impuestos al gobierno federal y los gastos de inversión. El hecho de que los gastos corrientes de la empresa tiendan a disminuir con relación a los gastos totales, no significa que los primeros hayan descendido en términos de pesos, sino por el contrario han crecido en forma bastante significativa. Así por ejemplo, en 1977, los gastos corrientes representaron el 30.4 por ciento de los gastos totales o sea 33 596 millones de pesos y, en 1982, el 10.3 por ciento equivalente a 200 466 millones de pesos.

En suma, la tendencia creciente de los egresos o gastos totales de Petróleos Mexicanos ha provocado un déficit también creciente de las finanzas de la institución, el que ha tenido que ser financiado con recursos del exterior. En otras palabras, el desequilibrio entre los ingresos y los egresos de la empresa petrolera, ha obligado a ésta a recurrir al financiamiento externo para cubrir su déficit cada vez mayor. Este es consecuencia del papel asignado al petróleo en el desarrollo económico y social del país y de la política económica impuesta durante el gobierno de López Portillo.

Ahora bien, dado que el endeudamiento externo de Pemex adquirió una importancia creciente en el sexenio pasado, es interesante analizar su estructura y condiciones de pago para así poder tener una visión más clara de las implicaciones que ha tenido para el país. Pero antes de pasar a analizar las características de la deuda externa de esa institución, es necesario

situar dicho fenómeno en el contexto de la deuda externa del sector público.

La política petrolera implantada por el gobierno de López Portillo tenía como uno de sus objetivos reducir la dependencia excesiva de México al crédito externo. Sin embargo, el gobierno fracasó en alcanzar este objetivo debido a que el programa de desarrollo petrolero requería de grandes importaciones de maquinaria compleja, de tecnología y de servicios especializados. Además de políticas inadecuadas que afectaron al sector externo de la economía, como el mantenimiento de una tasa de cambio sobrevaluada, excesivo proteccionismo de los productos nacionales, etcétera, lo que hizo de las mercancías locales menos competitivas en el mercado exterior. Esto provocó un déficit mayor en la balanza de pagos de México que hubo de ser financiado con recursos externos.

En estas condiciones, el petróleo se convirtió en una arma de negociación, en un aval, para financiar el desarrollo mismo de la industria petrolera y paralelamente el desarrollo del país. Así, a partir de 1977, el petróleo fue utilizado como aval para obtener un monto abrumador de créditos del exterior, créditos que han hipotecado no sólo la enorme riqueza petrolera, sino el futuro del país.

El crecimiento de la deuda externa del sector público es impresionante, pues a pesar del éxito del desarrollo petrolero, el objetivo del gobierno de disminuir la dependencia de México del crédito externo no se logró. Por ejemplo, la deuda externa del sector público en 1976, era de 19 600 millones de dólares, para alcanzar la enorme suma de 52 961 millones de dólares en 1981, con un crecimiento del 170 por ciento. "En este año —de acuerdo al Banco de México—, el gobierno contrató deuda externa neta por cerca de 20 mil millones de dólares, monto superior al total de los recursos utilizados en los 6 años anteriores. De los 20 mil millones contratados en ese año, más de la mitad fueron de corto plazo".²¹

²¹ Banco de México. Informe Anual. 1983.

Cuadro 4
La Deuda Externa del Sector Público y de Pemex
1976-1982
(Millones de dólares)

Concepto	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Crecimiento Promedio 1977-1982 %
1) Deuda del Sector Público	19 600	22 912	26 264	29 757	33 813	52 961 ^b	58 874	131.1
A plazo de un año o más	15 923	20 185	25 027	28 315	32 322	42 207	49 549	-
A plazo menor de un año	3 677	2 727	1 237	1 442	1 491	10 754	9 325	-
2) Deuda de Pemex	2 221	3 038	4 322	5 802	7 624	15 477	15 717	409.4
A plazo de un año o más	1 827	2 951	4 322	5 802	7 467	11 414	12 558	-
A plazo menor de un año	394	87	-	-	157	4 063	3 159	-
% de la deuda de Pemex respecto a la deuda del sector público 2/1 x 100	11.3	13.3	16.5	19.5	22.5	29.2	26.7	-
Crecimiento de la Deuda Pública %	-	17.0	14.6	13.3	13.6	56.6	11.2	-
Crecimiento de la Deuda de Pemex %	-	36.8	42.3	34.2	31.4	103.0	1.6	-

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado, *Tercer Informe de Gobierno*, 1985. Anexo, *Política Económica*.

^a Saldo al final de cada período.

^b Incluye 875 millones de dólares por concepto de variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.

En efecto, como se puede apreciar en el cuadro 4, la deuda externa neta contratada en 1981, a plazo menor de un año por el sector público, alcanzó la cantidad de 10 754 millones de dólares y en 1982 los 9 325 millones de dólares.

Todavía en su cuarto informe de gobierno el presidente López Portillo con bastante optimismo señalaba: "el incremento de la deuda externa es de alrededor de 3 mil millones de dólares promedio durante los últimos tres años; pero al mejorar nuestra capacidad de pago, mejoraremos la de negociación y en consecuencia las condiciones del endeudamiento exterior: el plazo menor de un año no rebasó el 5 por ciento del total, que hace cinco años era cuatro veces mayor en términos relativos".²²

Efectivamente, hasta 1980 las autoridades financieras mexicanas habían obtenido grandes logros en términos de negociación de la deuda externa del sector público. En 1976 alrededor del 18 por ciento del total era contratada a corto plazo, y en 1980 solamente el 4.4 por ciento. Respecto a los créditos obtenidos a largo plazo, México logró negociar algunas de las tasas de interés más bajas otorgadas por instituciones crediticias a naciones en desarrollo. Sin embargo, un año después las condiciones fueron totalmente adversas como ya se apuntó anteriormente.

A partir de 1980, la situación comenzó a deteriorarse en forma dramática. Por una parte como resultado de la excesiva oferta de petróleo en el mercado mundial que declinó los precios del crudo, lo cual ocasionó el ingreso al país de menor cantidad de divisas que lo planeado para 1981; por esta razón el gobierno hubo de recurrir al endeudamiento externo para cubrir el déficit en la balanza de pagos.

Por otra parte, las tasas de interés internacionales se incrementaron del 5.7 por ciento en 1977, al 17 en 1980. Esto quiere decir que los préstamos se volvieron más escasos y caros. Ambos hechos contribuyeron (en 1981) a que se incrementara la deuda externa neta del sector público en más de 20 mil millones de dólares y que más del 50 por ciento de ella fuera contratada a corto plazo en ese año.

²² José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *IV Informe de Gobierno*, Excélsior, 2 de septiembre de 1980

La deuda pública contratada en estas condiciones, implicaba grandes riesgos, tanto económicos como políticos, debido a que de esta manera se estrechaba aún más la dependencia respecto de los créditos del exterior. También implicaba presiones muy significativas y una de ellas era la de intensificar los planes de explotación petrolera, adelantando en dos años los proyectos de extracción de crudo. Por ejemplo, para 1982 se había programado una producción de 2.24 millones de barriles diarios y esta producción se logró en 1980.

Por otra parte, la característica principal de la deuda pública externa fue su creciente privatización, la que se tradujo en un endurecimiento de las condiciones financieras y concomitantemente en una elevación muy sensible del peso del servicio de esa deuda.

Las características, condiciones y tendencias de la deuda externa del sector público, tiene una gran semejanza con la deuda externa de Pemex, por ello, se ha querido hacer alguna referencia respecto a la primera. Sin embargo, parece ser que la segunda, es decir, la deuda de Pemex influyó de manera determinante en el crecimiento de la deuda del sector público.

El análisis de la estructura tanto de la deuda pública externa como de la deuda de Pemex, exhibe una clara interdependencia entre ambas. Así, mientras en 1977 el sector público tuvo un endeudamiento neto de 3 312 millones de dólares, el endeudamiento de Pemex fue de 817 millones de dólares, con un crecimiento de 17.0 por ciento el primero y 36.8 el segundo, respecto a 1976.

El hecho más notable sucedió en 1981, cuando el sector público contrajo una deuda neta de 20 mil millones de dólares como ya se vio, de la cual Pemex participó con el 41 por ciento, o el equivalente a 7 833 millones de dólares (cuadro 4).

En el cuadro 4 destacan también varios hechos y tendencias a las que no se ha hecho referencia:

- a) La gran importancia de la deuda externa de Pemex respecto de la deuda externa del sector público: en 1977 la primera representó el 13.3 por ciento de la deuda pública externa y en 1981 más del 29 por ciento.

- b) El significativo incremento de ambas deudas, y sobre todo la diferencia en su ritmo de crecimiento. Por ejemplo, de 1977 a 1981 la deuda pública externa creció en 131.1 por ciento, en tanto que la deuda de Pemex se incrementó en 409.4 por ciento.
- c) El plazo de contratación de ambas deudas ha tenido una gran similitud. En 1976, la deuda pública contratada a largo plazo fue de 15 923 millones de dólares (82.2 por ciento de la total) y la de corto plazo 3 677 (18.8 por ciento), en tanto que la contratación de la deuda externa de Pemex en el mismo año fue como sigue: 1 827 millones de dólares la de largo plazo (82.3 por ciento del total de la deuda externa del organismo) y 394 millones de dólares la de corto plazo (17.7 por ciento).

Todo lo cual nos sugiere que de manera por demás extraña, sólo el sector público mexicano se empeñaba en negar la petrolización de la economía nacional.

A partir de 1977 tanto la deuda pública como la de Pemex observaron una disminución en la contratación de corto plazo. Sin embargo, en 1981 nuevamente las dos deudas experimentaron un enorme crecimiento a este plazo. La contratación de la deuda del sector público a plazo menor de un año ascendió a 10 754 millones de dólares (20.0 por ciento de la deuda externa del sector) y la de Pemex 4 063 millones de dólares (23.3 por ciento de la deuda externa de la empresa).

El promedio anual de crecimiento de la deuda externa del sector público en el sexenio 1977-1982 fue de 21.85 por ciento y la de Pemex alcanzó el 68.23 por ciento.

Del análisis anterior se puede concluir que el endeudamiento externo de Pemex ha sido determinante en el endeudamiento del sector público, por lo que la empresa paraestatal se convirtió en una pesada carga para las finanzas públicas.

Por otro lado, del estudio de las finanzas de Petróleos Mexicanos realizado en el apartado anterior, se concluye que si bien los ingresos de la empresa han experimentado un crecimiento impresionante, han sido insuficientes para cubrir sus egresos que han venido creciendo en forma continua debido,

sobre todo, a sus enormes gastos de inversión y por el pago del servicio de su deuda.

VI. Conclusión

El petróleo tuvo una importancia fundamental para la economía mexicana entre finales de los setenta y principios de los ochenta. Del análisis de la información sobre este sector se desprenden varias líneas de investigación que demuestran que sin cambiar la política petrolera, es poco probable que México hubiera conseguido los financiamientos necesarios para continuar con su modelo de crecimiento; por ello, la decisión tomada en 1976 por el gobierno de López Portillo, de cambiar la política petrolera tradicional, estaba encaminada en primer lugar a solucionar los problemas económicos encontrados por su administración. El resultado de este cambio de estrategia ayudó al gobierno a restablecer el prestigio crediticio de México lo que le permitió continuar obteniendo financiamiento externo.

Por lo anterior, el gobierno convirtió al petróleo, en forma gradual, en la piedra angular de su estrategia de crecimiento económico. Después de 1976, el petróleo jugó un papel muy importante: el de fuente de financiamiento principal del crecimiento, a través de la generación de divisas por concepto de la venta de sus productos en el mercado internacional.

La política petrolera ejecutada durante el sexenio Lópezportillista fue un éxito desde el punto de vista del crecimiento de las reservas probadas de hidrocarburos, la producción, la refinación, la exportación de petróleo crudo y la producción de gas natural. Efectivamente, Pemex obtuvo logros que fueron más allá de lo que se esperaba al principio del sexenio. Sin embargo, este éxito significó enormes costos económicos y sociales.

Del lado positivo, el petróleo contribuyó al logro de algunas de las siguientes metas establecidas en el proyecto económico del gobierno: restablecimiento de elevadas tasas de crecimiento económico y del empleo; incremento en la formación de capital e incremento de la inversión pública; fortalecimiento de las finanzas públicas a través de la aportación de mayores impuestos al sector público y una mayor contribución de impuestos

al gobierno federal; así como una mayor participación de las exportaciones totales de bienes.

Sin embargo, por el lado negativo, el petróleo contribuyó al aumento de los gastos del sector público y del gobierno federal, a un incremento en las importaciones de bienes y servicios y al incremento sustancial de la deuda externa del sector público, entre otros aspectos.

El resultado del balance entre los aspectos positivos y negativos no es equitativo, como parece ser a simple vista, sino por el contrario provocó un desequilibrio tanto en la economía nacional, como en las finanzas del sector público. En el primer caso, la economía mexicana se convirtió en una economía petrolizada y en el segundo, la contribución positiva de la industria del petróleo a las finanzas del sector público fue eclipsada por la creciente demanda de recursos financieros ejercidos por Petróleos Mexicanos. El resultado de todo ello fue un creciente endeudamiento externo tanto del sector público como de la empresa paraestatal.