

Lej: 163



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA
ENERGÉTICA MEXICANA
(1977 - 1981)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A :

ENRIQUE GERARDO QUINTANA LOPEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. LA CRISIS DE 1976 Y LA ESTRATEGIA PARA SALIR DE ELLA. .	5
- Elementos para la explicación de la Crisis de 1976 en México. .	5
- Interpretación de la Crisis, hecha por la nueva administración..	18
- La Estrategia General	23
- Ubicación de la Política Energética en la Estrategia General . .	28
CAPITULO II. LOS EFECTOS MACROECONOMICOS DE LA POLITICA PETROLERA .	31
- Petróleo y Sector Externo	33
- Petróleo y Finanzas Públicas	42
- Petróleo e Industria	48
- Petróleo y Política	55
CAPITULO III. EL PROGRAMA DE ENERGIA.	60
- El Programa de Energía: Su consistencia interna	61
- Análisis de Consistencia del Programa de Energía con el Plan Na- cional de Desarrollo Industrial	75
- El Programa de Energía y el Plan Global de Desarrollo	79
- Discusión sobre el contenido del Programa de Energía respecto al petróleo	82
CAPITULO IV. ANALISIS DE LA POLITICA PETROLERA.	88
- Reseña del Sector Petrolero	88
- Aspectos Relevantes para la Discusión de la Política Petrolera	100
- La Cuestión del Gasoducto	101
- La Estrategia de Crecientes Exportaciones	104
- La Fijación del Tope a las Exportaciones	107
- Las Relaciones de México con EU y la OPEP	108
- La Política de Precios Internos de los Hidrocarburos y la Situa- ción Financiera de PEMEX	118

CAPITULO V. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS	125
- Los Eventos de 1982	125
- Perspectivas de la Política Petrolera	129
- Propuestas de Política Petrolera.	143
NOTAS	156
BIBLIOGRAFIA	162

INTRODUCCION.

No hay investigación más apasionante que la que trata de aquello que nos está afectando directamente, de lo que está presente en las discusiones, tanto en los medios académicos como políticos. Un tema así, en los últimos años, ha sido sin duda el del petróleo.

No debe resultar extraño que de unos años a la fecha hayan proliferado libros, ensayos, artículos, foros sobre el petróleo en México, y que, quienes nos formamos profesionalmente en dicho ambiente nos hayamos interesado en la temática energética, y petrolera en particular.

Al emprender una investigación sobre un tema tan vivo y que tantas veces ha sido tratado se corren riesgos. Se arriesga uno a repetir lo dicho ya, esté uno enterado de ello o no. Pero un tema así también ofrece oportunidades. Da la posibilidad de adquirir los conocimientos y habilidades que permiten acercarnos al acontecer económico y político de nuestros días. En el caso más feliz nos permite generar ideas que hagan luz respecto a un tan nombrado pero no esclarecido tema.

El propósito del presente trabajo es doble. De un lado, el servir a quien lo realizó en su proceso de formación como profesional de la economía. Del otro, intentar poner al menos un granito de arena en el proceso de entender lo que a la economía del país le ocurrió en los últimos años.

Introduciré a la tesis planteando cuáles son las ideas centrales del trabajo y cuál fue la forma en que se desarrollaron.

La tesis que permea al conjunto del trabajo es que la estrategia petrolera que fue el eje de la política económica de la administración de José López Portillo (JLP) fracasó debido a inconsecuencias en su formulación. La estrategia implícita en la política petrolera y explícita en planes y programas gubernamentales fue inconsecuente con los principios que la sustentaban. Ello permitió que defectos e incongruencias se impusieran a sus posibles bondades. La razón de esta inconsecuencia está en la falta de voluntad política para asumir como tarea prioritaria del Estado mantener el funcionamiento sano del aparato productivo de la nación. El 'yo acuso' del 10. de septiembre de 1982 fue el reconocimiento tardío de que el gobierno había fallado en dicha tarea.

A juicio de quien esto escribe, el problema no estuvo esencialmente en la política petrolera en sí misma sino en la ausencia de otro conjunto de políticas que garantizaran el éxito de la estrategia de la cual era eje.

De indiscutible importancia han sido también los eventos de la economía mundial, no sólo por los negativos efectos que han causado al país, sino porque nos han mostrado que una de las principales fallas de los planes de la anterior administración fue la previsión inadecuada; la falta de una previsión correcta de los eventos de la economía internacional, y consecuentemente, la ausencia de medidas que pudie-

ran defender al país de los efectos que ellos causarían.

Inconsecuencias políticas y errores en la planeación llevaron al precipicio a la política económica centrada en el petróleo.

Enfrentar la crisis presente exige volver a usar el petróleo, pero sin cometer las fallas de los pasados años. Los recursos provenientes de las exportaciones petroleras no deben usarse para el pago del servicio de la deuda externa. La crisis financiera exige enfrentar valientemente este problema, si es menester, llegando incluso a la suspensión unilateral de los pagos, no importa qué políticas nacionales erróneas hayan contribuido a que la deuda creciera estratosféricamente. El compromiso no debe ser con el pasado, sino con el presente y futuro; no con las deudas, sino con el desarrollo de la nación. Sólo así se podrán liberar los recursos petroleros para usarlos inteligentemente en la solución de los problemas que han conducido a la crisis.

La argumentación de la tesis comienza planteando un diagnóstico de la crisis de 76 con el propósito de situar la estrategia formulada por la administración de JLP, y dentro de ella, ubicar la política petrolera. Continúa analizando en el siguiente capítulo los principales efectos de la política petrolera sobre los grandes problemas de la economía nacional. Este es el principal capítulo del balance. El tercer capítulo indaga en los Programas -especialmente el Programa de Energía- que sustentan la estrategia analizada, y hace un recuento de sus virtudes y defectos. En el cuarto capítulo, sobre la política petrolera en sí, se ententa que el lector tenga tanto la referencia

de los números como la de los eventos políticos que enmarcaron el desarrollo de la política petrolera. En el último capítulo se intenta, a partir de un recuento de lo ocurrido en 1982, observar cuáles son las perspectivas que se le ofrecen a la política petrolera nacional; el trabajo culmina con el planteamiento de algunas propuestas para la política petrolera del país.

CAPITULO I : LA CRISIS DE 1976 Y LA ESTRATEGIA PARA SALIR DE ELLA.**Elementos para la explicación de la crisis de 1976 en México.**

Considero de importancia esencial la comprensión de la situación del país al momento de iniciarse la administración de José López Portillo (JLP) para poder reconocer verdaderamente el sentido de la política económica que se instrumentó.

La política económica, en sentido inmediato, es resultado de la decisión de los gobernantes, es decir, es resultado de sus intereses, intenciones y conocimientos, empero, éstos no se dan en el vacío, sino condicionados por la realidad. Tanto por la realidad histórica como por la circunstancia, nacional e internacional. Desde luego, los factores condicionantes no pesan todos en igual medida, existen algunos que deben privilegiarse. Para poder explicar la política económica de la administración de JLP uno de los factores condicionantes que más deben subrayarse es la crisis de la economía y la crisis social a ella aparejada, que existían al comenzar su periodo. Puede considerarse que, en un primer momento, la política del gobierno de JLP tuvo como objetivo primordial superar la crisis.

En su Primer Informe de Gobierno JLP decía: "El desarrollo del país se sostuvo durante mucho tiempo en la estabilidad política, en la moderación en el alza de los precios paralela a un sistema bianual

de ajuste de salarios y en la paridad monetaria fija con el dolar vinculada a un modo de financiamiento". Más adelante planteaba que el único pilar que quedó en pie fue la estabilidad política.

En distintos documentos oficiales como el Plan Global de Desarrollo (PGD), el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) y otros, se hace manifiesto que por parte de la administración de JLP la conciencia de la crisis fue uno de los elementos que más pesó en la elaboración de las políticas. Ello determina la necesidad de explicar qué fue la crisis, en el entendimiento de quien esto escribe y cómo fue entendida por los gobernantes.

Para hablar de crisis de la economía mexicana es necesario establecer qué es lo que podemos entender como crisis económica.

Toda sociedad requiere estar permanentemente en un proceso de reproducción de las condiciones materiales de vida de sus miembros, reproducción que, sin exponer las razones aquí, debe ser reproducción ampliada. En términos generales podemos decir que una economía está en crisis cuando hay un trastorno significativo del proceso de reproducción ampliada.

Sin pretender entrar a discutir con detenimiento el difícil problema del origen de las crisis se resumen en seguida algunos elementos de carácter general acerca de las modernas crisis del capitalismo:

- Las crisis no pueden concebirse exclusivamente como crisis económicas. El grado en el que el Estado ha venido a mediar los procesos económicos implica que toda explicación que lo deje al margen sea insuficiente.

- El conflicto social escenificado en el Estado se vuelve entonces un elemento altamente determinante del surgimiento de las crisis.
- Las fuerzas económicas no pueden ser excluidas, pero las leyes de la economía están sujetas a modulación y alteración por los agentes sociales.
- La explicación de la génesis de la crisis debe considerar las implicaciones que en el funcionamiento de la economía tiene la política económica.
- Determinar la génesis de una crisis no significa encontrar el factor primario que la motiva, sino sobre todo construir la cadena causal en donde se enlazan de determinada manera los factores de la crisis.
- Problemas de subconsumo, de niveles de tasa de ganancia, perturbaciones monetarias pueden presentarse en una crisis. La visión aquí expuesta se interesa sobre todo en descubrir la forma en que se conjugan.

Estas consideraciones son ideas que se deben tener presentes cuando se diagnostica una crisis específica como la de México en 1976. En este caso necesitamos rastrear por lo menos en los siguientes terrenos:

- Problemas estructurales de la economía.
- Problemas coyunturales.

- Problemas de la economía internacional.
- Problemas derivados de la política económica.
- Problemas de carácter político-social.

Un entendimiento profundo de la crisis exige que todos estos ámbitos puedan fundirse en la comprensión de una sola realidad, o al menos, es necesario que se tengan presentes.

Incurсионando en el primer ámbito de los expresados arriba se plantearán las ideas generales respecto a la crisis estructural.

Una economía se organiza al establecer un conjunto de interrelaciones entre los sectores que la conforman. Igualmente se organiza estableciendo una vinculación entre tales sectores y el sistema financiero, y entre todos éstos y las instituciones que conforman el Estado nacional. Una economía nacional igualmente organiza su relación con las otras economías nacionales.

Todo este conjunto de articulaciones diversas conforman la estructura de una economía. El carácter "estructural" de estas articulaciones es debido a su permanencia y a que este mismo conjunto determina las modalidades de funcionamiento de tal economía.

A partir de lo anterior, la idea de crisis estructural se desprende de inmediato. Hay crisis estructural cuando algún o algunos rasgos de las articulaciones mencionadas es factor causal de la situación de crisis. Dicho de otro modo, una crisis estructural es debida a deficiencias intrínsecas al modo de organización de la economía nacional.

La crisis de la economía mexicana fue en primera instancia una crisis estructural. La organización de la economía mexicana tal y como se conformó en la posguerra fue la propia causante de la crisis. Defectos estructurales de una economía pueden no manifestarse como crisis durante cierto tiempo, haciéndolo sólo cuando los efectos provocados se acumulan e interactúan.

Sin pretensiones de abarcar a todos, se pueden señalar algunos rasgos que fueron generadores de la crisis.

Un primer defecto es la ausencia de una buena parte del sector económico productor de bienes de producción, particularmente de maquinas-herramienta. Esta ausencia implicó que el proceso de reproducción de la industria hiciera necesaria la importación de la mayoría de los bienes de capital usados por la industria nacional, particularmente en sus sectores punta. Este hecho se expresa en la organización de la economía al exigir que se conforme un sector exportador capaz de obtener las divisas necesarias para importar los bienes de capital e insumos asociados. En gran medida el sector agroexportador y el turístico cumplieron durante algún tiempo la función de proveer divisas. Necesidades crecientes de éstas y la crisis del sector agrícola rompieron este delicado equilibrio y generaron requerimientos que sólo pudieron ser satisfechos con endeudamiento externo e inversión extranjera directa. Posteriormente la deuda externa cobró una dinámica autónoma que provocó que simplemente para pagar el servicio de la deu-

da pasada hubiera necesidad de contratar nueva. Esto se debe asociar también con la crisis del sistema monetario internacional, asunto que será tratado más adelante. Lo anterior fue lo que entre otras cosas - conformó la deficiencia estructural del sector externo de la economía.

Otro problema fundamental se encuentra en la relación entre el Estado y la economía y en las consecuencias que esto tuvo, sobre todo en la crisis del sector agrícola. Con el propósito de apoyar el desarrollo de la industria (especialmente del sector de bienes de consumo duradero y algunos insumos), el Estado hizo múltiples sacrificios fiscales y con ello se redujo de manera significativa su capacidad para realizar inversiones estratégicas y en el sector agrícola. En este sector, por razones políticas, no es generalizada la capitalización por parte de los empresarios privados. El Estado fue el encargado de crear infraestructura agrícola y ofrecer créditos. La debilidad fiscal originó que no se realizaran las inversiones necesarias para mantener la expansión de la producción agrícola. A esto se aunó el congelamiento de los precios de garantía de los principales productos, resultando de todo ello la descapitalización del campo, que se tradujo ya desde los primeros años de la década de los 60 en una crisis agrícola que afectó negativamente al conjunto de la economía.

Otro problema muy significativo ha sido la distribución del ingreso. El tipo de desarrollo industrial que existió no permitió la rápida expansión del empleo industrial, pero sí del empleo en servicios y del desempleo y subempleo (tanto en el campo como en las ciudades), polarizando así los niveles de ingreso familiar, por un

lado permitiendo que hubiera mercado para la expansión de algunas industrias de bienes de consumo duradero, pero por otro levantando una barrera a la expansión de la producción de bienes de consumo básico, padeciendo este sector un crecimiento reptante y una gran dispersión. La polarización de los niveles de ingreso familiar y el insuficiente empleo industrial tuvo su correlato en la concentrada estructura industrial del país.

Son los anteriores sólo algunos de los más importantes defectos estructurales de la economía nacional, en los que pueden ubicarse las raíces de la crisis.

Se pasará ahora a investigar el plano coyuntural.

La coyuntura de una economía es el estado que guarda su funcionamiento en un momento dado. Una estructura económica puede pasar por diversos estados, puede asumir modos de funcionamiento diversos. Una crisis coyuntural no es originada solamente por defectos en la forma global de organizarse de una economía, sino que, existiendo o no una crisis estructural puede generarse una coyuntural ya que ésta es provocada por la acción de causas o agentes circunstanciales específicos que pueden no ser inherentes a la propia estructura de la economía.

Una crisis coyuntural, cuando ocurre en el medio constituido por una estructural generalmente está estrechamente asociada a esta última. Los defectos estructurales constituyen los eslabones débiles, los resquicios donde puede nacer y generalizarse una crisis coyuntural.

En términos cronológicos, los síntomas de la crisis estructural de la economía mexicana empezaron a manifestarse ya desde 1965, cuando el producto agrícola per cápita comenzó a disminuir.

Las presiones inflacionarias se dejaron sentir desde 1969. Sin embargo, el curso de la crisis a partir de 70 y 71 fue significativamente determinado por otros agentes y eventos.

A nivel interno, la política de la administración de Luis Echeverría Álvarez (LEA) fue un poderoso factor. Asociado a este elemento se encuentra el comportamiento de la inversión privada que, por lo menos en algunos momentos cruciales no estuvo explicado por motivaciones puramente económicas, sino más bien por motivos políticos. Finalmente, los eventos de carácter internacional pesaron también en el curso de la crisis.

La forma en que se desarrolló la crisis tiene que explicarse incorporando una gran dosis de los elementos coyunturales enunciados.

No es éste el lugar indicado para hacer una descripción detallada de la crisis de los años 70 en México, sólo se pretende destacar algunos de los nudos fundamentales de su desenvolvimiento.

La crisis que ya se presagiaba al final de los 60 fue precipitada por la política económica seguida durante 1971. La política restrictiva del gasto público, y en particular de la inversión pública, así como la disminución de la inversión privada provocaron una sensible baja en el ritmo de crecimiento de la economía.

El hecho de que la generalización de la crisis se contuviera toda-

via durante algunos años fue resultado de la política de gasto público implementada inmediatamente después de 1971. Sin embargo, la crisis fue poco a poco manifestándose, continuando en el sector agrícola y, a partir de 1973, provocando una explosión de las presiones inflacionarias.

La incongruencia global de las políticas monetario-financiera y de gasto público restó eficacia a la política económica como amortiguador de la crisis y motivó que ésta empezara a profundizarse a partir de 1974.

Ya en 1975 la crisis estaba en rápida marcha y se conformaban claramente sus características. Aparecía como un estancamiento del crecimiento de la producción motivado fundamentalmente por la crisis agrícola y por el descenso del ritmo de la inversión. Se manifestaba también como una tasa significativamente alta de crecimiento de los precios. La crisis trajo también un creciente déficit fiscal debido a que los ingresos corrientes del Estado se quedaron lejos de sus gastos, y finalmente, la crisis se manifestaba en las relaciones de México con el exterior con un creciente déficit comercial y un endeudamiento externo que viciosamente se autoalimentaba.

El curso de los acontecimientos de 1976 se vio especialmente determinado por la fuga de capitales y la dolarización del sistema bancario que llevó a la etapa más aguda de la crisis, con la devaluación de a-

gosto de ese año. Otro elemento determinante fueron las presiones de los organismos financieros internacionales, especialmente del FMI, cuyo apoyo financiero de los últimos meses del año fue condicionado al ya célebre "Convenio de Facilidad Ampliada".

En dicho año los indicadores económicos descendieron acentuadamente. El PIB creció sólo 1.7%; la producción agropecuaria decreció en términos absolutos, lo mismo ocurrió con la inversión bruta fija, con el gasto público y con el consumo privado. La inflación volvió a dispararse. En ese año se manifestaron los efectos de las restricciones a la inversión privada de los años anteriores y se combinaron con la agudización de la crisis agrícola.

Sin embargo, lo distintivo de la crisis de 1976 fue la coyuntura financiera, caracterizada fundamentalmente por la fuga de capitales y la dolarización. Ello fue el motivo inmediato de la devaluación. Este evento coyuntural tiene que ser asociado con un problema estructural de la economía mexicana: el sistema financiero, en particular la extrema liquidez de sus pasivos y la libertad cambiaria que por tantos años persistió. Dichos rasgos conformaron lo que se dio en llamar su "volatilidad", que hizo que la economía fuera sumamente vulnerable a los vaivenes de los deseos e intereses de los acreedores de las instituciones financieras y de los poseedores de éstas.

Estaría totalmente fuera de lugar aquí discutir las causas de la

crisis que azotó a la economía mundial a mediados de los 70. Es algo que todavía hoy suscita amplio debate; pero lo que no estaría de sobra es hacer algunos señalamientos generales.

La crisis de los 70 en la economía internacional no es una crisis exclusivamente coyuntural sino que expresa un desarreglo general de la organización de la economía capitalista en el plano internacional. En donde este desarreglo fue, sin duda, más evidente fue en el ámbito monetario. Esto se manifestó en agosto de 1971 cuando se anuló la paridad fija dolar-oro así como la convertibilidad del dolar a oro a dicha paridad, que habían sido la base del sistema económico de la posguerra. A esto se sumó la cuadruplicación de los precios del petróleo como consecuencia de la guerra árabe-israelí de finales de 1973. Este acontecimiento detonó la recesión de 74-75, la más profunda y generalizada de la posguerra.

La situación recesiva de la economía internacional se conjugó con el ya crónico problema del déficit en cuenta corriente de los países no petroleros del Tercer Mundo y provocó una explosión del endeudamiento externo de dichos países; al no poder utilizar efectivamente los empréstitos -por la crisis internacional y sus problemas económicos internos- se generó una espiral de endeudamiento que acompañó al estancamiento de las economías de la mayor parte de estos países.

Otro problema fundamental estuvo constituido por el reciclaje de los petrodólares. Los extraordinarios ingresos de algunos países de

la OPEP no pudieron ser invertidos productivamente en dichos países por lo que en buena medida retornaron a los mercados financieros, particularmente al mercado del eurodólar, formando una masa de liquidez dedicada en gran medida a la especulación, alimentando con ello la inflación a escala internacional.

Hasta ahora se ha hablado de la crisis desde un punto de vista predominantemente económico. Esta óptica no puede mantenerse. Debemos hablar también de la crisis político social.

Cuando se habló en un principio de la economía se dijo que ésta se encontraba en condiciones sanas cuando podía mantenerse un proceso de reproducción ampliada de manera continuada. De la misma forma, la organización política social se debe constituir en coherencia con la organización económica y las relaciones político-sociales deben poder reproducirse de manera continuada. Esto se logra cuando la organización del Estado permite que éste posea legitimidad frente a los componentes de la sociedad. Cuando esta legitimidad se pierde y los agentes sociales que no tienen la dirección del Estado pueden cuestionar la organización estatal, amenazándola, el proceso de reproducción de las relaciones político-sociales se ve perturbado y se genera una crisis.

En el caso de la sociedad mexicana, un conjunto de fracciones constituyen la burocracia gobernante del Estado. Una de estas fracciones representada por LEA gobernó a partir de 1971, consolidando su fuerza

en los primeros años del sexenio. Podemos hablar de crisis social en México porque un agente social constituido por los empresarios organizados y los grupos financieros extranjeros cuestionó de manera sistemática el poder de esta fracción, debido a que su interés político a largo plazo se contraponía por el representado por la administración de LEA. Era el de aquéllos el proyecto precursor del que luego fue llamado "neoliberal". El cuestionamiento político no se desarrolló por medio de una oposición electoral o insurreccional, caminos estos de los muchos que hoy en día existen para lograr el poder o la hegemonía de la sociedad; la oposición se desarrolló más bien a través de operaciones de sabotaje económico (fuga de capitales) y guerra psicológica (por medio de una espasmódica pero tenaz difusión de rumores).

Los grupos financieros externos recurrieron a presiones diplomáticas o bien a campañas de desinformación y mentiras sobre el régimen y en particular sobre algunos de sus miembros.

El gobierno de Echeverría no tuvo capacidad ni voluntad para hacerse de aliados que le permitieran conjugar una fuerza social capaz de repeler el cuestionamiento al que se vio sometido. El resultado de esto fue el haber cedido al término de su sexenio a condiciones "recomendadas" por el FMI y no haber podido instrumentar una política económica globalmente coherente a lo largo de su mandato.

En la realidad no es posible hacer una separación de la crisis económica y de la crisis política, una incidió sobre la otra. La crisis

económica fue en alguna medida motivada por la crisis política causada por las ofensivas que el sector empresarial desató contra el gobierno. De la misma forma, la crisis política sólo encontró terreno fertilizado dentro de la económica, nació de ella y luego la alimentó.

Se puede concluir entonces que el país se encontraba en una crisis generalizada y relativamente profunda en el momento en que la administración de José López Portillo llegó al poder.¹

Interpretación de la crisis hecha por la nueva administración.

Se podrá preguntar tal vez si tiene utilidad y sentido explorar el pensamiento de los gobernantes. Se podrá decir quizás que la marcha del acontecer político y social escapa a la voluntad de los individuos y que por tanto es irrelevante investigar lo que ellos piensan de este acontecer.

Quien esto escribe no piensa así. El acontecer económico y político está determinado por los intereses, ideas y acciones de los grupos sociales y de los individuos, si bien éstos están condicionados por la circunstancia que hallan, la que es ajena a su voluntad, por lo menos en forma directa.

Entender una política significa entender su intencionalidad y la forma en que ésta afecta y es afectada por la circunstancia. Investigar la política económica significa tratar de comprender la política que realmente se ejecuta como resultado de la interacción de lo

que pretenden sus autores y ejecutores y lo que la realidad económica y política los deja hacer.

Las anteriores consideraciones sólo quieren resaltar la necesidad de conocer tanto la visión que tuvo el gobierno de la crisis económica y social de la que se ha hablado, así como la estrategia que elaboró para salir de dicha crisis. Se comenzará por lo referente a la interpretación de la crisis.

Lo primero que hay que subrayar es que la administración de JLP, prácticamente desde su primer día fue perfectamente consciente de que la sociedad mexicana atravesaba por una crisis y que era menester - convertir la lucha contra ella en elemento esencial de su estrategia de gobierno.

En su Primer Informe JLP traza un muy completo cuadro de la crisis de la economía:

"La necesidad social de una tasa de crecimiento más alta entró en conflicto por el retraimiento de las inversiones en parte por renuencia y en gran medida porque el esquema que durante años las había hecho dinámicas estaba prácticamente saturado". Están ya planteados aquí dos planos de la crisis. Uno en la que es resultante de la incapacidad del sistema económico para generar inversión y otro en el que la crisis resulta de la "renuencia" de los inversores, de la "desconfianza".

Prosigo citando el referido Informe: "... la obligación del Estado a invertir se vio restringida por su capacidad para financiarse, pues

no captaba suficientes recursos internos para ello. Acudió al endeudamiento externo hasta que el mismo sistema financiero y las condiciones de su propio desastre lo limitaron". Está aquí sencillamente dibujada la crisis fiscal.

"Los dueños del dinero lo comprometieron en las actividades que les ofrecían menos riesgos: especulación y rentismo, o lo sacaron masivamente del país hacia donde todavía admiten capital pero ya no trabajadores". Se planteaban más adelante las contradicciones que laceraban la economía mexicana:

"Se agudizaron las contradicciones entre el sector agrario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre las exigencias de la producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar los precios y la flotación de la moneda; entre lo que debíamos producir y el derroche consumista del sector favorecido...".

Aunque modelado por las exigencias del discurso, el párrafo anterior deja ver que, al menos el Presidente tenía una visión de la crisis bastante acabada y precisa.

Este discurso avanzó de las palabras presidenciales a los documentos oficiales, en particular al Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) y al Plan Global de Desarrollo (PGD).

En el PNDI, por encima de los problemas circunstanciales se privilegiaban los elementos estructurales arraigados en la economía mexicana como responsables de la crisis de ésta.

Así tenemos que se señalan fallas estructurales de la economía en los términos siguientes:

- i) La industria se apoyó de manera preponderante en el mercado interno.
- ii) La concentración territorial de la demanda interna en tres puntos del país -D. F., Guadalajara y Monterrey- propició una ubicación industrial de altos costos industriales.
- iii) La producción se orientó a la sustitución de importaciones de bienes de consumo. No se tomaron debidamente en cuenta las posibilidades de una integración vertical más orgánica del proceso industrial... . Esto ha tenido como resultado el florecimiento de la producción de artículos suntuarios y el que diversas ramas industriales estén poco desarrolladas... .
- iv) La estructura de mercado en que se desenvuelve la industria mexicana ha estado caracterizada por la coexistencia de grandes empresas oligopólicas, fundamentalmente en las ramas de mayor crecimiento y de una multitud de pequeñas empresas dis-

persas que subsisten en condiciones precarias... La concentración industrial refleja la concentración del ingreso que priva en el resto de la actividad económica... ".²

En esta serie de puntos se resume de una manera más precisa lo que el gobierno consideró como determinante de la crisis estructural de la economía mexicana.

En el diagnóstico formulado más tarde por el PGD se retoman los elementos que aquí han sido enunciados, quizás con menor precisión que en el PNDI, pero manteniendo la tesis de que la crisis evidenciaba "el agotamiento de la estrategia del desarrollo estabilizador".

Me parece indiscutible que el diagnóstico de la crisis que la administración de JLP ofreció es poco común en México por el sentido autocrítico que encierra. No se podría afirmar que es un diagnóstico cabal, pero más bien pecaría de importantes omisiones (y otras secundarias) y no de un enfoque errado en lo esencial. En la autocrítica que se hace poco se dice de la responsabilidad política de los gobiernos anteriores. Parece inferirse que los defectos de la economía fueron algo inevitable, algo fuera del alcance de la política económica. Cosa que, desde luego no es enteramente cierta.

Por otra parte, prácticamente se hace ver que no hubo crisis sociopolítica, sino puramente económica. Pese a que en los discursos oficiales se les llama "renuentes" a quienes se dedicaron a la especula-

ción o sacaron sus capitales del país, se oculta que esa renuencia, en importante medida expresaba un conflicto político entre los intereses a largo plazo de los grupos empresariales dominantes y los propósitos políticos del gobierno. Dicho conflicto político se tradujo en una pérdida de legitimidad del Estado frente a los grupos empresariales y las capas de la población que se vieron influenciadas por éstos.

La evaluación del diagnóstico de la crisis no puede terminarse en el diagnóstico mismo sino en las consecuencias que de él deben derivarse. De aquí se desprende la necesidad de analizar y conocer lo que el gobierno señaló que se iba a hacer para solucionar los problemas que sufría la economía mexicana.

La estrategia general.

Desde el primer día de la administración, el gobierno de JLP propuso una estrategia definida. Esta se proponía entre otras cosas lo siguiente:

"Centraremos el impulso del desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, ... , lo que nos obliga a crear más empleos, pagar salarios realmente remuneradores y no meramente nominales; fijar la carga fiscal proporcional y equitativamente; impulsar la reforma agraria integral; definir una sana política de precios; administrar de modo eficiente las empresas públi-

cas y prestar de modo eficiente los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, todo lo cual constituye nuestra forma institucional de redistribuir el ingreso".³

La generalidad de las declaraciones arriba citadas es una muestra de que, de hecho, la estrategia que inicialmente se propuso fue poco precisa. En los primeros días de la administración pueden básicamente destacarse dos planteamientos importantes: por una lado la fijación de las dos célebres prioridades -energéticos y alimentos- y por otra parte el planteamiento de la Alianza para la Producción.

Cito de nuevo: "El primer objeto que nos hemos propuesto es alimentar a nuestro pueblo. ...garantizaremos al pueblo de México la disponibilidad de energéticos, tenemos hidrocarburos suficientes para afirmar su participación preponderante en el desarrollo industrial y en el logro de los objetivos nacionales".⁴

Quizás lo que un principio fue más significativo de la estrategia de la nueva administración fue el propósito de recuperar la legitimidad del Estado y la autoridad y fuerza del gobierno para dirigirlo. Destacan en el Mensaje a la Nación del 10. de septiembre las siguientes afirmaciones:

"... esto constituye la Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción, que implica ofrecer a todos alternativas viables que permitan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social con las demandas específicas de los factores de la pro-

ducción".

"Hagamos una tregua inteligente para recuperar la serenidad y no perder el rumbo. Tregua que no sea renuncia o claudicación sino oportunidad de reencuentro y conciliación".⁵

¿Por qué ese énfasis en recobrar la serenidad. Indiscutiblemente porque el gobierno comprendía la importancia de frenar las pugnas sociales para conservar la capacidad de dominar y dirigir a la sociedad mexicana.

Los testimonios existentes dejan ver que inicialmente la administración de JLP no estableció un proyecto de largo plazo, sino que, básicamente, redondeó una estrategia para sacar al país de la crisis coyuntural en que se encontraba. La estrategia inicial fue para salir del bache y no para remontar la cuesta, y en esta estrategia inicial fue esencial la recuperación de la confianza. Ello incluyó el ratificar el Convenio suscrito con el FMI por la administración saliente, con todo lo que ésto implicaba.

Más allá de los discursos, se empezó a instrumentar de inmediato una serie de medidas que, junto con el llamado presidencial a la calma, permitieron la recuperación. Decreció en términos reales el gasto público con el objeto de que el déficit fuera de una magnitud "manejable"; se reestructuraron las tasas de interés con el objeto de combatir la dolarización y premiar el sacrificio de la liquidez; se otorgaron nuevos plazos a pagos que la banca privada y mixta debían hacer

al Banco de México a principios de 1977; se redujo la tasa de encaje legal. La disminución de la inversión, tanto pública como privada, frenó las importaciones y por lo tanto hubo una mejoría relativa en la balanza de pagos (en relación al déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB).

En resumidas cuentas, la política instrumentada durante los primeros meses de la administración de JLP respondió básicamente a la crítica coyuntura financiera que atravesó al país y que prácticamente marginó la atención de los problemas estructurales de la economía.

Hasta dos años más tarde se hizo explícita una estrategia precisa dirigida a atacar las enfermedades de la estructura económica del país, la estrategia del PNDI. En el transcurso de los dos primeros años del gobierno de JLP, las formulaciones del PNDI se esbozaron, pero fue hasta que se hizo público éste que la estrategia se precisó y redondeó. Fue hasta la fase bianual de la consolidación (en los términos de JLP) cuando tuvo sentido plantear la estrategia precisa de largo plazo.

El PNDI fija los siguientes grandes objetivos:

- " i) Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico que son el sustento real de una remuneración adecuada al trabajo.
- ii) Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.

- iii) Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo.
- iv) Desconcentrar territorialmente la actividad económica orientando las inversiones hacia las costas y las fronteras y otras localidades que pueden convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país.
- v) Equilibrar las estructuras de mercado atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la pequeña y la mediana".⁶

Durante los dos años de la etapa de "consolidación" quedó delineada en su totalidad la estrategia de largo plazo planteada por el gobierno al formularse el proyecto del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el PGD y el Programa de Energía (PE).

Una pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿Cuál fue la razón por la que dos años después de llegar al poder la administración de JLP, se comenzaron finalmente a plantear las estrategias de largo plazo? La respuesta es: petróleo. Tuvieron que pasar esos dos años para que las extraordinarias potencialidades petroleras del país se confirmaran, lo que dio aliento definitivo a la formulación de planes y estrategias de altos vuelos y largo alcance.

Ubicación de la política energética en la estrategia general.

Aunque la política energética abarca por lo menos tres energéticos -petróleo, electricidad y carbón- es uno de ellos el principal y el que tendrá un puesto de primera fila en la estrategia general del gobierno; desde luego, el petróleo. Para entender por qué fue esto así, debe revisarse el diagnóstico sobre la crisis que hace el PNDI:

"La experiencia de otros países en proceso de desarrollo que siguieron un patrón de crecimiento similar al de México, indica que, de no haber condiciones específicas para aminorar la dependencia financiera, la crisis que ésta ocasiona se torna crónica". "... la falta de empleos restringe el mercado interno y limita el crecimiento de la productividad, lo que impide a la industria expandir sus mercados externos. Esto a su vez restringe todavía más la eficiencia y la capacidad competitiva. El círculo vicioso resultante acentúa todavía más la dependencia financiera frente al exterior, y, en lo interno, establece una pugna entre grupos sociales por la distribución de un ingreso todavía más exiguo. Se trátoca así toda posibilidad de ordenar la actividad productiva".⁷

Ubicándose pues, en la dependencia financiera el principal problema de la economía, la posibilidad de superar la crisis implicaba en primer lugar romper con dicha dependencia:

"El excedente derivado de la exportación de hidrocarburos ofrece la posibilidad de superar las limitaciones financieras y de alcanzar tasas más altas de crecimiento económico. ... Tales recursos (los excedentes petroleros) otorgan a la economía un mayor grado de auto-determinación. Al mismo tiempo fortalecen la capacidad financiera del Estado. Le dan una capacidad de rectoría de la que antes carecía".⁸

Por otro lado, el PNDI se cuida muy bien de formular una estrategia petrolera de crecimiento, proponiendo más bien una estrategia de crecimiento que se apoya en el petróleo:

"México no debe conformarse con ser un país exportador de petróleo crudo. Este y los demás recursos no renovables deben transformarse para crear fuentes de ocupación permanentes... Sin embargo, ello requiere utilizarlo con juicio. De otra forma se podría crecer más rápidamente durante cierto tiempo pero no se modificaría la estructura productiva hasta hacer del desarrollo un proceso sostenido, cada vez menos dependiente de los hidrocarburos".⁹

En esta estrategia, diseñada para disminuir en el largo plazo la importancia relativa de los hidrocarburos, está fuera de discusión que éstos tendrían una importancia preponderante en un principio:

"La rama de los hidrocarburos constituye el elemento catalizador del crecimiento industrial previsto en el Plan. Ello no sólo por la producción de energéticos, necesarios como insumos para la industria,

sino también por los encadenamientos hacia adelante que crean nuevas actividades. Desde una perspectiva macroeconómica desempeña un papel central por sus exportaciones. Estas aumentan la capacidad para importar y en consecuencia permiten elevar el gasto agregado de la economía sin generar desequilibrios financieros con el exterior".¹⁰

Al promediar la administración de JLP el papel del petróleo en la estrategia general se ratificó en el PGD:

"La estrategia de desarrollo de los energéticos considera que su explotación es parte de la estrategia global de desarrollo y como tal está en función de los objetivos económicos y sociales contenidos en la misma... El desarrollo de los energéticos desempeñará en particular una función importante en el impulso a la fabricación de bienes de capital".¹¹

En el PGD se definen los llamados excedentes petroleros como el total de los ingresos petroleros "susceptibles de utilizarse para fomentar la inversión y desarrollo del país. Se consideró que el total de esos recursos se dividiría en un 32% que sería absorbido por PEMEX, un 17% en el sector agropecuario, un 13,6% en el sector de comunicaciones y transportes, un 10,8% por la industria, un 16,3% en el sector social y un 10,2% por estados y municipios".¹²

CAPITULO II. LOS EFECTOS MACROECONOMICOS DE LA POLITICA PETROLERA.

Durante los pasados años México vivió el sueño del petróleo. Se dijo que por vez primera y quizás única nuestro país tenía la oportunidad de desarrollarse verdaderamente. Hemos visto ya que los documentos oficiales señalaban en 1979 que el país por fin podía aspirar a la autodeterminación financiera, con la cual, las posibilidades de un desarrollo soberano se ampliaban enormemente.

Hoy comprobamos amargamente que la promesa de un desarrollo acelerado y autodeterminado se quedó sólo en eso, en promesa. Lo que sí es claro es que el país ya es otro. El México de fin de 1982 no es el mismo que el de principios de 1977. No es el país profetizado por el discurso oficial de los pasados cuatro años, pero sí es una nación completamente distinta.

En este cambio de condiciones, para bien o para mal, mucho ha tenido que ver el petróleo. Esto no se afirma debido a que padezcamos una 'petrolización de la conciencia'. Existen pruebas palmarias de que un agente dinámico y catalítico del cambio social en nuestro país lo ha sido la industria petrolera, en 1938 y ahora.

Lo que en este capítulo se intentará discernir es ¿Cuál es el balance de seis años de política petrolera? ¿en qué medida el desarrollo acelerado de la industria petrolera incidió positivamente en la resolución de los problemas que aquejaban a la economía del país? ¿hasta qué punto es verdad que el petróleo sobrecalentó a la economía del país y fue responsable de la crisis que hoy vivimos? ¿hasta qué punto podemos hablar de una petrolización de

la política nacional?

No se podría -y por ello no se intenta- hacer un análisis exhaustivo de las cuestiones enunciadas. A mi juicio, no existen hasta ahora respuestas terminantes. Lo que sí se puede hacer es explorar, con posibilidades de recoger frutos, algunos puntos fundamentales: petróleo y sector externo; petróleo y finanzas públicas; petróleo y desarrollo industrial; petróleo y política.

No es accidental la selección de estos tópicos. Anteriormente se presentó un diagnóstico de la crisis económico-social por la que el país atravesó en 1976-77. Allí se definieron los problemas estructurales de la economía que la causaron: desarrollo insuficiente del sector productor de bienes de capital; descapitalización de la agricultura; debilidad financiera del Estado; concentración de la industria en ramas productoras (sobre todo) de bienes de consumo duradero y concentración del ingreso. El entrelazamiento de estos elementos es lo que determina la falla estructural de la economía mexicana. La crisis mencionada también tuvo una explicación coyuntural, particularmente por el problema de liquidez ocasionado por la fuga de capitales que resultó de la "crisis de confianza" vivida a finales del sexenio echeverrista y por inconsistencias de la política económica de dicha administración.

El diagnóstico hecho determina los objetos a investigar. Si es que el desarrollo petrolero ha tenido un efecto perdurable debió afectar a los problemas fundamentales de la estructura económica; si sólo fue un remedio transitorio debió haber incidido sólo sobre aspectos circunstanciales.

Los tópicos que se considerarán intentarán dar parte de la respuesta al cuestionamiento que subyace en el párrafo anterior.

Petróleo y Sector Externo.

Por ser el problema que con más agudeza hoy se presenta, comenzaré considerando la relación entre petróleo y sector externo. Tal como hemos visto, diferentes documentos oficiales, en particular el PNDI, consideraban como uno de los problemas fundamentales el de la dependencia financiera respecto del exterior y por ello al anunciar que la política petrolera garantizaría la "autodeterminación financiera" planteaban que se resolvería uno de los más graves problemas de nuestra economía.

¿Qué significado tenía en el discurso oficial la "autodeterminación financiera"? Pese a que no existe una definición precisa de ella, de los planteamientos del PNDI se desprende que a tal término se le entendía como un proceso a través del cual el aparato exportador sería capaz de proveer proporciones crecientes y mayoritarias de las divisas que el país requeriría. Autodeterminación financiera significaba, en pocas palabras, generar divisas con el propio aparato económico.

En una primera etapa tendría que ser el sector petrolero el encargado de proveer las divisas, pero en un segundo momento este rol debía ser jugado principalmente por el sector manufacturero exportador. Para ello se contaba con que los llamados "excedentes petroleros"

Proporcionarían los recursos para modernizar y desarrollar el sector exportador de la industria, siendo el eje de este propósito el proyecto de Puertos Industriales.

En la perspectiva oficial teníamos entonces un esquema en el que se desarrollaba aceleradamente el sector petrolero, las exportaciones de éste crecían con igual o mayor celeridad nutriendo las necesidades de divisas y con éstas, inyectadas a los sectores prioritarios de la economía se garantizaba que las exportaciones se diversificaran y adquirieran competitividad, cerrando así el proceso que garantizaría la "autodeterminación financiera".

Veamos esta previsión en términos cuantitativos.

El PNDI calculaba que el valor de las exportaciones petroleras pasaría de 1,802 millones de dólares en 1978 a 8,455 millones en 82, a 9,810 en 85 y a 12,523 en 1990, con una tasa media anual de 17.5% para el conjunto del período y de 47.1% anual para el lapso de 78 a 82. Las exportaciones de bienes manufacturados pasarían de 2,018 millones de dólares en 78 a 3,627 en 82, 6,316 en 85 y 16,598 en 1990, superando en este año ampliamente a las exportaciones petroleras. La tasa anual media del conjunto del período sería de 19.1%, superior a la de las exportaciones petroleras. Por contraste, el PNDI preveía que las importaciones de bienes y servicios crecerían a una tasa anual de 22.3% anual entre 1978 y 1982 y de 21.8% para el período 78-90. La consecuencia de los comportamientos previstos era un incremento del déficit en cuenta corriente hasta alcanzar 26,394 millones de dólares en 1990, que, desde luego haría requerir importantes montos de financiamiento externo. La "autodeterminación financiera", como se ve, no se pensaba como autarquía financiera. A pesar de que los montos de financiamiento nece-

sario se incrementaban cambiaba la proporción de las distintas fuentes de aprovisionamiento de divisas favorablemente hacia las exportaciones de bienes y servicios.¹³

No deben asustar los números grandes en importaciones y déficit, correspondían, en las perspectivas del PNDI a una economía más grande aún.

Antes de ocuparse del problema de lo que ocurrió con el sector externo de la economía en los pasados años veamos cómo se suponía que el sector petrolero aliviaría la crisis del sector externo. Por un lado se pensaba en las exportaciones de petróleo y por otro, en el financiamiento externo que PEMEX sería capaz de obtener. Desde luego se pensaba que la balanza de pagos del sector petrolero sería positiva.

A partir de los datos anteriores y por la información que proporcionaré adelante, se aprecia que las exportaciones de PEMEX superaron ampliamente su valor previsto y ni aun así pudo conjurarse la crisis tan profunda que el sector externo de la economía mexicana hoy atraviesa. En lo que sigue se presentará una de las partes más importantes del trabajo, se intentará dar respuesta a la pregunta de qué pasó con las divisas del petróleo, por qué éstas no funcionaron para aliviar el problema estructural que tiene el sector externo de la economía mexicana. Esto no es una hipótesis, es ya un hecho contundente. Las hipótesis se plantearán posteriormente al intentar explicar por qué ocurrió lo que ocurrió.

Ya decía que las exportaciones de PEMEX superaron con creces las expectativas que de ellas se tenían. Veamos:

CUADRO 1. Volumen y valor de las exportaciones petroleras.

Año	Volumen ¹	Valor ²	Precio medio por barril (en dls.)
77	202	1,010	12.57
78	365	1,800	19.67
79	533	3,900	24.60
80	828	10,000	31.28
81	1,098	13,305	33.05
Tasa anual media:	52,6%	90.5%	27.3%

¹ miles de barriles diarios promedio

² millones de dólares anuales (aproximadamente)

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP. Varios números.
Informe Anual del Banco de México. 1981.

Examen de la Situación Económica de México. Banamex. Julio 1982.

Con respecto a la deuda externa de PEMEX, es necesario plantear que, si bien no existen a disposición pública datos precisos y plenamente confiables, algunos investigadores consideran que ésta pasó de aproximadamente 1,700 millones de dólares a finales de 1976 a 14 mil millones a finales de 1981¹⁴. Lo anterior nos da un flujo neto de endeudamiento de 12,300 millones de dólares para el período 77-81, y según algunas estimaciones, de al menos de 17 mil millones de dólares hasta abril de 1982.

En resumen, para el lapso 77-81 tenemos un ingreso de divisas de aproximadamente 42,000 millones de dólares. Esas son las divisas petroleras.

¿Qué ocurrió con ese fantástico monto de recursos?

Las importaciones de PEMEX se llevaron una parte de los ingresos, parte,

que si bien fue importante, no agotó la totalidad de los ingresos de divisas que recibió PEMEX. Por ejemplo en 1980, las importaciones representaron solamente el 17.8% de las exportaciones de la empresa petrolera. En resumen, luego de cubrir los requerimientos de divisas de PEMEX quedaron importantes sumas de dólares disponibles para el resto de la economía.

Para saber qué pasó con las divisas petroleras será necesario entonces revisar, al menos brevemente la balanza de pagos del país.

Estimándose que para el período 77-81 el endeudamiento externo fue de 30,000 millones de dólares¹⁵, tenemos que los ingresos en cuenta corriente más el endeudamiento significaron en el quinquenio un ingreso de divisas de aproximadamente 122,300 millones de dólares¹⁶.

Veamos cuál fue el destino de estos ingresos:

En primer término revisemos lo ocurrido con las importaciones de bienes y servicios: éstas tuvieron una tasa anual de crecimiento en promedio de 40.7% anual y sumaron en el quinquenio 67,719 millones de dólares, contra los 54,234 que totalizaron las exportaciones de mercancías. El pago de los intereses de la deuda externa, tanto pública como privada, pasó de 1,979 millones de dólares en 77 a 8,216 en 1981, siendo su tasa anual media de 42.7% y totalizando en el quinquenio 21,788 millones de dólares. Las amortizaciones de la deuda pública externa fueron en el mismo período de aproximadamente 21,280 millones de dólares, prácticamente igual que los intereses¹⁷.

El renglón de errores y omisiones -nombre eufemístico de la fuga de capitales- sumó en el mismo período 8,315 millones de dólares.

La simple suma de importaciones, intereses de la deuda externa, amortizaciones de la deuda pública externa y fuga de capitales -no siendo éstos to-

dos los flujos de divisas hacia el exterior- totalizó 119,102 millones de dólares, virtualmente el total de divisas que ingresaron al país.

El ingreso de divisas por concepto de endeudamiento no incidió significativamente sobre los defectos de la economía, ya que prácticamente un monto igual a lo contratado tenía que ser destinado al pago del servicio de la deuda, siendo notorio el escandaloso crecimiento de los intereses. De hecho, lo único que podía haber incidido de manera decisiva en la estructura productiva del país podrían haber sido las importaciones. Veamos cuál fue su estructura:

Cuadro 2. Estructura de las Importaciones.

Año	B. de consumo (%)	B. intermedios (%)	B. de capital (%)
1977	7.0	57.4	35.4
1978	8.2	66.7	25.0
1979	8.3	61.8	29.8
1980	13.1	59.6	27.2
1981	12.0	56.8	31.1

Fuente: Informe anual del Banco de México, varios números.

Fue muy importante la cantidad de bienes de capital que se importaron, empero, para que funcionara el esquema planteado por el PNDI no se requería simplemente importar bienes de capital sino bienes de este tipo que pudieran dirigirse hacia las industrias exportadoras de manufacturas y productoras de bienes de capital, cosa que ocurrió sólo en alguna medida ya que las principales importaciones de bienes de capital fueron del sector petrolero y eléctrico por un lado, y el siderúrgico por el otro. La producción de bie-

nes de capital, considerando éstos principalmente como máquinas-herramienta se desarrolló de manera totalmente insuficiente, como veremos cuando se analice el apartado referente a petróleo e industria.

Los bienes intermedios que se importaron -que siempre representaron más de la mitad de las importaciones totales- por su naturaleza, no pudieron tener una incidencia mayor en la transformación de la estructura productiva del país.

Lo ocurrido durante el periodo 77-81 nos lleva a concluir el fracaso en la búsqueda de la autodeterminación financiera. Los acontecimientos de 1982 nos dicen que se agravó de manera seria el problema de la dependencia financiera hasta alcanzar los tintes dramáticos que hoy en día tiene. Aunque no se puede pensar que los datos sean del todo precisos se calcula que la salida de capitales entre 1980 y 1982 fue de cerca de 20 mil millones de dólares; las salidas para liquidar hipotecas, pagar impuestos y mantenimiento han sido de 17 mil millones de dólares¹⁸. Específicamente durante 1982 se puede pensar que salieron del país cerca de 7,000 millones de dólares¹⁹. De hecho, el país durante estos años se convirtió en un importante exportador de capitales.

Según hemos visto, no se podría explicar la aguda crisis del sector externo de la economía simplemente por la baja del precio de las materias primas y por el alza de las tasas de interés. Claro que estos factores sí contaron, pero no fueron los únicos determinantes de la crisis. En 1981 ingresaron al país, por concepto de exportaciones de petróleo más de 13 mil millones de dólares, seis mil millones más de lo previsto por el PNDI, si bien casi

7 mil millones menos de lo anticipado al principio de 1981. En el caso del pago de intereses, lo gastado en 1981 fue 51% más de lo desembolsado en 80. Los montos de divisas que se dejaron de percibir o que se tuvieron que desembolsar fueron muy importantes, pero ello solo no explica el fracaso de la estrategia para la autodeterminación financiera.

En mi perspectiva, este fracaso debe explicarse al menos por otros tres factores, todos igualmente importantes:

- 1) Que el propósito de fincar una sólida industria de bienes de capital y de exportación de manufacturas en torno al proyecto de Puertos Industriales no se realizó por la carencia de instrumentos de coacción de la inversión privada y por falta de decisión política para llevar la inversión pública a esos campos. Así, falló uno de los eslabones fundamentales del proceso en espiral de la autodeterminación financiera.
- 2) La incapacidad de los planificadores para anticipar la crisis económica internacional que hoy se vive, expresado ésto por la creencia de que la economía norteamericana se recuperaría energicamente en 81 y 82; si bien esta estimación es tomada de Wharton, no puede disculparse a los elaboradores de los planes del gobierno por haberse fiado de tal pronóstico. Dicha creencia impidió que pudiera trazarse una estrategia que tomara en cuenta la crisis por venir y tomara medidas defensivas o preventivas.
- 3) La libertad cambiaria prevaleciente en el curso del sexenio dio lugar a tres problemas; por una parte le restó capacidad al Estado para dirigir las divisas hacia las actividades prioritarias, tal como estaban

definidas en los planes; por otro lado, impidió que se tomaran medidas defensivas frente al alza de las tasas de interés de los EU, con lo que las de México tuvieron que seguirlas en su carrera ascendente, creándose así un clima propicio para la especulación y contrario a la inversión productiva; por último, frente a las expectativas de crisis y particularmente las expectativas devaluatorias asociadas al ambiente especulativo, se generó y permitió una fuga de capitales de magnitudes estratosféricas que dio origen a la aguda crisis de liquidez que hoy padece la economía.

La explicación de este fracaso es también, y sobre todo política y no técnica. El Estado, y en particular el gobierno de JLP, no tuvo la determinación de ser consecuente hasta el final con los propósitos expresados en los planes e implementar medidas dirigistas para conducir la inversión privada y restringir o limitar la libertad cambiaria. Considero la ausencia de esto como un serio error político del gobierno de JLP; error en tanto que es una inconsecuencia con la estrategia trazada. Desde luego este error no es atribuible simplemente a una falta de valentía o de talento políticos. Expresa una restricción político ideológica del Estado. Empero, para quienes pensamos que la historia siempre es opción y no determinación absoluta es importante distinguir lo que pudo haberse hecho. Medidas como el control cambiario y un mayor control de la inversión privada eran posibles. No considero que el gobierno haya tenido lazos de sangre con el conjunto de la iniciativa privada que hayan impedido tomar dichas medidas. Considero que los eventos del primero de septiembre de 1982 nos han mostrado claramente que el compromiso del gobierno de JLP era con el funcionamiento del aparato productivo capitalista y con la cohesión política de la sociedad mexicana. Sólo con e-

Los compromisos el Estado puede persistir en su función de dominio y dirección. La estrategia por la autodeterminación financiera no estaba condenada de antemano al fracaso, fue la falta de consecuencia política con los grandes propósitos explicitados por el propio Estado -particularmente en el PNDI- lo que determinó la derrota de tal estrategia. El error político así cometido fue corregido sólo a medias y quizás tardíamente con las medidas del 10. de septiembre de 1982. Este tópico será tratado posteriormente.

Petróleo y Finanzas Públicas.

En el diagnóstico de la crisis de los 70 se planteaba que uno de los problemas fundamentales de la estructura económica era la debilidad financiera del Estado, el que, teniendo un papel de rectoría en el proceso económico, estaría impedido para cumplirlo en condiciones de debilidad financiera. Esas condiciones eran las prevalecientes al iniciarse la administración de JLP, por ello, en la estrategia económica fincada en el petróleo era fundamental no sólo la consecución de la autodeterminación financiera frente al exterior, sino también la del Estado frente a la economía. En esa tarea, la industria petrolera tenía un papel central. Se pretendía el aprovechamiento de las favorables condiciones del mercado mundial de petróleo. Se pensaba que un crecimiento acelerado de PEMEX, de producción y exportaciones, aun a costa de otorgarle un gasto sumamente grande permitiría que como resultado neto PEMEX tuviera una balanza favorable con el exterior y un resultado fiscal que le permitiera contar con "excedentes petroleros" que pudieran

dirigirse a sectores bien definidos de la economía. El hecho claro es que por desgracia ésto no ocurrió. A continuación se analizarán las principales relaciones que existen entre el sector petrolero y las finanzas públicas para que posteriormente pueda plantearse una explicación del resultado de dicha relación.

Veamos primero la evolución de los gastos e ingresos de PEMEX²⁰.

Cuadro 3. Ingresos y Gastos de PEMEX.

Gastos de PEMEX (millones de pesos).

	77	78	79	80	81 ¹
Total	135,472	183,552	269,160	536,491	339,620
Corrientes	71,451	74,585	115,734	278,589	130,222
De capital	14,956	72,500	108,478	146,331	134,534
Amortizaciones	34,655	36,467	44,498	111,571	74,864

Ingresos de PEMEX (millones de pesos)

Total	135,472	179,678	270,564	536,742	342,810
Corrientes	71,451	109,143	176,356	359,130	132,124
De capital	14,956	2,849	9,719	9,719	-
Subsidios y aportaciones	595	600	600	-	-
Financiamientos	48,470	67,086	83,889	175,210	210,686

¹ Datos de enero-agosto.

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP. Varios números.

Para darse una idea del peso relativo de PEMEX se presentará la proporción que tienen sus cuentas frente a las de la totalidad del sector público federal.

Cuadro 4. Proporciones de PEMEX/Sector público federal.

	Gastos.				
	77	78	79	80	81'
Totales	20.9	20.9	20.5	26.0	16.4
Corrientes	15.0	14.9	16.9	24.0	14.3
De capital	10.9	34.3	39.3	39.0	30.9
Amortizaciones	32.1	21.6	12.6	21.1	10.9
	Ingresos.				
	77	78	79	80	81'
Totales	20.9	20.5	20.2	25.5	16.5
Corrientes	16.4	18.7	21.9	26.9	13.8
De capital	*	*	*	*	*
Subsidios y aportaciones	*	*	*	*	*
Financiamientos	23.2	23.5	23.7	33.2	30.8

'Datos de enero-agosto.

*Proporciones sin significación estadística.

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP. Varios números.

Es necesario mencionar que, aunque con un peso relativo significativo, la participación de PEMEX en el total de las finanzas públicas no tu-

vo una magnitud tal que nos llevara a pensar que las finanzas públicas estuvieran "petrolizadas". En general, salvo en los renglones de gastos de capital y financiamientos, la participación de PEMEX en los gastos e ingresos del sector público se incrementó tan sólo unos puntos hasta 1980, bajando luego en 1981.

La importancia de PEMEX en las finanzas públicas se evidencia si consideramos algunos indicadores más precisos. Por ejemplo, consideremos el peso de la inversión petrolera en la inversión pública total y en la inversión pública industrial. En 1977 ese peso fue de 23% para la total y de 52.2% para la industrial; en 1979 ya era de 28.9% y 60.9% respectivamente. Por lo que toca a los ingresos vemos que la participación de PEMEX en los ingresos brutos del sector paraestatal era de 32.4% en 77, llegando a 68.5% en 80. Vemos también que la participación de PEMEX en la recaudación total del gobierno federal pasó de ser un 8.3% en 77 a 24.8% en 80²¹.

Repito y subrayo: sin llevar a niveles tales que hubieran implicado una "petrolización" de las finanzas públicas, el peso relativo del sector petrolero en los ingresos y gastos del sector público sí creció de manera significativa.

Para decidir si dicho aumento implicó un avance sustancial en la autodeterminación financiera del gobierno veremos el balance de ingresos y gastos de PEMEX Y su relación con el déficit del sector público.

Excluyendo tanto los financiamientos como las amortizaciones el saldo de ingresos menos gastos de la empresa petrolera es el siguiente:

Cuadro 5. Saldo de Ingresos menos gastos de PEMEX.

77- - 13,815

78- - 34,493

79- - 37,997

80- - 63,388

81- -132,812

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP.

El resultado neto de las finanzas de PEMEX no se tradujo en un alivio para el déficit del sector público, sino al contrario. El déficit de PEMEX alimentó el déficit del sector público. Veamos la proporción del déficit de esta empresa en el total del déficit público:

Cuadro 6. Déficit de PEMEX/Déficit del sector público federal.

77- 14.2%

78- 27.1%

79- 22.8%

80- 26.8%

81- 31.1%

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica.SPP.

Vemos entonces que el balance financiero de PEMEX no arrojó los resultados que se esperaban ya que en lugar de incrementar la autodeterminación estatal de sus finanzas provocó una mayor necesidad de endeudamiento para cu-

brir el creciente déficit de la empresa.

Buena parte de ese resultado debe explicarse por el ya tan mencionado problema de los subsidios. PEMEX ha otorgado subsidios en el consumo nacional de sus productos, por dos vías: por un lado, al desfasar los movimientos de los precios de sus productos del índice nacional de precios, y por otro, al otorgar un diferencial favorable a los consumidores del interior del país respecto a los precios internacionales de los hidrocarburos. Para dar una idea de la magnitud de los subsidios recordemos que los precios internos de las gasolinas se incrementaron hasta finales de 1981, cuando por ejemplo, el precio del barril de crudo se incrementó 162% entre 1977 y 1981, y por su parte, el índice nacional de precios al consumidor crecía 125.1% en el mismo lapso. Si bien es difícil dar una idea de la magnitud del subsidio, hay quienes estiman que en el período 77-80 el monto de éste debe haber sido superior a los 200 mil millones de pesos anuales²².

La conclusión que podemos extraer de lo hasta aquí expresado es que el resultado financiero del sector petrolero no respondió a las previsiones que sobre él se hacían, previsiones en las que se fincaba el objetivo de incrementar la fortaleza financiera del Estado. No debe quedar, sin embargo, la idea de que hubiera sido mejor no desarrollar la industria petrolera. El resultado financiero no refleja el desarrollo del aparato productivo petrolero, el que fue extraordinario; el resultado financiero poco favorable fue motivado en la mayor parte por una política de subsidios que no se modificó a tiempo, antes de que los problemas financieros de la empresa alcanzaran proporciones mayores.

Petróleo e Industria.

El proyecto petrolero tenía como uno de sus más caros propósitos el desarrollo de la industria de bienes de capital y de la de manufacturas de exportación, como resultado del impulso creado por la propia industria petrolera, de sus divisas y sus recursos, de sus apoyos y de los efectos multiplicadores que su demanda traería y que su oferta provocaría.

En múltiples foros y documentos, diversos representantes del sector oficial pregonaban la importancia de la industria petrolera para el desarrollo del conjunto del aparato productivo nacional. Por ejemplo, el Programa de Energía nos dice que, en una segunda etapa, luego de superada la crisis del 76, "el petróleo se convierte en un instrumento privilegiado del proceso de transformación estructural de la economía".²³

No es gratuito el énfasis que se dio al asunto de la transformación del aparato industrial. Problemas del sector externo y fiscales tienen su raíz en la forma en que está organizado el armazón industrial del país. La notada ausencia de un sector productor de máquinas herramienta, la desintegración del aparato industrial y la dispersión y concentración, son rasgos que, por un lado, obligan a importar cuantiosos montos de bienes de capital e insumos y por otro, exigen del Estado subsidios y apoyos para trabajar con utilidades "suficientes" que incentiven la inversión. La industria contribuye así poderosamente a crear los problemas fiscales y del sector externo.

Todo intento de reorganización de la estructura productiva del país debe

atender prioritariamente a la remodelación de la industria. De allí el PNDI.

El PNDI fue un ambicioso proyecto para utilizar al petróleo como detonador de un explosivo desarrollo industrial. Para preciar ésto véanse algunas de sus metas:

Tasas de crecimiento planeadas para el período 77-82 (tasas anuales)²⁴.

Fabricación de maquinaria y equipo para petróleo y petroquímica:	21 a 23%
" " " la ind. minero-metalúrgica:	14 a 18%
" " " industrias diversas :	16 a 17%
" de productos químicos industriales:	13 a 14%
" de insumos agropecuarios:	6 a 7%

El PNDI proponía además que la tasa de crecimiento del sector petrolero y petroquímica fuera entre 79 y 82 de 16.5% anual. Dicho crecimiento sería crucial para permitir el de otros sectores. Dicho en palabras de René Villareal el petróleo permitiría que "la brecha de divisas no sea más la restricción principal al crecimiento"²⁵.

¿Cuál fue el efecto del desarrollo petrolero en el aparato industrial? ¿Alcanzó las metas propuestas? El responder a estas interrogantes será el intento de las siguientes páginas.

Desde luego, lo primero que se puede constatar es que se desarrolló la propia industria petrolera. Siempre resultan impresionantes los datos que se ofrecen sobre ella. Veamos por ejemplo lo que decía el entonces director de PEMEX en su informe del 18 de marzo de 1981:

"Durante el período 77-80 hemos instalado en promedio una compresora de alta capacidad cada seis días, hemos tendido 5,200 metros diarios de ductos,

hemos terminado y puesto en operación una planta industrial cada 14 días, hemos instalado una plataforma en el mar cada 19 días, hemos colocado un tanque cada tres días, lo que equivale a aumentar diariamente la capacidad de almacenaje en 20,750 barriles. Por otra parte, se ha construido una casa habitación para empleados cada 4 días y para trabajadores cada 8 horas".²⁶

Cuesta trabajo no adoptar un tono de euforia cuando se examinan las siguientes cifras:

En 5 años, las reservas probadas de hidrocarburos se multiplicaron por más de 6 veces; el volumen de crudo extraído creció 350%; las exportaciones de crudo crecieron más de 11 veces. La refinación se incrementó a un ritmo de 10% anual entre 77 y 80. "El programa de inversiones de PEMEX en petróleo y petroquímica fue, en el periodo 77-81, de 27 mil millones de dólares, que equivale casi tres veces al de la nave espacial Columbia, triplica el del gasoducto europeo actualmente en discusión y su magnitud prácticamente duplica los préstamos que el Banco Mundial ha otorgado a América Latina en un periodo equivalente de tiempo".²⁷

No hay duda, pues, del asombroso desarrollo del aparato petrolero industrial, pero, ¿qué ha pasado con las otras industrias?

La petroquímica, directamente asociada a la actividad petrolera, manifestó también un crecimiento acelerado: su tasa anual promedio (en volumen) fue de 18.3% en el quinquenio 77-81.

En la industria de bienes de capital se pusieron en marcha 42 proyectos con una inversión de aproximadamente 2 mil millones de dólares²⁸. Hay que hacer notar que el PNDI señalaba una formación bruta de capital fijo para el

período 78-81 de una magnitud de 36,814 millones de pesos (de 1975), lo cual, a precios constantes y a la paridad del año mencionado debe representar una cantidad superior a la realizada. El elevado contenido importado de las inversiones de PEMEX provocó que el impacto del desarrollo petrolero sobre la industria de bienes de capital fuera menor de lo esperado.

Tal como se planteaba al principio de esta sección, el efecto que sobre la industria podría tener el sector petrolero era múltiple: representaba demanda de bienes, subsidios, divisas y efectos multiplicadores de diversa índole. Sería muy largo y difícil separar cada uno de esos efectos y evaluarlos individualmente, por ello solamente se hará un breve recuento de la evolución de los principales sectores de la industria, para que posteriormente se intente estimar la importancia del petróleo en dicha evolución.

Se presentará la evolución del PIB a precios de 1970 en los 9 grupos que componen las manufacturas, para el período 78-81.

Cuadro 7. PIB manufacturero.

	(millones de pesos de 1970)			
	78	79	80	81
Alimentos, bebidas y tabaco	43,397	46,649	49,444	52,064
Textiles, ropa y cuero	22,921	25,433	26,047	27,583
Madera	5,851	6,518	6,968	7,111
Papel e ind. editorial	8,835	9,730	10,818	11,304
Petroquímicos y plásticos	37,496	41,376	45,319	49,352
Minerales no metálicos	9,861	10,891	11,846	12,568
Metálicas básicas	10,583	11,429	11,821	12,069
Prod. metálicos, maq.	35,075	40,566	44,455	50,989
Otras	2,794	3,018	2,960	3,152

Cuadro 7. PIB manufacturero.

(estructura porcentual)

	78	79	80	81
Alimentos, bebidas y tabaco	24.5	23.8	23.6	23.0
Textiles, ropa y cuero	13.0	13.0	12.4	12.1
Madera	3.3	3.4	3.3	3.1
Papel e ind. editorial	5.0	5.0	5.2	4.9
Petroquímicos y plásticos	21.2	21.2	21.6	21.8
Minerales no metálicos	5.6	5.6	5.7	5.5
Metálicas básicas	6.0	5.8	5.6	5.7
Prod. metálicos, maq.	19.8	20.7	21.2	22.5
Otras	1.6	1.5	1.4	1.3

(tasas de crecimiento)

	79	80	81	Tasa anual media
Alimentos, bebidas y tabaco	7.4	5.9	5.2	6.2
Textiles, ropa y cuero	10.9	2.4	5.8	6.3
Madera	11.3	6.9	2.0	6.7
Papel e ind. editorial	10.1	11.1	4.4	8.5
Petroquímicos y plásticos	10.3	9.5	8.8	9.5
Minerales no metálicos	10.4	8.7	6.0	8.4
Metálicas básicas	7.9	3.4	2.0	4.4
Prod. metálicos, maq.	15.6	9.5	14.6	13.2
Otras	8.0	-1.9	6.4	4.1

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales. 78-80. Tomo 11, vol. 1. SPP.

Informe Anual del Banco de México. 1982.

Al revisar la evolución de la producción manufacturera nos encontramos con el hecho de que no hay cambios esenciales en la organización de la estructura productiva, pese a que destaca la acelerada evolución de la rama productora de productos metálicos, maquinaria y equipo. Veamos atrás que las tasas requeridas por el PNDI iban del 14 al 23% anual para diversos sectores productores de maquinaria y equipo. Vale pues, lo dicho atrás: no cabe duda que creció la industria de bienes de capital, pero no tal como se requería que lo hiciera. En los últimos años no se pusieron cimientos macizos para el desarrollo de tal sector y el terremoto económico de 1982 prácticamente echó por tierra lo levantado, lo que por ejemplo, pueda verse en la cancelación de una buena parte de los proyectos asociados a los Puertos Industriales, verdadero espinazo del PNDI.

Por lo que toca a la exportación de manufacturas, otra de las prioridades industriales, resulta más claro aún su fracaso:

Las exportaciones de manufacturas fueron las siguientes:

(millones de pesos de 1970)

78- 19,088

79- 20,146

80- 19,593

Tasa anual media: 1.3%

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales. 78-80. Tomo III. SPP.

Para 1981 su valor permaneció estancado, calculado en dólares corrientes, por lo que, en términos reales sufrieron un descenso. Lo que los datos muestran es un estancamiento de las exportaciones manufactureras durante los

pasados cuatro años, petrolizándose así, inevitablemente, el comercio de exportación del país.

Para explicar el fracaso de la estrategia planteo lo siguiente:

Definitivamente fue de suma gravedad para los planes emprendidos el que la economía internacional se deslizara hacia una profunda crisis; la incapacidad para preverla cuando en 1980 algunos ya la advertían es ya de por sí un defecto de los propios planes; pero aun sin la crisis y los nocivos efectos que ha traído no se estaba consiguiendo la transformación de la estructura industrial, desde mi punto de vista, básicamente porque el gobierno no diseñó mecanismos efectivos de conducción de la inversión privada, por lo que ésta pudo dirigirse a actividades productivas no prioritarias o simplemente convertirse en especulación y fuga de divisas. El elemento fundamental de la inducción que realizaba el PNDI eran los estímulos fiscales de diversa índole y en alguna medida ciertos apoyos crediticios de financieras estatales. Fue crítica la ausencia de castigos fiscales a actividades especulativas o a las inversiones no básicas y la incapacidad del gobierno para regular el destino de los flujos de crédito de la banca privada. Dichos elementos iban ya configurando, aun sin la crisis internacional, el fracaso del plan para reordenar la estructura industrial del país.

Quisiera ser preciso: no se fracasó por no haber existido crecimiento industrial, lo hubo y quizás como nunca antes. El fracaso consistió en que la coyuntura petrolera de los pasados años no consiguió desarrollar un proceso que tendiera a corregir los defectos estructurales del aparato industrial del país.

El ¿por qué? de lo anterior requiere una explicación fundamentalmente política y será la que se intentará presentar en la siguiente sección.

Petróleo y Política.

En esta sección serán exploradas algunas de las relaciones guardadas entre los términos del binomio que la titula. En particular se plantearán - cuáles son los determinantes políticos de la política petrolera, su naturaleza e importancia. Se desarrollarán y aplicarán de manera particular las ideas expresadas en una parte previa de este trabajo.

En mi perspectiva, hay dos explicaciones importantes que se dirigen a exponer las razones de la política económica y en especial de la política petrolera. Una de ellas dice en esencia que las decisiones políticas son determinadas por la evolución del proceso de acumulación de capital, y en este sentido la política petrolera mexicana obedeció fundamentalmente a las necesidades de dicho proceso²⁹. La otra explicación considera que las políticas implementadas por los gobiernos obedecen a una causalidad más compleja que las "necesidades de la acumulación"; entre dichas causas, pesan notoriamente las que son de carácter exclusivamente político. A esta explicación se encuentran más cercanas las ideas del que escribe. Tomándola en cuenta, se intentará esbozar una explicación de los que podrían ser llamados 'los motivos del petróleo'.

Ya se anotó antes, pero no es ocioso recordarlo: el país que el presidente JLP recibió se encontraba sumido en una profunda crisis tanto de naturaleza económica como político-social. La primera tarea del gobierno entrante

fue sacar al país de dicha crisis. Durante el primer año de gestión, la administración de JLP sacó a la economía del bache y consiguió que en lo político la situación volviera a ser estable luego de los eventos del 76. Desde mi punto de vista aún no hay una explicación suficientemente completa respecto a la forma en la que tan rápidamente la economía salió de la crisis coyuntural. Yo tampoco la tengo. Lo único que puedo afirmar sin temor a equivocarme es que en dicha recuperación mucho tuvieron que ver las expectativas creadas por el conocimiento de que México era una potencia petrolera en ciernes.

Respecto a la crisis política, resultó fundamental que el gobierno de JLP haya recuperado la "confianza", especialmente la confianza de los empresarios. Parecería incorrecto darle tal importancia a un factor subjetivo, pero como muy bien lo entendía Keynes, la inversión que es decidida por los capitalistas está fuertemente influida por sus expectativas, y éstas son altamente sensibles ante eventos tan notorios como un cambio de gobierno. Claro que la inversión no se empezó a recuperar por el simple magnetismo que JLP pudo ejercer entre los caballeros de la iniciativa privada, sino por el panorama de bonanza económica que el discurso oficial respecto al petróleo abrió.

Ya en 1977, no solamente el discurso oficial se centró en las perspectivas petroleras, sino que el propio debate político se concentró fuertemente en el proyecto petrolero, recuérdese el debate acerca del gasoducto.

Los trabajadores, cuyas mayores organizaciones se encuentran afiliadas al partido oficial, a pesar de haber visto reducido su nivel de vida también apoyaron los planteamientos gubernamentales teniendo en perspectiva que al sacrificio seguiría una futura bonanza.

No conozco yo que se hayan hecho investigaciones sobre el cambio del clima político y de las expectativas de la gente, al socializarse el conocimiento del potencial petrolero del país. Cada lector podrá recordar sus impresiones de aquel entonces, en particular yo creo que el avizoramiento de un futuro cercano de auge hizo que el gobierno federal recuperara un apoyo que había perdido y contando con él se lanzara a empresas de la envergadura y riesgos del proyecto petrolero.

Ahora bien, en política no puede seguirse el principio de que lo que pasó tuvo necesariamente que pasar. La política siempre está caracterizada por las opciones, siempre hay varias decisiones que pueden tomarse -no cualquiera desde luego- y hay circunstancias concretas que permiten explicar por qué se tomaron ciertas decisiones entre todas las posibles.

En el caso de la política petrolera, considero que tienen un peso sustantivo las causas subjetivas. El proyecto petrolero emprendido se explica por la percepción que el gobierno tenía de la crisis y por la forma en que ésta se pretendía superar, tanto la coyuntural como la estructural; ambas cosas han sido presentadas en el capítulo anterior. Es mi parecer que dicha percepción se encuentra explicada fundamentalmente por la ideología de la Revolución Mexicana, es su expresión contemporánea, en particular respecto a la relación entre el Estado y la economía.

La política petrolera dió la posibilidad de que el Estado adquiriera más grados de libertad en su intervención en la economía, y a su vez, estuviera más fortalecido en lo político.

La lectura del PNDI, del PGD, del Programa de Energía; formulados cuando

alentaban las perspectivas más optimistas, muestran un Estado esforzado por incidir en los problemas estructurales de la economía y con una autoridad sólo explicable por el consenso recuperado.

Se dirá que pareciera contradictorio hablar de consenso cuando en las elecciones de 1979 se mostraron alarmantes índices de abstención. A esto se puede responder afirmando que el consenso es algo más complejo que el proceso electoral, y en contraste con lo ocurrido en el sexenio anterior, durante los años de que se ocupa este análisis el ejercicio de dominio y dirección que el gobierno de JLP practicó no fue cuestionado al punto de hacer peligrar dicho ejercicio. Las expectativas petroleras y las realidades que parcialmente se fueron conformando así lo permitieron.

¿Por qué entonces las reformas al modelo económico no se hicieron a profundidad eliminando así las raíces estructurales de la crisis?

Ya se ha señalado atrás que la solución de los problemas estructurales del modelo de desarrollo implicaba medidas tales como el control estatal de las divisas y la instauración de mecanismos que permitieran efectivamente dirigir los flujos de inversión privada. Tenemos que en el PGD se establece una filosofía de la planeación indicativa y se propone como un objetivo de política el sostenimiento de la libertad cambiaria.

Desde la perspectiva privilegiada del futuro, podemos decir que éstos fueron errores, omisiones que impidieron que las metas declaradas en los planes pudieran alcanzarse exitosamente. El por qué no se fue suficientemente consecuente con los propios pronunciamientos nos exige considerar los condicionamientos que las medidas de política contenían. Las divisas petroleras

se esfumaron porque durante años el Presidente de la República sostuvo que México no podría implantar el control de cambios. Independientemente de que haya sido o no su opinión sincera, esa idea expresaba el hecho de que los detentadores del poder político consideraban que el costo de dicha medida, en términos del consenso que perderían dentro de los grupos empresariales, no sería pagado por los beneficios de la medida; lo mismo vale para una planeación más coercitiva.

La percepción que el gobierno tenía de las circunstancias económicas y políticas -percepción que los hechos han demostrado que era en buena medida errónea- impidió que se tomaran medidas que garantizaran en mayor medida el cumplimiento de los planes. Por otra parte, las fuerzas políticas que proponían dichas medidas no alcanzaron a ejercer una presión lo suficientemente intensa como para obligar al gobierno a reconsiderar sus planteamientos.

Para concluir este capítulo quisiera plantear una pregunta para dejarla a la especulación del lector: si se hubiera anticipado la crisis internacional y la crisis nacional por la que hoy atravesamos ¿se hubieran tomado medidas como las del 10. de septiembre en un momento previo?.

CAPITULO III. EL PROGRAMA DE ENERGIA.

En el capítulo anterior se analizaron algunos de los efectos más importantes que la política petrolera tuvo en la economía y política nacionales. En él se afirmaba que la estrategia de desarrollo basada en el rápido crecimiento de la industria petrolera, aunque presente desde los primeros días de la administración de JLP, fue gradualmente madurando y expresándose de manera más precisa hasta que llegó a plasmarse sucesivamente en documentos como el PNDI (1979), el PGD (1980) y el Programa de Energía (PE) (1980). Es este último documento donde queda registrada de manera más precisa la estrategia particular para el sector energético y específicamente para la industria petrolera.

Lo que hasta este punto del trabajo se ha hecho ha sido examinar eventos reales, hechos acaecidos en la sociedad mexicana durante los últimos años. En este capítulo lo que fundamentalmente haremos será un examen de las ideas que se plasmaron documentalmente como la estrategia de política petrolera.

Pasando de lo particular a lo general, se comenzará este capítulo haciendo un análisis de la consistencia interna del PE, particularmente en lo que toca al sector petrolero. Se continuará intentando descubrir el engraje que cohesionaba al PE con el PNDI y finalmente se examinará la articulación que existe entre los planteamientos del PE, del PNDI y del PGD, en lo tocante a política petrolera.

El Programa de Energía: su consistencia interna.

Los intentos de formulación de planes y programas en México no son cosa novedosa, baste recordar los planes sexenales de 34-40 y de 40-46; lo que sí es reciente es el intento de dar coherencia global al proceso de planeación.

Mucho se ha discutido acerca de si en una economía de mercado puede haber realmente planeación. No es éste el sitio adecuado para acercarse a tal discusión, empero, sí es necesario considerar el alcance de la planificación que se pretende hacer en México en el análisis mismo del Programa que nos ocupa.

El analizar la consistencia interna de un plan es fundamental. Un plan, cualquiera que sea, es una anticipación de eventos que aún no ocurren; es el intento de que esos eventos no sean conducidos por fuerzas ingobernables, sean éstas de la naturaleza o del mercado; es el intento de gobernar voluntariamente los eventos que vendrán.

Desde luego, anticipar los eventos que ocurrirán en el sector energético de un país durante varios años es complejo. El PE exigió el concurso de un análisis interdisciplinario y no el empleo de una sola ciencia. Eso hace complicado, pero no imposible, su análisis.

Una advertencia inicial: el documento original del PE no fue hecho público, y sólo se dispone de su resumen, conclusiones, y de estadísticas acerca de los balances de energía. Ello se considera, empero, suficiente para realizar el análisis de su coherencia interna.

El resumen del PE, con metas a 1990 y proyecciones al año 2000, consta

de un capítulo de objetivos y prioridades, otro en el que le ubica en el PNDI, otro sobre las metas y proyecciones de todo el sector de energéticos, y posteriormente, capítulos en donde se examinan en forma particular los subsectores de petróleo y gas, carbón y energía eléctrica; finaliza con un capítulo relativo a la instrumentación del Programa.

Podemos examinar en primer término el alcance del Programa en cuanto al tiempo. Es, sin duda, el Programa de mayor alcance temporal. Veamos que argumentación se presenta para justificar esto:

"Es un Programa con metas concretas a 1990 y con un horizonte de referencia al año 2000. Ello es así porque en esta materia cualquier política, para ser realmente significativa, requiere de un largo período de maduración. Baste tan solo recordar el tiempo que ha tomado construir una planta novedosa para nosotros como la de Laguna Verde, o el que transcurre normalmente, desde la concepción hasta la puesta en marcha de una hidroeléctrica tradicional de gran tamaño, como las del Grijalva. En el terreno de la energía el siglo XXI está prácticamente a la vuelta de la esquina".³⁰

Veamos ahora lo que es el pensamiento rector del PE:

"El objetivo primordial del Programa es aprovechar la dotación abundante de energéticos disponible para fortalecer, modernizar y diversificar la estructura económica de México. Desde una perspectiva de largo plazo, es posible distinguir dos etapas de desarrollo económico del país a partir de la crisis financiera de 1976. Corresponde al petróleo una función económica diferente en cada una de ellas. En la primera, el petróleo fue, ante todo un instrumento de carácter financiero que contribuyó a cubrir los déficit

de balanza de pagos y en las cuentas del sector público. En la segunda etapa, el petróleo se convierte en un instrumento privilegiado del proceso de transformación estructural de la economía".³¹

La idea fundamental del PE trasciende el campo de lo energético, más bien se piensa al sector energético como el principal medio para realizar transformaciones que alcancen a la estructura productiva de la totalidad de la economía nacional. Veremos en adelante como se van estableciendo los objetivos precisos.

El PE plantea los siguientes objetivos específicos:

- 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 a los recursos renovables.
- iv) Integrar el sector de la energía al desarrollo del resto de la economía.
- v) Conocer con mayor precisión los recursos energéticos del país.
- vi) Fortalecer la infraestructura científica y técnica capaz de desarrollar el potencial de México en este campo y desarrollar nuevas tecnologías".³²

Vemos pues, que los objetivos específicos solamente desagregan el objetivo general del Programa, empero, puede comenzarse a plantear una reflexión que, a mi parecer, es de suma importancia. Los objetivos del PE tocan directamente al sector productor de energéticos pero también a los consumidores

de energía, pero resulta que toda la sociedad es consumidora de energía y que entonces debe afectarse a toda ella para alterar el uso que actualmente se hace de la energía. En términos de la planificación, éste es un problema sumamente serio ya que el objeto a ser planificado extiende así enormemente el diseño de los mecanismos que hacen posible incidir eficientemente en dicho objeto. Este problema es algo que no se resuelve plenamente en el PE y es, por tanto, una de sus primeras fallas de su consistencia interna. Veremos más adelante cómo es que el PE intenta resolverlo.

Más adelante, en el Programa, nos encontramos con que los objetivos se traducen en prioridades, las que son agrupadas en los siguientes rubros:

- i) Energía e industrialización.
- ii) Energía y desarrollo regional.
- iii) Energía y sector externo.

En lo que toca al primer rubro, las prioridades señaladas son:

- "i) Ampliar la capacidad de refinación, desarrollar equilibradamente la industria petroquímica y graduar el establecimiento de actividades intensivas en el uso de la energía.
- ii) Estimular la fabricación de bienes de capital empleados en el sector de energéticos, particularmente los de uso más difundido en otras ramas de actividad".³³

Quien lee lo anterior, se siente de inmediato insatisfecho por la vaguedad de las expresiones: ampliar, desarrollar equilibradamente, graduar, estimular. Vale decir que en bastantes casos el Programa logra traducir los objetivos en metas, sin embargo, en otros no; posteriormente, al examinar

las metas, veremos en dónde persiste la vaguedad.

En el segundo rubro de prioridades se dice lo siguiente:

- i) Apoyar la estrategia de ordenamiento territorial de los planes de desarrollo urbano e industrial.
- ii) Fortalecer y ampliar la infraestructura, servicios y abastecimientos de los lugares en donde se expande la actividad petrolera a fin de aprovechar regionalmente su impulso.
- iii) Proteger el medio ambiente de las repercusiones del crecimiento de las empresas productoras de energía.³⁴

Aquí no cabe más que insistir en lo señalado anteriormente: el PE se propone objetivos que trascienden al propio sector de energía, ello, de hecho, sólo puede explicarse si se le ubica inserto en un cuerpo más amplio de planeación, ya que si se le pensara aisladamente, pocas probabilidades habría de encontrar los medios apropiados para hacer cumplir las prioridades señaladas. En una parte posterior se examinará el engranaje entre el PE y otros programas.

Veamos ahora lo señalado en el rubro de energía y sector externo:

- i) Explotar hidrocarburos en función de la capacidad de la economía para absorber productivamente recursos del exterior, una vez cubierta la demanda interna.
- ii) Procurar que dichas exportaciones tengan un mayor valor agregado.
- iii) Utilizar la exportación de hidrocarburos para diversificar por países el comercio exterior mexicano.
- iv) Aprovechar las ventas externas de petróleo y gas para absorber tecnologías modernas, desarrollar más rápidamente la fabricación en

el país de bienes de capital. tener acceso a nuevos mercados para la exportación de manufacturas y lograr mejores condiciones de financiamiento.

- v) Cooperar con otros países en desarrollo en el suministro de petróleo y en la búsqueda y explotación de fuentes locales de energía.

"... el Programa de Energía establece como límite a la exportación de petróleo un nivel de 1.5 millones de barriles diarios y de 300 millones de pies cúbicos al día de gas natural... . Con el propósito de evitar el riesgo de depender excesivamente de un sólo producto, debe procurarse que los hidrocarburos no sobrepasen el 50% de los ingresos corrientes de divisas.

"Buscando diversificar los flujos de comercio exterior del país se establecen los siguientes criterios generales:

- i) Tratar de evitar la concentración de más del 50% de las exportaciones de hidrocarburos en un sólo país.
- ii) Buscar mantener en menos del 20% la participación de las exportaciones mexicanas en el total de importaciones de crudo y productos petrolíferos de cualquier país. Sólo en el caso de las naciones de Centroamérica y el Caribe se abastecerá hasta un 50% de sus necesidades de hidrocarburos."³⁵

Lo extenso de la cita lo justifica la importancia de su contenido, por eso mismo, este rubro de prioridades es donde las cosas son presentadas con mayor precisión; podemos decir, de hecho, en este caso las metas cuantitativas se convierten en sí mismas en objetivos.

En su siguiente parte, el PE analiza dos escenarios donde se presenta el comportamiento esperado de la economía dada la política económica interna y las condiciones de la situación internacional. El significado de ambos escenarios, así como la relación con el PNDI, se discutirán cuando se efectúe el análisis del contenido del Programa.

Ya vistos los objetivos del PE, veamos ahora las metas y proyecciones en que se expresan estos objetivos.

Es fundamental en un programa o plan, el paso que se da de la definición cualitativa de sus propósitos a la precisión cuantitativa. No dar este paso merita notoriamente la calidad de un programa ya que al no contarse con objetivos especificados cuantitativamente, el arreglo de las condiciones que permitiran que ellos se alcancen se vuelve menos preciso y sujeto en mayor medida al juego de fuerzas no controladas deliberadamente.

Quizás la meta más relevante, y por ello se encuentra explícita en los objetivos, es el tope a la exportación de hidrocarburos, argumentándose que tal tope marca la máxima cantidad de divisas que el país puede absorber productivamente. Igualmente lo relativo a las condiciones de comercio exterior de hidrocarburos se encuentra claramente traducido a metas cuantitativas.

El PE persigue, en relación al consumo de energía, que la demanda de energía se incremente entre 1979 y 1990 un 144% (tasa anual promedio de 8.4%) en vez del 200% (10.5% anual promedio) que se incrementaría de seguir las tendencias históricas.

Por tipos de energéticos, la comparación entre las tasas de crecimiento anual promedio que siguen las tendencias históricas y las tasas de crecimiento establecidas en el Programa se ve a continuación:

Cuadro 8. Tasas de crecimiento de la demanda de energéticos.

Tasa de crecimiento anual media 79-90.

	Trayectoria Base	Trayectoria Programa
Petróleo	10.8%	8.1%
Gas	12.3%	8.8%
Carbón	11.3%	15.1%
Electricidad	13.7%	12.3%

Fuente: Programa de Energía. Resumen y Conclusiones.

En estas metas se condensan los objetivos relativos a satisfacer la demanda interna de energía, racionalizar su uso y diversificar sus fuentes.

La distribución de la energía primaria también variaría de la proyección base a la del Programa, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Consumo de Energía Primaria por Sectores.

	Consumo de Energía (%)		
	1979	1990	
		Proy. base	Proy. Programa
Sector Energía	34.5	34.2	34.6
Sector Industria	24.9	28.5	28.8
Sector Transportes	23.7	21.8	19.7
Consumo Doméstico	6.0	5.3	6.2
Otros	10.9	10.2	10.7

Fuente: Programa de Energía. Resumen y Conclusiones.

La diferencia entre la trayectoria base y la trayectoria del Programa significa que en 1990 la demanda de energía sería un 19% menor a la que habría, de seguir sin modificarse las tendencias históricas. El consumo de petróleo sería un 24% menor -2.6 millones de barriles diarios en vez de 3.4- ; 30% menor el consumo de gas -6,600 en vez de 9,400 millones de pies cúbicos diarios- y el consumo de electricidad sería 13% menor -208 Terawatts/hora en vez de 239- . El efecto global del ahorro para 1990 sería equivalente a un millón de barriles de petróleo crudo al día.

La forma en que sería satisfecha la demanda de energía primaria por tipo de fuente de generación también sería alterada por el PE en los siguientes términos:

Cuadro 10. Producción de energía primaria por fuente de origen.
(Porcentaje de la producción total)

	79	90	
		Proy. base	Proy. Programa
Carbón	4.1	4.8	8.5
Petróleo Crudo	58.0	61.9	58.2
Gas Natural	29.5	30.9	26.9
Hidráulica	6.2	4.2	4.7
Geotérmica	.3	.4	.4
Nuclear	-	1.3	1.5
Importaciones	1.9	-3.5	-2

Fuente; Programa de Energía. Resumen y Conclusiones.

De todo ésto resulta que la relación existente entre la tasa de crecimiento de la demanda interna de energía primaria y la del PIB, cambiaría del 1.7, que ha sido la media en los últimos 5 años, a 1.3 como media entre 1979 y 1990, llegando a ser de 1.0 en 1990.

Hasta aquí se concluye con las metas y previsiones globales, continuándose con el estudio de cada subsector.

Es claro que existe un conjunto bastante grande de objetivos que no se traduce en metas específicas; ésto es explicable pero no justificable. Por ejemplo, lo relativo a la integración del sector de energéticos al desarrollo del resto de la economía. Podemos pensar que lo relativo a este objetivo se encuentra en el PNDI y en el PGD, lo cual es parcialmente cierto, por ejemplo en lo que toca al uso de los excedentes de divisas o al crecimiento de la industria petroquímica o a la demanda de bienes de capital del sector petrolero. Sin embargo, el PE no hace una síntesis precisa de todo ello; tenemos que suponer que lo refiere a los documentos en cuestión.

Existen además otros objetivos, que si bien sería difícil convertirlos en metas, si se podrían desagregar o expresar de un modo más específico. Ellos son los relativos a : "conocer con mayor precisión los recursos energéticos del país"; "fortalecer la infraestructura científica y técnica" para aprovechar nuevas tecnologías energéticas; el incidir en el reordenamiento territorial de la población e industria y en lo relativo al cuidado ambiental. En lo que toca a estos objetivos, no encontramos en el documento nada más explícito que su mención.

Analizaremos ahora el tratamiento que el Programa da al subsector de petróleo y gas.

En el caso de este subsector, lo que el Programa hace es plantear de una manera general las condiciones internacionales de la producción de estos energéticos y ubicar en éstas a la situación petrolera del país, planteando las metas cuantitativas para el mencionado subsector. Es decir, en esta parte del Programa nos encontramos de nuevo con objetivos, sólo que aquí se precisan y explican un poco más. De lo planteado, destaca lo siguiente:

Dado que se preve que hacia finales del siglo el ritmo de crecimiento de la demanda de crudo y gas superará el ritmo de la oferta, es importante administrar el periodo de duración de estos energéticos, por ello se pretende que con el tope de 1.5 millones de barriles diarios para exportaciones de crudo y de 300 millones de pies cúbicos para gas, la producción de crudo sea en 1985 de 3.5 millones de barriles diarios y en 1990 de 4.1 millones, siendo la de gas natural de 4,300 y 6,900 millones de pies cúbicos diarios respectivamente. Con el monto de las reservas que existía en la fecha de la publicación del Programa se garantiza que en 1990 exista petróleo para 23 años -hasta el año 2013- con el volumen de extracción de ese año, así como gas para 19 años. El Programa plantea también que debe haber un cambio en la configuración de las refinerías de tal manera que éstas sean capaces de procesar una mayor cantidad de crudo pesado, es decir, con alto contenido de azufre, obteniendo petrolíferos ligeros como las gasolinas. Para ello se requerirá incrementar la capacidad de refinación de manera que durante la década de los 80 se construyan 5 plantas equivalentes en tamaño a la de Minatitlán, la mayor del país. Con todo y eso, el Programa preve que en los próximos años surjan excedentes exportables de combustóleo pero también necesidades temporales de importación de gasolinas, debido al tiempo que tar-

darían en operar las nuevas refinerías.

Respecto al gas natural, el Programa plantea como necesidad que en el mediano plazo la industria lo use en mayor escala para evitar que tras varios años también haya déficit de combustóleo. Sobre el importante problema de la quema de gas, el Programa dice lo siguiente:

"En el pasado se ha liberado gas a la atmósfera por cuatro razones distintas: por motivos técnicos; por falta de sistemas de recolección en los campos; por insuficiencias en la capacidad de procesamiento; y porque no ha existido la capacidad necesaria de transporte en los ductos nacionales que van a los centros de consumo".³⁶

Se plantea que en 1980 la quema de gas se redujo hasta un 12% de la producción bruta y que la entrada en operación de sistemas de recolección en el Golfo de Campeche durante 1981 permitiría que esa proporción se redujera aun más, llegando a 3% en los próximos años.

Hasta aquí lo relativo al subsector de petróleo y gas.

En un programa o plan se requiere coherencia tanto entre los fines y metas con los medios como entre los medios e instrumentos. Son de hecho éstos últimos los que permiten que un plan o programa pueda pasar de ser un simple documento a una guía práctica que oriente las acciones del objeto que se planifica.

El PE intenta llegar a este nivel y plantea que el sector energético tiene características que lo hacen especialmente susceptible de ser planificado:

"Los recursos energéticos primarios del país son propiedad de la Nación. Su transformación en energía utilizable es una actividad reservada al Estado. A través de la empresa pública, éste juega un papel clave en las actividades que consumen importantes volúmenes de combustibles. Con relación a los

organismos descentralizados que operan en el campo de la energía, corresponden al ejecutivo federal formular políticas básicas, establecer metas, controlar y vigilar su cumplimiento y evaluar sus resultados. Asimismo el Estado tiene amplias atribuciones que le permiten afectar los patrones de oferta y demanda de energía. Por ello cuenta con diversos instrumentos administrativos de acción directa así como otros que obran de manera indirecta a través del mecanismo del mercado".³⁷

Las acciones directas propuestas por el PE se refieren a los siguientes rubros:

- i) Energía.
- ii) Industria.
- iii) Transporte.
- iv) Bienestar social.
- v) Sector doméstico y de servicios.

Respecto al sector de energía se plantea:

- La exploración, evaluación y explotación de recursos.
- La explotación racional de la energía, estableciendo por ejemplo, metas de productividad en las paraestatales.
- Tributación; canalizando recursos del sector energético hacia actividades prioritarias.
- Metas financieras; se buscará que la estructura financiera sea compatible con criterios de manejo del presupuesto federal y con las necesidades de expansión de las paraestatales. Los subsidios por precios y tarifas deberán ser más explícitos.

- Comercio exterior; el gobierno federal fijará las condiciones de las ventas externas, cuyos propósitos no son meramente comerciales.
- Aspectos regionales: se intentan aprovechar los efectos multiplicadores de la actividad petrolera para fortalecer la política de reordenamiento territorial de la actividad económica.
- Protección ambiental: se establecen límites a la emisión y descarga de materias contaminantes.

Respecto a la industria, los instrumentos son los siguientes:

- Programas de fomento que contengan metas de ahorro de energía.
- Se establecerán normas de eficiencia energética.
- Se establecerán equipos duales (para combustión de petróleo y gas) en las principales empresas estatales demandantes de energía.
- Se impulsará la producción de proteínas en base al metanol.

Respecto al transporte:

- Se ampliarán y modernizarán las redes de transporte colectivo.
- Se establecerán normas de eficiencia automotriz.
- Se impulsarán medios alternativos de transporte por carretera; se fomentará la electrificación ferroviaria, la flota marina y las redes de ductos.

Acercas del sector de bienestar social:

- En coordinación con COPLAMAR se impulsará la electrificación rural.
- A través de los subsidios se protegerá a los sectores sociales más débiles y a las regiones de menor desarrollo.

Sobre el sector doméstico y de servicios se tiene que:

- Se buscará moderar el uso de aire acondicionado y calefacción mediante mejores diseños arquitectónicos, sobre todo en los programas de vivienda pública.

Se plantea además que la política de precios será el principal instrumento de acción indirecta.³⁸

Los instrumentos enlistados, en términos generales, se encuentran en coherencia con los objetivos y los medios antes mencionados. El problema es de nuevo su generalidad. Un plan no puede llevarse a un nivel operativo si no cuenta con una instrumentación detallada y precisa. En el caso del PE, la lista de pretendidos instrumentos es extensa, mas no detallada. En general, se enuncian más que nada objetivos más específicos. En algunos casos, es justo decirlo, si llegan a plantearse herramientas que sólo esperan ser adecuadas para usos específicos en análisis más concretos que no podrían hacerse en el PE, como los varios instrumentos asociados a las normas de eficiencia energética. Aquí también habría que hacer notar que al planearse la producción y consumo de energéticos, de hecho se está planeando el conjunto de la actividad productiva y consumidora de la totalidad de la población. Instrumentar esa planeación es virtualmente imposible. De allí la insuficiencia o generalidad de los instrumentos.

Análisis de Consistencia del PE con el PNDI.

El PE y el PNDI no son dos programas diferentes. El PE es un gajo del PNDI en donde se trata con mayor detenimiento y extensión al sector de los

energéticos. Este privilegio que el sector tiene, especialmente la industria petrolera, no es casual, es elemento central del PNDI:

"El excedente derivado de la exportación de hidrocarburos ofrece la posibilidad de superar limitaciones financieras y de alcanzar tasas más altas de crecimiento económico. Sin embargo, ello requiere utilizarlo con juicio. De otra forma se podría crecer más rápidamente durante cierto tiempo pero no se modificaría la estructura productiva hasta hacer del desarrollo un proceso sostenido, cada vez menos dependiente de los hidrocarburos".³⁹

Estos planteamientos del PNDI confirman que la visión estratégica subyacente en él coincide plenamente con la del PE, como podrá comprobarse si se recuerdan cuáles eran los objetivos del PE.

La consistencia de ambos planes es casi completa en todo lo que son cuestiones de orden general, a nivel de los objetivos y del marco macroeconómico. Tiene mayor sentido intentar hacer un examen del tratamiento que en el PNDI se da al sector petrolero. En lo que se refiere a los detalles del subsector, sin embargo, es injusto hablar de inconsistencias, dados los distintos tiempos en que ambos planes se elaboraron; más bien cabe hablar de diferencias, explicables por las circunstancias distintas.

Veamos inicialmente lo correspondiente a la producción de petróleo. El PNDI preveía que la tasa de crecimiento de la producción de PEMEX (en valor, a precios constantes) sería de 38.3% en 79, 24.6% en 80, 22% en 81, 8.9% en 82, 8.3% promedio entre 83 y 85, y 7.7% promedio entre 85 y 90.⁴⁰

En el anexo sobre balances energéticos, el PE plantea los siguientes ritmos para la producción de petróleo crudo y petroquímicos básicos:

Cuadro 11. Tasas de crecimiento de la producción de petróleo y petroquímicos.

Año	Petróleo Crudo	Petroquímicos Básicos
79	21.6	9.9
80	31.9	13.5
81	34.9	18.3
82	14.1	7.7
82-85	5.5	9.8
85-90	3.9	11.6

Fuente: Balances de Energía 1979-90. SEPAFIN. 1981.

Lo primero que resalta es que, si bien hay coincidencias en los planes en cuanto a que, a partir de 1981 se da una desaceleración notoria del ritmo de crecimiento de la producción de petróleo, hay dos diferencias sustanciales. En el PNDI la desaceleración comienza desde 1979 y en el documento de "Balances de Energía" complementario al PE comienza en 82. Por otro lado, la profundidad de la desaceleración es mucho mayor en el PE. No se puede plantear esto como una incompatibilidad de los planes ya que las elaboraciones anexas al PE se hicieron públicas en 1981, mientras que el PNDI se publicó dos años atrás. Resulta curioso que ambos programas propongan la desaceleración un año después del momento en que se elaboraron.

En lo que se refiere a la exportación de petróleo, el PE plantea el famoso tope del millón y medio de barriles diarios a partir de 1982, lo mismo que el PNDI.

Una de las pocas diferencias verdaderamente sustantivas que sí implica

una distinción evidente de enfoques, se refiere a las estimaciones de las tasas de crecimiento del PIB. El PE, elaborado después de que se hubo aprobado el PGD, incorpora la meta de un 8% de crecimiento sostenido del PIB, mientras que el PNDI proponía una aceleración de dicha tasa de crecimiento de un poco más de 7% en 79 a casi 11% en 82 y a cerca de 10% anual promedio hasta 1990. Esta diferente visión de los ritmos a los que debía crecer el conjunto de la economía es lo que explica que en el PE se visualice una mayor desaceleración del ritmo de la producción petrolera en los 80.

En términos generales, la diferencia de enfoque entre el PE y el PNDI no hace sino reflejar la diferencia entre el PNDI y el PGD, que sería de suma importancia considerar, pero que cae fuera de los objetivos del presente trabajo, baste mencionar que el PNDI proponía un esfuerzo de crecimiento mucho más agresivo que el PGD, con el propósito de que más rápidamente pudiera atacarse el problema del desempleo.

Otro elemento fundamental del análisis de consistencia de los planes que estamos considerando se refiere al sector externo de la economía. El elemento más importante que determina el comportamiento de éste es la economía de los EU. El PNDI consideraba que el PNB de los EU crecería en 1979 a 3.5%, pero que en 1980 habría una ligera recesión que haría bajar la tasa hasta 2.2%, empero, suponía también que desde 1981 habría una recuperación sostenida hasta el final de la década, con tasas mayores al 3%. El ritmo de crecimiento de las importaciones norteamericanas se suponía sostenido y creciente desde 1981. No se podrá insistir lo suficiente en las desastrosas implicaciones de esta visión. Esta es en esencia compartida por el PE; el que nos

propone dos escenarios, uno en donde se supone un deterioro en la posición externa de las ramas no petroleras, a consecuencia del deterioro de la propia economía internacional, y otro en el que se supone que las exportaciones no petroleras encuentran un ambiente favorable en el mercado internacional. Aunque no se explicita que el PE se incline a considerar más probable alguno de los escenarios, el conjunto de las estimaciones que hace nos permite inferir que subyace la aceptación del segundo escenario como el más probable. En este sentido comparte el error con el PNDI.

Podría concluirse esta breve revisión del engranaje entre el PE y el PNDI diciendo que son claramente coincidentes en su visión estratégica, ubicándose las diferencias, por un lado en el ritmo de la estrategia -los que el PNDI consideraba que debían ser más agresivos- y por otro, en los detalles, producto de los distintos momentos en que ambos planes fueron desarrollados.

El Programa de Energía y el Plan Global de Desarrollo.

Si bien el PE es un desagregado del PNDI, es notoria en él mucho más la influencia del FGD. El PE fue hecho del conocimiento público -al menos en su resumen y conclusiones- a finales de 1980, siendo publicado como Decreto en el Diario Oficial en febrero de 1981. El PGD, en cambio, se anunció al país en abril de 1980, y a partir de los lineamientos que él definió se elaboraron los posteriores planes y proyectos. Se ha dicho ya que la tasa de crecimiento de la economía nacional que fue planeada en el PGD es la que incorpora el PE.

La estrategia general del PGD rescata los planteamientos esenciales del PNDI, que son sostenidos posteriormente por el PE:

"La estrategia se orienta fundamentalmente hacia la creación de empleos... El propósito de crecer generando empleos suficientes para la población en un medio de vida digno, distingue de manera fundamental nuestro proceso de crecimiento del de décadas anteriores.

"El petróleo está íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia. No se trata de aplicar una política petrolera de crecimiento, sino una política de desarrollo que se sirve del petróleo. Por ello su explotación y exportación están condicionadas por los propósitos de la estrategia de nuestro desarrollo y por la capacidad real de absorción de estos recursos por la sociedad". 41

En términos de aspectos más específicos de la política petrolera también pueden destacarse coincidencias:

"El desarrollo de los energéticos desempeñará, en particular, una función importante en el impulso a la fabricación de bienes de capital que utiliza la propia industria petrolera... La venta de energéticos al exterior también podrá ayudar al país a tener acceso, más amplio y en mejores términos, a la tecnología y el financiamiento que requiere". 42

Sería largo y monótono seguir enumerando los puntos coincidentes. Lo que sí es necesario decir es lo referente a los planteamientos que hace el PGD y que no están suficientemente explícitos en el PE.

Básicamente hay dos importantes puntos que subraya el PGD y que el PE no lo hace suficientemente. El primero se refiere al Plan Mundial de Energía propuesto por el presidente JLP en septiembre de 1979 en la ONU. Aunque mencionado en el PE, el Plan Mundial de Energía dentro del PGD claramente se presenta como un proyecto, que de implementarse subsumiría a la planeación

nacional. El planteamiento central del Plan Mundial de Energía es que, enfrentado el mundo a una inminente transición de la era de los hidrocarburos hacia la de nuevas fuentes energéticas, debe asegurarse que esta transición sea ordenada, progresiva, integral y justa, asegurando la soberanía de los pueblos sobre sus recursos energéticos.

Es explicable que el PE no enfatice en igual medida sobre la propuesta del Plan Mundial, ya que, a un año de haberse propuesto no encontró eco suficiente ni entre las naciones industrializadas ni entre los países petroleros.

El otro elemento importante, planteado por el PGD y que no está explícito en el PE, es el uso que se dará a los "excedentes petroleros". Este concepto es entendido por el PGD como "el ahorro corriente de PEMEX antes del pago de impuestos, que refleja el monto de recursos financieros disponibles para financiar la inversión del sector público".⁴³

La asignación de los recursos petroleros para el periodo 80-82 se planeaba como sigue:

PEMEX:	32.0%
Sector agropecuario y desarrollo rural:	17.0%
Sector comunicaciones y transportes:	13.6%
Sector industrial (excepto PEMEX):	10.9%
Sector social:	16.3%
Estados y municipios ⁴⁴	10.2%

Es importante destacar una diferencia que existe entre el enfoque que subyace en esta asignación de los recursos petroleros y los planteamientos

originales de la política petrolera. Esta, por ejemplo como se encuentra expresada en el PNDI y es manifiesta en muchos discursos oficiales, enfatizaba el uso de los excedentes petroleros en el desarrollo de la industria (la de bienes de capital, la exportadora de manufacturas, la pequeña y la mediana). En la asignación presentada por el PGD cobran importancia nuevos sectores: el agropecuario, el social y el de comunicaciones y transportes. Esto es explicable si recordamos la crisis agrícola que el país vivió en 1979, con su secuela de consecuencias negativas para los grupos de menores ingresos y con el espantoso embotellamiento en los puertos y en la frontera norte, de las importaciones agrícolas.

Discusión sobre el contenido del PE respecto al petróleo.

En mi perspectiva, algunos de los puntos del PE que ameritan discutirse son: los alcances y aspiraciones del PE; las perspectivas de la economía internacional y el asunto del tope a las exportaciones de hidrocarburos.

a) Los alcances y aspiraciones del PE.

Las características de este trabajo no hacen posible que se pueda contar la historia del PE, pero sí es necesario hacer notar que fue el resultado de la amplia discusión que hubo en el país acerca de la política energética en general y de la política petrolera en particular, ya desde 1977. Quizás el periodo de más intensa discusión haya sido el de los primeros meses de 1980, cuando a su vez se discutía el probable ingreso al GATT y la necesidad de conformar una estrategia de emergencia para el

campo. Esta discusión, que se dio en muy distintos ámbitos de la sociedad civil fue recogida por el Estado, y al final de 1980 se presentó el PE buscando dar coherencia y trascendencia a la política energética. Como hemos visto, el PE atiende a la totalidad del proceso de producción, distribución y consumo de la energía. Persigue planear y racionalizar todo ese proceso. No es, por otra parte, programa para una mera coyuntura o circunstancia, sino que establece metas a 1990 y proyecciones al año 2000, ya que "en el terreno de la energía el siglo XXI está prácticamente a la vuelta de la esquina". Es el programa más ambicioso elaborado por la administración de JLP, en cuanto a su cobertura y su alcance en el tiempo.

¿Está o no justificada la dimensión del Programa?

No hay una respuesta simple a esto. Veamos.

Como correctamente se especificó cuando se hizo la presentación del Programa, en materia de energéticos, cualquier política, para ser realmente significativa requiere un largo periodo de maduración. Incluso los efectos que en la estructura económica haya provocado la estrategia de desarrollo apoyada en el petróleo no podrán mostrarse a cabalidad sino hasta que grandes volúmenes de inversión en bienes de capital, siderurgia, infraestructura portuaria, etc. alcancen a madurar. Los procesos económicos capaces de transformar la estructura económica de un país son por necesidad de largo plazo. Cualquier política coyuntural dirigida a incidir en la estructura económica requiere tener subyacente una política de largo plazo.

Es incorrecto también llegar al extremo de querer planear incluso los detalles del largo plazo, ello casi siempre conduce a errores por la existencia inevitable de imponderables inherentes a la naturaleza y a la propia vida social. Visto de esta manera está plenamente justificado el alcance temporal del PE.

Veamos ahora la cuestión de la amplitud de su cobertura.

Es muy probable que el intento de planear la producción, distribución e incluso el consumo de los energéticos esté fuera del alcance de la sociedad, por lo que este intento puede resultar infructuoso y tal vez frustrante. La producción de energía quizás pueda planearse, ya que es el Estado el propietario y por lo tanto el controlador de prácticamente la totalidad de empresas productoras de energía primaria. Lo que resulta difícil controlar es la demanda de energía, y si no se han de trastornar los procesos productivos, el Estado ha de seguir satisfaciendo dicha demanda. Los esfuerzos por modular la demanda de energéticos no pueden dar grandes respuestas en el corto plazo. Si bien el PE no lo pretende así, aun en el largo plazo es de difícil planeación el consumo, al menos con los instrumentos que define el PE.

No es que no deba perseguirse la planeación del consumo energético, el PE sería incongruente si no lo hiciera. El asunto es que las políticas, proyectos e instrumentos que pueden alterar los patrones de consumo de los energéticos y especialmente de los hidrocarburos son tan amplios y de naturaleza tan diversa que van desde los precios de las gasolinas hasta

los patrones tecnológicos. Esta complejidad y diversidad de los objetos a planificar hacen que el sujeto planificador (el Estado) vea reducidas sus posibilidades de ingerencia directa con lo que se hace más difícil el cumplimiento de los propósitos del PE.

b) Las perspectivas de la economía internacional.

Las perspectivas que sobre la economía internacional tenían el PE y el PNDI planteaban que la recesión de 1980 sería ligera, de corta duración y sería seguida de una recuperación en 1981 y en los años subsiguientes.

Los datos nos indican que la recesión prosiguió: los EU apenas crecieron a 1.9% en 1981 y varios países europeos como Gran Bretaña, Alemania e Italia tuvieron tasas negativas en su Producto Nacional Bruto. No es adecuado discutir aquí si en 1980 ya podía preverse que la recesión sería tan profunda y prolongada. El hecho importante es que las previsiones contenidas en los planes se hicieron bajo supuestos que ahora se demuestran falsos lo que afectó la totalidad de los objetivos e instrumentos que se proponían.

Un asunto que se debe discutir seriamente es si la política económica entera de un país puede elaborarse partiendo de las premisas definidas por firmas econométricas, aunque estén avaladas con el Premio Nobel. Mi opinión es que no.

c) La cuestión del tope a las exportaciones de hidrocarburos.

Quiero precisar que sólo discutiré aquí el asunto del tope a las exportaciones de hidrocarburos en términos de lo que esto significa para

el proceso de planeación y no en relación a las condiciones específicas en que dicho tope se fijó, asunto éste que será tratado en el siguiente capítulo.

El tope a las exportaciones se hizo oficial el 18 de marzo de 1980 en el célebre discurso del presidente JLP en Guadalajara y se incorporó al PE fijándose en 1.5 millones de barriles de petróleo crudo y 300 millones de pies cúbicos de gas, al día.

~~El razonamiento que está detrás de la fijación de estos topes es el~~
que se refiere a la ya célebre cuestión de la capacidad de digestión de las divisas. Es, en resumen, el siguiente: la economía mexicana tiene una capacidad dada de absorción de divisas sin provocar inflación; más allá de esa capacidad, el ingreso de divisas al país significaría una congestión en la economía que dispararía la inflación y nos obligaría al absurdo de convertirnos en exportadores de capital.

Debe aclararse que los topes no son, como muchas veces se piensa, a la producción, sino que se refieren a la exportación de hidrocarburos. Por ejemplo, según las metas del PE, para 1985 deben producirse 3.3 millones de barriles diarios si se quiere satisfacer la demanda interna y mantener el nivel de las exportaciones.

En una economía en crecimiento ningún tipo de necesidades o capacidades puede ser fijo. Fijar un tope al planificar contradice este hecho. En el caso concreto que nos ocupa, la fijación del tope implica dos suposiciones equivocadas: la primera es que el ingreso de divisas al país

a partir de cierto monto absoluto es inflacionario, y la segunda es que la capacidad de asimilar productivamente divisas es fija.

Cualquier ingreso de divisas es inflacionario si se destina a actividades no productivas, ya que genera gastos e incrementos en la corriente monetaria sin crear como contrapartida producción real. Lo que determina el efecto de las divisas en la economía no es tanto la magnitud de lo que ingresa sino su destino. Si cualquier monto de divisas se ocupa en la adquisición de bienes de inversión en forma planificada su impacto sobre la economía será anti-inflacionario en el corto o mediano plazo. En el corto si se destina a inversiones de rápida respuesta y en el mediano cuando se destina a inversiones que tardarán en madurar.

La otra cuestión es que el desarrollo de la base industrial de una economía altera sus requerimientos y posibilidades de asimilación productiva de divisas. En una economía que carece en forma sustantiva de un sector productor de bienes de capital el mero incremento de la planta industrial aumenta sus requerimientos de divisas y también sus capacidades de asimilación.

Son estas las razones que determinan que el que escribe no considere como una de las virtudes del PE la fijación de topes. Un intento de explicación acerca de las razones por las que se fijaron se hará en el siguiente capítulo.

CAPITULO IV. ANALISIS DE LA POLITICA PETROLERA.

Este capítulo intentará dar respuesta a varios de los cuestionamientos que se han hecho en el trabajo y abrirá otras discusiones, las que serán ampliadas en el último capítulo. La intención general de esta parte del trabajo es inquirir sobre el significado que tuvieron varios aspectos de la política petrolera.

Antes de discutir los tópicos que, a mi juicio, son los más importantes en la política petrolera mexicana es conveniente presentar una breve reseña de la evolución que ha tenido el sector petrolero durante el periodo que nos interesa con la idea de que ésto nos permita pisar sobre terreno firme en la posterior discusión.

Reseña del Sector Petrolero.

En esta parte del trabajo se presentará una revisión empírica de los aspectos más relevantes de la evolución de la industria petrolera mexicana durante los pasados años.

Uno de los aspectos más relevantes de la industria petrolera son las reservas. Debido a que las características técnicas de esta industria determinan que el conjunto de actividades que desarrolla dependan de manera crucial de la disponibilidad de hidrocarburos, el volumen y características de las reservas son decisivos en el desarrollo de la industria petrolera.

El llamado evento petrolero de México tiene quizás como rasgo más relevante el crecimiento extraordinario de sus reservas de hidrocarburos:

Cuadro 12. Reservas de Hidrocarburos en México.

Año	Reservas Probadas (mill. de barriles)	Incremento anual
76	6,300	
77	16,000	153.9%
78	40,200	151.2%
79	45,800	13.9%
80	67,830	48.1%
81	72,000	6.1%

Tasa anual promedio : 62.7%

Fuentes: Memorias de Labores de PEMEX.
 Informes del Director General de PEMEX.
 La Industria Petrolera Mexicana. SPP.

El aumento de las reservas probadas no es un hecho azaroso; obedece a razones técnicas y económicas. Según las declaraciones de directivos de PEMEX, el incremento de las reservas tuvo como una de sus más significativas causas el empleo de nuevas técnicas de prospección, más eficientes, así como la ampliación de las superficies exploradas. Desde luego el factor técnico es muy importante; empero, existen también razones económicas y políticas muy poderosas. De una parte, el incremento de los precios internacionales del petróleo permite hacer rentable un mayor gasto de exploración así como la explotación de yacimientos que antes no eran económicamente factibles de explotarse; por otra parte, el esfuerzo de exploración no podría haber ocurrido de no tomarse la decisión política de convertir en prioritario el desarrollo de la industria petrolera. Es de notar que dicha decisión se había tomado

Cuadro 13-a. Refinación diaria promedio (en miles de barriles).

Año	Refinación	Incremento anual
76	783.4	- -
77	835.5	6.6%
78	892.1	6.7%
79	981.5	10.0%
80	1,164.4	18.6%
81	1,290.5	10.8%
	Tasa anual promedio:	10.4%

FUENTE: Memoria de Labores de PEMEX.

La diferencia de los ritmos de crecimiento de la producción y de la refinación está asociada con los ritmos distintos del consumo interno y de las exportaciones. Una parte sustantiva del crecimiento de la producción fue a nutrir las exportaciones, como podrá apreciarse en el siguiente cuadro.

ya desde la administración del presidente Echeverría, luego de la crisis petrolera internacional, del disparo de los precios internacionales del crudo y de la confirmación de la potencialidad petrolera del país.

El rápido incremento de las reservas desde luego repercutió en el volumen de la producción y en su ritmo de crecimiento, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Producción diaria de Petróleo Crudo.

Año	Producción (en miles de barriles)	Tasa anual
76	876.6	
77	1,085.6	23.8%
78	1,329.6	22.4%
79	1,638.0	23.1%
80	2,130.0	30.0%
81	2,343.0	10.0%

Tasa anual media: 21.7%

Fuentes: Memorias de Labores de PEMEX.
Informes del Director General de PEMEX.
La Industria Petrolera de México. SPP.

Desde luego, la actividad de la industria petrolera no es la pura extracción de crudo, además existe su procesamiento en las refinerías. Si bien no a la par que el crecimiento de la extracción, el volumen de refinación igualmente creció de modo importante, como podrá apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 14. Exportaciones de Petróleo Crudo.

Año	Exportaciones diarias (miles de barriles)	Incremento anual	<u>Tasa de exportaciones</u> <u>Tasa de producción</u>
76	94.2		
77	202.2	114.6%	51.8%
78	377.0	86.4%	71.6%
79	534.0	41.6%	50.8%
80	827.7	55.0%	59.5%
81	1,098.0	32.6%	46.8%

Tasa anual promedio: 63.4%

Fuentes: Memorias de Labores de PEMEX.
Informes del Director General de PEMEX.
La Industria Petrolera Mexicana. SPP.

Hasta ahora hemos analizado simplemente la evolución de la producción en términos de volumen, sin embargo, es también necesario hacerlo en términos de valor. Como veremos, medido de esta manera el crecimiento será mayor ya que incorpora el crecimiento acelerado de los precios internacionales.

Cuadro 15. Ventas Anuales de PEMEX.

Año	Ventas (millones de pesos)	Incremento Anual
76	45,431.5	
77	76,278.2	67.8%
78	100,906.8	32.2%
79	166,340.2	64.8%
80	335,400.0	188.2%

Tasa anual media: 64.8%

Cuadro 15. Continuación.

Año	Ventas Internas (mill. de pesos)	Incremento anual	Exportaciones (mill. de pesos)	Incremento anual
76	38,390.7		7,002.8	
77	52,792.0	37.5%	23,431.2	234.5%
78	59,073.4	11.8%	41,795.8	78.3%
79	74,542.3	26.1%	91,690.9	119.3%
80	95,400.0	27.9%	240,000.0	161.7%
81			326,163.0	35.9%
Tasa media: 25.5%			Tasa media: 115.5%	

Fuentes: La Industria Petrolera Mexicana. SPP.
Boletín Mensual de Información Económica. SPP.

Se podrán contrastar los aumentos de valor con los de volumen, que han sido presentados previamente, y se podrá ver que la tasa promedio de crecimiento de la producción es muy cercana a la de las ventas internas, mientras que el ritmo anual de crecimiento del valor de las exportaciones casi ha sido el doble que el correspondiente a su volumen; esto muestra que el factor determinante del crecimiento de los ingresos por ventas fue el ritmo de las exportaciones y de sus precios.

Los aumentos de las reservas y de la producción de PEMEX obedecieron al muy importante programa de gastos que el gobierno federal destinó a la empresa. Veamos en seguida el volumen de gastos de PEMEX.

Cuadro 16. Gastos de PEMEX.

Año	Gastos (precios corrientes) (mill. de pesos)	Incremento Anual
76	72,440	
77	138,619	91.3%
78	183,552	32.4%
79	269,160	46.6%
80	536,491	99.3%

Año	Gastos (precios de 1978) ⁴⁴ (mill. de pesos)	Incremento Anual
76	109,757	
77	162,889	48.4%
78	183,552	12.6%
79	227,715	24.0%
80	378,372	66.1%

Tasa anual media: 36.2%

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP.

Aunque los números hablan por sí solos, cabe subrayar que el incremento tan acelerado de la producción se explica ahora por el crecimiento del gasto. Es importante que veamos también su estructura.

Cuadro 17. Estructura de los gastos de PEMEX.

Año	Gastos Corrientes (%)	Gastos de Capital (%)	Amortizaciones (%)
77	38.9	36.0	25.0
78	40.6	39.4	19.8
79	42.9	40.3	16.6
80	51.9	27.2	20.7

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP.

La lectura del cuadro anterior nos muestra una tendencia de los gastos corrientes a convertirse en mayoritarios, sin embargo, en los otros dos objetos de gasto vemos dos tendencias: hasta 1979, el porcentaje de los gastos de capital sube mientras que la participación de las amortizaciones disminuye; a partir de 1978 dicha tendencia se invierte y los gastos de capital disminuyen de manera notoria en su peso relativo (13 puntos) mientras que el peso de las amortizaciones aumenta (en 4 puntos). Habrá oportunidad de hablar más sobre este tópico en otra parte del trabajo.

Veamos ahora la contraparte: ¿Cómo obtuvo PEMEX los ingresos que gastó? Consideremos primero la evolución de los ingresos como un todo:

Cuadro 18. Ingresos de PEMEX. (en millones de pesos)

Año	Precios Corrientes	Precios de 1978'	Tasa anual
76	76,162	109,336	
77	135,472	159,191	45.5%
78	179,678	179,678	12.8%
79	270,564	228,903	27.3%
80	536,742	359,505	57.0%
			Tasa media: 34.6%

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP.

vease la nota del cuadro anterior, aplicándose a los ingresos en vez de los gastos.

Observemos ahora cómo se han estructurado los ingresos:

Cuadro 19. Estructura de los Ingresos de PEMEX.

Año	I. corrientes(%)	I. de capital(%)	Subsidios y(%) aportaciones	Financiamientos(%)
77	52.7	11.0	.4	35.7
78	60.7	1.5	.3	37.3
79	65.1	3.5	.2	31.0
80	66.9	.4	-	32.6

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP.

Al revisar el cuadro notamos lo siguiente: los ingresos corrientes, que desde luego están formados principalmente por las ventas, acrecientan permanentemente su peso relativo en el total; los ingresos de capital y los subsidios y aportaciones, a partir de 1978 se vuelven prácticamente insignificantes; los financiamientos, por su parte, tienen un comportamiento menos regular, pero es de señalar que hay un repunte en su peso relativo en 1980.

Para mejor apreciar el comportamiento de financiamientos y amortizaciones podemos ver el cuadro siguiente:

Cuadro 20. Coeficientes de Financiamientos y Amortizaciones de PEMEX.

Año	<u>Financiamientos</u> Ingresos	<u>Amortizaciones</u> Gastos	<u>Amortizaciones</u> Financiamientos
77	35.7%	25.0%	71.4%
78	37.3%	19.8%	54.3%
79	31.0%	40.3%	53.5%
80	32.6%	20.7%	63.6%

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP.

En este cuadro hay varios datos que deben subrayarse: el primero es que los financiamientos tienen un peso creciente hasta 1978, disminuyendo en 1979 y teniendo el pequeño repunte que se ha mencionado, en 1980. Respecto al peso de las amortizaciones en el gasto, el máximo se alcanza en 1979 y en 1980 desciende, sin embargo, cuando vemos la relación entre amortizaciones y financiamientos encontramos una tendencia descendente hasta 1979 y una notoria alza en 1980, lo que puede interpretarse como un mayor uso del endeudamiento de ese año para pagar la deuda contraída en otros.

De los gastos de PEMEX, el aspecto más significativo son las inversiones, ya que ellas son determinantes de los incrementos de la producción y son las que 'jalan' a los gastos corrientes. El monto total de las inversiones de PEMEX fue el siguiente:

Cuadro 21. Inversiones de PEMEX.

Inversiones (millones de pesos)			
Año	Precios corrientes	Precios de 1978 ⁴⁵	Incremento
76	21,202.1	32,143.3	
77	33,063.7	38,852.7	20.9%
78	62,781.1	62,781.1	61.5%
79	88,613.1	74,698.7	19.4%
80	121,800.0	81,580.7	8.8%
			Tasa anual media: 26.3%

Fuente: Anexos del Informe Presidencial. 1981.

El cuadro nos deja ver que la inversión de PEMEX creció a tasas crecientes hasta 1978, mientras que en adelante el ritmo es descendente.

Otro aspecto importante que es necesario revisar en esta reseña es el peso que los gastos e ingresos de PEMEX tuvieron en el total de organismos y empresas bajo control presupuestal.

Cuadro 22. Proporción de los ingresos de PEMEX en los de los organismos y empresas bajo control presupuestal.

	Ingresos de PEMEX/Ingresos de O. y E. B. C. P.				(%)
	77	78	79	80	
I. Corrientes	31.7	36.5	42.1	52.2	
I. de Capital	55.7	16.6	31.0	7.8	
Subsidios	1.4	1.1	.8	-	
Financiamientos	39.5	42.1	48.5	46.4	
I. Totales.	32.5	33.9	38.9	43.8	

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP.

En este cuadro, de nuevo los números hablan por sí solos y dejan ver con toda claridad la extraordinaria y creciente importancia de PEMEX en los ingresos del sector público, resaltando su significación en los ingresos corrientes y en los financiamientos.

Veamos ahora los gastos:

Cuadro 23. Proporción de los gastos de PEMEX en los de los organismos y empresas bajo control presupuestal.

	Gastos de PEMEX/Gastos de O. y E. B. C. P.				
	77	78	79	80	(%)
G. Corrientes	23.6	26.3	31.6	42.8	
G. de Capital	50.4	51.0	49.0	48.9	
Amortizaciones	38.1	33.4	45.1	41.5	
G. totales	33.2	34.3	39.2	44.0	

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. SPP.

Por el lado de los gastos vemos también que la participación de PEMEX es enorme y creciente. Resalta el hecho de que los gastos de capital hayan sido en todos los años muy cercanos al 50%, es decir, prácticamente la mitad de la inversión de los organismos y empresas controlados presupuestalmente se destinó a la industria petrolera; ésto da una imagen precisa del lugar privilegiado que ésta ocupó en la política económica de la administración de JLP.

Aspectos Relevantes para la Discusión de la Política Petrolera.

Discutir el significado de la política petrolera es algo que sería inabordable. No terminaríamos ni de precisar los puntos de discusión. Se debe reducir la pretensión y simplemente discutir algunos tópicos, los que, a juicio de quien esto escribe, son de importancia fundamental.

En primer lugar, se hará referencia a dos debates fundamentales respecto a la política petrolera: el asunto del Gasoducto y la Estrategia de Crecientes Exportaciones. Vinculado a este último punto se encuentra la cuestión del tope a las exportaciones, donde se proseguirá la discusión que se inició en el capítulo anterior, ahora ubicándola en la coyuntura en que dicha determinación se tomó. Posteriormente se discutirán dos problemas del sector externo: las relaciones entre México y la OPEP y las relaciones petroleras entre México y los EU. Finalmente se hará referencia a la política de subsidios vía precios internos de los hidrocarburos.

Como podrá verse, cada uno de estos tópicos es de suma complejidad, por lo que su análisis no podrá sino ser breve, intentando fijar las ideas centrales respecto a cada punto.

La secuencia en que son presentados intenta reflejar cómo fueron dándose diversas discusiones y decisiones en el tiempo, con el propósito de que la política petrolera aparezca envuelta en las condiciones coyunturales que tan considerablemente la determinan.

La Cuestión del Gasoducto.

Tan temprano en el sexenio como en los primeros meses de 1977 tuvo lugar uno de los más significativos debates respecto a la política petrolera. Se planteó, por parte de PEMEX, un proyecto para la construcción de un gasoducto de 48 pulgadas, desde Cactus, Chiapas, hasta Reynosa, Tamaulipas, con el propósito de exportar los excedentes de gas asociado a los EU.

Repitamos brevemente la explicación que entonces se dio respecto a esa política: en una buena parte de los yacimientos petrolíferos, los mantos de petróleo, de aceite, se encuentran junto con depósitos de gas; al extraerse el primero es inevitable que salga a la superficie el segundo. Así tenemos que existe un gas asociado que sale a la atmósfera junto con el petróleo. Los yacimientos que comenzaron a ser explotados en el sureste del país generaban gas asociado, el que era quemado al salir a la atmósfera. Incrementar aceleradamente la producción de petróleo significaba extraer también gas en forma creciente. El evidente despilfarro que significaba la quema de volúmenes crecientes de gas hizo plantear la construcción de un ducto de 48 pulgadas de diámetro que permitiera la distribución de este gas y sobre todo la exportación de sus pretendidamente considerables excedentes. Se consideraba que el país no tenía capacidad técnica ni económica para aprovecharlo internamente, por lo que no quedaba más que la disyuntiva que planteo JLP en su Primer Informe: "¿lo quemamos o lo vendemos?".

Esto era, en resumen, la argumentación que se daba para explicar la construcción del gasoducto de la polémica.

Antes de referirnos a la polémica es necesario conocer cuál fue el desenlace de esta historia. El 2 de agosto de 1977 PEMEX firmó un "Memorandum de Intenciones" con seis compañías estadounidenses estableciendo formalmente la promesa de venta de gas, comprometiéndose a su vez las compañías a comprarlo. Para financiarlo, PEMEX negoció con el EXIM Bank de EU dos préstamos que totalizaron 590 millones de dólares. El motivo del financiamiento en dólares era que la mayor parte del ducto debía importarse pues los productores nacionales no estaban capacitados para producir tubería de ese diámetro en un plazo suficientemente corto. En el convenio con las empresas gaseras se había acordado un precio para el gas de 2.60 dólares por millar de pies cúbicos, calculado este precio en base a la equivalencia térmica del gas respecto al combustóleo. Cuando se discutió en EU el convenio, el Departamento de Energía se opuso a él y el Senado negó al EXIM Bank la autorización para concretar el financiamiento objetando el alto precio y proponiendo que el gas se vendiera a 1.75 dólares el millar de pies cúbicos. El compromiso que PEMEX había suscrito con las empresas de gas expiró el 31 de diciembre de 1977 y el gobierno mexicano declaró que por la falta de acuerdo entre las empresas y el gobierno de los EU se desinteresaba del trato. Empero, en noviembre de 1977 se había recibido ya un préstamo de 1,200 millones de dólares, de un consorcio de 113 bancos, fondos que sirvieron para iniciar la construcción del gasoducto, el que no llegó a la frontera sino que se dirigió a Monterrey, convirtiéndose en la Red Troncal de Distribución de Gas.⁴⁶

Las autoridades norteamericanas resolvieron el debate suscitado en el país. Veamos cuáles fueron las ideas centrales de éste.

Uno de los promotores del debate fue Heberto Castillo, dirigente nacional del PMT. Resumiendo en pocas líneas sus planteamientos encontramos que él en principio se oponía a la explotación creciente de petróleo y por lo tanto al gasoducto, planteando un ritmo moderado de la producción petrolera, la que debía estar dirigida fundamentalmente a la satisfacción de la demanda interna y no a la exportación. En específico se oponía a la construcción del gasoducto y a la exportación de gas natural, proponiendo como alternativa la exportación de gas licuado obtenido en los yacimientos de "gas seco" de Monterrey y Tamaulipas, construyendo plantas de licuefacción en el golfo de México.⁴⁷

Otro punto de vista importante en la polémica fue el del economista Jesús Puente Leyva. En pocas palabras, su posición era la siguiente: si en un programa de explotación de petróleo en el que las exportaciones estén en función de las reservas y no de la capacidad teórica de extracción, quedan excedentes exportables de gas natural, luego de aprovecharse éste en lo posible dentro del país, el gas debe exportarse a los EU a través de ductos en las condiciones y precio que fije México. La dependencia creada por la exportación no sería sólo de México hacia EU sino también al revés, dadas las circunstancias energéticas de los EU, lo que permitiría al país negociar en condiciones ventajosas el acuerdo de compra-venta.⁴⁸

¿Quién tenía razón en el debate?

En realidad todas las posiciones estuvieron parcialmente equivocadas pues partían del supuesto de que una explotación petrolera rápida generaría un volumen considerable de excedentes exportables de gas natural. El hecho, demos-

trado un año después, es que el país tenía la necesidad y la capacidad de aprovechar internamente el gas. Esto se demostró, ya que según datos oficiales el porcentaje de gas quemado respecto al extraído fue en 1976 de 21% y en 1979 era ya de sólo el 6%.⁴⁹

Para concluir con el asunto del gasoducto simplemente queda observar que casi por todos los conceptos fue positiva tanto la discusión como la decisión finalmente tomada. La discusión, porque sensibilizó a la opinión pública y la preparó para estar presente, a través de diversos órganos de la sociedad civil, en el largo debate nacional sobre la política petrolera y sobre la política económica en general; la decisión porque permitió desarrollar las capacidades, tanto de distribución como de consumo, para aprovechar nacionalmente un valioso hidrocarburo como lo es el gas natural. El haber resistido a las presiones norteamericanas en el asunto del precio fortaleció la capacidad negociadora de México y le dio un mayor margen de libertad para fijar su política de exportaciones de hidrocarburos en los años subsiguientes. El único, o al menos el principal, aspecto en el que el desarrollo de los eventos no fue el más conveniente fue en lo relativo a la posibilidad de que productores nacionales hubieran fabricado el ducto, lo que podría haber sucedido si desde un principio se hubiera planeado la construcción de la Red Troncal, ya que ésta no requería el ducto de 48 pulgadas.

La Estrategia de Crecientes Exportaciones.

Si bien desde el principio del sexenio la estrategia petrolera tuvo como una de sus características básicas la creciente exportación de crudo, ésta se redefinió sobre la marcha. Recordemos que las metas de producción fijadas

Para 1982 fueron alcanzadas en 1980; ésto condujo a una polémica a la que haremos referencia en el siguiente apartado. En el proceso mismo de acelerar la producción de petróleo surgieron diversas voces oponiéndose a la rápida extracción y sobre todo a la creciente exportación. Una de las voces que más foro tuvo fue de nuevo la de Heberto Castillo. El decía, por ejemplo, que "vender hidrocarburos como combustibles es equivalente a vender maderas preciosas como leña. El futuro deseable para nuestros hidrocarburos es el de emplearlos como materias primas en la petroquímica... . . . la venta de petróleo y gas no ha sido salida del subdesarrollo para ninguna nación del Tercer Mundo".⁵⁰

En otro lugar decía: es clara "la posibilidad de que el auge petrolero de México nos coloque como un problema para la seguridad nacional de los EU, visto ello desde la óptica de un 'norteamericano centrado' ".⁵¹

La argumentación oficial para incrementar tanto la producción como las exportaciones se basaba esencialmente en dos argumentos: las condiciones favorables del mercado internacional de petróleo y el aumento constante de las reservas probadas. El primer elemento representaba la "oportunidad única" para el país, de la que tanto se habló, y el segundo daba lugar a la posibilidad de optar por esa estrategia.⁵²

A diferencia del apartado anterior, aquí no haré una reseña de acontecimientos, sino que expondré más detalladamente mi juicio respecto a la política mencionada.

Si hubiera de darse una opinión en pocas palabras, habría que decir que en su concepción estratégica, la política agresiva de producción y exportaciones estuvo esencialmente correcta, aunque en su instrumentación hubo serios problemas como los señalados en el capítulo II, problemas que, al final,

condujeron la estrategia a la derrota. A mi juicio, las propuestas conservacionistas -como las de Heberto Castillo- eran erróneas. Expondré en seguida las razones.

La crisis económica de 76-77, expresión del agotamiento de un patrón de crecimiento, dejó al país con pocas opciones: la de una política de estabilización de corte ortodoxo como quiso imponer el FMI o una política de crecimiento acelerado cuyo único pivote podría ser el petróleo. Dada la correlación de fuerzas políticas, dada la naturaleza de los grupos en el gobierno, es difícil pensar en otra opción como viable, ya que las había y mucho más adecuadas.

"El éxito relativo de la política de estabilización posdevaluatoria se debió, sin duda alguna, a que México, a final de cuentas, no siguió la receta del FMI. En 1979 el saldo negativo de la balanza comercial se incrementó en 65.3% -a 3,200 millones de dólares, el déficit del sector público como porcentaje del PIB fue de 8% mientras que la oferta monetaria creció al 33% ese año. Al mismo tiempo, el ritmo de crecimiento del PIB alcanzaba el 8% anual y la inflación el 22%.

"La pregunta que surge es ¿cómo fue posible que un país como México pudiera de pronto hacer caso omiso de la receta del FMI y al mismo tiempo no perder el apoyo de esta institución ni el de la comunidad internacional? El petróleo es la respuesta".⁵³

Enfatizo, la implementada no era una política plenamente deseable, pero sería difícil pensar en otra alternativa viable dadas las circunstancias en que el país se encontraba.

Pensemos por un momento en las implicaciones que hubiese tenido una política conservacionista. Recordemos simplemente la contribución, en divisas de las exportaciones de petróleo y su aportación a los ingresos fiscales. Los problemas que hubiera enfrentado el país hubieran sido mucho más severos en lo económico y en lo político. No es ocioso reiterarlo: la implementación de la estrategia petrolera podría haber sido mucho más coherente y completa, pero, a mi juicio está fuera de discusión el que debió necesariamente recurrirse a una política de exportaciones crecientes de petróleo. Las implicaciones de esta política para las relaciones México-EU y para la OPEP serán revisadas en un apartado posterior.

¿Qué tan agresiva debía ser la política de exportaciones?

Acerca de esta pregunta versará el siguiente apartado.

La Fijación del Tope a las Exportaciones.

El hecho de que las metas de producción de PEMEX se hubieran alcanzado con anticipación llevó durante los últimos meses de 1979 y los primeros de 1980 a uno de los debates nacionales más intensos y estimulantes de los últimos años: el del posible ingreso al GATT y el del futuro de la política petrolera del país. Respecto al segundo, que en esta investigación es el que interesa, los términos en que se planteaba eran los siguientes: habiendo llegado México con dos años de anticipación a las metas de producción, ¿debía seguir con un creciente ritmo de exportaciones para poder hacer ingresar al país un mayor volumen de divisas? o ¿debía moderar los ritmos de producción y poner un tope a las exportaciones? En un célebre discurso, el 18 de marzo

de 1980, el presidente JLP anunció que se había optado por la segunda alternativa y se había fijado un límite de 2.75 millones de barriles diarios de petróleo a la producción correspondientes a 1.5 millones como tope a la exportación.

Se ha planteado por qué desde el punto de vista de quien escribe, la argumentación que se esgrimió para justificar la fijación de los toques era inconsistente. Empero, podríamos decir que la decisión fue correcta aunque su justificación no lo haya sido.

Lo que plenamente justifica la determinación es el comportamiento del mercado mundial de petróleo. Una estrategia de mayores exportaciones tendría que partir de la premisa de un mercado en expansión, capaz de asimilar volúmenes crecientes de crudo, empero, las condiciones de recesión de la economía, las políticas de restricción al consumo de hidrocarburos y la acumulación de stocks de petróleo por parte de las transnacionales petroleras, para poder ejercer una mayor influencia en el mercado; todo junto condujo a que el mercado mundial de petróleo se convirtiera de un mercado dominado por los vendedores en otro dominado por los compradores.

El tope a las importaciones no lo impusieron -de hecho- las autoridades, lo impuso el mercado.

Las Relaciones de México con EU y la OPEP.

Basta revisar un poco la historia de la industria petrolera en México para saber que desde sus principios siempre ha estado vinculada a los EU; no

sólo eso, sino que dicha relación ha sido una de las principales fuentes de conflicto entre ambos países ⁵⁴. La política petrolera, y en general todo el auge petrolero reciente ha estado empapado de dicha relación; tanto así que se ha dicho que los grandes mantos petroleros del Sureste habían sido localizados por vez primera desde el laboratorio orbital Sky Lab. ⁵⁵

Se dijo, por distintas voces y en diversos foros, que la estrategia petrolera de México era dictada desde la Casa Blanca. Se mencionó también que era muy curioso que la estrategia petrolera del país coincidiera con predicciones hechas por expertos de la CIA ⁵⁶, en fin, cantidad de cosas más se afirmaron, buena parte de ellas desfavorable a la política mexicana de hidrocarburos.

Hay dos hechos que en mi perspectiva son indudables: que el gobierno de los EU -tanto el de Carter como el de Reagan- ha presionado de muy diversas formas para que la política petrolera del país esté acorde con los intereses de dichos gobiernos, que difieren de los de algunos grupos empresariales norteamericanos y desde luego de los de la población mayoritaria de los EU; el segundo hecho es que el gobierno del presidente JLP en una gran parte resistió a dichas presiones y decidió soberanamente la política petrolera. Este hecho no excluye la posibilidad de que en determinados puntos la estrategia petrolera de México haya coincidido con los intereses de los EU, así como en otros coincidió con los de Nicaragua, con los de la OPEP, etc.

Un extremo, muchas veces considerado como exageración, de los que son los intereses norteamericanos por el petróleo de México, está representado por la hoy muy célebre ficción política publicada en la revista Gallery en

octubre de 1979: "El día que los EU invadieron México", donde se presenta un complejo escenario en el que se combinan explosiones de ira de la población norteamericana con terrorismo provocador en el sureste del país, conduciendo a una invasión norteamericana de los campos petroleros para garantizar su seguridad y (¿puede imaginarse lector?) con la "comprensión" del gobierno de México.⁵⁷

Es un hecho, que desde luego a nadie gusta pero que es inevitable, que el petróleo mexicano se ha convertido en un asunto de seguridad nacional para los EU. Los eventos de Medio Oriente y especialmente los de Irán durante 1979 y 80, mostraron la inestabilidad potencial de dicha zona, inestabilidad que ponía en peligro el abasto de hidrocarburos para EU y más aun para Europa y Japón. México significa una fuente de abastecimiento mucho más segura.

Según Jesús Puente Leyva : "México, entre la primavera y el otoño de 1979 estuvo sujeto a las más grandes presiones norteamericanas que se hubieran registrado en las últimas décadas, aunque muchos ni siquiera nos enteramos de ellas"⁵⁸, presiones que, según el mismo economista fueron rechazadas de la manera más firme e inteligente por el gobierno mexicano, primero, aceptando vender a las compañías norteamericanas en un volumen de 300 millones de pies cúbicos al día (7 veces menos que lo negociado dos años antes) al precio pedido por nuestro país, con el objeto de establecer un acuerdo conciliatorio de carácter simbólico y atenuar en alguna medida las presiones que se estaban dando. La siguiente medida defensiva fue la propuesta que JLP hizo en la ONU en septiembre de 1979: el Plan Mundial de Energía.

Esta inteligente estrategia, permitió que en marzo de 1980 se rechazara el ingreso al GATT y la ampliación significativa de las exportaciones - de hidrocarburos.

Antes de seguir haciendo referencia a las diversas facetas de las relaciones petroleras entre México y EU, quisiera plantear mi opinión respecto al asunto del "peligro" que representa el que EU dependa fuertemente de los hidrocarburos de México. Se decía y aún se dice, que mientras menos petróleo produjera el país, mientras menores fueran sus reservas, - mientras menos se exportara, menos vulnerable sería a presiones y agresiones de los EU. A mi juicio, no se puede tener miedo a vender petróleo a los EU. El PE establece condiciones muy razonables para la exportación de hidrocarburos: No venderle más del 50% de nuestro total de exportaciones; no satisfacer más del 20% de su total de importaciones petrolíferas. Estos principios deben cumplirse. Hacia finales de 1980, todavía se vendió a EU el 58.3% de nuestro total de exportaciones. A mi parecer, si bien no totalmente consecuente, la estrategia que el régimen - de JLP adoptó para defender la soberanía nacional de las presiones de - EU fue esencialmente correcta: aumentar el peso específico del país en la política internacional y especialmente en la regional, con una voz - plenamente independiente. Quizás incluso pudieron plantearse medidas militares como la modernización del ejército, fuerza aérea y armada, y la - formación de una Guardia Nacional, en caso de que las presiones se agudizaran; pero nunca funcionaría el querer esconder nuestros recursos o evadir la geografía.

Las presiones norteamericanas se siguieron experimentando durante 1980, motivadas entonces por el asunto del Ixtoc I. El derrame de 3 millones de barriles de petróleo y las supuestas consecuencias de destrucción de flora y fauna marinas en aguas norteamericanas de las costas de Texas, - causaron reclamos de diversos personajes e instituciones de los EU, reclamando responsabilidad mexicana por los supuestos daños. El asunto - fue concluido cuando el gobierno mexicano hizo explícito el hecho de que no había ninguna legislación en la que pudiera basarse el litigio y que, por lo tanto, el país se negaba a discutir la cuestión de las compensaciones o indemnizaciones derivadas de daños que pudo haber provocado el incidente del Ixtoc.⁵⁹

En 1981 fue posible que las presiones sobre la política petrolera dejaran de hacerse a través del gobierno, ya que las condiciones del mercado petrolero internacional pusieron a los exportadores importantes en una situación crítica al provocar un colapso de los precios. Las presiones - ejercidas desde entonces han cambiado de naturaleza y forma.

Para concluir lo referente a las relaciones petroleras México-EU quisiera subrayar lo dicho en otra parte: las presiones ejercidas por los gobiernos norteamericanos no expresan los efectivos intereses del pueblo de los EU e incluso tampoco los de importantes sectores de sus industriales. La propuesta mexicana sobre un Plan Mundial de Energía contemplaba la posibilidad de negociar la venta de hidrocarburos, no atendiendo exclusivamente al precio, sino asociándolo a la transferencia tecnológica. De hecho, -y es algo que trataré con más detalle en el siguiente capítulo- el comercio internacional de petróleo debe ser un instrumento de negociación.

Existen incluso fuerzas políticas en los EU que han planteado la posibilidad de un intercambio mutuamente ventajoso.⁶⁰

Veamos ahora brevemente lo que puede decirse respecto a las relaciones entre México y la OPEP.

La OPEP⁶¹ se formó en 1960 como un organismo multinacional, dedicado fundamentalmente a la defensa de los intereses comunes de los exportadores de petróleo que la conforman. Llevaba ya 13 años de existir cuando apareció en el primer plano del escenario mundial, a finales de 1973. Ello ocurrió por la cuadruplicación de los precios internacionales del crudo y el inicio de la llamada "crisis energética", el fin de los energéticos baratos. Son 13 los países que conforman la OPEP: Arabia Saudita, Argelia, Ecuador, los Emiratos Arabes Unidos, Gabón, Indonesia, Iraq, Irán Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar y Venezuela.

La acción básica de la OPEP había sido, hasta hace algunos años, la fijación de precios comunes, acordados entre los países miembros; sin embargo, de algunos años a la fecha, también ha funcionado en la definición de los niveles de producción de los miembros, aunque de hecho, ha resultado difícil llevar a la práctica los acuerdos respecto a niveles de producción, en particular por la autonomía que ha asumido el principal exportador: Arabia Saudita. Por ejemplo, la estabilización relativa de los precios del crudo durante 76 y 77 tuvo como causa directa la mayor producción de los Sauditas. Dicha política de Arabia Saudita persistió durante el principio del conflicto iranio-iraquí, aumentando su producción en cerca de -

un millón de barriles diarios (aproximadamente a 10.5 millones de barriles diarios).

Otros países de la OPEP, en cambio, han pugnado por una más agresiva política de precios, por ejemplo Libia, Argelia, Nigeria y Venezuela. - Prácticamente en todas las reuniones celebradas por la OPEP en los últimos años emergieron diferencias notorias entre sus miembros, impidiendo acuerdos, o bien, cuando se obtenían, eran rotos pocos meses después. - Con todo, la OPEP logró mantener una tendencia consistentemente alcista en los precios del crudo de exportación, de la que se ha favorecido México; tal como se ve en el siguiente cuadro:

Cuadro 24. Precios Internacionales del Petróleo.

Precios oficiales del crudo de 34 grados, al 10. de diciembre de cada año.
(en dólares por barril)

	Arabia Saudita	Irán	México
72	2.43	2.47	-
73	3.03	5.25	-
74	11.25	11.47	10.40
75	12.38	12.40	12.18
76	12.38	12.40	12.15
77	13.66	13.77	13.40
78	24.00	28.71	24.50
80	32.40	35.58	34.50
81	34.00	33.25	35.00
82 (abril)	34.00	30.25	35.00

Fuente: Angeles, Luis. La Política Petrolera de México: 76-82.
Cuadernos Políticos No. 32.

¿Cuál ha sido la política mexicana frente a la OPEP?

En principio ha sido una negativa a ingresar en dicho organismo, argumentando que, los países de la OPEP -en su mayoría- no tenían su industria petrolera estatizada, a diferencia de México, lo que hacía que las políticas petroleras tuvieran diferentes características. Se argumentaba que el poder de negociación de México era mayor estando fuera de la OPEP que dentro de ella, ya que tenía una mayor autonomía en la fijación de sus políticas. Por otra parte también se ha planteado que México nunca sería esquirol de la OPEP

y que por lo tanto se supeditaría a la política de precios que fijara la organización. Respecto a la política de producción, el PE se reserva ese derecho para el país, en función de sus requerimientos.

Salvo los acontecimientos de mediados de 1981, en el resto del sexenio, considero que la política de exportaciones del país no ha diferido esencialmente de la de la OPEP.

Se podría argumentar que la exportación creciente de petróleo mexicano resta fuerza al cartel petrolero, sin embargo, las dimensiones reales de las exportaciones mexicanas pueden apreciarse si comparamos los 1.3 millones de barriles diarios en promedio que se exportaron en 1981 con los 60.9 millones de barriles diarios que representan el mercado mundial o con los cerca de 30 millones que corresponden a la OPEP.

México, efectivamente junto con Gran Bretaña, ha surgido como uno de los productores importantes fuera de la OPEP, empero, sería una afirmación muy aventurada decir que las exportaciones mexicanas han sido significativas en la saturación del mercado internacional.

Aunque la OPEP se ha fijado oficialmente un programa conservacionista que buscaba reducir su oferta a 17.5 millones de barriles diarios en 1982, la verdad es que dicha política no fue respetada, y si ultimamente ha existido una tendencia general hacia la moderación en la producción ha sido más impuesta por el mercado que por el cumplimiento del acuerdo de la organización.

En lo que indiscutiblemente la política petrolera del país funcionó como detonador -y no como causa- de la baja de los precios internacionales del

petróleo, fue en los eventos de mediados de 1981. Objetivamente, la causa de la baja de los precios fue la saturación del mercado, debida a la recesión, a las políticas restrictivas del consumo y a las maniobras especulativas de las transnacionales petroleras.

En principio, en mayo de 1981 se redujo en 2 dólares el precio del petróleo "Maya", y al siguiente mes se hizo el anuncio de la disminución de 4 dólares por barril, llevando el crudo tipo "Maya" hasta un precio de 28 dólares.⁶²

En una conferencia celebrada en Ginebra, en mayo de 1981, por los miembros de la OPEP, se acordó mantener los precios y reducir la producción en un 10%, compromiso que no aceptó Arabia Saudita y del quedaron excluidos Iraq e Irán. Ese hecho hacía virtualmente imposible el éxito de una política de reducción de la producción para poder sostener los precios; empero, la determinación mexicana de bajar los precios fue lo que inició la oleada de reducciones, a la que se sumaron países de la OPEP y de fuera de la OPEP: Libia, Nigeria, Inglaterra, Ecuador, Perú y Venezuela.

Oficialmente trascendió que la decisión de disminuir los precios fue tomada unilateralmente por el entonces Director de PEMEX; decisión que le costó el cargo. El significado político de dicha determinación fue mucho más importante -en las relaciones de México con la OPEP- que su significado económico. La baja de los precios era prácticamente inevitable, pero políticamente significó mucho el que México haya sido el país que la inició. Las consecuencias económicas de ello aún las estamos padeciendo.

La política de precios internos de los hidrocarburos y la situación financiera de PEMEX.

Ya en el segundo capítulo se hizo mención al subsidio que PEMEX concede a los consumidores del país a través de los precios internos de los hidrocarburos. Resulta difícil cuantificar el monto del subsidio, pero, quienes han intentado hacerlo coinciden en señalar que en los últimos años no fue menor a 200 mil millones de pesos anuales.

El total de los subsidios que el gobierno otorgó en el año anterior a septiembre de 1982 fue de 800 mil millones de pesos, es decir, al menos una cuarta parte del total del subsidio fue otorgada por PEMEX.

Para determinar en qué medida esta política puede incidir sobre la situación financiera de la empresa petrolera, veamos lo siguiente: en 1980 PEMEX vendió 61.5% de su producción al mercado interno y el 38.5% al exterior. Los ingresos que obtuvo por esas ventas fueron de 90,400 millones de pesos en el interior y 240,000 millones en el extranjero, o sea, 27.3% y 72.7% respectivamente. Si su producción de crudo destinada a las ventas internas se comerciara a precios equivalentes a los del exterior (sin tomar en cuenta el valor agregado en el proceso de refinación), PEMEX percibiría 290 mil millones más, cerca de 90% de ingresos adicionales al total de los que percibió en 80. Esto da una idea del sacrificio financiero que implica el sub-

sidio.⁶³

Algunos datos adicionales nos precisan el destino de los subsidios: en 1978, el gas para consumo doméstico se vendió a \$4.20/m³ y a la gran industria se le entregó a \$0.26/m³. La gasolina Nova entonces se vendía al público a \$2.80 el litro y a la Alianza de Camioneros de México a \$0.52 el litro. El precio del diesel en México es notoriamente más bajo que el de las gasolinas, mientras que en otros países la diferencia es pequeña. El precio del combustible en 1978 fue en México de \$0.26 por litro, mientras que el precio internacional fue de \$1.40.⁶⁴

Hay quienes frente a estos hechos piden la eliminación de los subsidios, sin mayor trámite. Es explicable esa demanda dado el monto del subsidio, que incluso fue alguna vez calificado por el presidente JLP como "monstruoso". A mi juicio, la eliminación rápida de los subsidios tendría como resultado una enorme perturbación del funcionamiento de nuestro sistema económico, disparando una inflación sin precedentes. Por otro lado, me parece que el subsidio es un instrumento totalmente legítimo de política económica. No me parece válido discutir los subsidios en sí mismos; lo que debe discutirse es, de un lado, su orientación y su impacto último, y del otro, sus efectos en la situación financiera de PEMEX.

Respecto a lo primero, como ha sido mostrado en los datos antes presentados, los subsidios han dado un apoyo indiscriminado tanto a los poseedores de vehículos automotrices como a los industriales. El asunto de cómo establecer una política de subsidios se discutirá en el siguiente capítulo. Lo que debemos ver ahora con mayor detenimiento es el efecto que esta política ha

traído en la situación financiera de la empresa petrolera.

Si bien desde el inicio de la gestión de Jorge Díaz Serrano se hicieron cuestionamientos respecto a la situación financiera de PEMEX y a su política de acelerado endeudamiento, esta discusión cobró auge al final de 1981, a raíz del alza de precios de las gasolinas y de la publicación de un estudio realizado por la SPP, dado a conocer en mayo de 1981. Para evitar entrar en especulaciones y tener bases sólidas para la argumentación, veamos cuáles fueron -resumidamente- los estados financieros de PEMEX en el período 77-80;

Cuadro 25. Estados Financieros de PEMEX. (al 31 de diciembre)

	(miles de millones de pesos)			
	77	78	79	80
Activo Total	280.475	347.038	423.673	739.115
Circulante	33.324	38.092	49.975	81.785
Inversiones y valores	4.976	2.622	1.012	1.426
Fijo	242.175	306.323	372.686	655.904
Pasivo y Patrimonio	280.475	347.038	423.673	739.115
Pasivo total	102.302	160.344	232.329	366.798
corto plazo	36.456	63.951	97.312	161.546
largo plazo	62.797	92.739	127.647	193.050
provisiones	3.048	3.654	7.370	12.202
Patrimonio	178.173	186.693	191.344	372.317

Fuente: PEMEX. Estados Financieros. 1970-80.

Para iniciar la discusión, hagamos algunas comparaciones: entre 77 y 80 el activo creció 163.5% mientras que el pasivo lo hizo en 158.5%. La relación activo/pasivo pasó de ser 2.74 en 77 a 2.01 en 80. La relación patrimonio/pasivo pasó de ser 1.74 en 77 a 1.01 en 80; es decir, por cada peso de deuda, PEMEX tenía 1.01 de recursos propios. Los pasivos en 77 eran de 35.6% a corto plazo y 61.3% a largo (la diferencia con 100% la dan las provisiones); en 80 los porcentajes eran de 44.0% y 52.6% respectivamente.

En 1980 hubo un incremento de 75.9% en los activos fijos. Veamos en que se dio dicho incremento:

Variación 80-79 (millones de pesos)

Terrenos:	301	Ductos:	19,019
Edificios y propiedades:	1,253	Flota:	3,307
Pozos:	17,592	Obras en construcción:	29,223
Plantas y equipos:	81,558	Revaluación de activos:	144,055

Vemos que una parte muy importante del aumento es atribuible simplemente a la revaluación de activos y no al incremento efectivo de los bienes físicos.

Para terminar esta breve revisión estadística veamos el estado comparativo de pérdidas y ganancias de PEMEX.

Cuadro 26. Estado comparativo de pérdidas y ganancias de PEMEX.

(miles de millones de pesos)

	77	78	79	80 ¹
Ventas Totales	76.729	100.594	166.053	210.428
(-) Costo de lo vendido	39.707	52.288	74.841	76.780
Utilidad Bruta	37.021	48.306	91.211	133.648
(-) Gastos de distribución	7.895	9.995	15.762	12.939
(-) Costo Financiero	3.071	4.754	13.685	13.389
Utilidad en operación	26.054	33.556	61.763	107.320
(-) Otros gastos	5.865	2.690	1.826	2.131
Utilidad antes de impuestos	20.189	30.866	63.590	105.189
(-) Impuestos al ingreso bruto	19.764	30.258	62.886	104.515
Utilidad del ejercicio	0.424	0.607	0.703	0.674
(-) Participación de utilidades	0.090	0.220	0.373	-
Utilidad Neta	0.334	0.387	0.330	-

¹ enero-agosto

Fuentes: La Industria Petrolera en México. SPP
 PEMEX: la caída de Díaz Serrano. 1981. CISA.

Revisemos rápidamente algunos coeficientes: el costo de lo vendido entre las ventas totales fue en 1977 de 51.7% y la utilidad bruta entre ventas totales fue de 48.3%. Estas proporciones fueron en 1980 de 26.3% y 63.7% respectivamente. La utilidad antes de impuestos entre las ventas totales fue de 26.3% en 77 y de 49.9% en 80.

Veamos ahora parte del diagnóstico que hizo la SPP:

"... limitando el análisis al campo microeconómico se puede afirmar que las metas planteadas por el organismo, en términos generales, han sido alcanzadas eficazmente y ello ha coadyuvado al logro de objetivos superiores que rebasan el marco de la propia entidad. Simultáneamente se observa el re-
crudamiento de problemas internos, como son: el anacronismo de las estructuras administrativas, la evidente falta de control adecuado de las operaciones, graves deficiencias del sistema de información, lo que no permite la toma de decisiones con los elementos de juicio suficientes y crea un ambiente propicio para la corrupción". 65

No está a discusión el hecho de que la situación financiera de PEMEX se haya deteriorado de manera significativa, los números lo demuestran; sin embargo, al menos hasta antes de la baja de los precios internacionales del crudo en 1981, dicho deterioro no alcanzaba las proporciones catastróficas que algunos críticos veían. Al menos, de la información estadística dada a conocer por la empresa eso es lo que puede concluirse. Es de suponerse, empero que el golpe representado primero por la disminución de los precios y luego por la del volumen exportado sí haya agudizado de manera notoria los problemas de la empresa estatal.

De las causas incuestionables de los problemas de PEMEX podemos también, sin temor a equivocarnos, considerar las deficiencias administrativas, el despilfarro (obras suntuosas e innecesarias como la Torre de PEMEX) y la corrupción en buena parte de los niveles administrativos y sindicales de PEMEX. Sin embargo, no existe punto de comparación alguno entre estas cau-

ses y los colosales subsidios. Es el monto desmedido de éstos, el principal causante de los problemas financieros de PEMEX.

Mientras los ingresos por exportaciones crecían aceleradamente, se pudo posponer la inevitable alza en el precio de los combustibles, pero a raíz del "tropiezo" de mediados de 1981 se hizo absolutamente inminente dicha alza y la consecuente reducción del subsidio, en un monto estimado por SEPAFIN en 100 mil millones de pesos, quedando un subsidio todavía sumamente elevado.

Algunos elementos de juicio respecto a el alza de los precios de finales de 1982 serán propuestos en el último capítulo.

CAPITULO V. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS.

En este último capítulo se hará un intento de avizorar el futuro previsible de la política petrolera y de adelantar algunas propuestas respecto a ciertos tópicos de ella. No se intenta hacer una predicción completa y precisa ni tampoco proponer con profundidad y con detalle una política petrolera alternativa. Más modesta y realistamente, lo que se quiere es tan sólo exponer mi opinión respecto al futuro predecible y respecto a ciertos cambios de la política petrolera que, a mi juicio, serían benéficos para el país.

Se comenzará el capítulo haciendo un breve recuento de los acontecimientos que el agitado año de 1982 trajo a México. Ello es necesario para poder considerar lo que el futuro inmediato y lejano puede deparar a nuestro país.

Los eventos de 1982.

Los eventos del año de 1982 ocurren de una manera tan acelerada que no tiene comparación en la historia reciente del país. La crisis que había buscado atacar la política económica, especialmente la política petrolera de nuevo se manifiesta con profundidad y, como en 1976, donde aparece más acentuada es en el sector externo. El año de 1981 concluyó con una fuga de capitales que en su último trimestre ascendió a más de 3,000 mi-

llones de dólares, sumando en todo el año más de 8,000 millones. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue 12,544 millones de dólares. Esta crítica situación del sector externo de la economía alentó las expectativas devaluatorias y la fuga de capitales al iniciarse 1982.

Pese a los llamados oficiales como el hecho por el presidente López Portillo el 5 de febrero: "... intereses que no quiero calificar están concertados para lograr que nuestra política monetaria cambie..., ...por eso les pido con todo énfasis, con toda pasión: sigamos defendiendo nuestra política monetaria, no caigamos en pánicos ni especulaciones"⁶⁰; pese a dicho llamado, las autoridades monetarias decidieron devaluar llevando la paridad a 44.63 pesos por dólar al finalizar el mes de febrero. Dicha devaluación sólo prosiguió con el manejo inadecuado de la política monetaria y la del sector externo.

Debido a la irrestricta libertad cambiaria que entonces existía las tasas de interés internas siguieron en su carrera alcista a las tasas norteamericanas, las que se elevaron como consecuencia de la política monetaria restrictiva impuesta por la Junta de la Reserva Federal de los E.U. Frente a la libertad cambiaria y el alza de las tasas de interés de los E.U. se planteo que sólo un alza mayor de las tasas nacionales podría evitar una fuga de capitales. Sin embargo, la propia elevación del interés alentó el ambiente especulativo que motivó que los capitales continuaran fugándose en grandes sumas (más de 3,500 millones de dólares en los primeros seis meses de 1982).

El alza de las tasas de interés atizó el proceso inflacionario al elevar el costo de los créditos y desviar hacia la inversión financiera a recursos que podrían haberse dirigido hacia la inversión productiva. El avance de la inflación, a su vez, alimentaba nuevas expectativas devaluatorias. Frente a esto, las autoridades monetarias siguieron una política de minidevaluaciones que llevó al tipo de cambio hasta 48.92 pesos por dólar al finalizar el mes de julio. La devaluación brusca que había ocurrido en febrero y el subsecuente "deslizamiento", a su vez, tuvieron efectos inflacionarios al encarecer notoriamente las importaciones.

El Programa de Emergencia anunciado en abril, al recortar el gasto público con el objeto de reducir las importaciones y supuestamente contener la inflación, consiguió simplemente inhibir la actividad productiva.

Durante los primeros 6 meses del año, los créditos a largo plazo obtenidos por el sector público fueron de 6,924.4 millones de dólares y los pasivos netos a corto plazo fueron de 1,166.3 millones. El pago de intereses del sector público ascendió a 3,966.6 millones de dólares y las amortizaciones fueron de 2,229.5 millones. Los créditos que se obtenían entonces, en buena medida, estaban sirviendo sólo para pagar el servicio de la deuda y para alimentar la fuga de capitales.

A esta crítica situación intentó ponerse un alto en el mes de agosto al establecerse un mercado dual de divisas. Esta medida no logró poner alto a la especulación y fuga de capitales, por lo que la crítica situación obligó a la banca internacional a aceptar una moratoria de 90 días (a partir del 20 de agosto) al pago de las amortizaciones de la deuda pública externa y a la suspensión, de hecho, del pago del servicio de buena parte de la deuda del sector privado.

Fue en un ambiente de especulación y rumores que se anunció el 10. de septiembre la nacionalización de la banca, el control generalizado de cambios y la estatización del Banco de México. En un documento excepcional, el Presidente JLP hizo un balance del sexenio, un diagnóstico de la crisis e implementó medidas para "preservar la estructura productiva del país". De inmediato se puso en marcha una nueva política financiera al estabilizarse el tipo de cambio y reducirse las tasas de interés. Las medidas implementadas recibieron el embate de los financieros transnacionales, de los ex banqueros y de algunos miembros del propio gobierno.

Ante la posibilidad de que México llegara a una suspensión unilateral del pago de su deuda, planteada expresamente en la ONU por el presidente JLP y ante las perspectivas de que la nueva administración permitiera otra vez la libertad de cambios, el FMI aceptó una "Carta Intención" para obtener cerca de 4,000 millones de dólares en condiciones relativamente benignas, dadas las condicionalidades del tristemente célebre organismo financiero.

Las medidas propuestas al iniciarse la administración de Miguel de la Madrid, sintetizadas en el "Programa de diez puntos" establecieron una política estabilizadora de cuño monetarista, con la que se echaron para atrás varias de las medidas de política financiera implementadas en los meses posteriores a la nacionalización. Algunos detalles más del Programa del Nuevo Gobierno, se plantearán cuando revisemos las perspectivas.

De hecho, los eventos de 1982 nos mostraron que a pesar del crecimiento de la economía y de los efectos que puedan haber tenido las cuantiosas

inversiones realizadas, persistieron las raíces causales de la crisis de 1976. Los motivos de ambas crisis (la de 76 y la de 82) pueden referirse al agotamiento de un patrón de crecimiento, cuyas características fueron presentadas al principio de este trabajo. Lo expresado en los párrafos anteriores estableció sólo las formas específicas en que dicha crisis se manifestó durante 1982.

Perspectivas de la Política Petrolera.

a) La situación Internacional.

Estamos viviendo en los presentes días uno de los momentos más críticos por los que haya pasado la economía mundial desde la depresión de 1929 y una situación de tensión política internacional como pocas veces se haya experimentado. En lo económico tenemos cifras como las siguientes: - En el conjunto de los países industrializados la tasa de crecimiento del producto nacional bruto, pasó de 4.1% en 78, 3.4% en 79, 1.2% en 80, 1.2% en 81 y un estimado de 0.3% en 82. La inversión en estos mismos países tuvo en 78 y en 79 una tasa anual de 4%, pero en 80 - 81 esta tasa se hizo negativa. La tasa de desempleo de este conjunto de países fue, al terminar 1982 de 7.9%, llegando en E.U. a 10.9% y en Gran Bretaña al 12%, las tasas más elevadas de la posguerra.

La situación de los países del tercer mundo es todavía más crítica, como podrá apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 27. Tasas de crecimiento del producto (en porcentaje).

	78	79	80	81	82 ^e
Países Exportadores de Petróleo	1.8	2.9	-2.7	-4.6	-2.5
Sector petrolero	-4.2	3.1	-12.2	-15.7	-12.1
Otros sectores	5.8	2.8	4.4	5.2	4.5
Países subdesarrollados no exportadores de petróleo	6.4	5.0	4.8	2.8	2.5
Países subdesarrollados por Zonas:					
Africa	2.1	2.4	4.4	2.7	2.2
Asia	9.6	4.5	5.1	4.8	4.6
Europa	5.4	4.1	1.6	2.3	2.4
Cercano Oriente	6.3	5.2	5.8	4.9	5.7
Latinoamérica	4.5	6.7	6.0	0.5	0.2

e) Estimado

FUENTE: Informe sobre la Economía Mundial. FMI. 1982.

En lo político, tenemos que el espíritu de la distensión, que había tenido su máxima expresión en la Conferencia de Helsinki al principio de la década de los 70, parece totalmente olvidado: conflictos geopolíticos, sanciones económicas, amenazas, guerras localizadas han sido nota común en los últimos años en Oriente, Africa y América Latina.

Lo peor no es la situación misma, sino el hecho de que pareciera que el deterioro económico y político seguirá sin posibilidad de que la dinámica se revierta.

En lo económico, año tras año se realizan conferencias tales como la "Reunión Cumbre de los Industrializados", las Conferencias de la OPEP, - de la UNCTAD, de los No Alineados, del FMI, etc., y reunión tras reunión se manifiesta una dramática impotencia para cambiar el curso de los eventos económicos. Ni siquiera juntas extraordinarias como la de Cancún - parecen tener mayor trascendencia.

En lo político, desde los últimos años de la administración de Carter en los E.U., la situación internacional se volvió más conflictiva. En América Latina, particularmente en Centroamérica, se han dado múltiples conflictos y se ha abierto la posibilidad de que se den otros más; en Sudamérica, los acontecimientos de las Malvinas han recordado la época de Sir Francis Drake; el Cercano y Medio Oriente han sufrido como pocas regiones: la guerra sionista contra los palestinos, el interminable conflicto entre Irán e Iraq, la guerra en Afganistán; en Africa, eternos conflictos fronterizos heredados desde la época del colonialismo, hambrunas, son nota tan común que han dejado de ser noticia.

No es este el lugar adecuado para investigar las causas de esta profunda crisis. Lo que aquí importa, es subrayar que proyectar o prever ignorando esta situación es no tener los pies en la tierra y casi con seguridad, conducir al fracaso cualquier propuesta.

En seguida veremos qué es lo que puede esperarse para el mercado petrolero mundial.

La primera afirmación que a este respecto puede hacerse es que en el largo plazo (qué tanto es un asunto que se debate) el petróleo tenderá a agotarse, por el hecho elemental de que la cantidad que de él existe es finita. El verdadero problema, sin embargo, es determinar cuáles serán las tendencias de la oferta, demanda y precios de los hidrocarburos en el corto y mediano plazo.

Todavía en 1977 y 78 el "Workshop on Alternative Strategies" (WAES) pronosticaba lo siguiente:

- 1.- La producción de petróleo será insuficiente para hacer frente a la creciente demanda. Es muy probable que esto ocurra entre 1985 y 95, aún cuando los precios reales de la energía se incrementen en un 50% sobre el nivel actual.
- 2.- La demanda de energía seguirá creciendo aunque los gobiernos adopten vigorosas políticas para conservarla.
- 3.- El crecimiento sostenido de la demanda de energía requiere del desarrollo vigoroso de recursos alternativos.
- 4.- La electricidad generada en centrales nucleares puede contribuir de manera importante a la oferta global de energía.
- 5.- El carbón es un participante potencial de gran importancia en la satisfacción de futuras necesidades.

6.- Las reservas de gas natural son lo bastante grandes como para satisfacer la demanda esperada, siempre y cuando los incentivos sean suficientes como para promover el desarrollo de un transporte intercontinental masivo que resulta sumamente costoso.

7.- Aun cuando las reservas de otros combustibles fósiles son muy grandes, contribuirán probablemente poco a la satisfacción de necesidades energéticas antes del año 2000.

8.- Con excepción de la electricidad de origen hidráulico, los demás recursos renovables no contribuirán de manera significativa y a escala global en la oferta de energía, durante este siglo.

9.- La política de conservación de energía deberá convertirse en elemento clave de cualquier estrategia energética en el futuro.

10.- La interdependencia crítica de las naciones en materia energética requerirá de un esfuerzo de colaboración internacional sin precedentes⁶⁷.

Según el panorama que la WAES preveía tendríamos en pocos años un crítico problema de abastecimiento de hidrocarburos ya que la oferta quedará rezagada respecto a la demanda, con lo que los precios reales del petróleo aumentarían de manera muy significativa.

Resulta entonces paradójico que, desde 1981, la demanda de petróleo empiece a ser más pequeña que la oferta y con ello los precios reales del crudo sean presionados a la baja.

¿Es ésta una situación exclusivamente coyuntural u obedece a razones más profundas que harán que esta situación sea más duradera?

Dilucidar esta cuestión es crucial para proponer una estrategia de política petrolera. Veamos.

El aparato productivo de una economía industrial moderna emplea básicamente al petróleo en funciones energéticas y como materia prima. Con mucho es mayoritario el primer empleo: como combustible. Los usos energéticos principales son en los motores de combustión interna y en la generación de electricidad. Ambos usos guardan estrecha relación con el crecimiento económico. El crecimiento de la producción es el determinante más significativo de la demanda de crudo. Todavía hoy el crecimiento no puede sustentarse en otra fuente de energía primaria que no sean los hidrocarburos. Todo esto, desde luego, pensando en un horizonte de 20 o 25 años.

Por el lado de la oferta, la principal restricción a su crecimiento es la existencia de reservas en un "volumen adecuado" cuya explotación sea costeable a los precios vigentes. "Volumen adecuado" implica una relación reservas/producción suficientemente grande como para permitir en el curso de ese período el desarrollo de fuentes alternativas. Existen otros determinantes de la oferta, pero consideremos sólo a éstos.

Las predicciones (como la del WAES) señalaban que en el peor de los casos, las economías occidentales debían crecer a una tasa anual de 3% y que no se harían descubrimientos importantes de nuevas reservas.

En los últimos años las cosas no han sucedido así. Prácticamente la totalidad de los países capitalistas desarrollados y del llamado 3er Mundo han entrado en una recesión que se prolonga ya por años y que amenaza convertirse en una gran depresión por lo que se han abatido las ta-

sas de crecimiento del producto y del consumo energético, en particular de petróleo. A esto se han aunado políticas energéticas conservacionistas para provocar que, por ejemplo, las importaciones de petróleo de los principales países del mundo capitalista desarrollado hayan disminuido 15.2% en 80 y 13.2% en 81.

Por otra parte, las reservas mundiales de crudo se han incrementado, sobre todo por los descubrimientos realizados en países que no están en la OPEP, como México, Gran Bretaña y Noruega.

En el descenso de los precios del crudo en 1981 tuvo un papel muy significativo -además de lo anterior- la especulación. La formación de reservas por parte de los países importadores, así como la acumulación de stocks realizada por las transnacionales petroleras permitió que, vendiendo el petróleo en el momento preciso en el mercado especulativo tuviera una influencia marginal pero muy significativa en la reducción de los precios. En la actualidad, el gobierno de EU ha hecho oficial su decisión de usar su reserva estratégica para incidir en los movimientos de los precios petroleros en el mercado internacional.

Estos hechos, desde luego hacen necesaria la revisión de los pronósticos en lo que toca a oferta, demanda y precios. Lo que en definitiva determinará el comportamiento del mercado mundial petrolero será la marcha global de la economía. De profundizarse la recesión, la demanda de petróleo seguirá bajando y presionando a la disminución de los precios. Se podría arguir aquí que como una parte significativa (cada vez menor pero

aún la más importante) del mercado mundial es controlado por la OPEP, ésta podría intentar sostener precios de monopolio o acordar una reducción de la oferta. La experiencia de 1981 nos enseñó que la OPEP no puede sostener precios cuando la demanda marcha hacia abajo, pero además se ha visto que los acuerdos sobre reducción de la producción son prácticamente imposibles de cumplir. En el caso de éstos, chocan los intereses nacionales de cada país que requiere divisas obtenibles con mayores exportaciones con el interés general de los países exportadores. Hasta ahora, no se han podido conciliar plenamente estas dos clases de intereses. Por otra parte, juega el peso que los Sauditas tienen en la organización, y ellos han mantenido una política consistente de precios moderados, ya que tienen fuertes intereses financieros en los países capitalistas desarrollados.

En mi perspectiva, frente a una recesión prolongada es virtualmente inevitable la caída de los precios internacionales del crudo. Si, en cambio, viniera pronto una recuperación, hay bastantes probabilidades de que los precios del petróleo recuperen su tendencia alcista.

b) La Situación Nacional.

El escenario internacional que se ha descrito es un factor de indudable influencia en las perspectivas de la política petrolera. Pero inter-

namente existen además otros elementos de similar importancia. Dos particularmente condicionarán fuertemente la política petrolera en el futuro inmediato, el primero de ellos es la propia crisis económica por la que atraviesa el país y el segundo es la política que la administración de Miguel de la Madrid ha adoptado para enfrentar la crisis.

La crisis de la economía mexicana, de naturaleza indudablemente estructural, limita las posibles políticas petroleras. El conjunto de la economía va a marchar según la crisis y su manejo lo permitan, incluyendo el sector petrolero.

Desde luego la crisis posibilita variados y hasta encontrados escenarios para el sector petrolero. Los últimos datos que se han dado a conocer indican que la capacidad instalada de PEMEX al final de 1982 era de al menos 3.287 millones de barriles diarios de crudo y líquidos recuperados del gas⁶⁸. Considerando la situación recesiva de la economía mexicana resulta que de toda esa producción restaría una parte muy importante para la exportación, evidentemente superior al millón y medio de barriles diarios que se establecieron en el sexenio pasado. De desearlo el gobierno del país, a pesar del estancamiento de la economía mundial es bastante probable que se pudieran colocar exportaciones adicionales, ya que, consideraciones de orden geopolítico hacen preferir a EU y otras naciones capitalistas desarrolladas el petróleo mexicano al de la OPEP.

Tomando en cuenta que el rasgo más notorio de la crisis nacional es la escasez de divisas, no resulta aventurado pensar que hay sectores

que propondrían incrementar el nivel de las exportaciones, para el que ya existe la capacidad instalada, con el propósito de conseguir un monto mayor de divisas. De hecho, parcialmente esta política fue asumida desde agosto pasado, cuando la administración anterior aceptó el "pago por adelantado" de 40 millones de barriles destinados a la reserva estratégica de los EU, a entregarse entre septiembre de 82 y septiembre de 83.

Otro factor que da viabilidad al escenario anterior es el hecho de que, existiendo la capacidad instalada, las inversiones requeridas para aumentar el volumen de exportación serían relativamente pequeñas, lo que significaría que el gasto de PEMEX no tendría que ser incrementado en mucho, ni tampoco sus importaciones, lo que sería coherente con una política austera de gasto público.

Un argumento adicional respecto a lo anterior es el hecho de que, dado que el mercado petrolero mundial se encuentra dominado por los compradores, no es descartable una posible baja adicional en los precios, lo que significaría que la obtención del monto de divisas planeado exigiría aumentar el volumen de crudo y gas exportados.

Lo dicho hasta aquí exclusivamente tiene el propósito de mostrar la posibilidad del escenario descrito. Mas adelante estableceremos juicios respecto a qué tan probable es.

Otro escenario coherente con la crisis es el que respetaría los lineamientos del Programa de Energía, es decir, exportar 1.5 millones de barriles diarios y recurrir a otras fuentes de obtención de divisas, siendo más selectivo el uso de éstas, limitando importaciones y renegociando la deuda externa.

Otra política externa del sector petrolero coherente con la crisis es la inscripción del país en la lucha por defender el precio internacional del crudo en medio de las condiciones de crisis regulando la oferta y haciendo lo posible por evitar la especulación en el mercado spot. Esta política sería coherente con la crisis porque defendería el nivel de ingresos de divisas vía precios y no volumen exportado. Ya se ha dicho que en condiciones de contracción de la demanda internacional de crudo es muy difícil regular la oferta, pero no por ello debería dejar de intentarse hacerlo. Esta política incluso sería compatible en el mediano o largo plazo con otra estrategia de exportaciones más elevadas, en caso de cambiar la situación del mercado petrolero.

La crisis condiciona pero no determina. Más adelante veremos el indispensable componente político que nos puede permitir examinar las probabilidades de estos escenarios posibles.

A nivel interno, el factor más relevante de la política petrolera se refiere a la complicada cuestión de los precios de los combustibles. Por razones del orden de la exposición, antes de examinarla consideraremos en las perspectivas el otro elemento fundamental, el de la política que ha sido anunciada por la administración entrante.

No es la intención presentar un cuadro completo de la política de MMH al inicio de su administración, sino solamente subrayar los rasgos más relevantes, especialmente los vinculados a la política petrolera. En el discurso de toma de posesión se hizo la siguiente descripción de la crisis: "México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación

que casi alcanza este año el 100%; un déficit sin precedentes del sector público que la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión; el rezago de las tarifas y precios públicos pone a las empresas del Estado en una situación deficitaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero.

"El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado, salvo las provenientes de la exportación de petróleo y algunos otros productos del sector público y de sus créditos ... "69

Frente a esta crisis se propuso el Programa Inmediato de Reordenación Económica, cuyos puntos son:

- 1) Disminución del crecimiento del gasto público.
- 2) Protección al empleo. Sobre todo mediante programas de uso intensivo de mano de obra.
- 3) Continuación de obras en proceso con criterio de selectividad.
- 4) Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
- 5) Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.
- 6) Aumento de los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública.
- 7) Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
- 8) Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado. (Esto significó el reestablecimiento del mercado dual de divisas).

9) Reestructuración de la administración pública federal.

10) Actuación bajo el principio de la rectoría del Estado y dentro del régimen de la economía mixta.

En el Mensaje del 10. de diciembre de 1982 se dijo lo siguiente respecto al petróleo:

"Los energéticos son parte inalienable del patrimonio de la Nación. Seguiremos apoyándonos en el petróleo para continuar el camino del desarrollo, cuidando su racional aprovechamiento en beneficio de las presentes y futuras generaciones, sin considerar al petróleo como panacea que nos ahorre el esfuerzo en los demás aspectos de nuestro desarrollo. Atenderé, con especial esmero, la planeación adecuada y ejecución eficiente y honesta de nuestra industria petrolera, pilar fundamental de nuestro nacionalismo económico."⁷⁰

Por otra parte, en un documento de la Comisión de Energéticos del PRI, dado a conocer parcialmente en noviembre de 1982 por la revista "Proceso", se hace un severo enjuiciamiento de la política energética del sexenio lopezportillista y se plantean líneas fundamentales de la administración Dela Madrid:

- Subordinar la política energética a los objetivos sociales del desarrollo nacional, para que contribuya a resarcir el poder salarial de las mayorías, generar empleos y producir alimentos.
- Moderar la política de gasto.
- Las exportaciones petroleras deben contribuir a aliviar el desequilibrio en cuenta corriente de la balanza de pagos y apoyar los cambios estructurales de la economía que eliminan dicho desequilibrio.

- Los ingresos petroleros no deben sustituir al ahorro interno y a la reforma fiscal.
- Se debe revisar la política de subsidios.
- El sector energético debe impulsar el desarrollo de industrias como petroquímica, metalmeccánica, industria del transporte y maquinaria eléctrica.⁷¹

Con los datos anteriores, ¿cuál es la política petrolera que podemos esperar?

Algunos rasgos de ella no solamente se pueden esperar sino que ya pueden observarse: en primer lugar, los incrementos de los precios de más de 100% en los derivados del petróleo en los primeros días de diciembre pasado y las declaraciones que afirmaron que serían revisados sistemáticamente, muestran que la política de subsidios al consumo interno se acabará o al menos se reducirá notoriamente. La explicación fundamental de este hecho es la situación financiera de la empresa petrolera, que se hacía insostenible. La anunciada moderación en los gastos de PEMEX permite prever la generación de un ahorro corriente de significación, con el consiguiente mejoramiento de su situación financiera.

Respecto a la política del sector externo, la predicción se hace difícil; si bien se ha indicado oficialmente que "México no iniciará acciones que contribuyan a una tendencia a la baja de los precios internacionales del crudo", en mi opinión, de seguirse una política dispersa por parte de los países de la OPEP y una tendencia a la baja en los precios del crudo, no se puede descartar como relativamente probable el aumento del volumen de hidrocarburos exportados.

Propuestas de Política Petrolera.

No se pretende aquí plantear una propuesta detallada de política petrolera -o energética- alternativa. El objeto de esta parte del trabajo es hacer algunos señalamientos generales respecto a los rasgos que a mi juicio debiera tener la política petrolera del país.

Como se ha venido afirmando a lo largo de la tesis, la política energética, particularmente la política petrolera, debe formar parte de un cuerpo de política económica. Esta, a su vez, no puede plantearse en el vacío, debe plantearse sobre el espacio y el tiempo, sobre las circunstancias del presente.

En una sociedad en la que las circunstancias cambian aceleradamente las políticas deben saber ajustarse a dichos cambios. Probablemente las propuestas que se hacían algunos años antes, o incluso algunos meses, hayan perdido ya su pertinencia. Proponer hoy medidas de política petrolera significa confrontarse con la crisis, tanto con la que se vive a nivel internacional como con la que sufrimos nacionalmente.

A mi parecer, la persistencia de la crisis internacional limita enormemente las posibilidades de las políticas nacionales. La mayoría -sino es que la totalidad- de los países capitalistas desarrollados se encuentran en recesión o en franca depresión. Freno a la inversión, guerra por los mercados, economías aprisionadas por la especulación son algunos de los rasgos de esta crisis. Los países capitalistas atrasados, por su par-

En una sociedad en la que las circunstancias cambian aceleradamente las políticas deben saber ajustarse a dicho cambio. Probablemente las propuestas que se hacían hace algunos años, o incluso algunos meses, hayan perdido ya su pertinencia. Proponer hoy medidas de política petrolera significa confrontarse con la crisis, tanto con la que se vive a nivel internacional como con la que sufrimos nacionalmente.

El espíritu de las propuestas que en las siguientes páginas se harán estará empapado de la coyuntura que en estos días vivimos.

Hoy, ninguna política económica, en ninguna parte, puede plantearse y tener viabilidad sin tener presente la crisis internacional (que muy brevemente fue descrita en otra parte de este capítulo). A mi parecer, la persistencia de esta crisis limita enormemente los alcances de las políticas nacionales. La mayoría -sino es que la totalidad- de los países capitalistas desarrollados se encuentran en recesión o en franca depresión. Freno a la inversión, guerra por los mercados, economías aprisionadas por la especulación, son algunos de los rasgos de esta crisis. Los países capitalistas atrasados, por su parte, cada vez más integrados a los circuitos comerciales, productivos y financieros del mercado mundial capitalista han encontrado en ese vínculo una traba a su propio desarrollo capitalista. Incluso pudiendo representar importantes mercados para bienes producidos en el sector avanzado, las naciones del 3er mundo no pueden hacerlo por las crónicas y muy graves crisis del sector externo de sus economías. Particularmente, la situación que atraviesa el sistema monetario-financiero internacional es uno de los problemas mayores. La

te, cada vez más integrados a los circuitos comerciales, productivos y financieros del mercado internacional han encontrado en ese vínculo una traba a su propio desarrollo capitalista. Incluso pudiendo representar importantes mercados para bienes producidos en el sector avanzado, las naciones del Tercer Mundo no pueden hacerlo por las ya crónicas y muy graves crisis del sector externo de sus economías, como puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 28. Saldos en Cuenta Corriente de los Países Subdesarrollados.
(en miles de millones de dólares)

	79	80	81	82
Países Subdesarrollados	10.9	30.2	-32.4	-78.0
Petroleros	69.8	116.4	68.6	15.0
No Petroleros	-58.9	-86.2	-101.0	-93.0

Fuente: Informe sobre la Economía Mundial. FMI. 1982.

Particularmente la situación que atraviesa el sistema monetario-financiero internacional es uno de los problemas mayores. La carga que significa la deuda externa de buena parte de las naciones de que hablamos es insoportablemente onerosa. De hecho, gran parte de dichas deudas son absolutamente impagables en las condiciones en las que están contratadas. Prácticamente, sin una transformación profunda del sistema financiero internacional, la mayor parte de las políticas de desarrollo de las naciones del Tercer Mundo son sólo aspiraciones lejanas.

Una opción para un país como México sería declarar una moratoria unilateral al pago del servicio de la deuda. Empero, las presiones económicas y políticas a las que se vería sometido harían sumamente riesgosa dicha medida. Por esto mismo, es necesaria la acción conjunta de, al menos, los principales deudores, como una más estrecha cooperación entre el mundo subdesarrollado y de éste con el campo socialista, para poder enfrentar las medidas de represalia que pudieran poner en práctica los países capitalistas desarrollados, de darse dicha acción conjunta.

En el caso particular de nuestro país, la acción que el gobierno ya ha escogido es la renegociación particular, esquiroleando de hecho el frente de deudores que varias naciones estaban intentando crear. Estimaciones previas a la renegociación indicaban que el pago por concepto de amortizaciones e intereses de la deuda externa del país ascendería en 1983 a más de 43,000 millones de dólares⁷². La renegociación emprendida convirtió buena parte de la deuda pública externa de corto plazo en deuda de largo plazo. La información dada por el Secretario de Hacienda indica que se renegociaron más de 15,000 millones de dólares y se consiguieron préstamos por más de 7,000 con lo que se permitió un considerable alivio a la situación crítica del sector externo del país para 1983. A pesar de eso, se espera en este año un déficit en cuenta corriente de más de 3,000 millones de dólares.

Aunque desde luego, el pago de la deuda no es el único objetivo del Programa anunciado por la nueva administración, la obtención del aval del FMI y la confianza de los financieros internacionales, obligaron a que el Gobierno de Miguel de la Madrid estuviera signado por las ideas eco-

nómicas de tal institución y grupos. quizás la eliminación del control generalizado de cambios, la desnacionalización parcial de la banca y la restauración de las políticas de tasas de interés y tipo de cambio previas a septiembre, sean los ejemplos en donde con más claridad se vea la lógica de la nueva política económica.

Ninguna política petrolera con perspectivas de mejorar la situación económica del país puede emprenderse, sin modificar el conjunto de la política económica que se ha implementado precisamente bajo la lógica de pagar la deuda y mantener el "prestigio" del país frente a las instituciones financieras internacionales.

a) Criterios generales de la política petrolera.

Las lecciones de los últimos años nos deben servir para formular nuevas líneas de política petrolera, tales que le permitan maximizar su contribución a la solución de los problemas estructurales de la economía en el contexto de la crítica coyuntura por la que hoy pasamos.

1- La política petrolera debe ser sólo una pieza que componga el conjunto de la política económica nacional. Se debe definir en función de ésta. Debe ser especialmente consistente con las políticas industrial, financiera, fiscal y del sector externo. Con la industrial para armonizar el desarrollo de la industria petrolera con el del aparato industrial del país; con la financiera, para que los recursos -especialmente divisas- obtenidos por el sector petrolero puedan canalizarse hacia las prioridades de la política económica nacional y no sean dilapidados o saqueados como en alguna medida lo fueron en los pasados años; con la fiscal, para que PEMEX contribuya eficazmente al mejoramiento de sus propias finanzas como al de las del Estado; con la del sector externo, para que en el contexto de una política racional de alivio al desequilibrio de ese sector, la industria petrolera pueda jugar el papel que le corresponde.

2- Toda política petrolera debe partir de la siguiente premisa: el petróleo es un recurso natural finito y por tanto, agotable. Esta consideración no debe conducir a una política conservacionista sino a una administración inteligente de los recursos petroleros, que los convierta en el instrumento más importante en la transición de la era de los hidrocarburos a la de la energía nuclear. La producción de petróleo y líquidos del gas

creció entre 1976 y 81 a un ritmo anual promedio de 23%; las reservas totales probadas lo hicieron a un ritmo anual medio de 45%, por lo que la relación reservas/producción paso de 23.2 años en 76 a 58.6 en 81. Si bien esto dio al país un horizonte más amplio para efectuar la transición energética, de proseguir el ritmo de crecimiento de la extracción con su tendencia histórica, aunque supusiéramos que los 200 mil millones de barriles de reservas potenciales pudieran extraerse, el crudo se agotaría totalmente tan pronto como en el año 2007. La cercanía del fin de los hidrocarburos no debe conducirnos a posiciones alarmistas, sino a actuar inmediatamente en el desarrollo y asimilación de nuevas fuentes de energía primaria, especialmente la energía nuclear. La responsabilidad que tenemos con las futuras generaciones nos obliga a usar una parte importante de los recursos petroleros en el financiamiento de un ambicioso programa de energía nuclear. Ninguna otra alternativa energética tiene siquiera la posibilidad de poder sustituir al petróleo en el largo plazo. La energía nuclear, tanto la de fisión como particularmente la de fusión, son las únicas fuentes que serían capaces de sustituir a los hidrocarburos.

3- La posesión de importantes reservas de hidrocarburos debe ser usada por el país para desarrollar una política internacional más agresiva. Se debe asumir que las críticas circunstancias económicas y políticas a nivel internacional envuelven al país y a su política petrolera. No puede enfrentarse la crisis con una política de encierro o indiferencia, debe enfrentársele usando como armas de negociación tanto los compromisos financieros del país como su petróleo. Más adelante se precisarán cuáles pueden ser los objetos e instancias de negociación.

b) Algunos planteamientos específicos de política petrolera.

1- La industria petrolera debe asumir un papel catalítico en el desarrollo y reordenamiento de la estructura industrial del país. Como principal demandante de bienes de capital, debe desarrollar un esfuerzo considerable de planeación y coordinación para que dicha demanda pueda ser satisfecha crecientemente por los fabricantes nacionales. Los programas de PEMEX deben representar demanda segura a mediano plazo tal que permita no solamente el uso de la actual planta productiva de los subsectores de maquinaria y productos metálicos, sino su sofisticación y diversificación. Lo anterior debe hacerse guardando un equilibrio entre las necesidades de la expansión y la moderación de ésta con el objeto de permitir que la demanda de PEMEX sea satisfecha por la industria nacional. Este proceso llevaría aparejado necesariamente un avance en la integración industrial del país.

2- No deben eliminarse los subsidios en la política petrolera. Tal como se dijo, los subsidios son un instrumento legítimo de política económica. Lo que debe hacerse es cambiar esta política bajo los siguientes criterios:

a) el monto global de los subsidios no debe afectar de manera significativa la situación financiera de PEMEX; se les debe reducir en términos absolutos.

b) los subsidios deben de dejar de tener un carácter generalizado y aplicarse selectivamente en función de las prioridades de la política económica nacional. Se debe subsidiar tanto a ciertos estratos de la demanda

final como a segmentos determinados de la demanda intermedia, por ejemplo, petroquímica e industria de bienes de capital.

c) como contrapartida a los subsidios, los precios de los productos petroleros nacionales deben castigar el consumo para usos energéticos que impliquen dilapidación de los hidrocarburos.

La política de precios internos de PEMEX no solamente debe dirigirse a la reconstitución de las finanzas de la empresa, sino que debe ser un instrumento de asignación de recursos que permita dirigir flujos de ingresos hacia sectores y zonas cuyo desarrollo sea prioritario y desviar estos flujos de allí donde se quiera desincentivar el crecimiento.

3- Como parte de una política energética nacional, la política petrolera debe garantizar en el mediano plazo el abasto de combustibles y de materias primas requeridos por la industria y consumidores nacionales. Este abasto debe fijarse prioridades y mediante una adecuada política de precios debe castigar el consumo dilapidador de hidrocarburos. La modificación de los patrones de consumo, haciendo más selectivo y eficiente el uso de los hidrocarburos no puede obtenerse simplemente con una política de precios, sino que debe ser una orientación que pueda permear el conjunto de planes y políticas. Un programa del sector petrolero o del energético no puede por sí solo incidir notoriamente en la modificación de los modos de consumo de los hidrocarburos.

4- La industria petrolera debe generar un impulso importante de desarrollo tecnológico y científico. Es éste, a la larga, la única garantía para la autodeterminación y desarrollo nacionales. La industria petrolera debe apoyar financieramente este desarrollo tanto con el propósito de generar tecnología petrolera y en áreas afines como con el de apoyar la investigación relacionada con el desarrollo de nuevas fuentes energéticas, particularmente de la energía nuclear, tanto en investigación científica básica como en investigación tecnológica.

5- La política petrolera debe ser coherente con la política general del sector externo. El petróleo -al menos en el corto plazo- tendrá que seguir siendo el principal instrumento de captación de divisas de la economía. Las divisas petroleras no deben usarse para el pago de la deuda externa. En un contexto de moratoria o renegociación de la deuda externa, en los términos en que se ha señalado, las divisas provenientes de la exportación de petróleo deben usarse prioritariamente en la importación de tecnología cuyo desarrollo no sea posible en el país (en un plazo razonable), en la importación de alimentos básicos que garanticen la satisfacción de la demanda nacional y en la de insumos necesarios para las ramas industriales prioritarias. Aun en la situación de un mercado cambiario dual y de una parcial desnacionalización de la banca, el Estado tiene la posibilidad de controlar las divisas petroleras y garantizar que su uso sea el planeado. Debe buscarse que los principales acuerdos de exporta -

ción de petróleo estén asociados a compromisos de transferencia de tecnología o de abasto de alimentos. México debe, si es necesario, condicionar sus ventas de petróleo al exterior a este tipo de acuerdos.

6- La política mexicana de exportación de petróleo debe servir para incidir en la situación económica internacional. Independientemente de que se ingrese o no a la OPEP, México debe promover una acción coordinada de los productores de petróleo para presionar a los países capitalistas desarrollados a tomar medidas para revertir el actual curso de la crisis económica internacional. México debe promover la acción conjunta de los principales deudores con los países exportadores de crudo para que, a la vez que se defienden los precios internacionales del petróleo, se impide tanto el encarecimiento de éste para las naciones más atrasadas como su uso para el pago de la deuda con la banca transnacional. Se debe proponer una alza moderada y planeada de los precios de los hidrocarburos para que, con esa liquidez puedan financiarse proyectos de desarrollo en el Tercer Mundo y a su vez puedan dinamizarse los mercados de estas naciones, jalando a su vez hacia la recuperación del sector industrializado. Propuestas de este género se han hecho varias veces; hoy deben volver a plantearse pero presionando con la suspensión de pagos y con el abasto de petróleo.

7- La política petrolera frente a EU debe plantearse con mayor claridad. México no debe ocupar el rol de un proveedor incondicional de hidrocar -

buros al país del norte. La dependencia petrolera de los EU frente a México debe usarse inteligentemente. El petróleo -en este caso no se puede enfatizar suficientemente- debe ser usado como un instrumento en la mesa de negociaciones. Asuntos tales como el problema de los trabajadores migratorios, transferencia de tecnología, embargo atunero, etc. , deben ser asociados a las negociaciones sobre la venta de petróleo.

8- Se debe dar nueva vigencia al Plan Mundial de Energía propuesto por el ex-presidente López Portillo. En condiciones como las actuales más cerca se escuchan "los jinetes del apocalipsis" y más clara se ve la disyuntiva de una transición ordenada de dos eras energéticas o un proceso de cambio que transcurra bajo la ley del más fuerte y de la violación de las soberanías nacionales.

9- Para dar viabilidad al conjunto de propuestas anteriores no se requiere la "toma del poder por el proletariado" o algo parecido. Basta con que las fuerzas progresistas y nacionalistas dentro y fuera del aparato estatal confluyan en una alianza programática que permita que se retomen las directrices políticas planteadas -sobre todo- en los últimos tres meses del sexenio anterior y que se sea consecuente con dichas directrices. Debe reconocerse el conjunto de dificultades, de toda índole, implicadas en lo anterior; debo admitir que una propuesta como la hecha, no será por hoy muy creíble. Empero, partiendo de la premisa de que los tiempos de

Crisis siempre nos reservan sorpresas que cada día son mayores y considerando que el sistema político mexicano tiene una gran capacidad de cambio y adaptación para mantener al Estado capitalista surgido de la Revolución, entero en medio de los más violentos vaivenes de la sociedad nacional e internacional, creo que el conjunto de propuestas que se ha hecho tiene la suficiente dosis de viabilidad si se asumen las responsabilidades en las tareas que de estas propuestas se derivan.

NOTAS

- 1) Para revisar el tema de la crisis en México, pueden revisarse entre otros, los siguientes materiales: José Blanco: "Génesis y Desarrollo de la Crisis en México: 1962-1979." en Investigación Económica No.150; Carlos Tello: "La Política Económica de México. 1970-76"; Luis Angeles: "Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana"; Ayala et al: "México Hoy".
- 2) Plan Nacional de Desarrollo Industrial. pp: 17-18.
- 3) Discurso de toma de posesión de José López Portillo. "El Día", 2/XII/76.
- 4) Ibid.
- 5) Ibid.
- 6) Plan Nacional de Desarrollo Industrial. p. 21.
- 7) Ibid. p. 19.
- 8) Ibid. p. 21.
- 9) Ibid. p. 21.
- 10) Ibid. p. 24.
- 11) Plan Global de Desarrollo. p. 145.
- 12) Ibid. p. 150.
- 13) Datos extraídos o calculados en base al cuadro del Plan Nacional de Desarrollo Industrial. p. 115.
- 14) Ver "Proceso" No. 269, p.10 y "Económica" No. 108, p. 34.

- 15) Ver "Proceso" No. 269, p. 8.
- 16) Dato calculado en base a: "Informe Anual del Banco de México".
Varios números.
- 17) Datos basados en: "Informe Anual del Banco de México". Varios números.
- 18) Sexto Informe de Gobierno de José López Portillo.
- 19) Indicadores del Sector Externo. No. 51. Banco de México.
- 20) Se presentan los datos a precios corrientes ya que el propósito no es definir tasas reales de crecimiento sino establecer comparaciones entre los ingresos y gastos de PEMEX y los correspondientes al sector público federal.
- 21) Datos tomados de: "La Industria Petrolera Mexicana". 1980. Secretaría de Programación y Presupuesto y del "Boletín Mensual de Información Económica". SPP. Varios números.
- 22) Ver "Proceso" No. 269.
- 23) Resumen y Conclusiones del Programa de Energía. p. 4.
- 24) Datos del Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
- 25) René Villareal: "El Petróleo como instrumento de desarrollo: México en los 80".
- 26) Informe del Director General de PEMEX. "El Día", 19, III, 81.
- 27) Sexto Informe de Gobierno de José López Portillo.

- 28) Ibid.
- 29) Véanse por ejemplo los siguientes trabajos: Francisco Colmenares: "El Boom del Petróleo Mexicano" en Revista Coyoacán No. 9 y de Ignacio Cabrera: "México: petróleo y acumulación" en Cuadernos Políticos No. 31.
- 30) Resumen y Conclusiones del Programa de Energía, p. 1.
- 31) Ibid. p. 4.
- 32) Ibid. p. 6.
- 33) Ibid. p. 9.
- 34) Ibid. p. 9.
- 35) Ibid. p. 10.
- 36) Ibid. p. 23.
- 37) Ibid. p. 34.
- 38) Ibid. pp. 34-36, para ver lo relativo a la instrumentación.
- 39) Plan Nacional de Desarrollo Industrial , p. 21.
- 40) Ibid. p. 111.
- 41) Plan Global de Desarrollo. p. 7.
- 42) Ibid. p. 145.
- 43) Ibid. p. 150.
- 44) La deflactación se hizo empleando el índice nacional de precios al consumidor correspondiente a cada año; es de advertir que este no es

el mejor procedimiento, ya que los gastos de PEMEX no estuvieron compuestos por la canasta que se usa para el cálculo del mencionado índice, pero se considera que así se tiene al menos una estimación del poder de compra equivalente al volumen de gastos de PEMEX, ya que no existe disponible un deflactor de los gastos de PEMEX.

- 45) En el caso de la inversión, y dado que está compuesta por bienes de producción, se puede deflactar utilizando el índice de precios de artículos de producción de la ciudad de México, en vez del índice nacional de precios al consumidor -que se usó en la construcción del cuadro que aparece en el texto- con lo que se obtiene la siguiente serie con

base 1976: 76- 100.0
 77- 93.4
 78- 257.6
 79- 353.1
 80- 454.9

- 46) Para obtener detalles, ver: Luis Suárez: "Petróleo: ¿México Invadido?".
- 47) Ver: Heberto Castillo: "PEMEX sí, PEUSA no".
- 48) Ver: "La Coyuntura Energética de México". El Economista Mexicano. Vol. XII No. 2.
- 49) Informe Anual del Director de PEMEX. "El Día", 19, III, 80.
- 50) El Economista Mexicano. Vol XII, No. 2, p. 14.
- 51) "Las Perspectivas del Petróleo Mexicano". El Colegio de México. p. 343.
 Para conocer en detalle las posiciones del Ingeniero Castillo ver su libro antes citado.

- 52) Para mayores detalles puede consultarse: Informes del Director de PEMEX 77-80 e Informes Presidenciales 77-80.
- 53) René Villareal, op. cit.
- 54) Véase un resumen de esto en , Lorenzo Meyer: "El auge petrolero y las experiencias mexicanas disponibles" en Las Perspectivas del Petróleo Mexicano.
- 55) "El Dfa", 22, X, 74.
- 56) "Proceso", 31, X, 77.
- 57) El fascinante relato puede leerse íntegramente en : Luis Suárez, op. cit.
- 58) Jesús Punte Leyva: "presiones externas por el petróleo mexicano". El Economista Mexicano, vol XIV, No. 3.
- 59) Un seguimiento de los eventos relacionados con el Ixtoc y de las fricciones que éste provocó puede verse en, George Grayson: "The Politics of de Mexican Oil", Cap. 9. University of Pittsburgh Press. 1981.
- 60) Véanse los planteamientos del pre-candidato Demócrata a la presidencia de los EU, Lyndon LaRouche, en Luis Suárez, op. cit.
- 61) Sobre la OPEP, pueden revisarse entre otros textos, los siguientes:
Urquidí V. (compilador): "El Petróleo, la OPEP y la perspectiva internacional". FCE. 1977; Berreby, Jean Jacques: "La guerra secreta del petróleo". Ed. Plaza y Janes. 1971. "El Petróleo en México y en el Mundo". CONACYT. Tugandhat, Christopher: "Petróleo: el mayor negocio del mundo". Alianza Editorial.

- 62) Francisco Colmenares : "PEMEX y la ofensiva imperialista por el control del mercado petrolero". Revista Coyoacán No. 12.
- 63) Datos basados en: Memorias de Labores de PEMEX. Las estimaciones son propias.
- 64) Antonio Gershenson: "Implicaciones del carácter estatal de los energéticos en México" . Investigación Económica 148-49, pp. 301-302.
- 65) Ramirez et al: "PEMEX: la caída de Díaz Serrano". CISA. 1981. p. 17.
- 66) "El Día", 6, VI, 82.
- 67) "El Petróleo en México y en el Mundo". CONACYT. pp: 159-160.
- 68) "Uno más Uno", 23, I, 83.
- 69) Miguel de la Madrid. Discurso de Toma de Posesión. "Uno más Uno", 2/XII/82.
- 70) Ibid.
- 71) "Proceso" No. 313, pp: 6-9.
- 72) "Time". 10/1/83, p. 5.

BIBLIOGRAFIA.**LIBROS.**

- Asociación Mexicana de Energía de Fusión. "Economía y Energía: México 2000". Memorias del Seminario. Febrero, 1981.
- Azurduy, Victoria et al. "Petróleo y Soberanía". Ed. CISA. México. 1981.
- Castillo, Heberto. "PEMEX SI, PEUSA NO". CISA. 1981.
- Colmanares, David et al. "La Devaluación de 1982". Ed. Terra Nova. 1982.
- COMACYT. "El Petróleo en México y en el Mundo". 1980.
- Del Villar, Samuel et al. "Las Perspectivas del Petróleo Mexicano". El Colegio de México. 1979.
- Grayson, George. "The Politics of Mexican Oil". Pittsburgh University Press. 1981.
- Ramírez, Carlos et al. "PEMEX: la caída de Díaz Serrano". CISA, 1981.
- Saxe Fernández, John. "Petróleo y Estrategia". Ed. Siglo XXI. 1980.
- Suárez, Luis. "Petróleo: ¿México invadido?". Ed. Grijalbo. 1981.

- Taller de Coyuntura de la DEP de la Facultad de Economía. "Economía Perrolizada". UNAM 1981.
- "1979: ¿la crisis quedó atrás?". UNAM. 1980.
- Villagómez, Alejandro. "Política Petrolera en México y Mercado Mundial Petrolero: 1976-1981". Tesis. UNAM. 1982.

DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES OFICIALES.

- "Boletín Mensual de Información Económica". SPP.
- Informes de Gobierno de José López Portillo. Varios años.
- Informes del Director General de PEMEX. Varios años.
- Informe Anual del Banco de México. Varios años.
- "La Industria Petrolera en México". SPP. 1980.
- Memoria de Labores de PEMEX. Varios años.
- Mensajes de Toma de Posesión de José López Portillo y de Miguel de la Madrid.
- Plan Global de Desarrollo. SPP. 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo Industrial. SEPAFIN. 1979.
- Propuesta de un Plan Mundial de Energía. Discurso de JLP en la ONU. 1979.

- Programa de Energía. Resumen y Conclusiones. SEPAPIN. 1980.
- Programa de Energía. Balances de energía y estadísticas complementarias. SEPAPIN. 1981.
- Sistema de Cuentas Nacionales. 1978-1980. SPP.

PERIODICOS Y REVISTAS.

- "Ciencia y Desarrollo". CONACYT.
- "Comercio Exterior". Banco Nacional de Comercio Exterior.
- "Contextos". SPP.
- "Coyoacan".
- "Crítica Política".
- "Cuadernos Políticos".
- "Economía Mexicana". CIDE.
- "Económica".
- "Economía Informa". Facultad de Economía. UNAM.
- "El Economista Mexicano". Colegio Nacional de Economistas.
- "Energía".
- "Energy Policy".
- "Energéticos". Comisión de Energéticos. SEPAPIN.
- "Executive Intelligence Review".
- "El Día"

- "Excelsior".
- "Foro Internacional". El Colegio de México.
- "Fusión". Asociación Mexicana de Energía de Fusión.
- "Investigación Económica". Facultad de Economía. UNAM.
- "Proceso".
- "Razones".
- "Time".

ARTICULOS.

- Angeles, Luis. "La Política Petrolera en México: 1976-82". Cuadernos Políticos No. 32.
 - * "La Política Petrolera Exterior de México". Uno más Uno. 18, III, 81. Suplemento Especial.
- Banco Interamericano de Desarrollo. "Necesidades de inversión para el desarrollo del sector energía en América Latina". El Mercado de Valores. 11, X, 82.
- Blanco, José. "Génesis y Desarrollo de la Crisis en México: 1962-1979". Investigación Económica 150.
- Cabrera, Ignacio. "México: petróleo y acumulación de capital". Cuadernos Políticos No. 31.
 - * "Crisis Económica Y Estrategia Petrolera". Cuadernos Políticos No. 28.

- Castillo, Heberto. "México no debe aumentar la exportación de petróleo". El Economista Mexicano. Vol. 14, No. 3.
- Colmenares, Francisco. "El Boom petrolero mexicano: sus efectos en la estructura industrial". Coyoacan No. 9.
 - * "PEMEX y la ofensiva imperialista por el control del mercado petrolero". Coyoacan No. 12.
- Comisión de Energéticos. "Perfil energético de México" Energéticos. Agosto 1979.
- CIDE. "Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana". Economía Mexicana Nos. 1, 2, 3 y 4.
- Corredor, Jaime. "El significado económico del petróleo mexicano". Energéticos. Junio 1981.
 - * "El petróleo en México". Uno más Uno. 18, III, 81. Suplemento especial.
- Díaz Serrano, Jorge. "Problemas y disyuntivas de los energéticos: una visión humanista". Foro Internacional. Enero-marzo. 1981.
- Domínguez Calzada, Rodolfo. "Reservas de hidrocarburos y Programa de Energía". El Economista Mexicano. Vol XV No. 2.
- Eatwell, John. "¿Se encuentra sobrecalentada la economía mexicana? Un análisis de los problemas de política económica a corto y mediano plazo". Economía Mexicana No. 3. CIDE.

- El Colegio de Economistas. "Bases para una política nacional de energéticos". El Economista Mexicano. Vol XII No. 2.
- Gershenson, Antonio. "Implicaciones del carácter estatal de los energéticos en México". Investigación Económica 148-149.
- Goldstein, Walter. "Political regulation of Mexico's oil boom: the policy choices of wealth". Energy Policy. Vol.9 No. 4. December 1981.
- Gutiérrez, Roberto. "La balanza petrolera en México: 1976-1982". Comercio Exterior. Agosto 1979.
 - * "Planeación energética y política económica". Uno más Uno. 18, III, 81. Suplemento especial.
- Levy J., Walter. "El petróleo y la decadencia de occidente". Contextos. Año 2 no. 3.
- Méndez Villareal, Sofia. "México bajo el signo del Petróleo. Uno más Uno. 18, III, 81. Suplemento especial.
- Mossavar-Rahmani, Bijan. "La energía en los años 80. Un análisis actualizado de estudios recientes". Comercio Exterior. Septiembre 1982.
- Nehring, Gándara y Ronfeldt. "El petróleo mexicano y la política estadounidense: implicaciones para la década de los 80". Ciencia y Desarrollo No. 36. Enero-febrero 1981.

- Oystein, Nereng. "El mercado petrolero mundial en los 80: tres puntos de vista". Comercio Exterior. Agosto 1982.
- Parra, Alirio. "Las perspectivas del petróleo en el corto plazo. Algunas observaciones". Comercio Exterior. Agosto 1982.
- Pedrero, Rafael. "El mercado internacional del petróleo: naturaleza, evolución y perspectivas". Investigación Económica 148-149.
- Ponce, Antonio. "El Programa de Energía". Economía Informa No. 78.
 - * Perspectivas del petróleo en México". Economía Informa. No. 92-93.
- Puente Leyva, Jesús. "México: petróleo y perspectivas". Investigación Económica No. 150.
 - * "La coyuntura energética de México". El Economista Mexicano. Vol XII No. 2.
 - * "Presiones externas por el petróleo mexicano". El Economista Mexicano, Vol XIV No. 3.
- Ruiz Durán, Clemente. "Consideraciones sobre la petrolización de la economía mexicana". El Economista Mexicano Vol. XIV No. 3.
 - * "Estado, petróleo y economía". Uno más Uno. 18, III, 81. Suplemento especial.

- The Economist. "México: ¿el dominio que cuenta?". Contextos. Año 2 No. 21.
- Tótoro, Dauno. "El destino del excedente petrolero generado por las exportaciones de petróleo". Comercio Exterior. Abril 1979.
- Vázquez, Alejandro. "El petróleo, la balanza de pagos y el crecimiento económico". Economía Mexicana No. 1. CIDE.
- Villareal, René. "El petróleo como instrumento de desarrollo: México en los 80". Cuadernos de Prospectiva Energética. El Colegio de México.
 - * "El petróleo y el comercio exterior en el contexto de la política económica de México". El sistema económico de México. Premia Editora. 1982.
 - * "El Programa de Energía de México y la balanza de pagos. El futuro del comercio exterior". El Economista Mexicano. Vol XV No. 2.
 - * "La importancia del petróleo en el desarrollo económico de México". El Economista Mexicano. Vol XIV No. 3 .
- Yunez, Antonio. "La política petrolera en el proceso de desarrollo económico de México". Investigación Económica 148-149.