

CAPÍTULO III

EL “MODELO MEXICANO DE ORGANIZACIÓN PETROLERA” Y LAS DINÁMICAS DEL CRECIMIENTO Y DE LA CRISIS

Introducción

...la impaciencia por salir del corto plazo sin resolver antes los defectos fundamentales del pasado, significaría un crecimiento inmediato, al precio de una mayor inflación, crisis recurrentes en la balanza de pagos y un estancamiento más acentuado. [...] La propia crisis está creando la posibilidad de reconstituir el sistema para hacerlo más sano, más justo, dinámico y sostenido. Ahora ya no basta reformar, es necesario construir de nuevo y abandonar muchos de nuestros prejuicios. Creo que tanto quienes proponen mayores dosis de medicinas ya fallidas, como quienes añoran el regreso al crecimiento estabilizador, deberían repensar sus esquemas analíticos y normativos.

Leopoldo Solís¹

En los dos anteriores capítulos hemos mostrado la importancia del proceso de desmembramiento del marco legal que presidió el nacimiento y el desarrollo de la industria petrolera para la consolidación del Estado surgido de la Revolución Mexicana. Esa ruptura con un marco legal fundado sobre los derechos de propiedad privada sobre los recursos del subsuelo desembocó en la nacionalización de 1938, un elemento institucional fundador de lo que hemos llamado el Modelo Mexicano de Organización Petrolera (**MMOP**). Con ese modelo fue instaurado una combinación específica de derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo con una organización de la industria centrada en un monopolio de Estado.

Hasta aquí he estudiado la gestación de ese modelo y su instauración. Ahora trataré de avanzar en el análisis de su funcionamiento concreto, sin perder de vista las interrelaciones entre los niveles macroeconómicos, microeconómicos y sectoriales que se establecieron en el desarrollo de la industria petrolera y en el desenvolvimiento de un modo de desarrollo particular del conjunto de la economía mexicana.

De esa manera, el presente capítulo es, se puede decir, un capítulo-bisagra: trataré de mostrar cómo los mismos factores que produjeron un buen funcionamiento del MMOP, en el marco del modo de desarrollo en vigor en la época, condujeron a su agotamiento y a su progresiva inadaptación a las nuevas tendencias nacionales e internacionales. Al mostrar la crisis del MMOP, al poner en evidencia que ya no podía sostenerse, se podrá derivar que no se podían mantener inmutables los principios característicos de esa forma de organización de la industria petrolera. Así, el análisis del nudo de esa crisis hará aparecer la necesidad de reformas, de reestructuraciones, de la instauración de nuevas reglas y de nuevas relaciones entre la industria petrolera y la economía en su conjunto.

¹ [VIII-1977; p.6].

Para comprender bien el papel que las reglas anteriores desempeñaron en la crisis, se pondrá el acento en la idea siguiente: después de la nacionalización, durante casi cuatro décadas, al haberse el MMOP desenvuelto en el marco de una economía cerrada, los criterios de funcionamiento de la industria petrolera fueron preponderantemente de naturaleza física. Esto tuvo como consecuencia que el objetivo básico de la política petrolera consistiera en asegurar el aprovisionamiento de la economía en energía sin tomar en cuenta las condiciones internacionales respecto a costos y a otros resultados técnico-económicos. La industria petrolera mexicana permaneció en contacto con la industria internacional para la importación de ciertos bienes de equipo y de tecnología, pero se cortó del mercado y de las formas de organización y de competencia que prevalecían internacionalmente.

Cuando México modificó radicalmente, en la segunda mitad de los años 1970, la política petrolera que había llevado desde la nacionalización, las reservas, la producción y las exportaciones se vieron multiplicadas varias veces y alcanzaron niveles históricos. Esos logros no fueron obtenidos mediante cambios en la organización de la industria petrolera: resultaron más bien de haber llevado al extremo sus rasgos anteriores más importantes. En ese marco, el flujo nuevo de recursos financieros produjo distorsiones en la industria petrolera misma y en el resto de la economía.

Durante un auge petrolero de corta duración se presentaron fenómenos de sobre-explotación de los yacimientos, de desperdicio de recursos; se dieron niveles de corrupción jamás antes alcanzados y se produjo una "petrolización"² del aparato productivo, del comercio exterior y de las finanzas públicas (regresión productiva e industrial, «des-sustitución» de importaciones, tendencias hacia la mono-exportación).

Las principales articulaciones de este capítulo serán las siguientes:

- En un primer momento el MMOP se adaptó bien a las modalidades de la industrialización por sustitución de importaciones. Posteriormente, esa forma de organización de la industria petrolera que funcionó entre la nacionalización de 1938 y los años sesenta, se agotó progresivamente, poniendo en evidencia sus insuficiencias e inadaptaciones, tanto respecto a la economía mexicana como a las nuevas tendencias de la industria petrolera internacional;
- Con la crisis del modo de desarrollo "orientado hacia el interior" el petróleo se convirtió, de un instrumento de la política gubernamental para favorecer la actividad económica en un pivote de un vasto proyecto

² Este término fue introducido para caracterizar y atraer la atención sobre la nueva situación que se estaba creando en la economía bajo el impacto de la nueva política petrolera. Véase, entre otros ejemplos, el libro *Economía petrolizada* elaborado en el Taller de Coyuntura de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM en 1981.

macro-económico con diversas implicaciones sectoriales. En ese proyecto, que fue diseñado y realizado en la segunda mitad de los años setenta, el petróleo se convirtió en el instrumento de una salida de la crisis y de una redinamización del desarrollo. Con ello, la economía mexicana se insertó en el mercado mundial a través de los flujos de la renta petrolera y del sobre-endeudamiento;

- El importante flujo de divisas que resultó de la inserción por la vía de la exportación de un recurso natural, dio lugar a un efímero auge petrolero, una de cuyas consecuencias importantes será retrasar las transformaciones necesarias en la economía y en la industria petrolera misma. Además, la política de exportaciones masivas arrastró la economía mexicana hacia dinámicas incontrolables que desembocaron en una grave crisis financiera. El flujo de recursos –renta petrolera y endeudamiento garantizado por el petróleo– que algunos analizan en términos de "choques exógenos de demanda" provocó en la economía fenómenos similares a los que han conocido economías petroleras y/o a fenómenos de "enfermedad holandesa".

El interés de un regreso a este período es comprender por qué un país que tenía detrás una rica historia petrolera y, en particular, casi cuatro décadas de supeditación del sector petrolero a las necesidades del desarrollo interno, estuvo tan poco preparado para sacar el mejor partido de la evolución de los precios internacionales en la década de los setenta y, sobre todo, para encontrar una salida de la crisis del modo de desarrollo.

Durante el período que se estudiará en este capítulo, el petróleo se encontró en el centro de la dinámica de una economía en crecimiento y también de su inestabilidad y de su crisis. A partir de esta constatación, el contenido de este capítulo se organizará en torno a los dos puntos siguientes que darán lugar a dos secciones sucesivas:

- La contribución del Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP) a la industrialización, al crecimiento económico y al desarrollo estable del sistema económico y político;
- El agotamiento del MMOP y el fracaso de las falsas salidas a la crisis: expansión del gasto público, endeudamiento e incremento acelerado de la producción y de las exportaciones petroleras.

El agotamiento del MMOP dio lugar a intentos para encontrar otra forma de organización petrolera. En conclusión, este capítulo pondrá en evidencia el conjunto de condiciones y de restricciones que impulsaron la reorganización de la industria petrolera en un contexto de transición hacia otro modo de desarrollo de la economía mexicana. El estudio de esa reorganización será el propósito de la segunda parte de este trabajo.

Sección 1. La contribución del Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP) a la industrialización y al desarrollo estable del sistema económico y político

Entre la segunda mitad de los años treinta y la crisis de los años setenta, México pasó por un largo período de crecimiento. La producción de petróleo fue dirigida al mercado interno, evitando al país la importación de la energía que necesitaba para el desarrollo de sus industrias y de la agricultura cuyos excedentes permitieron al país financiar su desarrollo industrial. La industrialización por "sustitución de importaciones" se efectuó bajo la conducción del Estado, por capitales nacionales a los cuales pudieron asociarse capitales internacionales bajo ciertas condiciones. Los resultados en términos de crecimiento justificaron y legitimaron las políticas económicas dirigistas y proteccionistas que perduraron hasta el fin de los años setenta, a pesar de que su inadecuación era ya manifiesta y que en otras partes del mundo se había iniciado un giro hacia estrategias de otro tipo.

Como lo ha hecho notar Carlota Pérez, la industrialización por sustitución de importaciones:

...fue mucho más que una política gubernamental. De modo gradual el modelo se fue convirtiendo en un conjunto perfectamente coherente de conductas, conceptos y prácticas que incluían a empresas, trabajadores, gobierno, bancos, consumidores, políticos, etc., y fue cristalizando en instituciones que se reforzaban mutuamente.³

El Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP) fue, en el caso de México, una pieza esencial de ese «conjunto perfectamente coherente». A continuación se estudiará su contribución (§ 2) recordando ciertos aspectos de la estrategia mexicana de sustitución de importaciones, previa presentación de ciertas características y resultados del crecimiento económico (§ 1).

§ 1. *La estrategia mexicana de sustitución de importaciones y el crecimiento estable de la economía*

1. Las modalidades y resultados de la sustitución de importaciones

Como en otros países latinoamericanos, en México la sustitución de importaciones se orientó a la producción de bienes de consumo, esperando que la dinámica que se pusiera en marcha remontara el proceso hacia la producción de bienes intermedios y de capital. Las políticas implementadas incluyeron medidas de protección, de incitación a los agentes económicos y de creación de infraestructuras y de servicios básicos.

³ Carlota Pérez [VIII-1996; p. 347]. Las cursivas resaltadas son mías.

Al ser el sector industrial el sector privilegiado de esas políticas, los demás debían estar subordinados y apoyarlo de manera directa e indirecta, mediante transferencias a través de la política de precios o de divisas para financiar las importaciones. Fue la agricultura la que asumió la responsabilidad de transformar su excedente exportable en importaciones de bienes de producción para el sector secundario⁴. En cuanto a la industria petrolera, sus objetivos eran alcanzar la autosuficiencia en toda la gama de productos petroleros que requería el país, promover el desarrollo de la economía a través de subvenciones al sector privado, así como promover permanentemente la expansión de las actividades y empleos que Pemex podía ofrecer.

Durante esos años, la economía estuvo sometida a un sistema de protección basado en tarifas y en controles cuantitativos, siendo estos últimos los que llegaron a ser más importantes con el paso del tiempo. En 1950, 1% de las importaciones estaba sometido a un sistema de permiso previo, pero ese porcentaje aumentó hasta superar la cifra de 90% en 1976. Mientras la economía mundial se orientaba hacia la intensificación de los intercambios internacionales, México parecía caminar en una dirección contraria⁵.

Los resultados de la estrategia de sustitución de importaciones en un marco proteccionista y de fuerte intervención del Estado fueron significativos: entre 1950 y 1972 las manufacturas aumentaron en 7.4% y su participación en el producto pasó de 18.5% a 23.5%. La tendencia dejaba esperar una progresión creciente, en particular de ese sector: las tasas de crecimiento promedio del producto de las manufacturas fue de 6.1% de 1950 a 1960 y de 9.1% entre 1960 y 1970⁶.

2. Un marco general de crecimiento y de estabilidad política y económica a partir, sobre todo, de la segunda mitad de los años 1950

Como se vio anteriormente, después del período armado de la Revolución y de las pugnas entre los grupos revolucionarios, la prioridad fue la construcción de

⁴ Este planteamiento hace referencia a la función del comercio exterior en un proceso de industrialización, es decir la transformación de un excedente interno en bienes necesarios para el desarrollo importados del exterior. Sobre esta función y sus condiciones y dificultades en una estrategia de desarrollo, véase G. Destanne de Bernis [VIII-1982].

⁵ A título puramente ilustrativo, ya que los datos no son comparables exactamente, es interesante considerar las siguientes evoluciones: por una parte, según P. Krugman [1995], el grado de apertura de la economía mundial pasó de 7.1% a 11.7% entre 1950 y 1973 (el indicador utilizado por este autor es la proporción de las exportaciones de mercancías en el PNB). En lo que respecta a México, la relación entre las exportaciones del país y las importaciones mundiales pasó de 0.67% en el período 1960-65 a 0.35% en 1975. Cf. Georgina Kessel [VIII-1995; p. 170].

⁶ Las cifras de este párrafo provienen de: CEPAL [VIII-1973], calculadas con base en datos del Banco de México.

un orden político estable por encima de otros objetivos, como la de un orden político democrático.

En ese contexto, con las construcciones institucionales de los años 1920 y 1930 y de la instauración del modo de desarrollo orientado hacia el interior, México experimentó una progresión clara de sus indicadores económicos. Las tasas promedio de crecimiento anual del PIB pasaron de 4.0 % en el período 1929-1950 a 6.4% en el de 1950-1980; en cuanto al PIB per cápita esa misma tasa pasó de 1.6% a 3.1% entre esos dos mismos períodos. En dólares de 1980, el PIB per cápita pasó de 1 169 en 1950 a 2 508 en 1980⁷.

En ese período largo de crecimiento, fue sobre todo después de 1954 y por casi dos décadas cuando México parecía haber encontrado la fórmula para mantener un crecimiento duradero y estable. Sin embargo, si las elevadas tasas de crecimiento se mantuvieron hasta principios de los años de 1980, una observación más fina permite hacer aparecer una desaceleración del crecimiento y la irrupción de la inflación desde la primera mitad de los años 1970. Entre 1954 y 1972, el PIB real per cápita aumentó a una tasa media anual de 3.7% y de solamente 3.1% entre 1973 y 1976; en cuanto a la inflación, dio un salto en 1973 para situarse por encima del 20%, un nivel muy importante para la época tomando en cuenta los anteriormente alcanzados. Fueron los años del “desarrollo estabilizador”, centrados en la década de los años sesenta, los que experimentaron simultáneamente tasas de crecimiento del PIB elevadas, bajas tasas de inflación y una relación estable entre el peso y el dólar.

§ 2. *El aprovisionamiento energético, el desarrollo del mercado interno y las implicaciones para Pemex*

1. El desarrollo energético y el desarrollo del mercado interno

Después de las caídas que tuvieron lugar en la industria petrolera durante los años 1920 y 1930, debidas a los factores que examiné en los capítulos precedentes, y las dificultades de los primeros años de la industria nacionalizada, la producción de petróleo aumentó regularmente. Con todo, esta producción, ahora orientada al mercado interno, necesitó cuatro décadas para alcanzar el nivel que tuvo a principios de los años 1920, cuando era masivamente exportada (véase la gráfica correspondiente en el anexo a este capítulo).

La contribución del sector petrolero al PIB después de la nacionalización se situó en promedio alrededor de 3.5%. Entre 1960 y 1973 el porcentaje más elevado de contribución al PIB fue de 4.3% y la participación de ese sector a la generación de producto industrial nunca superó el nivel del 12.5%. Sin embargo, este indicador no basta para aprehender el papel determinante de ese sector en el desarrollo mexicano. La industria petrolera fue una importante fuente

⁷ Los datos de este párrafo provienen de Angus Maddison *et al.* [VIII-1993; p.18].

de ingresos para el gobierno federal y la más importante fuente de energía en una economía que se industrializaba y se modernizaba.

El objetivo prioritario era muy claro después de la nacionalización de 1938: México debía ser autosuficiente en productos petroleros y todos los esfuerzos debían ser orientados al aprovisionamiento y a la expansión del mercado interno. Las exportaciones pasaban ahora a un segundo plano:

Dentro de ciertos límites, las exportaciones de los excedentes de los derivados del petróleo crudo de México pueden ser benéficos y deseables, pero ciertamente no constituyen una política básica. La política mexicana debería ser, más bien, favorecer el consumo interno y no la exportación de productos petroleros. Esto debería dar ímpetu y fuerza a la economía general de México y promover una industrialización equilibrada. Desde la perspectiva de la forma de la sociedad mexicana, es ciertamente más benéfico y orientado al bienestar general, y es mejor negocio, consumir su petróleo que exportarlo⁸.

La demanda dirigida a Pemex creció a tasas excepcionalmente elevadas: el consumo de productos petroleros aumentó a una tasa promedio anual de 7.1% entre 1945 y 1954, y de 6.7% entre 1955 y 1960, es decir, a tasas más importantes que las de la economía durante el mismo período. Los requerimientos energéticos que exigían en México las modalidades del crecimiento continuaron los años siguientes: entre 1965 y 1985, la economía mexicana creció a una tasa media anual de 5.3%, mientras que el consumo nacional de energía lo hizo a una de 6.2%, es decir, un coeficiente de elasticidad/ingreso de 1.2 para todo el período mencionado⁹. El lugar de los hidrocarburos en esos requerimientos era central hacia 1975, casi 60% de la capacidad instalada de energía eléctrica correspondía a centrales térmicas convencionales; mientras que ese mismo año correspondía a los hidrocarburos más del 80% dentro de la producción total de energía del país. Ambos porcentajes progresarían en los siguientes 10 años: en 1985 llegaría a cerca del 65% el primero y superaría el 90% el segundo.

El crecimiento en el consumo global de productos petrolíferos desde los años cuarenta fue acompañado de cambios en su estructura, evolución a la cual tuvo que adaptarse Pemex: los productos ligeros ocuparon un lugar cada vez más importante a causa de la industrialización del país, del desarrollo de los transportes y de la red de carreteras. Así, mientras que en 1938 un 73% de la demanda total se orientaba hacia los productos pesados, en 1958 ese porcentaje se elevaba a 40%. Pemex moderniza y aumenta considerablemente las capacidades de refinación de las unidades existentes y emprende la construcción de nuevas refinerías próximas a las zonas de consumo. Sin embargo,

⁸ A. J. Bermúdez [IV-1963; p. 116]

⁹ Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, *Energía. Balances Nacionales 1965-1985*, México, 134 p.

a pesar de esos esfuerzos, debido al aumento del consumo interno, México tuvo dificultades para alcanzar la autosuficiencia en ese campo.

El aprovisionamiento energético que Pemex debía garantizar a precios bajos, incluso en el caso de los productos que debía importar, fue un factor importante en la ineficiencia en la utilización de la energía. De hecho, en México no hubo oficialmente interés en una utilización eficiente de la energía sino hasta principios de los años ochenta¹⁰.

2. Las repercusiones de la contribución de Pemex a la economía

La industria petrolera se confunde con Pemex, empresa pública que nunca fue considerada por el gobierno como una simple empresa destinada a la producción y distribución de hidrocarburos. Pemex debió, de hecho, desempeñar un papel en el desarrollo económico, además del papel en el sistema político mexicano al cual se refirió el capítulo anterior.

Durante ese período, la contribución de Pemex consistió en otorgar subvenciones a ciertas empresas o grupos de consumidores o a favorecer la producción local, aceptando, por ejemplo, pagar precios más elevados a los proveedores nacionales. A través de esas contribuciones, Pemex favoreció la industrialización y la modernización del país.

El petróleo se integró bien en una economía protegida y a su marco institucional que permitió cierto tipo de relaciones y de comportamientos respecto a las modalidades del aprovisionamiento energético de un mercado interior en constante expansión. Independientemente de las cargas salariales superiores al resto de la economía (los salarios que pagaba Pemex eran superiores y sus trabajadores habían aumentado a un ritmo elevado¹¹) esta empresa pública debió efectuar transferencias hacia otros sectores en el marco de la política social del gobierno. En resumen, como se puede afirmar con base en estudios detallados:

Una gran parte de la riqueza petrolera de México ha sido usada para proveer de ingresos al gobierno, subsidiar al resto de la economía, ayudar al desarrollo de los proveedores mexicanos y beneficiar al sindicato y a los trabajadores¹².

Pemex tuvo que vender productos a bajo precio y otorgar subvenciones directas con el fin de promover el desarrollo industrial y agrícola del país, los transportes y la producción de electricidad. Así, entre 1939 y 1958 cuando los

¹⁰ Esta aseveración se basa en el estudio de O. Guzmán, A. Yunes Naude, M. S. Wionczek [V-1987]. Según esos autores, en 1975 Pemex era el responsable de 24.2% de las pérdidas de energía en México.

¹¹ El número de trabajadores empleados por Pemex aumentó de más de 250% entre 1938 y 1958: Pemex, *Anuario Estadístico 1985*, México 1986. Véase también **los cuadros III-5 y III-6** sobre la evolución de los trabajadores de Pemex en el anexo de este capítulo.

¹² Laura Randall [V-1989; p. 103].

precios internos aumentaron en 459%, los precios de los productos petroleros aumentaron solamente en 185%. A pesar de la inflación que tuvo tasas importantes durante los años cuarenta y la primera mitad de los cincuenta, Pemex sólo fue autorizado a aumentar sus precios hasta 1959. Después de ese aumento, hubo necesidad de esperar casi un cuarto de siglo para que tuviera lugar un nuevo aumento general; esto sucedió en diciembre de 1973.

Las pérdidas de Pemex causadas por el deterioro de los precios relativos y por las subvenciones fueron considerables y tuvieron graves consecuencias sobre sus finanzas¹³. Las cargas que esa empresa pública debía soportar por el pago de salarios más elevados que en el resto de la economía, por el pago de impuestos y de subvenciones hacia otros sectores explican que sus capacidades de autofinanciamiento hayan sido insuficientes para seguir el ritmo de inversión necesario para hacer frente al crecimiento de la demanda interna. A pesar de ello, las inversiones públicas en el campo del petróleo aumentaron de manera considerable: mientras que en 1939 a ese rubro le correspondía el 10% de la inversión pública total, en 1958 esa cifra alcanzaba ya el 26% y en el período 1970-77 se situó en 32%.

Además del objetivo de asegurar el aprovisionamiento energético del país en el largo plazo, otro objetivo cuyo logro fue confiado a Pemex fue el de contribuir al aumento del nivel de la actividad económica y a su diversificación, en particular mediante el fomento a la industria local. De esta manera, a partir de 1957, las compras de Pemex a las empresas nacionales se situaron regularmente por encima del 50% del total.

Pemex asegura la realización de varios objetivos, pero su eficacia y rentabilidad es permanentemente puesta en duda. Estudios solicitados a fines de los años sesenta por el Banco Mundial para evaluar el desempeño de Pemex desde la nacionalización, concluyeron que había sido un fracaso, puesto que era incapaz de obtener una rentabilidad adecuada sobre su capital invertido y que, en consecuencia, era incapaz de acumular los fondos necesarios para su expansión futura. Sin embargo, a través de diferentes canales, Pemex favoreció la industrialización y la modernización del país e hizo importantes contribuciones a la economía. Tomar en cuenta esas contribuciones es importante para llegar a una evaluación correcta, más allá de los logros estrictamente micro-económicos de esa empresa pública. El mencionado estudio del Banco Mundial analizó el desempeño de Pemex con base en los criterios micro-económicos usuales, como si fuera una empresa privada, sin tomar en cuenta que sus ganancias y su capacidad de autofinanciamiento se veían radicalmente reducidas tanto por la política de precios como por las modalidades de la exacción fiscal.

¹³ Entre 1947 y 1958, un período crucial para la consolidación de Pemex, esas subvenciones fueron evaluadas en cerca de 2 800 millones de pesos, suma de una importancia significativa respecto a las inversiones y al endeudamiento de la empresa: en ese mismo período, las primeras se elevaron a 7 640 millones de pesos y el segundo, a fines de 1958 alcanzaba cerca de 4 000 millones de pesos. Cf. A. J. Bermúdez [IV-1963; p.168].

Si se toman en cuenta esos hechos, la evaluación cambia radicalmente: "De hecho, si se analiza la experiencia de Pemex correctamente en términos de su contribución a la economía mexicana, la tasa de ganancia social sobre su inversión se sitúa en un rango de 25 a 35 por ciento anual"¹⁴.

Cierto es que la discusión sobre el desempeño de las empresas públicas y sobre los criterios para su evaluación han cambiado. En la época a la cual se refiere el párrafo anterior, no se consideraba aún que la mejor contribución de una empresa pública petrolera pudiera ser simplemente mejorar la eficiencia de su propio consumo de hidrocarburos, aumentar su coeficiente de éxitos en la perforación de pozos petroleros o bien mejorar tecnológicamente y productivamente sus refinerías para contribuir a un medio ambiente más limpio. Tampoco aparecía aún con claridad que la buena gestión de los activos y de los recursos confiados a una empresa pública es la mejor contribución para el mejor logro de los objetivos más generales que le son fijados.

Sección 2. El agotamiento del "Modelo Mexicano de Organización Petrolera" y las falsas salidas a la crisis

Cuando el proceso de sustitución de importaciones comienza a debilitarse, desde el fin de los años sesenta, "el conjunto perfectamente coherente" de instituciones, de comportamientos y de prácticas que le habían acompañado se revela insuficiente para enmarcar el desarrollo económico y para orientarlo hacia una asimilación de los cambios que se avizoraban en la economía mundial. La pareja desarrollo económico-Estado corporatista, herencia oficial de la Revolución Mexicana, mostró en ese momento sus límites y la necesidad de su superación.

Frente a la incapacidad de hacer frente a los problemas de fondo de la economía, como otros países lo intentaron a principios de los años setenta¹⁵,

¹⁴ Cf. M. Tanzer [V-1994; p.11-12]. Véase también M. Tanzer [IX-1969].

¹⁵ Economistas mexicanos percibieron claramente –desde el principio de los años setenta– los peligros de continuar las políticas ligadas a la sustitución de importaciones. Esas políticas «que tuvieron plena validez hasta finales de la década de los cincuenta, comienzan a resultar anacrónicas al alcanzarse un estadio más avanzado de desarrollo». Además están ya «propiciando una diversificación horizontal de la producción en que la garantía de mercado –y, por consiguiente, de márgenes de utilidad elevados– desalientan la eficiencia productiva y la especialización en artículos donde existen ventajas comparativas, de localización y de recursos». Por ello, «El sostenimiento de incentivos indiscriminados a la sustitución de bienes del exterior puede traer consigo la formación de una estructura desarticulada de la oferta que tienda a retrasar la consolidación de ramas productoras de bienes de capital e intermedios de uso difundido, restando propiedades dinámicas al conjunto del sector industrial». Las implicaciones en el nivel micro de esas políticas estaban también consideradas: «el cierre permanente de los mercados, junto al carácter oligopólico de muchas actividades manufactureras, inducen a los empresarios a relegar a un segundo término consideraciones sobre costos, procesos tecnológicos y calidades, con el doble efecto de restar competitividad con el exterior y prolongar el sacrificio de los consumidores». Véase CEPAL [VIII-1973; p. 3-4].

fue a través del gasto público, del endeudamiento externo y de la renta petrolera como se buscó dotar de una nueva dinámica a un modo de desarrollo agotado sin lograr aportar soluciones reales a una crisis de tipo estructural.

A continuación se presentarán algunos elementos indispensables para la comprensión del agotamiento del MMOP dentro de la crisis del modo de desarrollo (§1); enseguida se examinarán los intentos de salida a esta crisis, los cuales no resultaron exitosos (§2) y, para terminar, se retomarán algunos aspectos de los dos puntos anteriores con el objeto de abrir algunas perspectivas teóricas (§ 3).

El análisis y la reflexión teórica sobre esta crisis son indispensables ya que fundan la necesidad de las transformaciones que examinaremos ulteriormente. La introducción de reformas se había convertido en una necesidad y es el análisis de la crisis el que la hace evidente. Es por ello que el análisis de la crisis es central. ¿Qué reforma o qué reformas hay que instaurar para transitar hacia otro modo de desarrollo y otra forma de organización de la industria petrolera? Ésta es otra cuestión que concierne en parte a las opciones de tipo político, es decir del campo de la acción pública y de la confrontación de intereses diversos en ciertas coyunturas. Será necesario recordar esto cuando se abordará el análisis de las reformas en la segunda parte de este trabajo.

§ 1. *La crisis del modo de desarrollo de la economía y el agotamiento del MMOP*

La crisis se manifestó bajo la forma de un conjunto de bloqueos de la estrategia de sustitución de importaciones¹⁶, los cuales se tradujeron en una desproporción creciente entre los sectores (transferencias en favor del sector industrial en detrimento de la expansión de los demás sectores) y por el surgimiento de un déficit comercial estructural. Las distorsiones en favor del sector industrial frenaron la inversión en los sectores agrícola y petrolero. Ello condujo a la declinación de las capacidades de exportación, cuestionando así el agotamiento de las capacidades de transformación del comercio exterior (los sectores primarios, cuya expansión se ve frenada, ya no pueden producir un excedente exportable suficiente). En un primer punto (punto 1), se examinarán los principales encadenamientos y características de la crisis del modo de desarrollo y, enseguida, pondremos en evidencia el agotamiento del MMOP en ese contexto de (punto 2).

¹⁶ Generalmente se sitúa a mediados de los años de 1970 la desaparición del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. En ese momento se hace evidente el problema del estrangulamiento externo que ese modelo no había resuelto ya que estaba ligado directamente a la naturaleza del proceso de industrialización, *cf.* René Villarreal [III-1976].

1. *La crisis del modo de desarrollo por sustitución de importaciones.
Las implicaciones sectoriales*

1.1. Las insuficiencias y los desequilibrios de un modo de desarrollo económico

La industrialización tuvo desde los años de 1940 resultados impresionantes, pero en la mitad de los años 1970, había agotado las posibilidades de un desarrollo orientado al interior. Diversas preguntas que mostraban bien el tipo de problemas a los cuales se veía confrontada la economía se planteaban de manera recurrente: ¿se podía continuar produciendo bienes industriales dirigidos casi en su totalidad al mercado interno?, ¿se podía continuar organizando la producción sin tomar en cuenta la competitividad en los mercados externos y los nuevos métodos y tecnologías que ahí se desarrollaban?, ¿era realmente concebible profundizar la vía de la sustitución de importaciones, pasando a la producción de bienes de capital y orientándose simultáneamente hacia una mayor apertura?

Esas preguntas que se planteaban a principios de los años de 1970 no incluían de ninguna manera que México se convirtiera en un importante exportador de petróleo, más bien se expresaban inquietudes respecto al aprovisionamiento energético futuro de la economía. Para comprender bien el papel que el petróleo vino a desempeñar a partir de la segunda mitad de los años de 1970, es importante captar las insuficiencias y los desequilibrios del modo de desarrollo en los tres siguientes ámbitos:

- En el de las articulaciones sectoriales: la industria y la agricultura no habían logrado encajar perfectamente en lo que respecta a los intercambios de sus productos respectivos, la creación de empleos y la aportación de divisas para financiar las exportaciones. Además, una «terciarización» prematura de la economía se desarrolló con una proliferación de servicios que no eran funcionales ni a la industrialización, ni a los nuevos desarrollos tecnológicos, mientras que la economía formal se mostraba incapaz de absorber productivamente la población activa;
- En el de las empresas, cuyos índices de inversión, de innovación, de ganancias, de productividad, no estaban a la altura de las necesidades de una economía que debía pasar a otra fase de industrialización en un contexto internacional nuevo. La sustitución de importaciones había tenido logros, como en otros países de América Latina, pero se había convertido ya en «el obstáculo más poderoso a la asimilación

de las tecnologías y prácticas de gerencia modernas que determinan la competitividad en el nuevo entorno internacional»¹⁷;

- En el del papel del Estado en la economía y, más en general, del desempeño tradicional que había tenido la pareja "público-privado" al perder progresivamente el gasto público el papel motor que había asumido durante varios años. Esto presentó problemas, tanto desde el punto de vista de la integración del aparato productivo (disminución de los efectos multiplicadores de la inversión pública) como de las relaciones con el sector privado que ya no recibía los efectos esperados de la expansión constante del gasto público.

1.2. Las implicaciones sectoriales de la estrategia de sustitución de importaciones

Sin perder de vista la complejidad de los ámbitos precedentes, las implicaciones sectoriales de la estrategia de sustitución de importaciones, son particularmente importantes para esta investigación. En efecto, hasta los años sesenta México parecía haber resuelto una de las pre-condiciones para una industrialización exitosa: la de contar con fundamentos agrícolas sólidos. Entre 1940 y 1960, el PIB agrícola creció a una tasa anual promedio bastante cercana a la de la economía en su conjunto, la cual era superior al 6%. México no solamente fue autosuficiente desde el punto de vista alimenticio sino, además, durante varios años entre 1940 y la primera mitad de los años sesenta, el sector agrícola procuró a México una balanza comercial beneficiaria y un ingreso de divisas suficiente para financiar el desarrollo industrial. La situación comenzó a cambiar, en la segunda mitad de los años de 1960, cuando México perdió su autosuficiencia alimenticia y cuando su balanza comercial en el campo agrícola pasó a ser negativa.

La agricultura mexicana se encontraba, a mitad de los años de 1960, en una situación de autosuficiencia y disponía de excedentes exportables. Durante la década siguiente las exportaciones declinaron y, en 1980, México hubo de importar cerca de la cuarta parte de los productos alimenticios que requería, lo que representaba más del 10% de las importaciones totales del país. La pérdida de aliento de la producción agrícola a partir de la segunda mitad de los años de 1960 aparece claramente en el Cuadro 1:

¹⁷ Carlota Pérez [VIII-1996; p. 347]. Otros autores van más lejos y consideran que el tipo de industrialización seguido por México "determinó en gran medida el desarrollo de la política y de la sociedad mexicana. De hecho, desde 1940, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) construyó un consenso político alrededor del crecimiento industrial nacional y lo usó para ayudar a legitimar su gobierno de un solo partido. Una buena parte del éxito del PRI en mantener el control por tan largo tiempo fue realmente su habilidad para presentarse a sí mismo como un 'partido modernizador' que creaba empleos para los trabajadores y ganancias para los industriales", S. H. Haber [III-1989, p. 8-9].

Cuadro 1
Tasa de crecimiento* de la economía mexicana
1955-1975

	1955-1960	1960-1965	1965-70	1970-1975
PIB	6.1	6.9	6.7	5.5
Prodn. Agric.	4.3	4.6	2.7	1.4 ^a
Prodn Manuf.	7.3	8.8	8.3	6.2 ^a

*Tasa de crecimiento compuesto anual a precios constantes;

^a 1970-1974.

Fuente: C. W. Reynolds [VIII-1977].

La agricultura no pudo seguir el ritmo de expansión de la industria. Por su lado, ésta última vio aumentar sus necesidades en importaciones y no pudo ni financiarlas por su propio esfuerzo exportador, ni pasar a las etapas superiores de la sustitución de importaciones. El desarrollo de la agricultura había permitido orientar el petróleo hacia el mercado interno, por la posibilidad de generar divisas a partir de las exportaciones agrícolas. La crisis de la agricultura, junto con la ausencia de una orientación exportadora de bienes manufacturados, tendría consecuencias importantes sobre la industria petrolera, a partir de la segunda mitad de los años de 1970.

2. El agotamiento del MMOP: retrasos e inadaptaciones de la industria petrolera en un contexto de crisis

A principios de 1973, el año del punto de inflexión de las tasas de crecimiento que la economía había realizado durante varios años, la industria petrolera atravesó por una situación crítica; A. J. Bermúdez no dudó en calificarla de "grave crisis petrolera, a punto de degenerar en una catástrofe":

Al comenzar ese año se había llegado al punto más bajo del desequilibrio entre reservas del subsuelo y producción, por un lado, y consumo creciente por el otro. Las importaciones, ya no sólo de derivados sino inclusive de petróleo crudo iban en aumento¹⁸.

Las reservas decrecen y la producción permanece estancada precisamente cuando la demanda se incrementa. La relación reservas/producción que se había mantenido entre 30 y 20 años desde 1940 pasa por debajo de 20 en 1969 y desciende a 15 años en 1975; la balanza petrolera pasa a ser deficitaria, por primera vez en 1970. La producción de hidrocarburos aumentó en 90% entre 1958 y 1973, mientras que las reservas probadas se incrementaron solamente en 25%. A pesar de ese crecimiento de la producción Pemex no logra seguir el ritmo de la demanda: entre 1960 y 1972 la tasa de crecimiento anual

¹⁸ A. J. Bermúdez [IV-1976; p. 62].

de la producción de hidrocarburos fue de 4.1% mientras que la demanda anual crecía en 9.9% durante ese mismo período.

La gravedad de la situación aparece con claridad si se toma en cuenta la evolución de los precios internacionales: el precio del petróleo que compraba México a principios de 1973 se encontraba en promedio entre 2.8 dólares y 3.0 dólares el barril. En el otoño de ese mismo año, ese precio se situaba entre 10 y 12 dólares el barril¹⁹. Por otro lado, la grave situación financiera de Pemex parecía difícil de remontar a causa del crecimiento de su pasivo y de un aumento de sus costos mientras que los precios internos de sus productos no habían cambiado, en conjunto, desde 1959.

Hasta 1965 México había continuado exportando petróleo crudo, aunque en cantidades que pueden considerarse poco significativas puesto que el grueso de la producción se dirigía al mercado interno. A partir de 1966 esas exportaciones se detuvieron totalmente y en 1973, cuando se inicia la llamada "crisis energética" con el alza espectacular de los precios internacionales del petróleo, México se convirtió en un país importador neto de petróleo como se ve en el Cuadro 2: en ese momento Pemex sólo podía abastecer un poco más del 85% de la demanda nacional de ese año.

Cuadro 2
Importaciones y exportaciones

<i>Año</i>	<i>Importaciones</i> <i>Miles de bar.</i>	<i>Importaciones</i> <i>Millones pesos</i>	<i>Exportaciones</i> <i>Millones pesos</i>
1970		802	504.5
1971	653	1 164	433.3
1972	10 493	1 576	323.7
1973	22 993	3 305	448.6

Fuente: J. A. Bermúdez [IV-1976; p. 62].

El hecho de que las importaciones eran tanto derivados (gasolina, gas natural) como de petróleo crudo, significaba que en la base del desequilibrio se encontraban problemas de distribución y de capacidad de refinación, pero también una incapacidad de Pemex para aumentar la producción a los ritmos exigidos por el consumo interno. Además, el aumento de la producción que se logró se había hecho en detrimento de la exploración: entre 1959 y 1969 Pemex no había hecho nuevos descubrimientos, porque no había realizado las inversiones necesarias en ese campo.

Por otra parte, el costo de explotación de los campos conocidos aumentó considerablemente. El costo de extracción del barril aumenta de 12.9 pesos (un poco más de un dólar de la época) en 1958 a 18.5 pesos (1.5 dólares

¹⁹ Cf. A. J. Bermúdez [IV-1976].

aproximadamente) en 1964. Los gastos de operación alcanzaron tales niveles en relación con los ingresos de Pemex, que terminan por alcanzar proporciones exorbitantes: en 1965 los gastos de operación representaban 69.1% de los ingresos totales de Pemex; en 1972 ese porcentaje cae a 52.3% para subir de nuevo a 59.3% en 1973²⁰. A partir de 1970, la inversión disminuyó regularmente en relación con los ingresos de la empresa: es de 21.9% en 1970, pero solamente de 15.5% en 1973.

Respecto a la contribución de Pemex a la economía, esta empresa se desgastó en el papel que le estaba fijado en la política de sustitución de importaciones: una fuente de transferencias hacia otros sectores (subvenciones, precios bajos) y al Estado bajo la forma de contribuciones fiscales. Así, mientras que en 1958 Pemex aportaba 6.1% de los ingresos fiscales del Estado, en 1973 ese porcentaje era sólo de 3.3%.

Pemex ya no podía asumir todos los papeles que le estaban fijados. Ya no podía transferir hacia otros sectores ingresos que debía invertir para aumentar las capacidades de producción que le eran exigidas; no podía soportar un débil precio relativo de la energía, sin sacrificar inversiones importantes necesarias en la exploración. Todo ello al mismo tiempo que, a pesar del conflicto entre sus objetivos y sus recursos, se le solicitó incursionar en nuevas actividades, en particular en el campo de la petroquímica, del gas natural y de la investigación científica (la industria petroquímica fue impulsada sobre todo a principios de 1960; el Instituto Mexicano del Petróleo fue creado en 1966).

El problema de la exploración y de las reservas se había acentuado por el rechazo, en particular de Estados Unidos, de apoyar la exploración petrolera de México a través de préstamos a Pemex²¹, con el argumento de que las compañías petroleras estaban dispuestas a regresar e invertir en la industria mexicana. Durante la presidencia de Miguel Alemán, en una situación crítica similar en cuanto a las perspectivas de las reservas y la producción, se había encontrado la solución de los contratos de riesgo. Pero esta salida ya no era posible a principios de los años setenta porque ese tipo de contratos habían sido declarados anti-constitucionales unos años antes. En cuanto al financiamiento externo, en 1970 el concedido a Pemex representaba apenas 0.08% del total de la deuda pública externa. Solamente con la súbita elevación de los precios, en ocasión

²⁰ Lorenzo Meyer e Isidro Morales [IV-1990]

²¹ Las compañías manifestaron de múltiples maneras su deseo de regresar a México para realizar inversiones directas en la industria petrolera, por su propia cuenta o en asociación con Pemex. Hasta 1958 el gobierno mexicano autorizó ciertos contratos de asociación realizados por pequeñas compañías extranjeras con el fin de proseguir la exploración, pero serán anulados en 1967 por causa de anti-constitucionalidad. Sobre la actitud de las compañías petroleras respecto al otorgamiento de préstamos a México, véase también el Capítulo II (§ 1 de la sección 2) de este trabajo.

del "primer choque" la situación cambiaría radicalmente²², cuando la expansión de la producción petrolera de México se convirtió para Estados Unidos en un elemento estratégico de primera magnitud frente al petróleo de la OPEP.

§ 2. *Las falsas salidas a la crisis: la "huida hacia delante" del gasto público, del endeudamiento y de la petrolización*

Los problemas y desequilibrios de la industria petrolera no eran simples expresiones coyunturales, eran el resultado de un tipo particular de gestión del petróleo y de su inserción en la economía. Esta situación debería haber conducido a medidas radicales de saneamiento económico y financiero y a una revisión drástica de las prácticas de Pemex, de las del gobierno respecto a esa empresa pública y de las relaciones entre ésta y la economía. Pero entre 1973 y 1975, cuando varios indicadores mostraban el agotamiento del MMOP, el descubrimiento de importantes yacimientos petroleros en Chiapas y Tabasco se hizo público. Este hecho en el contexto del alza espectacular de los precios internacionales del petróleo condujo a un cambio radical en la política petrolera y a la reintegración de México en el mercado internacional como exportador de petróleo²³. La solución de los problemas de fondo se pospuso, los de la industria petrolera y los de la economía en conjunto.

A principios de los años 1970, la sustitución de importaciones enfrentaba también límites relacionados con aspectos estructurales (tamaño de un mercado interno sumamente concentrado, distribución muy desigual de los ingresos, etc.) y con el tipo de vínculos que el Estado había instaurado con los agentes económicos, en particular con aquellos con los que había realizado el llamado «Milagro Mexicano». Esos problemas de fondo requerían un nuevo enfoque para dar al desarrollo nuevas perspectivas. En lugar de ello, se impuso una "huida hacia delante" del gasto público basado sobre el endeudamiento externo (punto 1) y el recurso a las exportaciones petroleras masivas (punto 2). Al recurrir a esas dos fuentes de ingresos extraordinarios se intentaba dar una nueva legitimidad al sistema político y de encontrar una salida al agotamiento del modo de desarrollo de la economía. Es necesario analizar cómo, en

²² La proporción del financiamiento externo a Pemex, dentro del total de la deuda pública externa, de 0.08% en 1970, pasó a 22.4% en 1978 y continuó aumentando durante los años del «boom petrolero», hasta 1982; cf. Roberto Gutiérrez R. [1979; p. 842]. Véase también la nota 21 de este mismo capítulo.

²³ Múltiples presiones se ejercieron también sobre México para que elevara rápidamente sus niveles de producción y de exportación, un elemento importante de la estrategia anti-OPEP de impulso a nuevos productores. El endeudamiento de Pemex se aceleró justamente en 1973: 49% de más que en 1972, año en el cual había alcanzado 489 millones de dólares. Con los descubrimientos anunciados en 1974 la evolución se aceleró: del endeudamiento neto de 1977, 40% correspondió a Pemex, 50% en 1978 y 51.9% en 1979. En un solo año, 1981, la deuda neta de Pemex aumentó en 9 109 millones de dólares para terminar ese mismo año con una deuda acumulada de 20 260 millones de dólares.

contraste con esos objetivos, el petróleo y el endeudamiento se encontraron en el centro de la crisis que estallaría en 1982.

1. La búsqueda de una nueva legitimidad política y de una salida al agotamiento del modo de desarrollo

Frente a la crisis del modo de desarrollo por sustitución de importaciones (que se manifestó primero a través de una insatisfacción profunda frente a las carencias democráticas del sistema económico y político²⁴), el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-76) se propuso prolongar el crecimiento -el cual sería esta vez "compartido"- mediante políticas de expansión del gasto público. El proyecto no consideraba las transformaciones de fondo e incluso los cambios de trayectoria que se avizoraban ya en la economía mundial, se situaba incluso a contracorriente de esas nuevas orientaciones. Lo que resultó fue un intento por revitalizar viejos proyectos de desarrollo independiente que, esta vez, deberían incluir un mayor activismo del Estado en la producción de bienes de capital y en el desarrollo científico y tecnológico²⁵.

En los hechos, los gastos totales del gobierno pasaron de 20% del PIB en 1970 a 33% en 1976 y el déficit presupuestal alcanzó proporciones extraordinarias (para la época) en relación con el PIB: pasó de 1.8% del PIB en 1954-72 a 4.3% en 1973-76. En cuanto a la industria petrolera, la participación del gasto de Pemex en el gasto total del sector público pasó de 12.5% en 1973 a 14.3% en 1975 y a 21.2% en 1979²⁶.

Este aumento del gasto público no bastó para dar una nueva dinámica al modo de desarrollo. Aparecía incluso desfasada en el tiempo ya que se concretó por un muy importante aumento de las empresas públicas entre 1970 y 1982. De menos de 300 en 1970, su número pasó a 1 155 en 1982. Este último año esas empresas producían 18.5% del PIB y empleaban más del 10% de la población activa.

Los déficits de las finanzas públicas y de la cuenta corriente no se hicieron esperar y condujeron a la devaluación de 1976, la primera después de 22 años de estabilidad de la tasa de cambio. En ese año, los principales indicadores de la situación económica, en relación con los años del crecimiento estable, aparecen en el Cuadro 3:

²⁴ Recuérdese el movimiento de los estudiantes en 1968 y la respuesta represiva del gobierno presidido por Gustavo Díaz Ordaz que desembocó en la masacre del 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas.

²⁵ Esta voluntad quedó expresada en el Proyecto sobre bienes de capital que desarrollaron conjuntamente Nafinsa y ONUDI durante la primera mitad de los años setenta (*cf. México: una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital*, Nafinsa, México, 1977. 490 p.) y por los esfuerzos de planeación que desarrolló el Conacyt (*cf. Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología*, Conacyt, México, 1976, 376 p.).

²⁶ *Cf. J. Corredor E. [V-1981a ; p. 36] y [V-1981b; p. 217].*

Cuadro 3
Indicadores económicos: 1954-72 y 1973-76
Porcentajes

<i>Período</i>	<i>1954-72</i>	<i>1973-76</i>
Crecim del PIB real/capita	3.7	3.1
Inflación	3.5	20.1
Déficit publico/PIB	1.8	4.3
Déficit cuenta corriente/PIB	-1.5	-2.9

Fuente: Gould David M. [VIII-1996; p. 19].

El problema del endeudamiento externo estalló con el auge petrolero de 1977-81, pero desde los años de 1970 estaba presente en la economía. El desequilibrio externo sólo pudo ser compensado a través de una política de endeudamiento público y, más tarde, con el concurso de las exportaciones petroleras. El endeudamiento se convirtió en un elemento necesario para paliar la incapacidad de la economía de generar un flujo de exportaciones suficientes para financiar la continuidad del desarrollo industrial.

Los intentos de los años de 1970 para remontar el agotamiento de la sustitución de importaciones, a partir de la expansión del gasto público y del endeudamiento externo han sido calificadas de "populistas"²⁷. En ese marco, el endeudamiento es el resultado de los déficits externos provocados por los choques exógenos de demanda. En el origen de éstos se puede encontrar tanto la expansión del gasto público como un 'boom sectorial' provocado por la exportación de recursos naturales no renovables.

Entre 1970 y 1982, período correspondientes a las presidencias de Luis Echeverría y de José López Portillo, se sucedieron esos dos tipos de choques y, aunque deben ser distinguidos en su naturaleza, presentaron fenómenos y efectos similares. Las visiones y exigencias del corto plazo se impusieron

²⁷ C. Calderón Villarreal [V-1995] retoma por su cuenta la definición de R. Dornbusch y E. Sebastian [VIII-1992; p. 121]: «el 'populismo económico' es un enfoque de la *economía* que destaca el crecimiento y la redistribución del ingreso y menosprecia los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas agresivas ajenas al mercado». La caracterización de la gestión «populista» ha sido elaborada sobre todo por los impulsores de las políticas neoliberales que se impusieron después de la crisis de 1982. «Populista» se convirtió así en un sinónimo de intervenciones crecientes y caóticas del Estado, de políticas económicas torpes, de mala gestión de los recursos y de los activos nacionales, de una utilización dispendiosa de las finanzas públicas y de señales ambíguas y contradictorias al sector privado. Según ese enfoque, los principales elementos de las políticas públicas «populistas» han sido: descuido de los equilibrios macroeconómicos básicos, inflación, sobrevaluación de la tasa de cambio, endeudamiento, crecimiento del sector público, controles generalizados, etc. y generalmente han desembocado en graves crisis que han tenido efectos nocivos para los segmentos más pobres de la población.

cuando la crisis exigía una visión estratégica. México no logrará salir de la crisis de la sustitución de importaciones por la vía de una mayor complejidad industrial y tecnológica creciente de su aparato productivo, como lo intentó con cierto éxito Brasil, el cual era, por cierto, importador neto de petróleo.

2. Una nueva política petrolera y un nuevo lugar del petróleo en la economía

Hasta la crisis de la mitad de los años de 1970 y el giro que se dio en relación con ella, después de los descubrimientos que tuvieron lugar entre 1972 y 1974, es decir, durante tres décadas y media, la base de la política petrolera fue responder a la evolución de la demanda interna, haciendo abstracción de las coyunturas del mercado internacional²⁸.

La política petrolera cambió radicalmente con base en los descubrimientos en Chiapas y Tabasco, los cuales pueden calificarse de extraordinarios. Con base en ellos se decidió aumentar de manera acelerada, sobre todo a partir de 1977, los niveles de reservas, de producción y de exportaciones²⁹:

- En cinco años, de 1973 a 1980, las reservas probadas de hidrocarburos pasaron de 5 432 millones de barriles a 60 126 millones, es decir, fueron multiplicadas más de 11 veces, situando a México con ello en el cuarto lugar mundial³⁰;
- Durante este mismo período los gastos de exploración de Pemex aumentaron a una tasa promedio anual de 18.7% y la inversión fija bruta del sector petrolero a una tasa media anual de 20.9%, entre 1974 y 1980. Este último año esta inversión representaba 30.3% de la inversión del sector público y 12.7% de la inversión total de México³¹;
- La producción de petróleo bruto pasó de 800 864 b/d en 1976 a 1 936 047 b/d en 1980 y la capacidad de refinación de 968 500 b/d a 1 476 000 b/d en ese mismo período, situando a México en el quinto

²⁸ Es útil recordar aquí la posición que tomó A. J. Bermúdez, evocada en el Capítulo II (Sección 2, §2). En vísperas del «boom exportador» reafirmó claramente su posición en ese mismo sentido, como se puede constatar en su libro [IV-1976].

²⁹ Esa nueva política petrolera fue impulsada por el Ing. Jorge Díaz Serrano, director general de Pemex del 1 de diciembre de 1976 al 6 de junio de 1981. Desde los primeros días de su administración se manifestaron señales claras de un cambio de política, como lo ejemplificó la cifra oficial de reservas. Cuando el presidente Luis Echeverría había dejado esa cifra en 6 480 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMBPCE), su sucesor las situó en 11 160 MMBPCE a un mes de su toma de posesión, es decir a fines de diciembre de 1976.

³⁰ Las cifras están dadas en millones de barriles de petróleo crudo equivalente: MMBPCE. Uno de los lados negativos del esfuerzo realizado por Pemex fue el accidente del pozo exploratorio Ixtoc I cuyo descontrol duró 295 días, a partir de junio de 1979, y provocó un elevado derrame de hidrocarburos, además de fuertes gastos económicos e impactos ambientales.

³¹ Sobre esas cifras véase Jaime Corredor E. [V-1981; p. 33]

lugar mundial en esos dos aspectos. En esos mismos años, la producción de productos petroquímicos básicos aumentó en 85%. Una ilustración del salto que la producción de petróleo tuvo en relación con la evolución histórica, se encuentra en el Cuadro y la Gráfica que se incluyen en el anexo de este capítulo. Por primera vez, después de cuatro décadas, la producción alcanzaba y superaba los niveles logrados durante el histórico primer auge petrolero de principios de los años 1920. De nuevo una parte importante del petróleo producido en México sería orientado al mercado internacional;

- México pasó así, rápidamente, de una situación de importador neto (1970), a otra en la cual volvió a ser exportador neto (1975), para alcanzar enseguida niveles muy elevados de exportación: 827 750 b/d en 1980 y cerca de 1.5 millones de b/d en 1982³². Entre otras importantes implicaciones, ***esa evolución condujo a Pemex a convertirse en una compañía exportadora cuando había surgido y había funcionado durante varios años como una empresa pública orientada al aprovisionamiento del mercado interno***. Mientras que en 1976 las ventas internas representaban todavía 83.5% de los ingresos de esa empresa, la situación se invirtió radicalmente en 1980, cuando los ingresos en dólares representaron el 72% de los ingresos de Pemex. En 1976 Pemex recibió por sus exportaciones petroleras 554 millones de dólares y en 1981 esa cantidad había dado un salto hasta colocarse en 13.1 mil millones de dólares, es decir, un crecimiento anual en ese lapso de 130%. En esa evolución se reflejaba tanto el aumento de las exportaciones como la triplicación de los precios internacionales en el período considerado.

¿Tenía México otra alternativa al desarrollo acelerado de la producción y de las exportaciones petroleras?³³ Aprovechando un precio del petróleo en constante aumento y sobre el cual las previsiones eran hacia una elevación

³² En la administración de Pemex liderada por J. Díaz Serrano se consideraba que las exportaciones petroleras podían superar con creces esa cifra. Sin embargo, el Programa de Energía de 1980 fijó diversas restricciones a su expansión. J. Díaz Serrano fue obligado a renunciar el 6 de junio de 1981, a unos cuantos días de haber rebajado los precios del petróleo mexicano por las nuevas condiciones prevalecientes en el mercado internacional. Esta decisión, tomada según una lógica puramente comercial y sin haber consultado con las instancias adecuadas, tuvo varias implicaciones tanto políticas como económicas.

³³ Uno de los críticos más constantes y consistentes de la nueva política orientada al incremento masivo de las exportaciones y que intentó también plantear alternativas fue el Ing. Heberto Castillo, sobre todo en sus colaboraciones periódicas aparecidas en la revista *Proceso*. Algunas de estas colaboraciones, así como algunas de las críticas y polémicas que suscitaron, se encuentran en un libro editado por esa revista (*Petróleo y soberanía*, Editorial Posada, México 1979). Existe un libro más reciente que reúne los artículos de Heberto Castillo [1999] sobre la cuestión petrolera, *Cf. Bibliografía*.

constante hasta el año 2000³⁴, el gobierno mexicano intentó utilizar las divisas provenientes del petróleo para financiar la continuación del desarrollo industrial y para relanzar la producción y la modernización agrícola. La atención dada a este último sector tenía por objetivo reanudar con la autonomía alimenticia y con una balanza comercial positiva en el sector agro-alimenticio. A ese respecto algunos especialistas habían emitido serias reservas: una aceleración rápida de la producción petrolera utilizaría enormes recursos sin producir efectos multiplicadores suficientes en la economía³⁵. En esa perspectiva, el petróleo y el endeudamiento externo permitirían solamente levantar artificial y temporalmente la restricción fiscal, sin transformar los ingresos petroleros en fuente permanente de ingresos.

¿Cuál fue, más allá de las tasas de crecimiento impresionantes entre 1978 y 1981 (8.6% anual en promedio para el conjunto de la economía; 28.1% para el sector petrolero), el resultado de esa política para México? Para responder a esta cuestión es necesario, en primer lugar, precisar la presencia del petróleo en la economía. México no se convirtió de un día a otro en una economía petrolera rentista en el sentido clásico del término. Lo que sucedió a la economía mexicana fue un auge petrolero pasajero, pero que tuvo consecuencias muy importantes en varios aspectos de la economía y la sociedad.

En el Cuadro III-1 situado en el anexo de este capítulo, se aprecia el lugar de la industria petrolera en una economía que se había diversificado. Aparece con claridad la caída que tuvo lugar a principios de los años setenta y el aumento notable de la participación del petróleo en la actividad económica después de los descubrimientos de 1973. Durante el auge petrolero de los años 1977-81 cuando la participación del sector petrolero en el PIB pasó de 3.9% a 6.4%, alcanzando aun 13.1% en 1983, la industria y la agricultura retrocedieron. En efecto, entre 1977 y 1981, la participación de la industria manufacturera pasó de 23.1 a 22.9% y la de la agricultura de 10.1 a 8.7%. La participación relativa del petróleo continuó aumentando hasta 1986, ya que los volúmenes de su producción y de sus exportaciones se mantuvieron mientras que el producto global se desplomaba.

La participación del petróleo en el PIB, en el caso de México, puede parecer poco significativa, aun en los años del auge petrolero. Sin embargo, si se agregan otros indicadores, la contribución del petróleo entre 1975 y 1983 fue

³⁴ Las previsiones del Programa de Energía elaboradas en 1980 consideraban un precio del petróleo que debería aumentar entre 5% y 7% en términos reales hasta el año 2000; *cf.* SEPAFIN (1980)

³⁵ V. Brailovsky [V-1980] intentó atraer la atención sobre el hecho que una política de desarrollo basada sobre el desarrollo de la agricultura y la industria engendraría más empleos y un nivel más elevado de ingreso per cápita 20 años después (es decir hacia el año 2000) que los que produciría la estrategia basada en el petróleo y su exportación.

considerable, como lo muestran los datos siguientes. En el lapso indicado, los indicadores correspondientes al sector petrolero pasaron³⁶ :

de 6.8 a 36.3%	de los ingresos fiscales del gobierno federal
de 6.1 a 12.1%	de la inversión total
de 13.9 a 28.6%	de la inversión pública
de 4.8 a 77.6%	de la exportación de mercancías
de 6.7 a 56.6%	de los ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La repentina presencia del petróleo en el comercio exterior fue particularmente notable: mientras que las exportaciones petroleras representaban 4.8% de las exportaciones totales de México en 1975, ese porcentaje pasó a 31.4% en 1978 y a 77.6% en 1982. (Véase el Cuadro III-3 situado en el anexo).

3. Los ingresos petroleros y las conexiones con el endeudamiento externo. Las implicaciones para Pemex

De la lectura de varios documentos de política de los años del auge petrolero se percibe que la política gubernamental no estaba preparada para afrontar la nueva situación, ni en los aspectos conceptuales, ni en el nivel de los mecanismos de intervención para darles una orientación productiva a los nuevos recursos financieros provenientes del exterior. Podría decirse incluso que se consideró con cierta ligereza que había llegado para México el tiempo de "administrar la abundancia". Ilustraciones de lo anterior se encuentran en declaraciones del director general de Pemex en los años del auge:

Tenemos suficiente riqueza en el subsuelo para resolver no sólo los actuales problemas económicos de México, sino también para crear un país permanentemente próspero, un país rico donde el derecho al trabajo sea una realidad.³⁷

Frente a la grave crisis por la que había pasado el país en 1976 y cierta percepción acerca de la necesidad de redinamizar el modo de desarrollo seguido, se generalizó la idea en las esferas gubernamentales de que la aparición de una nueva fuente de divisas podía modificar estrangulamientos que habían alcanzado

³⁶ Angel de la Vega Navarro [V-1984]

³⁷ Comparecencia del Ing. Jorge Díaz Serrano en la Cámara de Diputados, octubre de 1977. El bloque gubernamental no era monolítico. De manera velada o abierta se expresaron críticas a la visión que intentó imponer J. Díaz Serrano. En este último caso se encontró Jesús Puente Leyva, economista miembro de la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados quien expresó, refiriéndose al sector primario de la economía: «el petróleo no podrá hacer mucho –prácticamente nada– para remediar los problemas de producción y empleo», *cf.* «México petróleo y perspectivas», noviembre de 1979, Ciclo México de los Setenta, Facultad de Economía de la UNAM.

un rango estructural (en el sector externo y en las finanzas públicas) y eliminar restricciones en la dinámica inversión-crecimiento, de manera particular en lo que respecta a su financiamiento. A partir de ahí se evaluaban de manera optimista diversas alternativas y escenarios sobre tasas de crecimiento y cambios en la estructura económica.

Desde el punto de vista conceptual, el "excedente petrolero" aparecía en los documentos de política económica o energética de la época, ya fuera como un excedente de la empresa pública que debería ser movilizado para financiar la inversión pública³⁸, ya fuera como una capacidad adicional de gasto en el nivel macroeconómico³⁹, o bien, como ingresos que era necesario diferenciar de otros ingresos, ya que provenían de la propiedad de un recurso agotable⁴⁰.

Habiendo estado ausente del mercado internacional durante casi cuatro décadas, México no estaba preparado para afrontar los efectos de los ingresos extraordinarios que recibiría al reanudar su relación con ese mercado, en un momento en el que los precios del petróleo se iban para arriba. Una renta petrolera relacionada con las exportaciones se introdujo en la economía y es con base en esa renta captada en dólares como se producirá en México un endeudamiento externo aproximadamente de la misma magnitud⁴¹. Pemex se convirtió en el

³⁸ "El concepto de recursos (petroleros) utilizado es 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", *Plan Global de Desarrollo*, 1979, p. 150.

³⁹ "La primera tarea es medir la magnitud del excedente financiero derivado del petróleo. En este documento el excedente se define, en sentido amplio, como la capacidad adicional de gasto que da a la economía la exportación de hidrocarburos. Es decir, el concepto no se limita a la mayor recaudación fiscal que sea posible obtener ni, incluso, a los ingresos netos correspondientes en la cuenta corriente de la balanza de pago. Al disponer de mayores recursos externos, la economía puede generar mayores recursos internos. La suma de ambos es la medida correcta del excedente, desde una perspectiva macroeconómica", *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, 1980, pp. 35-38.

⁴⁰ "Los ingresos derivados del petróleo tienen características singulares que los diferencian de los ingresos que se obtienen a partir de otras fuentes. Una parte de estos ingresos cubre el costo de producción así como un rendimiento razonable sobre la inversión necesaria para extraer petróleo. Otra parte de estos ingresos -con mucho la mayor de ellos- constituye una renta económica. Esta es la retribución al poseedor -en este caso el Estado- de un recurso escaso cuya oferta se encuentra limitada por la naturaleza. Esta propiedad de los ingresos petroleros los hace muy diferentes a aquellos generados en actividades industriales, por ejemplo". Cf. «La política petrolera: consenso, continuidad y retos», Dirección General de Energía, SEPAFIN, mayo de 1981.

⁴¹ Entre 1977 y 1982 las divisas provenientes de las exportaciones petroleras y del aumento de la deuda externa se elevaron a más de 100 mil millones de dólares: 49 mil millones y 55 mil millones, respectivamente. Algunos autores tienden a subvaluar "el componente rentista del ingreso petrolero, medidos por las ganancias obtenidas del petróleo superiores a la tasa de rendimiento normal de 15% sobre la inversión, las cuales se elevaron a sólo 0.3% del producto interno bruto en 1970-80", Laura Randall [1989; p. 156]. En este caso la subvaluación proviene del hecho de que las exportaciones petroleras fueron significativas sólo a partir de 1978. Otros los sitúan en un nivel superior, pero con una concepción restrictiva: "El tamaño relativamente pequeño de las ganancias inesperadas del petróleo (equivalente a

principal demandante de fondos del exterior cuando, en principio, esa empresa no tenía necesidad de pedir prestado, tomando en cuenta los ingresos que obtenía antes de impuestos. Pemex podía ser perfectamente autosuficiente para hacer frente a sus programas de inversión, pero debía desempeñar ahora el papel de agente financiero del gobierno federal⁴².

Pemex se endeudó para que los ingresos que era capaz de obtener de las exportaciones pudieran ser canalizados al resto de la economía y, en algunos casos, remitidos de nuevo hacia el exterior, transitando por las finanzas públicas. Un ejemplo: según un análisis de los resultados financieros de Pemex⁴³, de una ganancia neta de 632 mil millones de pesos en 1982, esa empresa conservó solamente 0.9 mil millones, siendo dirigido el resto al gobierno federal. En 1986 esta última cifra se elevaba a 0.3 mil millones sobre un total de 425 mil millones. Para el conjunto del período, marcado por el auge petrolero, estimaciones efectuadas consideran que entre 1976 y 1982, Pemex fue gravado entre 97% y 99% de su «ganancia bruta»⁴⁴. La contribución de Pemex a las finanzas públicas se convirtió en un elemento fundamental, cuando México volvió a ser de nuevo exportador petrolero neto: el porcentaje correspondiente a la carga fiscal de Pemex en los ingresos públicos, que era de 3% en 1971, pasó a 5.2% en 1975 y a 46% en 1986. En esa evolución de los ingresos fiscales petroleros la parte preponderante correspondió a la imposición fiscal sobre las exportaciones petroleras, convertida ahora en la fuente más importante de la fiscalidad petrolera, con una contribución de alrededor de 80% del total.

Pemex acumuló así una deuda externa de 19.8 mil millones de dólares alrededor de 1983, una mitad de la cual había sido contratada en 1981. En ese mismo momento esa empresa sólo podía autofinanciar una quinta parte de sus inversiones. La política de precios internos contribuía a esa situación: permaneció sin cambios ya que se le consideraba como un elemento de estrategia industrial en un país poseedor de recursos petroleros. Esta posición se vería confirmada en el primer Programa de Energía (1980):

sólo 3% del PIB no petrolero en 1979-1981)", A. H. Gelb, *Oil windfalls: blessing or curse?*, Oxford University Press, New York, 1986. Sin embargo, la relación con el endeudamiento externo está muy clara: "En lugar de ahorrar parte de las ganancias inesperadas, el gobierno mexicano utilizó los ingresos petroleros del país como garantía y atrajo flujos de capital que amplificaron esas modestas ganancias inesperadas" , Auty R.M. [V-1991; p. 15].

⁴² «El endeudamiento externo de Pemex no cumple el papel de satisfacer su brecha de divisas pues Pemex tiene un superávit creciente en su cuenta corriente; ***cumple más bien la función de captar los recursos externos necesarios para la economía y de canalizarlos al gobierno federal vía impuestos federales***» , L. Solís, S. Rizzo [V-1983; p. 368-369]. Las cursivas resaltadas son mías.

⁴³ Presentado por Federico Torres M. en un seminario sobre «Precios internacionales del petróleo y renta petrolera», que coordiné en la Facultad de Economía de la UNAM en 1987.

⁴⁴ Cf. G. Baker [V-1984]. Para este autor, la "ganancia bruta" es la diferencia entre los ingresos totales de Pemex y el conjunto de sus costos.

...debe continuar la política de fomento a la industria basada en el suministro de energéticos a precios menores a los internacionales. Este es un instrumento que un país en desarrollo con abundancia de hidrocarburos puede utilizar legítimamente en la competencia internacional. Cabe recordar que el crecimiento industrial de las economías hoy desarrolladas se alimentó de una oferta abundante de energéticos a bajos precios....⁴⁵

Así, en la parte más alta del auge petrolero, mientras que el precio de exportación del bruto Istmo se situaba por encima de 35 dólares por barril, ese mismo barril se vendía en el mercado interno de productos entre 7 y 9 dólares⁴⁶. Los ingresos obtenidos de la venta interna de los productos extraídos de un barril de petróleo habían disminuido en 47% entre 1974 y 1979, a precios constantes de 1970. La brecha profunda entre los niveles de precios internos y los externos aparece claramente en el Cuadro III-4 que se encuentra en el anexo de este Capítulo III.

Fueron los años del auge petrolero los más derrochadores en energía: entre 1977 y 1982 el coeficiente de elasticidad/ingreso se situó en 1.5, uno de los más elevados del mundo⁴⁷. Durante ese período, el país gastó físicamente sus recursos energéticos sin lograr utilizar productivamente los recursos financieros extraordinarios que obtenía por las exportaciones petroleras.

4. Los ingresos petroleros, las importaciones y los encadenamientos financieros y especulativos que profundizaron la crisis

Pemex tuvo que hacer un esfuerzo gigantesco de equipamiento para responder a la nueva política petrolera. Entre 1977 y 1981, años de la fuerte expansión petrolera, sus compras de bienes de capital se elevaron a 17% de la formación bruta de capital fijo y, durante este mismo período, sus importaciones de ese tipo de bienes representaron 62% de las importaciones totales de México⁴⁸.

En relación con la importación total de mercancías, el porcentaje correspondiente a Pemex también era significativo, como se puede apreciar en el Cuadro 4:

Cuadro 4
Participación de Pemex en la importación total de mercancías

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
7.9	8.8	12.7	8.6	9.0	9.2	10.4	11.6	10.9	11.9	9.7	5.7

Fuente: L. Randall [V-1989; p.60-61].

⁴⁵ SEPAFIN [1980 ; p. 30]

⁴⁶ Cf. G. Baker [V-1984].

⁴⁷ SEMIP, *Energía. Balances Nacionales 1965-1985*, México, 134 p.

⁴⁸ Esas importaciones se elevaron a 12.2 mil millones de dólares. Cf. L. Randall [V-1989; p.59].

A los aspectos puramente cuantitativos de las importaciones de bienes de capital se agregaron otros fenómenos que pusieron en evidencia las carencias del aparato industrial y tecnológico, mientras que Pemex se esforzaba en convertirse en un importante productor y exportador de petróleo de importancia mundial. Entre esos fenómenos se encuentran los siguientes:

- El primero concierne a la dependencia de la tecnología extranjera, en particular en el campo de los procesos tecnológicos y de la ingeniería básica para la industria petroquímica y de la asistencia técnica en el campo de la exploración y de la perforación y explotación *offshore*. La realidad contrastaba duramente con uno de los objetivos de Pemex, todavía hasta la primera mitad de los años de 1970: alcanzar cierta autonomía tecnológica. La expansión petrolera había hecho subir los pagos al exterior en proporciones que no eran imaginables hacía pocos años⁴⁹;
- El segundo concierne la velocidad de la expansión petrolera que no permitió organizar una respuesta de la producción manufacturera local, sino que más bien benefició a la industria estadounidense y a los importadores⁵⁰. Ese hecho ponía de manifiesto también que el grado de integración del aparato productivo surgido de la sustitución de importaciones no era suficiente para afrontar los efectos de la nueva política petrolera, con su demanda multiplicada de bienes de inversión. En ese contexto, se prefirió la importación de esos bienes por encima de la posibilidad de llevar a cabo un proceso lento y de largo plazo para organizar las cadenas productivas y la participación de empresas nacionales en el marco de una política industrial renovada;
- En relación con la aceleración de las importaciones aparecieron otros fenómenos de los que se beneficiaron determinados grupos: sobrepagos, comisiones y variadas formas de corrupción vinculadas a la intermediación y a la magnitud de las inversiones. Tampoco sobre ese punto los llamados de atención que don Antonio J. Bermúdez hizo en 1976 fueron escuchados:

Los descubrimientos del sureste pueden ser el punto de partida de la mejor época de Petróleos Mexicanos; pero entrañan también un riesgo que deseo señalar: los recursos

⁴⁹ Con base en diferentes fuentes Laura Randall [1989; p. 91] considera que Pemex gastó 24 millones de dólares para importar ingeniería de proyectos y 48 millones de dólares para consultoría en ingeniería, asistencia técnica y servicios de 1958 a 1965. En contraste, de 1977 a 1981 la expansión petrolera exigió mil millones de dólares anuales en regalías y otros pagos por tecnología.

⁵⁰ En 1978, el contenido importado de las inversiones de Pemex era de 65%. Cf. Jaime Corredor E.

adicionales que, unidos a los ajustes de precios, han proporcionado y proporcionarán a Petróleos Mexicanos, pueden ser objeto de la ambición de muchas personas fuera de la industria y dentro de ella; pueden empañar también la visión de algunos dirigentes petroleros y de algunos líderes que no tengan presente la magnitud de las inversiones indispensables para desarrollar la industria petrolera al nivel que México requiere.⁵¹

"La ambición de muchas personas" está lejos de tener una importancia puramente anecdótica: una vez pasado el "boom petrolero", en 1983, el nuevo director general de Pemex cifró en más de 100 mil millones de pesos el ahorro que durante ese año tendría la empresa, proveniente sólo de un reordenamiento de sus adquisiciones, de la eliminación de intermediarios, de una mejor cotización de sus obras, etcétera.

La prioridad durante el período del *boom* fue acelerar la producción y la exportación de petróleo; la producción local de bienes de capital o la promoción del desarrollo tecnológico se convirtió en un objetivo secundario, ya que suponía un horizonte de más largo plazo. El efecto neto de la explosión de la demanda global, en un contexto macroeconómico en el que se dio una sobrevaluación del peso fue el debilitamiento de la sustitución de importaciones y aun una desindustrialización parcial de la economía mexicana.

A pesar de la enormidad de las importaciones, el sector petrolero mantuvo un saldo favorable, tanto comercial como en cuenta corriente. Sin embargo, rápidamente se hizo evidente que las divisas captadas por las exportaciones petroleras no serían suficientes para cubrir las importaciones del resto de la economía, una parte importante de las cuales no estaba ligada a la inversión productiva. Entre 1977 y 1981 las importaciones totales aumentaron a una tasa media anual de 30.2%, lo que provocó un deterioro brutal de la balanza comercial y de la balanza corriente. El déficit de la primera pasó de -1 054.7 millones de dólares en 1977 a -19 419.6 millones de dólares en 1981, a pesar de los crecientes ingresos petroleros; el de la balanza corriente alcanzó -13 013,7 millones de dólares en 1982.

A fin de cuentas México se encontró con un aparato productivo industrial que no era competitivo y que ya no era considerado como el motor del crecimiento: al cabo de la larga fase de crecimiento que termina con el auge petrolero de 1977-81, la industria manufacturera participaba ya sólo con 21.19% al PIB, con 17.15% a las exportaciones de mercancías y tenía un coeficiente de exportaciones (exportaciones/producción bruta) de 4.32%⁵².

Más allá de las importaciones de bienes de consumo y suntuarias que se habían visto favorecidas por el nivel de la tasa de cambio, los flujos financieros evolucionaron de tal manera que el endeudamiento neto de largo plazo apenas

⁵¹ A. J. Bermúdez [1976; p.122]

⁵² Cifras correspondientes a 1982. INEGI y Banco de México, *cf.* E. Dussel Peters [VIII-1995; p. 466].

fue suficiente para financiar la fuga de capitales, mientras que el financiamiento neto de corto plazo y aun las reservas, aunque en menor medida, eran utilizadas para el pago de intereses⁵³.

El flujo de ingresos provenientes de la exportación de un recurso natural administrado por el Estado, los cuales le proporcionaban un poder de compra internacional considerable, dieron lugar no a un crecimiento real de largo plazo, sino a un encadenamiento de procesos financieros que desembocó en la más grave crisis que el país hubiera conocido hasta entonces. En poco tiempo más, la transferencia neta de recursos que se había elevado a 2.5% del PNB en 1980-1982, cambiaría de signo y alcanzaría -18% en 1983-84 y -10.3% en 1985-86. En cuanto a los pagos de intereses, pasarían de 9.8% del gasto público en 1980 a 56.7% en 1987, mientras que las inversiones gubernamentales pasaban de 12.1% del gasto público a 3.1% en ese mismo lapso. Los efectos sobre el crecimiento no se hicieron esperar: el PIB real per cápita cayó en 8.1% en 1982 y en 9.1% en 1983.

La crisis de 1982 puso término a la gestión «populista» de la economía. Durante el mes de agosto se desencadenó una grave crisis financiera, al tener que hacerse frente a elevados compromisos derivados de la deuda⁵⁴. Habiéndose declarado en cesación de pagos, el primer reflejo del gobierno fue buscar soluciones por la vía de nuevas o más fuertes regulaciones, del control de cambios y de la nacionalización de la banca. En los momentos más duros de la crisis, después de la caída de los precios del petróleo de 1982 cuando México estuvo al borde del desplome financiero, una vez más fue necesario recurrir al petróleo. El país obtuvo así de Estados Unidos mil millones de dólares, como avance sobre sus ventas de petróleo a la reserva estratégica. El petróleo ya no era siquiera una garantía para obtener nuevos créditos, sino solamente para que la economía no se desplomara por completo. Los ajustes y los cambios estructurales que vinieron a continuación tuvieron consecuencias significativas sobre el crecimiento, tal como se ve en el Cuadro 5:

⁵³ Los encadenamientos financieros singulares que se desarrollaron antes y después de la crisis de 1982, más precisamente durante los 27 meses que se sitúan entre abril 1981 y junio 1983 fueron analizados por Jurg Frieden, "Endeudamiento y Fuga de Capital. Los flujos financieros internacionales en la crisis de México, 1981-1983 », *Cuadernos de la DEP*, Facultad de Economía, UNAM, Enero 1984.

⁵⁴ Al estallar la crisis, el monto de la deuda total representaba 53.14% del PIB y se distribuía así: 70% sector público, 20% sector privado y 10% banca privada comercial. Cf. C. Calderón Villarreal [VIII-1995].

Cuadro 5
Evolución del PIB real
en porcentajes

1982	1983	1984	1985	1986	1987
-0.5	-5,3	3.7	2.7	-3.8	1.4

Fuente: SHCP y Banco de México.

El desempleo evolucionó paralelamente al producto: de 6.7% en 1982 la tasa pasó a 17.8% en 1987. En cuanto a la inflación, a pesar de la fuerte contracción económica, pasó de 98.8% en 1982 a 159.2% en 1987. México se encontraba en la vía de la hiperinflación sin crecimiento.

De la misma manera que el petróleo y el endeudamiento habían estado estrechamente ligados en la búsqueda de una salida a la crisis del modo de desarrollo por sustitución de importaciones, también lo estuvieron en el ajuste después de la crisis de 1982⁵⁵:

- La deuda externa total pasó de 18% del PIB en 1973 a 35.8% en 1977 y a 43.1% en 1982. El servicio de la deuda pasó del 1.9% del PIB al 6.8% en 1982 y del 39% de las exportaciones a 57% entre esos mismos años;
- Entre 1976 y 1986 los ingresos totales de las exportaciones petroleras se situaron en 102 230 millones de dólares; por su parte, la deuda externa acumulada en 1986 se elevó a 101 722 millones de dólares;
- Entre 1983 y 1988 los pagos al exterior correspondiente al pago de la deuda se elevaron a 76 mil millones de dólares, mientras que los ingresos de las exportaciones fueron de 62 mil millones de dólares;
- El endeudamiento externo fue progresivamente captado o garantizado por el Estado. Así, la participación de la deuda pública que hasta 1972 se había mantenido en alrededor de 50%, pasó a 71% en 1977 y a 77% en 1987 (sobre un total de 107 mil millones de dólares este último año).

Durante los años ochenta, la industria petrolera representó un apoyo fundamental para las finanzas públicas (pago de la deuda) y para el comercio exterior, aunque las exportaciones petroleras perdieron progresivamente su lugar preponderante en la estructura de las exportaciones⁵⁶. Paralelamente, la

⁵⁵ Cf. A. de La Vega Navarro [V-1989]

⁵⁶ En 1982 los productos manufacturados representan 15.9% de las exportaciones de México; ese mismo porcentaje pasa a 62% en 1992. En cuanto al petróleo (incluidos los produc-

situación de Pemex se degradó desde diferentes puntos de vista: caída de la productividad, baja de los ingresos, de las inversiones y de las reservas de hidrocarburos, endeudamiento externo, deterioro de las instalaciones, retrasos tecnológicos. La disminución de los ingresos y de las inversiones⁵⁷ de Pemex estuvo relacionada con la caída de los precios internacionales del petróleo⁵⁸, pero también se debió a las contribuciones desmesuradas de esa empresa a los objetivos macroeconómicos y a las finanzas públicas cuando el servicio de la deuda externa se convirtió en la prioridad fundamental (En la Gráfica III-3, situada en el anexo se puede apreciar la evolución de las inversiones de Pemex antes, durante y después del *boom petrolero*).

§ 3. *El "auge petrolero": hacia una puesta en perspectiva teórica*

Recursos que deberían supuestamente resolver las carencias estructurales del sector externo y la crisis del modo de desarrollo, se encontraron de hecho en la base de la crisis financiera de 1982 y de la grave recesión que siguió durante el resto de la década. El análisis de lo sucedido en ese período crucial de la historia contemporánea de México no ha sido aún analizado a profundidad⁵⁹. Lo que queda de este capítulo no tiene esa pretensión; mi propósito será simplemente proponer algunas líneas para una mayor sistematización de los elementos expuestos hasta aquí con el objeto de indagar en la naturaleza de los ingresos provenientes de las exportaciones y que relacione estos ingresos con dinámicas macroeconómicas y sectoriales específicas, en particular con las engendradas durante el auge petrolero (punto 1). Desde la perspectiva de este trabajo, las relaciones que se buscan establecer no son de naturaleza puramente económica, sino que se busca poner en evidencia los condicionamientos e implicaciones de tipo institucional y aquellos relacionados con el comportamiento de los actores (punto 2).

Esta sistematización es necesaria, no solamente para comprender mejor las opciones que fueron tomadas durante los años 1970 para intentar salir de la crisis del modo de desarrollo, sino también para analizar mejor y poner en perspectiva en la segunda parte de este trabajo ciertas opciones de política petrolera que han sido tomadas recientemente ("la apuesta rentista").

tos petroquímicos y los derivados del petróleo), su lugar en las exportaciones pasa de 77.6% a 29% para el mismo período. Fuente: INEGI y Banco de México.

⁵⁷ Entre 1983 y 1991, las inversiones de Pemex (comprendidas las de la petroquímica) disminuyen aproximadamente en 50%.

⁵⁸ Los precios del petróleo en los mercados internacionales pasaron de 25.35 dólares en 1985 a 11.88 dólares en 1986.

⁵⁹ Un conjunto de ensayos indispensables para ese análisis se encuentra en un libro coordinado por Rolando Cordera y Carlos Tello [1987].

1. La naturaleza de los ingresos petroleros y de sus efectos e implicaciones macroeconómicas y sectoriales⁶⁰

Para un país como México, tomando en cuenta sus grados de desarrollo y de diversificación económica, así como el marco regional en el cual se realiza su integración a la economía mundial, son indispensables ciertas clarificaciones en torno a la renta petrolera. Después de la nacionalización, el desarrollo de una economía capitalista en México, centrada sobre la industrialización y la expansión del mercado interno, había dado la espalda a la captación de renta petrolera a partir de las exportaciones. En cuanto a la renta petrolera sobre el mercado interno fue esencialmente transferida al consumidor. Desde la segunda mitad de los años setenta, la situación giró radicalmente con la exportación de la mitad de la producción mexicana de petróleo bruto. Esta situación tuvo implicaciones macroeconómicas, sectoriales y microeconómicas.

Los recursos externos provenientes de las exportaciones petroleras, por su naturaleza y por las formas de su captación monetaria no conducen necesariamente a encadenamientos "virtuosos" del tipo de los que se encuentran en la base de la inversión productiva y del crecimiento. Para algunos, incluso, los ingresos provenientes de la simple propiedad de los recursos y de su exportación bloquearon ineluctablemente los procesos productivos de desarrollo, de la productividad, de la competitividad y del progreso técnico.

Dos enfoques, principalmente, toman en cuenta los efectos particulares de los ingresos extraídos de las exportaciones de recursos naturales. En lo que sigue se recordarán rápidamente esos enfoques, para pasar enseguida de la caracterización de esos ingresos y de sus efectos a las instituciones que enmarcan a los procesos económicos y a los comportamientos y estrategias de los actores.

1.1. El enfoque de la "enfermedad holandesa"⁶¹

Este enfoque tiene por objetivo analizar los impactos de exportaciones de recursos naturales y de los "booms sectoriales" provocados por esas exportacio-

⁶⁰ En los desarrollos que siguen he tomado en cuenta un artículo mío [X-1994b].

⁶¹ Algunas referencias básicas: Ellman M., "Natural gas restructuring and re-industrialisation: the dutch experience in industrial policy", en T. Baker y V. Brailovsky (eds.), *Oil or industry*, Academic Press 1981; Corden W.M., "Booming sectors and dutch disease economics: survey and consolidation", *Oxford Economics Papers*, nov. 1984, vol. 36, pp 359-380; Gregory R. G., "Some implications of the growth of the mineral sector", *Australian Journal of Agricultural Economics*, agosto 1976, pp. 71-91. Sobre la relación entre esos trabajos y los problemas de los países exportadores de petróleo, véase: A. Sid Ahmed, "Du dutch disease à l'OPEP disease: quelques considérations théoriques autour de l'industrialisation des pays exportateurs de pétrole", *Tiers Monde*, no. 112, oct-diciembre 1987; E. Campan y A. Grimaud, "Le syndrome Hollandais", *Revue d'Economie Politique*, No. 6, 1989; B. Mommer, "La economía venezolana: de la siembra del petróleo a la enfermedad holandesa", *Cuadernos del CENDES*, No. 8, mayo 1988.

nes y ha dado lugar a un modelo general que puede ser caracterizado por dos ejes:

- Los “booms sectoriales” relacionados con las exportaciones de recursos naturales tienen un impacto limitado sobre la actividad y el empleo de la economía e impactos negativos sobre ciertos sectores, en particular la industria manufacturera. En varios casos estudiados se constata, por ejemplo, una expansión importante de industrias fuertemente intensivas en energía en detrimento de industrias intensivas en mano de obra, la cual tiende por cierto a subir de precio;
- Una sobrevaluación de la moneda nacional que, entre otros fenómenos ligados a la evaluación de los precios relativos internos, tiene efectos negativos sobre la oferta de exportaciones y la demanda de importaciones. Ésta sufre una expansión considerable, mientras que la oferta de otros bienes “comercializables” susceptibles de ser exportados disminuye claramente.

Más allá de las características específicas de las diferentes experiencias de “*dutch disease*”, es importante poner en evidencia un rasgo que parece serles común: cuando la oferta del recurso natural exportable es limitada y agotable, la **diversificación** hacia otros bienes “comercializables” que puedan sustituirse al petróleo crudo exportado, por ejemplo, resulta indispensable.

1.2. Los efectos destructores de la renta petrolera⁶²

Este enfoque considera que en las economías petroleras rentistas la entrada masiva de ingresos externos pone en marcha mecanismos que reducen su competitividad y provocan el estancamiento o reducción de la producción nacional, con excepción del petróleo. Existen, pues, algunas similitudes con el enfoque de la “enfermedad holandesa” en cuanto las economías rentistas ven debilitarse su producción nacional como consecuencia del aumento de ingresos petroleros, en lugar de conocer un desarrollo diversificado de su aparato productivo.

Sin embargo, el enfoque de la renta permite profundizar más en la caracterización de los ingresos petroleros. Esta profundización en la naturaleza de los ingresos que produce la actividad petrolera para comprender bien la manera en que pueden conectarse con la dinámica del crecimiento y de la crisis. Esto es importante porque fue la emergencia de una renta petrolera -es decir de un flujo de ingresos provenientes del exterior sin tener una correspondencia estricta-

⁶² En esa dirección se sitúan, por lo que ve a trabajos realizados en Francia, los del profesor M. Chatelus, en el caso de los países productores del Medio Oriente y de Jean-Pierre Angelier para el caso de Ecuador.

ta con la actividad productiva interna⁶³- la que estuvo en el origen de un tipo de auge económico que condujo a la crisis de 1982:

- Una gran parte, que puede ser muy significativa, del precio obtenido en ocasión de la venta de petróleo o de productos refinados en el mercado internacional no corresponde a un valor producido directamente en la industria petrolera: la diferencia entre costos técnicos adicionados de una tasa de ganancia y el precio que se fija en el mercado proviene o bien de otras esferas de la actividad económica del país productor o bien de otras economías a través del comercio exterior;
- En el caso de las exportaciones de recursos petroleros la renta es percibida en dólares, es decir, en la divisa que desempeña el papel de moneda internacional. Cuando la economía exportadora de un recurso natural percibe ingresos denominados en esa moneda, fenómenos específicos se presentan, sobre todo cuando el país emisor es fuente de inestabilidad⁶⁴. En el caso de México, la renta captada a través de las exportaciones de petróleo, a la cual se agregaron los flujos provenientes del endeudamiento externo, conectaron a la economía mexicana con fenómenos monetarios y financieros de un tipo nuevo que escapaban en gran parte al control nacional (como la determinación de los precios del petróleo y la fijación de las tasas de interés). Además, el poder de compra internacional que correspondía al Estado, administrador de la riqueza petrolera, fue transferido a particulares para efectuar importaciones (una parte importante de las cuales no estaba destinada a fines productivos) y para objetivos de especulación y de fuga de capitales.

⁶³ Los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras tienen singularidades. Una de ellas es la diferencia notable entre costos técnicos de producción del petróleo crudo y sus precios en el mercado internacional. Esa diferencia, no se explica en términos de la ganancia que aparece en el proceso de valorización de una industria. Los costos técnicos aumentados de tasas de ganancia consideradas normales en las diferentes fases de valorización de la industria petrolera, no agotan el amplio margen que los separa del precio de mercado. La explicación de ese margen conduce al análisis de la generación de **la renta petrolera**. La realización de esa renta se sitúa en la articulación de la industria petrolera con otras esferas de la actividad económica y su captación y distribución tiene que ver con el tipo de agentes que participan en la industria y con las relaciones de fuerza que establecen entre ellos: superganancias de las compañías petroleras, ingresos fiscales de los Estados productores y consumidores. Sobre la renta petrolera ver: Jean-Pierre Angelier [1976], así como los trabajos de Bernard Mommer, Carlos Guillermo Alvarez y J. A. Rojas.

⁶⁴ La política monetaria de Estados Unidos en un período de profundos desequilibrios monetarios internacionales, como lo fueron los años setenta, tuvo una influencia determinante en los acontecimientos petroleros, sobre todo en lo que respecta a la evolución de los precios internacionales del petróleo.

1.3. Dinámicas macroeconómicas y sectoriales específicas engendrada por choques externos de demanda

En lo que respecta al análisis de los choques exógenos de demanda y de sus encadenamientos, algunos autores sostienen que durante el período de referencia México sufrió los efectos de la “enfermedad holandesa”, a los cuales se agregaron los de una «enfermedad mexicana»⁶⁵. De lo que se trata, según esta tesis, es que existen mecanismos acumulativos a través de los cuales toda expansión de la demanda –ya sea que provenga de un aumento del gasto público o de un *boom* petrolero- choca con el déficit externo, lo que lleva inexorablemente al aumento de la deuda. En esa perspectiva, la «enfermedad mexicana», cuyo canal de propagación es el **efecto gasto**⁶⁶, es caracterizada de la manera siguiente:

La ‘enfermedad mexicana’ a través del efecto gasto (y la apreciación del peso) provocó el desequilibrio externo de la economía que debió ser financiada por flujos de deuda externa y por el excedente petrolero. Ese proceso aumentó la velocidad de absorción de la economía, lo que provocó la acentuación de su desequilibrio interno y externo, y la aceleración del proceso de endeudamiento externo como medio de posponer el ajuste.⁶⁷

El choque emanado de los ingresos petroleros provocó presiones de precios sobre el sector de bienes domésticos como consecuencia de la expansión de la demanda global. Bajo el efecto “de esas presiones inflacionistas, la tasa de cambio real sufrió una apreciación [...]. La tasa elevada de absorción y la sobrevaluación de la tasa de cambio afectaron las exportaciones no petroleras y estimularon el proceso de ‘desustitución’ de importaciones”⁶⁸. El choque petrolero, al provocar la reducción de las exportaciones manufactureras contribuyó a deteriorar aun más la balanza corriente.

En relación con los análisis tradicionales de la “enfermedad holandesa”, los cuales ponen el acento en los efectos sectoriales, este enfoque privilegia el análisis de los efectos y encadenamientos de tipo macroeconómico como los que se sucedieron en México entre 1970 y 1982. El exceso de absorción interna, debido tanto al impacto del choque petrolero sectorial como a la política presupuestal expansionista, se tradujo en un déficit externo financiado por flujos de deuda externa destinados a equilibrar la balanza de pagos. El creciente déficit presupuestal, el déficit externo creciente y un endeudamien-

⁶⁵ Cf. C. Calderón Villarreal [VIII-1996].

⁶⁶ Los encadenamientos de ese efecto son presentados de la manera siguiente: el aumento del ingreso real, consecuencia de la exportación de petróleo, incrementa la demanda de bienes domésticos y esto provocará el alza de los precios de esos bienes, la disminución de la tasa de cambio real, la pérdida de competitividad de la economía y el aumento de la demanda de bienes importados que se traducirá por un efecto neto de «desustitución de importaciones».

⁶⁷ C. Calderón Villarreal [VIII-1995; p. 280].

⁶⁸ *Ibidem*, p. 69.

to público en aumento configuraron un cuadro económico insostenible que desembocó en una grave crisis financiera y en la profunda recesión que siguió durante los 1980.

2. El paso a las instituciones que subyacen a los procesos económicos y a los comportamientos y estrategias de los principales actores

Los enfoques a los cuales se ha hecho referencia permiten analizar los efectos provocados por el aumento de los ingresos provenientes de las exportaciones de recursos naturales y de *booms* sectoriales producidos por esas exportaciones. ¿Acaso ese aumento conduce necesariamente a los efectos señalados o puede constituir un factor de desarrollo? Para responder esa pregunta es necesario pasar de los conceptos de la economía política a las instituciones que subyacen a los procesos económicos y tomar en cuenta los comportamientos y estrategias de los principales actores.

Las importantes transferencias del exterior a las cuales da lugar, directa o indirectamente, la aceleración de la producción y exportación de petróleo pueden ser utilizados en una perspectiva productiva de largo plazo. No existe necesariamente una contradicción irresoluble entre renta y desarrollo productivo. La renta es una transferencia; si es utilizada en beneficio de la acumulación según criterios industriales y tecnológicos, la renta puede desempeñar el papel de un ahorro adicional. El problema interviene justamente cuando se busca un desarrollo de tipo capitalista industrial a partir de comportamientos rentistas. México no escapó en el momento del auge petrolero (y quizás no ha escapado aún, como se verá en la segunda parte) a ese dilema.

En el caso de México, los efectos del auge petrolero se vieron agravados por expectativas erróneas tanto por parte del gobierno como de diversos actores económicos. Esas expectativas se referían a la duración del "boom", a los futuros precios del petróleo y a los ingresos por su exportación. Al gobierno de la época le incumben serias responsabilidades en cuanto a la gestión de una administración petrolera que hubiera podido constituir un paso importante de una nueva dinámica del desarrollo, pero más allá de la política petrolera, es la gestión de la economía en su conjunto y el papel que los principales actores tuvieron en ella la que se encuentra en tela de juicio.

Es preciso cuestionar el comportamiento de los diferentes actores ante la distribución de los ingresos petroleros y el tipo de coordinación entre el gobierno y esos actores. Más que comportamientos de inversión y de utilización productiva de los recursos, se impusieron comportamientos de tipo «rent seeking», así como otros relacionados con el consumo suntuario, el efecto de riqueza, el desperdicio, la corrupción y la fuga de capitales. Cuando los comportamientos socio-económicos no están determinados por la necesidad de generar y distribuir un excedente a través de procesos productivos, sino por la competencia en torno a un excedente que ya existe, se presentan precisamente ese

tipo de fenómenos. El gobierno, pero también otros actores importantes, como los empresarios y los sindicatos corporatistas, dentro de un marco institucional caduco, no estuvieron verdaderamente a la altura de los desafíos que imponía el nuevo contacto que México tuvo con el mercado internacional petrolero y la captación de importantes recursos internacionales.

Conclusiones

Los problemas y desequilibrios de la industria petrolera que se manifestaron a principios de los años de 1970, no eran coyunturales; fueron la consecuencia de un tipo particular de gestión petrolera y de vinculación con la economía que se encontraba agotado. En ese contexto, Pemex fue considerado, desde el punto de vista de la economía interna, como un instrumento de las políticas energéticas y de industrialización y, desde el punto de vista internacional, como un medio para obtener márgenes de maniobra en relación con el mercado y las compañías petroleras internacionales. En forma paralela, se le confiaron responsabilidades en la obtención de ciertos objetivos relacionados con las finanzas públicas, la inflación, el equilibrio externo y el empleo global. Con el tiempo, esas políticas condujeron a una confusión de funciones y a graves crisis en la gestión de la empresa pública: descapitalización, caída de las reservas, retrasos tecnológicos, preponderancia de los criterios políticos y burocráticos, etcétera.

La política de exportaciones masivas que originó un flujo de recursos externos extraordinarios, frutos de la renta petrolera y del endeudamiento, no bastó para inyectar una nueva dinámica a un modo de desarrollo de la economía que se apoyó en una organización caduca de la industria petrolera. Tomando en cuenta el grado de desarrollo y de diversificación de la economía mexicana, el proyecto de hacer del petróleo el pivote de una salida de la crisis o la palanca de un nuevo modo de desarrollo estaba condenado de antemano por la naturaleza de los ingresos petroleros y por el tipo de encadenamientos – muchos de ellos “no virtuosos” – que se introdujeron a partir de esos ingresos. Un mejor conocimiento del mercado internacional y de las conexiones que históricamente economías rentistas habían establecido o tenían establecido con él lo hubieran puesto en evidencia.

El petróleo, en otro esquema de política económica y petrolera, hubiera podido ser una especie de “lanta de refacción” durante un corto período, es decir, un apoyo pasajero para hacer frente a los desequilibrios externos y de las finanzas públicas y para ayudar a transitar hacia otra dinámica del desarrollo. Al no ser así, la opción escogida implicó el retraso de las transformaciones necesarias en la economía y en la organización de la industria petrolera, tuvo como saldo múltiples regresiones y condujo a la grave crisis financiera de 1982. Además, el “boom petrolero” no permitió el renuevo de las formas institucionales que hubieran podido conducir a la economía, a los mercados y a los diversos actores económicos hacia los círculos virtuosos de la acumulación

con desarrollo tecnológico, productividad y una mejor distribución del ingreso. Ello hubiera exigido una reforma económica y política de fondo, que sólo fue tímidamente iniciada durante esos años.

En adelante se tratará de romper con el modo de desarrollo que predominó en México hasta los años setenta y con su prolongación durante el auge petrolero. Ésta, en lugar de constituir una vía de transformaciones profundas, fue de hecho una prolongación artificial (mediante la renta petrolera, el endeudamiento y un mayor estatismo). En comparación con otros países en desarrollo que habían tomado nuevas direcciones más temprano (quizás precisamente porque no tenían petróleo), México había acumulado graves problemas económicos (ineficiencia y falta de competitividad de su industria, explosión del endeudamiento externo, niveles de precios que hacia fines de 1980 se acercaban a la hiperinflación, combinados con déficits públicos elevados) y políticos (persistencia de un sistema político autoritario con una organización corporatista y procedimientos clientelistas).

Hacia la mitad de los años 1980, después de décadas de desarrollo "orientado hacia el interior" y de la falsa salida de la crisis a través de la renta petrolera y el endeudamiento, México se dirigió progresivamente hacia una mayor apertura económica y política. Ese movimiento tendrá también implicaciones para la industria petrolera que serán analizadas en la segunda parte de este trabajo.

ANEXO DEL CAPÍTULO III