

Luis Ángeles

La política petrolera en México. 1976-1982*

-Ponencia realizada en el "Balance del sexenio" llevado a cabo en Acapulco, y que organizaron las revistas *A Iztapalapa y territorios*; las tres Divisiones de Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Guerrero. El presente texto será publicado en un libro colectivo próximamente.

Hacer un balance del sexenio en materia petrolera significaría prácticamente pasar revista a cada una de las decisiones de gobierno y a todos los efectos que la propia dinámica trajo consigo, primero como expectativa, luego como frustración de todos los sectores sociales de México. Lo que en este ensayo se pretende es sólo analizar las razones de gobierno en las que se inscriben las decisiones que se adoptaron, no para justificarlas o para condenarlas *ex-post*, sino para utilizarlas como punto de partida para repensar el petróleo como apoyo y no eje de la economía y la política en México.

EL PROYECTO PETROLERO

El proyecto formulado por el gobierno durante la primera mitad de su periodo sexenal —que el país sería pronto superavitario en divisas, que se conseguiría la autonomía financiera del país y que el gobierno administraría la abundancia—fue seguido por el auge de la Bolsa de Valores de 1979, y luego por un alud de comentarios, algunos más críticos que otros, a la estrategia petrolera que se emprendía, pero que partían todos del supuesto de que el mercado internacional recibiría, a precios crecientes, cuanto petróleo vendiéramos al exterior.

Los planes económicos coincidían en este punto de vista. El Plan Global de Desarrollo (PGD), el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) y el Programa de Energía (PE) partían del supuesto de que el mercado era infinito y por tanto que el incremento internacional de los precios mantendría constantes alzas, las que calculaban entre 5-7 por ciento anual en términos reales durante varios años.¹ Los hacedores, estudiosos y críticos de la estrategia petrolera en México mantuvieron al parecer ese acuerdo implícito, lo mismo si criticaban las decisiones que el Estado estaba adoptando, que si promovían políticas alternativas.²

* El autor agradece la colaboración de Marcos Chávez en la organización de los materiales.

1 *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980. *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1979. *Programa de Energía*, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1980.

2 Al respecto son ilustrativos los siguientes textos: Jesús Puente Leyva, "Relaciones México-Estados Unidos: oportunidad

El propio presidente hizo célebre aquello de que "el petróleo constituye la última oportunidad para México de resolver los problemas a que se enfrenta su desarrollo económico y social".³

Más adelante, en 1980, y bajo los principios de modernización, integración y diversificación, el PGD formaliza y expone ideas más acabadas al respecto.

No se trata —afirma el PGD— de aplicar una política petrolera de crecimiento, sino una política de desarrollo que se sirve del petróleo. Por ello su explotación y exportación están condicionadas por los propósitos de la estrategia de nuestro desarrollo y por la capacidad real de absorción de estos recursos por la sociedad.⁴

De esta forma, el documento se compromete a "utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtienen a las prioridades de la política de desarrollo",⁵ bajo el razonamiento de que

la evolución favorable de los precios del crudo y de algunos productos de exportación, en relación a los precios de importación, especialmente en 1980, significa que la balanza en cuenta corriente, excluyendo pagos de intereses al extranjero, será positiva.⁶

De esta forma el PGD estima que "la evolución de los ingresos y egresos en cuenta corriente arrojará un déficit menor a uno por ciento del PIB en 1982", y que con una tasa sostenida de crecimiento del PIB de 8% en el periodo 1980-1983, se reducirá el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB, de

estratégica y desafío político del petróleo", *El Economista Mexicano*, vol. XIII, n. 2, México, marzo-abril de 1979; y del mismo autor "La coyuntura energética de México", *El Economista Mexicano*, vol. XII, n. 2, marzo-abril de 1978. Antonio Ponce, "Perspectivas de la política energética del país y sus repercusiones económicas y sociales", Simposium Energía y Desarrollo, Colegio de Sociólogos de México, México 1981. Isabel Cisneros, "Las perspectivas energéticas", Simposium Energía y Desarrollo, Colegio de Sociólogos de México, México, 1981. Alejandro Vázquez H. y Gisel Pérez, "El petróleo, balanza de pagos y crecimiento económico", *Economía Mexicana (análisis y perspectivas)*, CIDE, México, 1979. Abel Beltrán del Río, "El síndrome del petróleo mexicano. Primeros síntomas, medidas preventivas y pronósticos", *Comercio Exterior*, vol. 30, n. 6, México, junio de 1980.

3 Citado en Gerardo Bueno, "Desarrollo y petróleo, la experiencia de los países exportadores", *Trimestre Económico*, vol. XLVII (2), n. 186, México, abril-junio de 1980, p. 283.

4 *Plan Global de Desarrollo*, cit., p. 25.

5 *Ibid.*, p. 26.

6 *Ibid.*, p. 161.

2.85% (que era el promedio en 1977-1979) a 0.65% para el trienio consecutivo.⁷

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, por su parte, estimaba que con el petróleo como pivote, el país conseguiría una tasa de crecimiento del PIB de 8.2% para 1980; 9.5% para 1981, 10.6% para 1982 y 10% para 1983, mientras que el déficit en cuenta corriente disminuiría tan aceleradamente como porcentaje del PIB, que se convertiría en superávit cuantioso para el año de 1983.⁸

No fueron los pronósticos oficiales los únicos errados. Los modelos del Banco Mundial, del Warthon y el del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEES'P), elaborados en 1980 y 1981,⁹ construyen escenarios y proyecciones teniendo también como base el papel del petróleo; lamentablemente, se aproximaron más éstos a la realidad que los oficiales. Mientras los cálculos gubernamentales contemplaban, por ejemplo, aumentos mayores al 4% en el empleo y dejaron de lado toda consideración inflacionaria, los modelos privados calcularon para el periodo 1980-1982 siempre más del 20% en el crecimiento de los precios y fueron muy conservadores para calcular la absorción de mano de obra por parte del aparato productivo. En sus consideraciones petroleras siempre fueron más medidos los sectores privados que los gubernamentales.

El PE vuelve a la carga a finales de 1980 con pronósticos y propuestas, y señala que la extracción de hidrocarburos se hará bajo ciertos límites.

En tanto las reservas no desciendan por debajo de un nivel crítico o la extracción anual no rebase el nivel técnico, cualquiera que ocurra primero —propone el PE— la producción y la exportación de hidrocarburos se ajustarán para evitar que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos no exceda al 1% del PIB.¹⁰

Como un criterio rector —señala el PE—, los recursos derivados de la explotación petrolera deberán destinarse a sectores prioritarios de la actividad nacional, a fin de lograr una tasa de crecimiento económico acelerado, equilibrado y autosostenido a largo plazo [...] El objetivo primordial del PE es aprovechar la dotación abundante de energéticos disponibles para fortalecer, modernizar y diversificar

7 Ibid., pp. 173-74.

8 Véase SEPAFIN, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, México, 1979.

9 Véase al respecto las proyecciones básicas correspondientes.

10 *Programa de Energía*, cit., p. 23.

la estructura económica de México.¹¹

El PE va incluso más allá:

Desde una perspectiva de largo plazo —plantea SEPAFIN en este documento— es posible distinguir dos etapas del desarrollo económico del país a partir de la crisis financiera de 1976. Corresponde al petróleo una función económica diferente en cada una de ellas. En la primera, el petróleo fue, ante todo, un instrumento de carácter financiero que contribuyó a cubrir los déficits en la balanza de pagos y en las cuentas del sector público. En la segunda etapa, el petróleo se convierte en un instrumento privilegiado del proceso de transformación estructural de la economía. Al iniciarse el decenio de los ochenta [. . .] es posible diseñar una política energética de más largo plazo.¹²

Tanto los planes específicos de gobierno, como lo que dio en llamarse sistema nacional de planeación, consideraron al petróleo como la posibilidad ilimitada de transformación. Los objetivos que se le cargaron al petróleo llegaron a ser prácticamente todos los imaginables: satisfacer las necesidades internas de energía; servir de eje para integrar al sector energía, diversificar sus fuentes y racionalizar su uso; apoyar el desarrollo nacional acelerado; captar recursos para financiar el crecimiento; servir de medio para las transferencias de recursos a otros sectores; constituirse en un factor antinflacionario; erigirse como creador de empleo; además de que se le dieron funciones de aval y financiero del sector público y privado, de estabilidad en el tipo de cambio y de la política nacional así como de factor fundamental de la independencia nacional.

Comentaristas de diferentes tendencias se apresuraron a opinar sobre la gran ocasión que se abría para el país. Jesús Puente Leyva, por ejemplo, señalaba: "es indispensable administrar con prudencia y con sentido de justicia compartida los energéticos de que dispone la nación".¹³ México —sostenía entonces nuestro embajador actual en Venezuela— ha adquirido una posición privilegiada para cambiar su relación con Estados Unidos, debido a los recientes descubrimientos de yacimientos petrolíferos.

11 Ibid., p. 2.

12 Ibid., p. 3.

13 Jesús Puente Leyva, "Relaciones México-Estados Unidos", cit., p. 5.

Sócrates Rizo, Director de Estudios Económicos en Planeación Hacendaria, por su parte, sostenía que los dos principales retos que enfrenta actualmente el sistema mexicano de economía mixta son, en primer lugar, recuperar la capacidad de absorber productiva y permanentemente la oferta creciente de mano de obra y, en segundo, incorporar de manera eficiente los excedentes petroleros al resto de la economía, para fortalecer con recursos financieros adicionales el desarrollo de los diversos sectores económicos, y de esta forma conservar y transferir el valor de la nueva riqueza petrolera a las próximas generaciones.¹⁴

René Villarreal, por su parte, observaba que los ingresos excedentes de petróleo no sólo permitirán reducir (o eliminar, en su caso) una restricción financiera al crecimiento económico, es decir, el desequilibrio ahorro-inversión, sino también el desequilibrio externo y el desequilibrio fiscal, lo que a su vez permitiría dar mayor flexibilidad al uso de los instrumentos de las políticas monetarias (tasas de interés, encaje legal, crédito), fiscal (de ingreso y gasto público) y comercial (tasa de cambio, impuestos y subsidios al comercio). Villarreal mismo llamaba la atención sobre el hecho de que

El país enfrenta una oportunidad histórica única, no sólo para garantizar un crecimiento elevado y sostenido de la economía en los próximos veinte años, sino para convertir dicho crecimiento en un desarrollo efectivo, justo y equilibrado, que fortalezca las bases de un Estado democrático.¹⁵

Samuel del Villar observaba que "la gran tarea que tiene por delante el Estado mexicano no es promover una elevada tasa de expansión económica. Esta se logrará meramente por la inercia de la producción y las exportaciones petroleras. Su tarea consiste en que esa expansión deje de ser sinónimo del crecimiento de grandes desequilibrios y distorsiones económicas que desintegran la sociedad mexicana".¹⁶

Las citas que ilustraron el ánimo oficial y de los observadores sobre la gran posibilidad que se abría para México, podrían sumar un número de cuartillas incómodas para todos, pero principalmente para

14 Sócrates Rizo, "Excedentes económicos e instrumentos de política: perspectivas hacia la década de los 80's", *Comercio y Desarrollo*, año 1, vol. 2, n. 11. Secretaría de Comercio, México, julio-septiembre de 1979, p. 28.

15 René Villarreal, "La planeación del desarrollo bajo la perspectiva del petróleo en México", *Comercio y Desarrollo*, año 1, vol. 2, n. 8, Secretaría de Comercio, México, noviembre-diciembre, 1978, pp. 17 y 25.

16 Samuel I. del Villar, "El manejo y la recuperación de la economía mexicana en crisis (1976-1978)", *Foro Internacional*, vol. 19, n. 4 (76), El Colegio de México, México, abril-junio, 1980, p. 575.

los que supusieron que con el petróleo México debería preocuparse más por la asignación de los recursos, y ya no por su obtención.

El hecho de que los precios del petróleo internacional, tomando como base los precios de la OPEP, se hayan multiplicado por un factor de 30 en poco menos de diez años, desde que el barril costaba 1.25 dólares hasta los 38.50 a comienzos de 1981, no quería decir que los pronósticos a la alza, por moderados que fueran, serían acertados como tendencia indefinida. El primer salto de precios internacionales en 1973 hizo pasar de 1.25 dólares por barril (de 1970) a 2.60 en 1973 y a 3.39 al final de ese año, para pasar dos años después a 11.02; en 1978 a 12.93; 1979 a 18.67; a 33.5 en 1980, a 34 en 1981 y en algunos casos hasta 38.50 para el mismo tipo de petróleo. Esto hizo fracasar todo pronóstico, cualquiera prácticamente que fuera su origen; lo mismo los de la CIA, que los de la OPEP, que los del Departamento de Energía de Estados Unidos, que los de los países de la OCDE, o los elaborados en un país como el nuestro.

Sin embargo, los pronósticos mexicanos sobre el comportamiento de los precios internacionales pecaron de optimistas. Mientras el comité de estrategia a largo plazo de la OPEP calculaba en un 3% el crecimiento real de los precios internacionales del petróleo para los próximos decenios, el aumento calculado para las exportaciones de petróleo mexicano era estimado entre 5 y 7% en términos reales.

En México, las consideraciones de que el mercado externo de petróleo era inelástico al precio, y en consecuencia la tesis de que las elevaciones sostenidas en los precios internacionales correrían a la par que el aumento en las ventas efectivas, constituyen el supuesto fundamental de la planeación económica y el terreno de los analistas y críticos entre 1978 y 1980. Como en los decenios anteriores, estos pronósticos resultaron fallidos, demasiado influidos por la coyuntura. Los pronósticos que se elaboraron al respecto en los años sesenta, por ejemplo, pecaban de superficiales; siempre estimaron que el mundo industrial podría seguir consumiendo los hidrocarburos que su expansión requiriera bajo cualquier patrón, y que los precios reales a la baja no señalaban más que la abundancia ilimitada de recursos petroleros en el mundo. Los siguientes vaticinios, más elaborados, durante los años setenta, estuvieron demasiado influidos por las sorpresas que el mercado trajo consigo antes de su primera mitad y hasta casi terminar el decenio. La inseguridad en el suministro, la hipertensión en el mercado y la ola publicitaria que envolvió el fenómeno, condujeron a que los pronósticos sobre el agotamiento de

los recursos, el crecimiento cero de la economía y el apocalipsis entintaran de negro todos los espacios de la comunicación social.

El decenio de los ochenta se inició con vaticinios sobre un comportamiento inverso al apocalíptico que imperó en los años setenta sobre el mercado petrolero. Tras los primeros síntomas de la desaceleración de la demanda de petróleo en el mercado internacional, arreciaron los pronósticos en un nuevo sentido.

Tanto los fenómenos de orden coyuntural como los considerados irreversibles que acarrearón menor consumo de petróleo, se hicieron presentes en el escenario mundial, tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda. La recesión económica internacional es sin duda el elemento de mayor peso para explicar la baja demanda de hidrocarburos en el mercado internacional. Pero los programas de ahorro puestos en marcha por los gobiernos en las economías industrializadas, y los avances en la sustitución de fuentes alternativas, explican la otra parte de la caída de la demanda mundial de petróleo, que se redujo en total, en los países industrializados, un 30% entre 1979 y 1981, y en una proporción similar sus importaciones de hidrocarburos. Aunque existen ejercicios de cálculo poco confiables sobre el peso específico de cada uno de los factores en la disminución de la demanda, es presumible que el principal factor de la baja en los precios sea la recesión internacional, sobre todo de aquellas ramas industriales que están más deprimidas en los países desarrollados.¹⁷

Cálculos de *Energy Détente*¹⁸ suponen que el mecanismo más importante para regular el despilfarro del petróleo es el de precios y que los efectos de estos aumentos aplicados sucesivamente durante los últimos diez años son acumulativos. Citando cifras de la Agencia Internacional de Energía, los editores calculan que el ahorro de petróleo necesario para producir un dólar de PIB, fue siete veces más acelerado durante el segundo shock petrolero (1978-1979) que durante el primero (1973-1974). En el primero, los siete países más industrializados recortaron el uso de petróleo por unidad de producción en un 3.2% durante 1973-1976, mientras que en el lapso 1978-1981 la disminución fue de 23.4% con lo que se obtuvo un ahorro total de 27.6% en el consumo de petróleo en estos países con respecto a su demanda de 1978. La acumulación de existencias por parte de los países industrializados, como

17 Esta hipótesis es desarrollada por el Banco Mundial en "Energy: a new era", *World Development Report 1971*, Washington, 1981.

18 *Energy Détente*, "México: ¿punta de lanza en el ajuste de precios?", vol 3, n. 2, California, febrero de 1982, p. 2.

parte de su estrategia global para debilitar a la OPEP, se sumó como otra causa para abatir la demanda. La experiencia ahí está para vendedores y compradores, tanto de ahorro en el consumo, como de acumulación de *stocks*, que no van a desaprovechar los países importadores.

Los cambios en la oferta, por su parte, se caracterizan por un aumento en la producción global. Los países productores de petróleo no OPEP, entre los cuales se ubican México, Noruega y Gran Bretaña, fundamentalmente, han duplicado, en conjunto, su participación en la oferta total entre 1973 y 1981. A esta tendencia se han sumado algunos países de economía centralmente planificada, con lo que el aumento de petróleo en el mercado mundial ha aumentado de 55.3 mbd a 60.9 entre 1975 y 1981,¹⁹ no obstante los esfuerzos de la OPEP por disminuir su oferta, de 30.8 mbd a 17.5, entre 1979 y 1982.²⁰

La visión de escasez a nivel mundial, sin embargo, siguió imperando en México hasta mediados de 1981. La primera caída de los precios del petróleo de exportación, la del petróleo maya en abril de 1981, fue imputada exclusivamente a la incapacidad negociadora de PEMEX; y la caída en el mes de junio costó al responsable de la dirección su separación de ella.

Existe la interrogante de por qué los planificadores mexicanos no calcularon que el mercado petrolero podría desplomarse. De hecho, cuando el Programa de Energía fue aprobado como línea de gobierno y publicado en el *Diario Oficial* el 4 de febrero de 1981, el mercado internacional ya llevaba algunos meses de distensión en favor de los países importadores de hidrocarburos. Es más, ¿por qué los supuestos conocedores del mercado no pusieron sobre aviso a las autoridades presu puestarias para que el país no sufriera de improviso el colapso de un mercado petrolero difícil?

El reconocimiento tardío de la saturación del mercado mundial no quería asimilarse, en parte probablemente por el desconocimiento de las nuevas tendencias del mercado, pero sobre todo porque la nueva visión no era funcional a los intereses políticos de petroleros y planificadores en México. Nuestro país fue el último que quiso percatarse del nuevo fenómeno, cuando desde un año atrás había señales inequívocas de él, e incluso la adopción de políticas *ad hoc* por parte de algunos países de la

19 Miguel Wionczek y Marcela Serrato, "Las perspectivas del mercado mundial del petróleo para los ochentas", *Cuadernos sobre perspectivas energéticas*, El Colegio de México, México, 1981, cuadro 5, p. 22.

20 *Unomásuno*, 21 de marzo de 1982, p. 14.

OPEP. Fue por ello que no se previno la adopción de medidas de resistencia o de margen en las finanzas públicas. El encabezamiento del tobogán de los precios y luego el comportamiento casi histórico por conservar a los clientes mediante mayores reducciones de precios ilustran esta hipótesis. Fue por ello que la caída de las divisas tomó por sorpresa al presupuesto público y a los círculos de opinión nacional, sobre todo por los efectos que interiormente se precipitarían.

EL PETRÓLEO Y LOS INDICADORES MACROECONÓMICOS

El país aprovechó el mejor tiempo que para los países exportadores de petróleo haya habido después de 1973-1974, en que México no había ubicado la magnitud de sus yacimientos ni instalado capacidad para explotarlo. México aprovechó el primer shock petrolero mundial para transformar su condición del país importador, y el segundo para colocar sus precios en la banda de los de la OPEP, y nunca por encima de ella como se dijo.²¹

Los precios internacionales del barril de petróleo pasaron de 2.64 dólares en 1973 a 12.48 el primero de diciembre de 1976 y a 38.50 en 1981 para el petróleo de referencia.²² Mientras tanto, el descubrimiento de los yacimientos petroleros en la zona de Tabasco y Chiapas, antes de 1975, y luego, en 1977, los de la sonda de Campeche, incrementaron las reservas de hidrocarburos de 5 773 millones 446 mil barriles en 1975, a 11 160 millones 886 mil a finales de 1976, y a 72 000 millones de barriles en reservas probadas a la fecha. Estos dos acontecimientos hicieron obsoleta la política petrolera abastecedora sólo del mercado interno, lo que aunado a la consabida crisis de crecimiento que atravesaba la economía, hicieron necesaria la extracción y exportación crecientes. Las expectativas del mercado internacional de los años 1978 y 1979 y los riesgos políticos de nuestra vecindad, hicieron al gobierno establecer una plataforma definida de producción y exportación.

Las metas de extracción y exportación se habían venido adelantando sucesivamente. En marzo de 1977, por ejemplo, PEMEX se proponía producir, a finales de ese año, 953 mil barriles diarios de petróleo crudo y llegar a los dos millones y cuarto en 1982, de los cuales exportarían 153 mil y un millón 105 mil, respectivamente. El comportamiento del precio internacional, la presión externa de la demanda, la ampliación de las reservas y las necesidades infinitas de divisas, junto con la avidez de

21 Véase cuadro 3.

22 Véase cuadro 4.

PEMEX por cosechar mayores éxitos políticos, hicieron que se revisara la plataforma petrolera y se adelantara la meta de producción de dos millones de bd para 1980. En 1981, la producción de crudo llegó a 2 millones 312 mil bd y se exportaron un millón 93 mil bd, por lo que se estaba acercando a los límites planeados. Pero, a partir de junio pasado, la producción ha venido disminuyendo al pasar de 2 millones 558 mil bd a un millón 981, mientras las exportaciones pasaron de un millón 106 mil, a 456 mil en julio y a un millón 93 en diciembre último.²³

Cualquiera que haya sido a la postre la suerte del petróleo, lo cierto es que con éste como base, México consiguió diferir los dos grandes cuellos de botella que la economía ha tenido tradicionalmente, y concederle una posibilidad de respiro, tanto por el lado del déficit externo, como por el lado del déficit fiscal, y no porque se hayan abatido las cifras en términos reales de tales desequilibrios, antes al contrario, sino porque consiguió levantarles el "techo" a estas variables. A precios corrientes, el déficit en cuenta corriente pasó del año de 1977, de mil 543 millones de dólares, a 11 mil 704 millones, en 1981; esto es, un incremento de 570 por ciento.²⁴ Sin embargo, los ingresos ampliaron la capacidad de endeudamiento del país, lo mismo del gobierno que del sector privado, tanto en el interior como en el mercado internacional de capitales, destacando sobre todo la combinación deuda-pública-externa. El déficit presupuestal del gobierno federal, por su parte, pasó de 55.3 mil millones de pesos en 1977 a 370.7 mil millones de pesos en 1981, esto es, un incremento de 570 por ciento en el periodo, lo que a su vez amplió efectivamente la inversión y sus efectos concatenados sobre algunas ramas industriales. Así, el respiro que el petróleo dio al déficit fiscal fue en razón de la capacidad adicional de pago, la que utilizó más bien como aval para negociar más empréstitos en el exterior. La deuda pública a largo plazo se ha triplicado, durante el presente sexenio, al pasar de 20 mil millones de dólares en 1976 a 60 mil millones en 1981,²⁵ sin posibilidades de parar, ahora que la baja en el ingreso por divisas ha llegado.

La capacidad adicional de pago permitió aumentar la disponibilidad de recursos financieros para el sector público, lo que postergó la reforma fiscal que hubiera traído recursos más sólidos para la continuidad del crecimiento y a la postre menor dependencia del petróleo. A través de las cifras del

23 Datos tomados de Pemex, *Memoria de labores, 1978*; *Comercio Exterior*, vol. 29, n. 8, México, agosto de 1979, pp. 851 y 852; Banamex, *Examen de la situación económica de México*, México, enero de 1982, p. 74.

24 Datos tomados de Banco de México, *Informe Anual 1977 y 1981*.

25 Banco de México, *Informe anual 1981*.

ahorro corriente de PEMEX —antes de los impuestos— se puede cuantificar que, entre 1974 y 1978, PEMEX generó 457 mil 700 millones de pesos como ahorro corriente, de donde a través del mecanismo impositivo el Estado absorbió casi 63%, quedando el 37% restante para el financiamiento de la industria petrolera.²⁶ En 1975 los impuestos pagados por PEMEX representaban 6% de los ingresos efectivos del Estado. Para 1979, los 48 mil millones pagados al fisco por PEMEX significaban el 12% de su ingreso corriente. En 1980 estos impuestos alcanzaron 163 mil millones, con lo que su participación llegó a ser de 41%; aunque en 1981 disminuyeron un poco, alcanzaron a significar 40%.²⁷ Lo anterior explica por qué el presupuesto de egresos hubo de reducirse en cuatro por ciento tras las primeras caídas del precio del petróleo de exportación durante la segunda mitad de 1981 y en tres por ciento en las rebajas de 1982.

La significación de los hidrocarburos en el comercio exterior pasó de ser, en 1976, 13% del valor de las exportaciones, a 72% en 1981.²⁸

Durante estos años la demanda agregada de PEMEX no consiguió satisfacerse en el mercado interno, porque el tiempo con que requería la entrega de materiales no era suficiente para que el aparato productivo internalizara los efectos positivos de la demanda. Entre 1974 y 1981 la industria petrolera con siguió una tasa de crecimiento medio anual de 13% —a precios de 1960—, ritmo que duplica el de todo el sector industrial y casi triplica el observado por toda la economía en su conjunto en esos años. La industria petrolera absorbe durante estos ocho años 21% de la inversión pública, mientras la tasa de todo el sector gobierno se expande a un ritmo inferior a la mitad, y la de toda la economía a la velocidad de un tercio solamente.

La concentración de recursos en una actividad intensiva en capital, fue en detrimento de otras actividades más generadoras de empleo. Pero la distracción de recursos de capital, por demás escasos en el país, significó el retraso de actividades que en algunos casos fueron estrangulamientos para la propia expansión de la actividad petrolera, como el transporte y los servicios portuarios. Estos ejemplos ilustran la inadecuación de la expansión de un solo sector frente al resto del aparato

26 Datos tomados de Jaime Corredor, "El petróleo como factor financiero", *Energéticos*, año 5, n. 9, México, septiembre de 1981.

27 Secretaría de Programación y Presupuesto, *La industria petrolera en México*, México, 1979, y Banco de México, *Informe anual 1980 y 1981*.

28 Datos tomados de los informes anuales del Banco de México.

productivo, lo que no sólo implica desperdicio de posibilidades económicas para el país, sino costos sociales directos de la expansión petrolera.²⁹

La escasa capacidad de respuesta de las empresas nacionales obligó a importar los bienes necesarios para que PEMEX ampliara su capacidad instalada. El suministro de equipo constituyó una oportunidad, pero no para la industria nacional, sino para las empresas del exterior que abastecieron a PEMEX.³⁰ En otras palabras, se exportaron los efectos multiplicadores.

Así, la participación de la industria petrolera en el total de las importaciones pasó de 13% en 1976 a 20% en 1981.³¹ Sin embargo, hubo otros factores que se sumaron a los egresos de PEMEX, como son el servicio de los empréstitos contratados, la importación de productos petroquímicos y las regalías por uso de tecnologías, que no necesariamente están contabilizadas en los libros de PEMEX y sí en la balanza de pagos del país.³²

El volumen de importaciones necesarias en el país, hizo que para 1981 el déficit en cuenta corriente se disparara 73% por encima del de 1980, con lo que representó este desequilibrio un 4.9% del PIB. Para ese año, si se hubieran seguido los lineamientos del Programa de Energía, la plataforma de explotación debería haber aumentado cuantiosamente hasta hacer que el déficit no hubiera alcanzado más de 1% del PIB, tal como lo estipula el PE.

Aunque la planeación petrolera a largo plazo se formuló cuando la política estaba ya en marcha, las decisiones organizadas en el PE, en el JGD o en el PNDI no correspondían a las que se adoptaron en materia petrolera. La autonomía que PEMEX tenía fue, no obstante, reducida y no precisamente por las decisiones de gobierno, sino por su propia dinámica. En estos años, el petróleo aumentó su participación en el PIB y a éste mismo le hizo aumentar su monto y velocidad de crecimiento. Lo mismo ocurrió en el comercio exterior, donde el déficit externo y la deuda pública contratada en el mercado mundial de capitales, exigieron cada vez más petróleo; así como la sobrevaluación de la

29 Jaime Corredor, "Significado económico del petróleo de México", *Energéticos*, año 5, n. 6, México, junio de 1981, pp. 1-7.

30 Adrián Lajous, *La política petrolera; consenso, continuidad y retos*, IV Congreso Nacional de Economistas, Guadalajara, 1981, pp. 9 y 10.

31 Estimaciones basadas en las memorias de labores de Pemex.

32 Roberto Gutiérrez, "La balanza petrolera de México 1970-1982", cit., p. 850.

moneda y los intentos de diversificación, ya que mientras la corrección llegaba, el petróleo debía ajustar las cuentas. Así PEMEX consiguió ante la opinión pública simultáneamente ser villano y víctima en esta historia reciente.

Los acontecimientos del último año, que pareciera que sucedieron en un tiempo mayor, ilustran esta hipótesis. La caída en los precios de exportación del petróleo; la renuncia y sustitución del director de PEMEX; el *affaire* comercial con Francia; la desavenencia de Venezuela frente a la política de precios mexicana; la venta de petróleo a la reserva estratégica de Estados Unidos; el aumento en los precios internos de la gasolina; las nuevas reducciones en los precios de exportación; la incertidumbre sobre los mercados compradores; el propio aumento del déficit comercial del país; la caída repetida en el presupuesto de egresos de la federación; el disparo en el monto de la deuda pública externa; y la misma devaluación del peso y la remoción de funcionarios financieros, son hechos que conforman la historia petrolera de unos cuantos meses.

La cascada de acontecimientos no es por cierto derivada de la acción directa de PEMEX, sino de una dinámica que con frecuencia es ajena a la empresa. En el pasado reciente, el ritmo de instalación de capacidad extractiva estuvo a veces fuera de su control, porque mediante contratos lo ha cedido a empresas constructoras del exterior; esto ocurrió tanto en la construcción del gasoducto, como en la de plataformas marinas y en las instalaciones de petroquímica básica.

De forma similar, pero más evidente, los indicadores de la economía en su conjunto le fueron restando autonomía de decisión a PEMEX, aun antes de que el mercado exterior terminara por definirlo todo, al margen de planos y proyectos de la empresa y de su *cabeza de sector* administrativo: la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que siempre pudo actuar solamente en el margen. Arrinconada en su propia dinámica, la política petrolera se mueve hoy en un espacio cada vez menor.³³

Probablemente la política petrolera no pudo prever todas las contingencias, ni menos adoptar decisiones ante la caída de la demanda. No obstante, pueden ubicarse como funcionales a esta

33 Raúl Gastélum, "México: petróleo y problemas", Suplemento especial de *Unomásuno*, 18 de marzo de 1982, p. 3.

eventualidad algunas decisiones previamente adoptadas: el fallido contrato de exportar grandes cantidades de gas, a principios de sexenio, a Estados Unidos, que ahora intenta recuperarse, estaría en este marco; las inversiones en la Compañía Petronor, en España, que se realizaron para refinar y penetrar el mercado y garantizar su demanda, sólo se justifican al tenor de una posibilidad de este tipo; el Convenio de San José, firmado con Venezuela para el suministro de hidrocarburos en condiciones preferenciales a los países de Centroamérica y el Caribe, ante la no obtención del espacio político que para México se suponía, y ante los desaires recientes de algunos beneficiarios, solamente se justifican como demanda cautiva. El compromiso de suministrar a la reserva estratégica de Estados Unidos 25 mil= bd, se concentra en una circunstancia de difícil colocación en otro mercado y sin posibilidades internas de almacenar la producción sin mercado, y por ello es comprensible. Las reducciones sucesivas de precios también se conciben en este difícil esquema de un país exportador sin opciones claras, y como tales se consideran.

En este esquema de difícil contrato se inscribe también la aproximación de México al mercado *spot*, a pesar de que se niegue oficialmente su entrada directa, porque significa³⁴ una vía de acceso a exportaciones, desde 1979.

Si el país en su conjunto ha resentido seriamente los problemas financieros, la empresa petrolera los ha padecido también. La caída de los precios, pero sobre todo la irregularidad en la demanda, que en algunos meses ha abatido la exportación hasta en 70% con respecto a los niveles más altos conseguidos en el mercado externo, así como la demanda del mercado mundial por petróleos ligeros, escasos relativamente, han significado serias dificultades de liquidez. Así las alzas de diciembre pasado, de 114% en la gasolina nova, 43% en la extra y 150% en el diesel, respondieron más bien a la premura de la empresa por mayores recursos y no promovidas por la intención de acatar las recomendaciones del PE y de otros estudios. Aunque los precios internos de los hidrocarburos habían sido tan bajos que alentaban el dispendio, castigaban el progreso técnico, significaban un sacrificio fiscal, resultaban funcionales a la distribución del ingreso,³⁵ fue más importante el hecho de que deterioraban la capacidad de financiamiento de PEMEX.

Sin embargo, la decisión de elevar los precios internos para atender los problemas de liquidez de la
34 Véase cuadro 3.

35 Hipótesis desarrolladas por Adrián Lajous, "La política petrolera", cit.

empresa, sólo pudo ayudar a los problemas financieros en moneda nacional, que son los menos. Para hacer frente a otros problemas internos, hace falta toda una reforma administrativa, pasando por lo laboral y los sistemas de comercialización. Si PEMEX afrontó algunos de sus problemas en moneda extranjera con sus proveedores, es presumible que haya echado mano de divisas que no había captado la misma empresa.

En México, teóricamente, como en cualquier país, la racionalización y el ahorro en el consumo de petróleo están en función del precio, pero una aceleración en su consumo de 15% anual en el caso de las gasolinas durante los últimos años no es fácil de parar con la primer alza, aunque obviamente disminuye el sacrificio fiscal. Si en 1981 el subsidio por combustibles costó 12 mil 500 millones de dólares, y si la venta de un barril internamente en gasolina sólo aporta la cuarta parte de su precio en el exterior, el efecto se reduce a afectar la magnitud de estas cifras. Pero si se quiere abatir el consumo de combustibles en el transporte individual y la industria ineficiente, la decisión es pobre, en virtud de que sólo el 20% de la población con más altos ingresos consume el 90% de la gasolina; para ellos no bastan alzas de tres pesos por litro. Si se quiere aumentar la eficacia en el uso de hidrocarburos, también, la decisión es tibia, dada la magnitud del reto, porque la economía mexicana tiene una de las más bajas eficacias energéticas en el mundo. Unos indicadores de *Energy Détente*³⁶ lo ilustran: en Francia y Alemania cada barril equivalente de petróleo produce 420 dólares de bienes y servicios; en Japón e Italia, 400; en México y Estados Unidos, 200. En Francia cada vehículo automotor consume un promedio anual de 1 290 litros de combustible, en México el promedio de consumo anual por automóvil es de 5 501. Así, la demanda de gasolina es insensible al precio, porque los consumidores cuentan con los medios para absorber o transferir el aumento. Los cálculos oficiales apuntan que el aumento, en promedio ponderado, de 95.6% en el precio, reducirá 2 o 3% la demanda. La verdad es que la premura por la instalación de una mayor capacidad de refinación y los problemas recientes de suministro muestran que ni eso se consiguió.

REPENSAR EL PETRÓLEO

La presencia de México en el mercado internacional de petróleo se nos ha presentado como marginal, y se ha insistido en ello a pesar de que nuestro país es el que más ha aumentado su

³⁶ *Energy Détente*, cit., p. 3.

producción de los no integrantes de OPEP, y de ser de los exportadores excluyendo a la Unión Soviética— el tercero, antecedido sólo por Arabia Saudita e Iraq. Aunque desde 1978 México ubica sus precios de exportación dentro de la banda establecida por la OPEP, en cuanto a producción la política ha sido opuesta. Mientras la organización ha disminuido de 30 millones 300 mil bbd a 18 mbd, esto es, más de 42%, México ha aumentado en el mismo periodo de 1.6 mbd a 2.6 mbd, es decir, un incremento de 62%. México es hoy el principal país exportador fuera de la OPEP, seguido de cerca por Gran Bretaña.³⁷

El argumento de ser un exportador marginal fue durante estos años funcional al interés político local. Los éxitos de la OPEP no pudieron mantenerse por varias de las razones apuntadas, por sus propios desacuerdos internos, y también por la presencia creciente en el mercado de nuevos productores que buscaron obtener el máximo provecho en el menor tiempo posible. De esta forma, no sólo el petróleo ha venido perdiendo importancia relativa como fuente de energía, sino también la OPEP como principal fuente de suministro para Occidente. Así, el deterioro de la OPEP es el principal elemento sobre el cual habrían de concertarse acciones de todos los productores si desean devolverle al mercado un espacio garantizado para ellos. Aproximarse a la OPEP y a otros países productores para concertar con ellos políticas de oferta es urgente para los países exportadores, y para detener con ello un deterioro de la OPEP que sólo conviene a los países grandes importadores de petróleo.

Si la estructuración de una política petrolera hacia afuera resulta necesaria, hacia adentro resulta indispensable. La exigencia de divisas por parte del aparato productivo, que no se da a sí mismo la garantía de su abastecimiento, resta a la política, petrolera grados de libertad para operar en el mercado; mientras tanto, el dispendio interno reduce posibilidades de manejo a toda la política petrolera del país. Repensar por tanto la economía en su conjunto y buscar en ella un papel complementario al petróleo, resulta una cuestión fundamental. Definir a qué tasa quiere crecer el país sin aumentar el desequilibrio interno y externo y replantear la función de los hidrocarburos para el abastecimiento interno y fuente de divisas, es una exigencia. El cambio de política hacia afuera requiere de cooperación y aproximación a los demás productores y de enfrentar a los grandes compradores con estrategia, no con la competencia por los clientes; exige agresividad y diseño de una estrategia de mercado que devuelva poder de negociación a los países vendedores de petróleo.

³⁷ Véase cuadro 2.

Es poco probable que la recuperación de los precios internacionales se encuentre a la vuelta de la esquina. El país no puede sentarse a esperar un conflicto en Medio Oriente que repunte los precios ante la incertidumbre del suministro, no sólo por razones morales o de política exterior, sino porque sustentar el proyecto de un país en las adversidades de otros, compañeros de ruta, es la peor forma de manejar un país. La recuperación del mercado no puede seguir esperando el conflicto político de países beligerantes de la OPEP. El deber es estructurar bajo la propia naturaleza del mercado petrolero —donde la relación entre las reservas mundiales y su consumo ha disminuido de 37 a 30 años entre 1970 y 1980— el tránsito de la era de los hidrocarburos finitos a las fuentes nuevas y renovables de energía, lo que requiere de alzas sucesivas en los precios del petróleo.

Aprender la lección del petróleo y aprovechar la ocasión, implica construir toda una política alternativa, la que pasaría necesaria y simultáneamente por la reformulación de una estrategia económica hacia adentro y la corrección de la política petrolera hacia afuera. Como en simbiosis, de ambas se precisa para conseguir cada una. Mientras no se advierta la ausencia de una política de oferta concertada con los demás productores, la sociedad mexicana conseguirá, sola y a la zaga, victorias que se le desvanezcan. En tanto no recorra el país más caminos que los de asfalto, ellos nos harán andar en círculo, señal inequívoca de que estamos perdidos.

Cuadro 1
Estadísticas básicas del petróleo

| | 1970 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|------|------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Reservas potenciales (millones de barriles) | nd | nd | nd | 120 | 200 | 200 | 250 | 250 |
| Reservas probadas (millones de barriles) | 0 | 6 | 11 | 14 600 | 40 194 | 45 803 | 67 830 | 72 000 |
| Producción de petróleo crudo (miles de barriles/día) | 487 | 806 | 897 | 1 086 | 1 330 | 1 471 | 1 936 | 2 312 |
| Exportación de petróleo crudo (miles de barriles/día) | nd | 94 | 94 | 202 | 365 | 533 | 823 | 1 094 |
| Producción de gas natural (mill. de pies cúbicos/día) | 1 | 2 | 2 109 | 2 046 | 2 561 | 2 917 | 3 548 | nd |
| Exportación de gas natural (mill. de pies cúbicos/día) | 106 | — | — | 7 | — | — | 294 | 300 |
| Producción de refinados (mill. de barriles/año) | 168 | 237 | 258 | 288 | 308 | 335 | 401 | nd |
| Producción de petroquímicos básicos (miles de ton. metr./año) | 193 | 3 | 3 946 | 4 200 | 5 788 | 6 345 | 7 224 | nd |
| | 1 | 625 | | | | | | |

FUENTE: *México en cifras 1970-1980*, Banamex, 1981, *Examen de la situación económica*, febrero de 1982; Jaime Corredor, "Petróleo en México", *Comercio Exterior*, noviembre de 1981 e *Informe Presidencial*, 1981.

* Barriles de combustóleo equivalente. Incluye gas licuado, gasolinas, combustóleo, diésel, kerosinas, lubricantes, parafinas, asfaltos y nafta.

Cuadro 2

Consumo de petróleo de los países industrializados desarrollados
(en millones de barriles al día)

| | 1979 | 1980 | 1981 | | | | |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| | | | Ene. | Feb. | Mar. | Abr. | May. |
| Estados Unidos | 18.51 | 17.00 | 18.69 | 16.77 | 15.92 | 15.6 | 14.9 |
| Japón | 5.17 | 4.68 | 4.98 | 5.35 | 5.06 | - | - |
| República Federal Alemana | 2.66 | 2.36 | 2.23 | 2.51 | 2.10 | - | - |
| Francia | 2.11 | 1.97 | 2.31 | 2.17 | 1.79 | 1.50 | 1.67 |
| Gran Bretaña | 1.69 | 1.42 | 1.40 | 1.46 | 1.43 | - | - |

FUENTE: Vahan Zanóyan, "Outlook for International Crude Oil Markets; Summary Tables", trabajo presentado en la reunión anual de Wharton Econometric Forecasting Associates Inc., Puerto Vallarta, México, 30-31 de julio de 1981.

Cuadro 3

PRECIOS DEL PETRÓLEO (1972-1982)

(al primero de diciembre de cada año)

(en dólares por barril)

Tarifas en el mercado spot

| | Arabia Saudita (34 grados) | México* (34 grados) | Irán (34 grados) |
|------|-------------------------------|------------------------|---------------------|
| 1972 | 1.82 | - | 1.82 |
| 1973 | 2.81 | - | 2.81 |
| 1974 | 10.98 | | 10.98 |
| 1975 | 10.71 | | 10.71 |
| 1976 | 11.63 | | 11.63 |
| 1978 | 12.91 | - | 12.91 |
| 1979 | 38.17 | 41.17 | 40.83 |
| 1980 | 39.95 | 39.03 | 39.95 |
| 1981 | 33.85 | 34.35 | 33.85 |
| 1982 | 32.00 | - | - |

FUENTE: *Plans Oil Gram Price Report*.

Cuadro 4

* *El OPEC Bulletin* registra la cotización del crudo istmo a partir de 1979.

• Las más recientes estimaciones para el Arabian Light indican una cotización de 32 dólares promedio. No hay cifras para México e Irán.

PRECIOS DEL PETRÓLEO (1972-1982)
(al primero de diciembre de cada año)
(en dólares por barril)

Precios oficiales

| | Arabia Saudita (34 grados) | México (34 grados) | Irán (34 grados) |
|---------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------|
| 1972 | 2.43 | - | 2.47 |
| 1973 | 3.03 | - | 5.25 |
| 1974 | 11.25 | 10.40 | 11.47 |
| 1975 | 12.38 | 12.18 | 12.40 |
| 1976 | 12.38 | 12.15 | 12.40 |
| 1977 | 13.66 | 13.40 | 13.77 |
| 1978 | 24.00 | 24.50 | 28.71 |
| 1980 | 32.40 | 34.50 | 35.38 |
| 1981 | 34.00 | 35.00 | 33.25 |
| 1982 ler. trimestre | 34.00 | 35.00 | 30.25 |

FUENTE: *Plans Oil Price Report*.