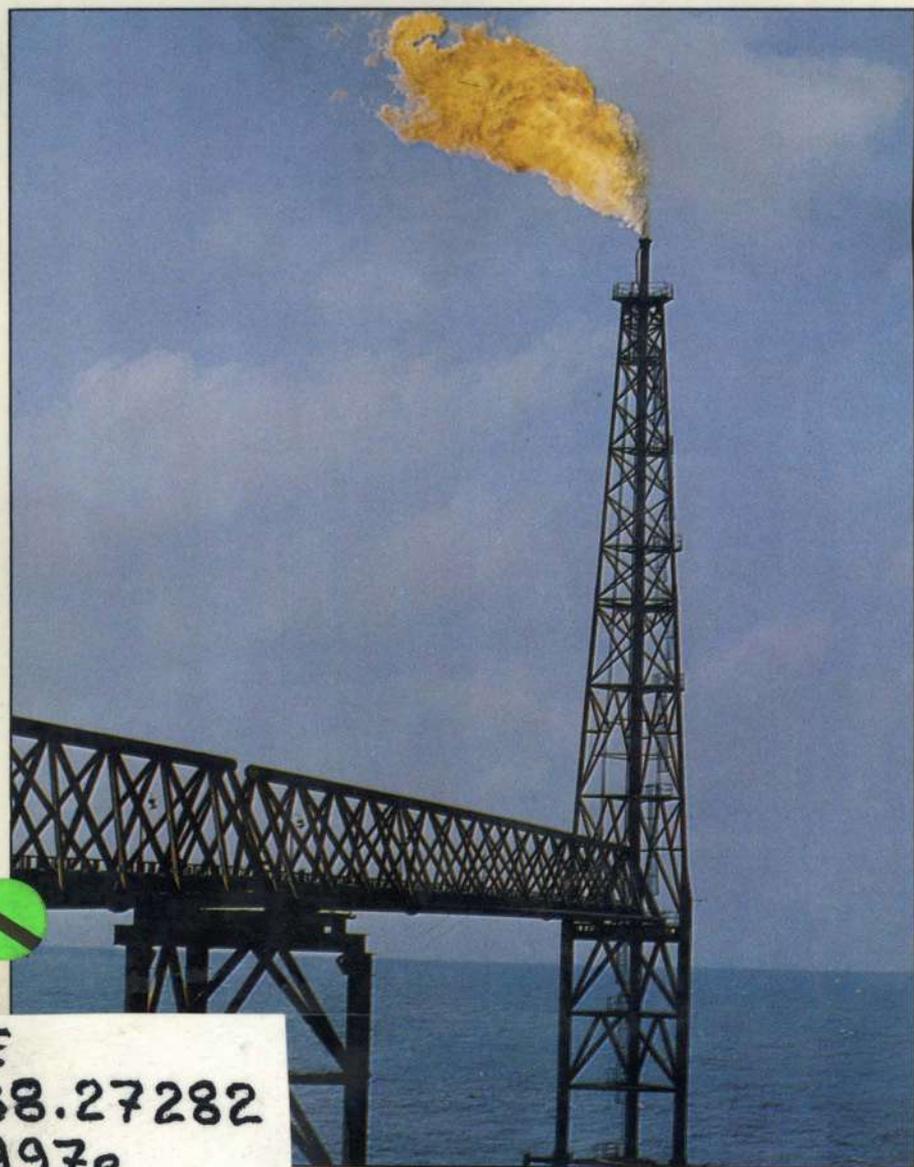


— *Gabriel Székely* —

La economía política del petróleo en México

— 1976-1982 —



CE
338.27282
5997e

El Colegio de México

CE/338.27282/S997e 224272

Szekely,

AUTOR
La economía política...

TITULO

FECHA

CE/338.27282/S997e

224272

Szekely,

La economía política ...



808

La economía política del
petróleo en México
1976-1982



EL COLEGIO DE MEXICO

ISS 27282/1997/CE



3 905 0335185 P

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

La economía política del
petróleo en México
1976-1982

Gabriel Székely



EL COLEGIO DE MÉXICO

224272
CE
338.27282
5997e

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Primera edición, 1983
© 1983 El Colegio de México
Camino al Ajusco 20, México 20, D.F.

Impreso y hecho en México - *Printed and made in Mexico*

ISBN-968-12-0226-0

HTPA
9/11/83

Indice

Prefacio	9
Introducción	13
CAPITULO 1	
EL CONTEXTO ECONOMICO Y POLITICO: MEXICO EN 1976	29
Límites del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones	33
Echeverría y la crisis del modelo de sustitución de importaciones	47
<i>La devaluación y el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional</i>	51
La nueva administración: ¿el fin del financiamiento deficitario?	57
CAPITULO 2	
DEFINICION DE OBJETIVOS DE LAS POLITICAS PETROLERA Y ECONOMICA	61
El desarrollo petrolero y la economía	65
<i>Objetivos de las políticas petrolera y económica</i>	66
<i>El programa de expansión de PEMEX</i>	72
Los planes de desarrollo del gobierno: redefinición de los objetivos de las políticas petrolera y económica	78
CAPITULO 3	
RESULTADOS DE LAS POLITICAS PETROLERA Y ECONOMICA, 1977-1981	85
Resultados del programa de expansión petrolera	88
<i>Crecimiento de las reservas probadas de hidrocarburos</i>	90
<i>Producción de petróleo crudo, exportaciones e ingresos</i>	94
<i>Producción y exportación de gas natural</i>	99
<i>Producción de petroquímicos básicos</i>	103

El petróleo y la economía	103
<i>Restablecimiento de las altas tasas de crecimiento económico y del empleo</i>	108
<i>Apoyo a altas tasas de inversión</i>	111
<i>Fortalecimiento de las finanzas del sector público</i>	118
<i>Disminución de la dependencia de los créditos externos</i>	124
<i>Obtención de divisas suficientes</i>	127
<i>Mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras</i>	134
Conclusiones	135
CAPITULO 4	
EXPLICACION DE LA DECISION DE MEXICO DE EXPORTAR PETROLEO	139
Tres explicaciones de los resultados observados	142
Los resultados y sus explicaciones	142
<i>Restablecimiento de altas tasas de crecimiento tanto económico como del empleo</i>	143
<i>Apoyo a altas tasas de inversión</i>	145
<i>Fortalecimiento de las finanzas del sector público</i>	147
<i>Búsqueda del equilibrio en el sector externo de la economía</i>	151
<i>Mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras</i>	155
CAPITULO 5	
REFLEXIONES FINALES	159
Apéndice	171
Bibliografía	183

Índice de cuadros y gráficas

Cuadros

1.	Algunos indicadores clave de la economía mexicana, 1941-1976	36-37
2.	Indicadores adicionales de la economía mexicana, 1940-1976	38-39
3.	Finanzas del sector público, 1939-1976	41
4.	La distribución del ingreso en México, 1963-1977 .	46
5.	El acuerdo de México con el FMI: algunas metas cuantitativas, 1977-1979	68
6.	El programa de expansión de PEMEX, 1977-1982 ..	76
7.	Programa de producción y exportaciones de petróleo crudo y productos refinados, 1977-1982	77
8.	Algunos objetivos de política económica en los planes de desarrollo del gobierno	80
9.	Comparación de objetivos y resultados de la política petrolera	92-93
10.	Crecimiento de las reservas probadas de hidrocarburos, 1970-1982	95
11.	Producción, refinación, comercio y consumo interno aparente de petróleo crudo, 1970-1981	97
12.	Exportaciones de petróleo crudo por país de destino, 1977-1982	99
13.	Proyecciones y resultados de la política económica, 1977-1981	104-105
14.	Participación del sector petrolero en la economía: algunos indicadores clave, 1970-1981	106-107
15.	Formación bruta de capital fijo, 1971-1981	112
16.	Inversión pública por sectores, 1971-1981	117
17.	Algunos indicadores de la intervención del sector público en la economía, 1970-1981	120
18.	Las finanzas de PEMEX, 1977-1981	123

19.	Deuda externa del sector público, 1970-1981	126
20.	Cuenta corriente de la balanza de pagos, 1970-1981	128-129
21.	Indicadores seleccionados de redistribución social, 1977-1981	133
22.	Relaciones reserva / producción del petróleo crudo y del gas natural, 1970-1981.	173
23.	Gas natural: producción, comercio y consumo interno aparente, 1970-1981.	174
24.	Producción y comercio de petroquímicos, 1970-1981	175
25.	Tasa real de crecimiento del PIB y de algunos sectores económicos clave, 1971-1981	176
26.	Producto interno bruto por sectores económicos, 1970-1979	177
27.	Indicadores seleccionados de las finanzas del sector público, 1976-1980	178
28.	Precios internos y de exportación del petróleo crudo y del gas natural, 1970-1982	179
29.	Composición y tendencias del comercio exterior, 1970-1981	180

Gráficas

1.	Evolución de la demanda mundial de petróleo cru- do, 1973-1981	181
2.	Evolución de la oferta mundial de petróleo crudo, 1973-1981	182

Prefacio

El estudio de las naciones exportadoras de petróleo se ha incrementado considerablemente durante los últimos diez años. Instituciones de diversa índole se han dedicado a analizar los efectos económicos, sociales y políticos que resultaron de la explosión de los precios del petróleo en 1973 y 1979. Algunas de estas naciones están constituidas por sociedades tradicionales que han encontrado particularmente difícil ajustarse a su nueva situación: no sólo se han visto en la necesidad de establecer una serie de prioridades para administrar de manera óptima los enormes recursos financieros producto de la exportación de petróleo, sino que han tenido que lidiar con problemas complejos en el área de las relaciones económicas, políticas y militares internacionales, de las cuales se habían mantenido relativamente al margen hasta hace poco tiempo.

México es un país en desarrollo con un nivel de industrialización más avanzado que la mayoría de estas naciones. Lo distingue el haber gozado de más de medio siglo de estabilidad política y haber experimentado altas tasas de crecimiento económico a partir de la Segunda Guerra Mundial. En 1976, México decidió convertirse en una potencia petrolera de mediana importancia; en 1981 ocupó el cuarto lugar en el mundo como nación productora y exportadora de petróleo crudo. Tan sólo un año más tarde, se produjo en México una crisis económica (¿y política?), quizás la más grave y profunda de las últimas cinco décadas. No sería exagerado señalar que la atención de muchos analistas en el mundo se ha centrado en México, en cómo enfrentará y manejará sus problemas socioeconómicos y las ramificaciones políticas que éstos puedan tener.

Bajo estas circunstancias es particularmente interesante estudiar los efectos del auge petrolero en la economía política de México. Por supuesto, el observador académico deberá esforzarse por evitar que su exposición directa a condiciones, decisiones y

eventos rápidamente cambiantes deformen su percepción y su capacidad de análisis. El autor está consciente de que, si bien la objetividad absoluta es difícil si no imposible de lograr, hay que luchar por mantenerse tan cerca de ésta como sea posible. Sin embargo, toca al lector emitir el juicio definitivo sobre este particular.

El propósito fundamental de esta investigación es entender por qué el gobierno de México decidió en 1976 cambiar la política petrolera tradicional orientada hacia el mercado interno, por una política que hiciera de la exportación uno de sus objetivos centrales. Desde el punto de vista metodológico, se hace un análisis de los principales objetivos gubernamentales en las áreas económica y social para el período de 1977 a 1982, de las políticas puestas en práctica y de sus resultados. Las *motivaciones* de los encargados de tomar decisiones han sido inferidas de la evidencia empírica aquí presentada. Los argumentos más convincentes que se desprenden de la evidencia proporcionada en este estudio son los siguientes: 1) las políticas del gobierno del presidente López Portillo tuvieron como meta fundamental restablecer altas tasas de crecimiento económico y no efectuar reformas económicas y sociales significativas, 2) seguir una nueva política petrolera con el objeto de mantener el modelo tradicional de crecimiento económico ha creado problemas que hacen imposible continuar sosteniendo el viejo modelo de crecimiento, aún tomando en cuenta el éxito de la nueva política petrolera.

Quisiera reconocer mi deuda con un gran número de personas e instituciones en México y en Estados Unidos, quienes contribuyeron en múltiples formas a mejorar el producto final de esta investigación en los últimos tres años. Por ejemplo, quisiera agradecer el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de Fernando Bueno, Mario Palma y Samuel Berkstein; además, Raymond Vernon, Jorge Domínguez, Arturo Cruz S. y Oscar Vera leyeron partes de este manuscrito en etapas críticas; el proyecto común que desarrollé con Daniel Levy contribuyó a mejorar mi comprensión de los principales problemas políticos y socioeconómicos de México.

La versión final de este trabajo fue posible gracias al apoyo institucional del Overseas Development Council en Washington, D.C. Quiero expresar mi profundo agradecimiento a su presidente John Sewell, a los directores del proyecto México-Estados Uni-

dos (Cathryn Thorup y Robert Ayres), y a mi colega, Richard Feinberg; mucho aprendí en las múltiples y largas discusiones con todos ellos.

De igual importancia ha sido el apoyo recibido de El Colegio de México para elaborar la versión en español de este trabajo. Rafael Segovia, Director del Centro de Estudios Internacionales, no escatimó esfuerzos para su pronta publicación. Mis colegas del Centro me ofrecieron oportunos comentarios durante los seminarios ya tradicionales de los jueves por las tardes. Un esfuerzo especial en este sentido vino de Mario Ojeda, de Lorenzo Meyer y de Gerardo Bueno.

Tengo una deuda muy especial con Henry Nau, quien dirigió mi desarrollo intelectual en los últimos años y quien aceptó supervisar mi tesis doctoral aun después de haber asumido múltiples responsabilidades en los Estados Unidos. Cynthia McClintock insistió en canalizar mi interés por México hacia el estudio de las relaciones económicas y políticas de la región latinoamericana. Robert Dunn fue muy paciente en relación a los temas económicos que aquí se discuten.

Jaime del Palacio y su grupo de trabajo en la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México han facilitado mi tarea enormemente. Refugio Vega realizó una magnífica labor de mecanografía. Finalmente, deseo expresar mi gran aprecio a mis padres y mi familia por todo su apoyo durante estos años críticos de desarrollo profesional y personal.

G.S.
Ciudad de México,
otoño de 1982.

Introducción

En 1976, México experimentó una de las crisis económicas más severas de su historia. La tasa de crecimiento de la economía de 6% anual en promedio desde el final de la Segunda Guerra Mundial, bajó a solamente 2.1%. Además de la recesión económica, había una tasa de inflación del 27% al final del año. El sector externo de la economía se había deteriorado dramáticamente; existía un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de 3 mil millones de dólares y una deuda externa total (pública y privada) de más de 22 mil millones de dólares.¹ Además, como muchos inversionistas habían transferido buena parte de sus fondos al exterior, sobre todo a bancos en los Estados Unidos, aumentaron las presiones para que se devaluara el peso por primera vez desde 1954. Debido a que una de las bases fundamentales de la estabilidad política en México ha sido la capacidad del régimen para promover y mantener altas tasas de crecimiento económico, el deterioro de la economía produjo una gran preocupación en algunos círculos que cuestionaban la viabilidad del sistema político mexicano bajo estas circunstancias.

1976 fue un año de elecciones presidenciales en México. Antes de transferir el poder el primero de diciembre, el presidente Luis Echeverría puso en práctica algunas políticas cuyo objetivo primordial era sentar las bases para el inicio de un periodo de crecimiento económico sólido y más sano. En particular, Echeverría firmó un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional en el cual el gobierno mexicano se comprometía a poner en práctica ciertas medidas que significarían un cambio fundamental en la política económica tradicional. Por ejemplo, se regularía estrictamente el gasto del sector público y se aumentarían los impuestos con el objeto de equilibrar las finanzas públicas; el gobierno se comprometía a tratar de controlar la

¹ United Nations Economic Commission for Latin America, *A Preliminary Balance Sheet of the Latin American Economy During 1981*, Washington, D.C., 1982, p. 28.

inflación y a revisar y reducir radicalmente el complejo sistema de permisos de importación que utilizaba para proteger a los productores locales.

Mientras continuaba desarrollándose la crisis económica, José López Portillo asumió la presidencia de México. Tan sólo tres semanas después de haber iniciado su administración, *se anunció un cambio muy importante en la política petrolera tradicional de México*: sobre la base de las más recientes estimaciones de las reservas probadas de hidrocarburos (de 6 mil, pasaron a 11 mil millones de barriles' de petróleo crudo y gas equivalente), el gobierno decidió convertir a México una vez más en una nación exportadora de petróleo relativamente importante. Luego de la nacionalización del petróleo en 1938, los altos costos y la escasez de capital y equipo llevaron a producir únicamente el petróleo necesario para cubrir las necesidades de consumo del país y exportar solamente algunos excedentes pequeños. Sin embargo, ahora el gobierno le daba instrucciones a PEMEX para que aumentara su producción de petróleo crudo hasta un total de 2.2 millones de barriles diarios (de este total se exportaría la mitad), que doblara su capacidad de refinación y triplicara su producción de petroquímicos básicos para 1982.

A partir de este momento, *las declaraciones públicas del gobierno pusieron un énfasis especial en el sentido de que el cambio de política petrolera sería fundamental para encontrar una solución a la crisis económica, para mejorar la situación social de las clases trabajadoras, y para llevar a la práctica cambios muy importantes en la política económica tradicional*. Debe señalarse que una vez que se hizo pública la nueva política petrolera, la administración de López Portillo ratificó el acuerdo firmado con el Fondo Monetario por el presidente anterior. Poner en práctica algunas de las medidas de ese acuerdo, representaría cambios muy significativos en la política económica tradicional de México.

En este libro se cuestiona la posición oficial en el sentido de que la nueva política petrolera fue establecida tanto para resolver los problemas económicos específicos del momento, como para efectuar reformas económicas y sociales fundamentales. El argumento central es que de acuerdo a la evidencia empírica, se cambió la política petrolera con el objetivo de permitir la continuación del modelo de crecimiento económico tradicional. Este último ha puesto un énfasis muy especial en lograr tasas de crecimiento eco-

nómico muy altas, las cuales han sido un ingrediente fundamental para la legitimidad del régimen político mexicano y para el récord de más de 50 años de estabilidad política. También se argumenta en este trabajo que mientras la nueva política petrolera ha contribuido a restaurar altas tasas de crecimiento económico (7% en promedio durante el periodo 1977-1981), en algunos casos la política económica establecida ha producido fenómenos políticos interesantes. Por ejemplo, debido a que la mayor parte de los recursos de inversión del sector público se han canalizado hacia el sector industrial, en especial para el desarrollo de la industria petrolera, se ha afectado a otros sectores como el de comunicaciones y transportes y el de servicios sociales.

Quizá uno de los acontecimientos más trascendentales de este periodo lo constituye la expansión del sector público en la economía. El Estado mexicano, "el ogro filantrópico" como lo llama Octavio Paz, ha crecido y penetrado prácticamente todos los ámbitos de la sociedad civil. Es para preocupar que sectores importantes de la población consideren el crecimiento del Estado como sinónimo de su fortalecimiento y aun de su efectividad para orientar el desarrollo del país. Se habla frecuentemente de la necesidad de un Estado regulador de las relaciones entre fuerzas sociales cada vez más complejas; pero poco se menciona la urgencia de que las actividades del Estado, caracterizado en forma creciente por la ineficiencia y la corrupción, sean reguladas por la propia sociedad civil. Esto último constituye la esencia misma de la democracia.

En resumen, los principales argumentos en este trabajo son que la decisión de 1976 de cambiar la política petrolera mexicana ha permitido la continuación del modelo tradicional de crecimiento económico sin que se efectúen reformas económicas o sociales sustanciales; y que se han producido algunos cambios políticos interesantes desde 1976, cuando se decidió continuar la política económica tradicional con el apoyo de una nueva política petrolera.

En este capítulo se discuten las bases teóricas de este estudio, dando una atención especial a las ventajas y limitaciones de la teoría de la toma de *decisiones* en el análisis de *decisiones* gubernamentales específicas. También se enuncian los principales temas que se discuten en este estudio.

Marco Teórico

En este estudio se analizan políticas gubernamentales. Gabriel Almond y Bingham Powell han definido las políticas gubernamentales como aquellas que

expresan las metas que han surgido del proceso político. Estas políticas reflejan aquellos resultados deseados por quienes toman las decisiones políticas y los medios por los cuales los líderes de una sociedad piensan que estos resultados pueden obtenerse.²

Además, las políticas gubernamentales son el resultado de decisiones "del sistema político, el cual lleva a la práctica una asignación de recursos dentro de la sociedad".³ ¿Cómo se toman estas decisiones? ¿Quién las toma? ¿Con qué propósitos?

Es de suponer que si supiéramos las respuestas a este tipo de preguntas, conoceríamos muchos rasgos fundamentales de un sistema político. Esto es, si supiéramos en detalle quiénes participaron en el proceso que desembocó en una decisión individual, nuestro conocimiento de las estructuras burocráticas y de poder de ese sistema sería considerable. Y, si supiéramos qué factores llevaron a los que tomaron decisiones en una situación particular a decidir favorablemente sobre una política u otra, podríamos también aprender acerca de las percepciones y los objetivos de los líderes de ese sistema.

La teoría de la toma de decisiones dentro del campo de la ciencia política, que pretende responder algunas de estas cuestiones, ha recibido mucha atención por parte de los analistas. Por ejemplo, Snyder, Bruck y Sapin llevaron a cabo hace tres décadas un estudio muy importante sobre la toma de decisiones. Estos autores definen la *toma de decisiones* como

un proceso que resulta de la selección, entre varios proyectos posibles definidos socialmente, de un proyecto cuyo objetivo

² Gabriel Almond y Bingham Powell, *Comparative Politics*. Little Brown, 2ª ed. Boston, 1978, p. 283.

³ David Easton, *A System Analysis of Political Life*. John Wiley, Nueva York, 1965.

es alcanzar en el futuro un estado de cosas o situación particular pronosticado por aquellos que toman las decisiones.

Un concepto central que se define en mayor detalle es aquel del futuro estado de cosas o situación, o lo que es lo mismo, los *objetivos* de los que toman decisiones: dichos objetivos deben considerarse como "una serie de condiciones que deben cumplirse, o una serie de especificaciones que, de cumplirse, permitirían concluir que los que toman decisiones han logrado aquello que se proponían".⁵

El análisis de la toma de decisiones presenta una serie de dificultades. En particular, sus críticos han señalado que existen varios problemas en relación a la cantidad y a la calidad de la información necesaria para explicar una decisión individual. En el primer caso, son tantas las variables que deberán tomarse en cuenta al analizar una decisión que la teoría se vuelve demasiado compleja especialmente porque aquellos que la proponen no han logrado sugerir un criterio de selección para identificar aquellas variables más relevantes.⁶ En relación a la calidad de la

⁴ Richard C. Snyder, H. W. Bruck, y Burton Sapin, "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics", en Richard Snyder, H. W. Bruck, y Burton Sapin (eds.) *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, The Free Press, Nueva York, 1962, p. 90. Se han elaborado otros modelos de toma de decisiones muy diferentes al empleado por Snyder y sus colegas. El más conocido es el "modelo burocrático de la toma de decisiones", el cual es especialmente útil para el análisis de decisiones individuales de política exterior. Dos estudios clave son, el de Graham Allison (sobre la crisis de los cohetes en Cuba), y el de Morton Halperin (sobre la construcción de un complejo sistema anticohetes en los Estados Unidos). Por supuesto, debe reconocerse que la tarea de estos autores se vio favorecida por el hecho de que el sistema político norteamericano es bastante abierto, es decir, existe un gran flujo de información entre los funcionarios y la opinión pública en general. De igual manera, los funcionarios tienen que rendir cuentas de sus actos ante la opinión pública, lo que les obliga a tener un contacto más directo con sus representados. Estas dos características del sistema norteamericano no están presentes en sistemas como el mexicano, lo que hace más difícil la labor de investigación. Ver Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown, Boston, 1971; y Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution, Washington, DC., 1974.

Otro modelo de la toma de decisiones fue desarrollado por Herbert A. Simon. El autor argumenta que debido a que la búsqueda de la mejor de las políticas para enfrentar cada situación implicaría costos muy grandes, los funcionarios tienen que contentarse con alcanzar resultados por debajo de sus expectativas. Ver Herbert A. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice" *Quarterly Journal of Economics* (febrero de 1955), núm. 69.

⁵ *Ibid.*, p. 82.

⁶ Herbert Mc Closky, "Concerning a Strategy for a Science of International Politics", *World Politics* (1956), vol. 8, núm. 2, pp. 281-295; y Stanley Hoffman, "International Relations: The Long Road to Theory", *World Politics* (1959), vol. 11, núm. 3, pp. 346-377

información, hay problemas sustanciales para lograr acceso a los documentos del gobierno y a quienes toman las decisiones.⁷ Este problema del *acceso*, que puede ser mayor en la Unión Soviética que en Suecia, y mayor en relación a decisiones sobre asuntos militares que sobre asuntos económicos, es una limitación muy importante para el analista que lleva a cabo un estudio de este tipo. Incluso si el acceso no fuera problema, ¿cómo podríamos comprobar las verdaderas motivaciones de los que toman las decisiones en un momento determinado? Finalmente, debido a que las decisiones no tienen lugar en el vacío, sino que son parte de un proceso dinámico, es muy difícil justificar el análisis que considera por separado una decisión individual.

Tomando en cuenta todas estas limitaciones de la teoría de la toma de decisiones, James Dougherty y Robert Pfaltzgraff han insistido en que "la teoría de la toma de decisiones nos permite comprender algunos aspectos importantes de la política; en especial, es una guía para ciertos tipos de investigación (lo cual constituye una de las funciones más importantes de una teoría)."⁸ Por ejemplo, algunos autores como Herbert Simon y Charles Lindblom han analizado el importante problema de la racionalidad en el proceso de la toma de decisiones.⁹ Otros autores se han centrado en el análisis de decisiones individuales al hacer su investigación, como Susan Kaufman Purcell, cuyo trabajo (*The Mexican Profit - Sharing Decision*) es uno de los intentos para analizar la complejidad de la política en México a través de la teoría de la toma de decisiones.¹⁰ Debe señalarse que el carácter semicerrado del sistema político mexicano hace muy difícil tener *acceso* tanto a los documentos del gobierno como a quienes toman decisiones; sin embargo, Kaufman Purcell se benefició de que el tema de "la repartición de utilidades" se caracterizara por frecuentes discu-

⁷ Esto es especialmente cierto en aquellos casos en que ciertas decisiones tendrán efectos económicos y sociales de larga duración. La decisión estudiada en este trabajo cae en esta categoría.

⁸ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations*, J.B. Lypincott Filadelfia, 1971, p. 315.

⁹ Herbert A. Simon, "The Architecture of Complexity", *Proceedings of the American Philosophical Society* (diciembre de 1962), 106; David Braybrooke y Charles Lindblom *A Strategy of Decision*, The Free Press, Nueva York, 1963; y Charles Lindblom, *The Policy Making Process*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1980.

¹⁰ Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*, University of California Press, Berkeley, 1975.

siones en público en las que participaron, por ejemplo, el poder ejecutivo (que tomó la iniciativa para hacer efectiva, más de 40 años después, una disposición de la Constitución de 1917), el Congreso (que tiene una relación de debates abierta al público) y otros grupos interesados (especialmente la comunidad de negocios y los sindicatos de trabajadores). Esto es, fueron varios los actores participantes que discutieron públicamente diversos aspectos del tema en cuestión.

En contraste con la situación anterior, no existen documentos accesibles del proceso que originó la decisión de 1976 de cambiar la política petrolera tradicional de México. Lo único que podemos suponer con un grado de confianza aceptable es qué actores participaron en esa decisión. De acuerdo a la Constitución, los recursos petroleros y su explotación son una prerrogativa exclusiva del Estado mexicano. PEMEX (Petróleos Mexicanos), es una empresa pública cuyas políticas y actividades son supervisadas por una junta de directores. La junta incluye cinco representantes de varias agencias del ejecutivo y cinco representantes del sindicato de trabajadores petroleros y su presidente es el secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal (antes Patrimonio); esto quiere decir que la mayoría de los miembros de esta junta también son nombrados por el presidente.

Por lo tanto, la política petrolera es elaborada formalmente por el presidente a través de sus representantes, que él mismo nombra. Lo que no podemos saber es si otros actores, dentro y fuera del gobierno, influyeron en la decisión de López Portillo y por qué razones. Los expertos han estado divididos en relación al tema de hasta qué grado el poder presidencial en México está sujeto a controles efectivos. Algunos argumentan que ya que no existe en México un sistema de controles y contrapesos entre el ejecutivo y otros poderes federales como el Congreso, el único límite a los poderes presidenciales es el del tiempo (el presidente puede servir solamente por un periodo de seis años).¹¹ Otros han argumentado que hay algunos grupos de interés (especialmente la comunidad de negocios) y la burocracia que juegan un papel importante en el proceso de toma de decisiones.¹² Por supuesto, la

¹¹ Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1964; y Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz; México, 1974.

¹² Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Harvard University Press, Cambridge, 1963; y Rose Spalding, "State

reciente expropiación de los bancos privados resta fuerza al argumento de que la comunidad de negocios goza de un poder de veto efectivo sobre ciertas decisiones gubernamentales. Desafortunadamente, debido a que no hay una relación pública de las discusiones que originaron la decisión de 1976 y a que el acceso a los funcionarios públicos es muy difícil, no hay manera de poner a prueba estas dos interpretaciones referentes al papel del presidente y de otros actores políticos en el proceso de toma de decisiones en México.

Por todo lo dicho (las limitaciones generales de la teoría de toma de decisiones así como los problemas particulares de investigación encontrados en México), mi interés de explicar por qué México decidió en 1976 convertirse en una nación exportadora de petróleo relativamente importante pareciera no encontrar una respuesta. Sin embargo, hay algunos aspectos de la teoría de toma de decisiones que podrían ser útiles para este estudio.

Snyder, Bruck y Sapin, en su discusión sobre cómo se puede explicar el comportamiento de aquellos que toman decisiones, se preguntan:

¿Podría la evidencia empírica reemplazar a los supuestos teóricos como una base legítima para realizar una serie de inferencias? Si esto no fuera posible, hay pocas esperanzas de que logremos entender cuáles son los factores principales que explican el comportamiento. La investigación que se ha hecho hasta ahora por supuesto no ha dado una respuesta definitiva, pero desde nuestro punto de vista confirma que es deseable dejar este tema a discusión y sujeto a una comprobación empírica.¹³

Este estudio pretende comprobar esta proposición teórica, en el sentido de que la evidencia empírica puede convertirse en una base legítima para inferir las motivaciones de aquellos que toman decisiones. De acuerdo al argumento de Snyder y su equipo de co-

Power and its Limits: Corporatism in Mexico," *Comparative Political Studies* (1981), 14 núm. 2, pp. 139-61. Ver el interesante estudio comparativo de estas perspectivas: Carolyn Needleman y Martin Needleman, "Who Rules Mexico? A Critique of Some Current Views on the Mexican Political Process," *The Journal of Politics* (1969), núm. 31, pp. 1011-1034.

¹³ Snyder, Bruck, y Sapin, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, p. 5.

laboradores, este estudio parte del supuesto de que las motivaciones no constituyen una forma de comportamiento, sino que son inferencias del comportamiento. Esto es, si las motivaciones de aquellos que toman decisiones no pueden establecerse mediante la elaboración de entrevistas con ellos, entonces es posible inferirlas indirectamente observando su comportamiento.¹⁴

Snyder, Bruck y Sapin distinguen entre dos tipos de motivaciones: las relacionadas con las experiencias del pasado de un actor determinado (dentro de una estructura de organización además de sus experiencias culturales, profesionales y otras), llamadas *because of motives*. Para explicar este tipo de motivación, sería necesario llevar a cabo un estudio psicoanalítico de aquellos que toman decisiones. Esto requeriría mucho tiempo y recursos y nunca podríamos estar seguros de la viabilidad y la utilidad del estudio. Por otra parte, *in order to motives* se refiere a la visión de un actor respecto de la situación o estado de cosas que pueda obtenerse en el futuro (sus objetivos). En este caso, la preocupación se refiere a las consecuencias futuras de un acto determinado, su relación con un objetivo del cual la motivación puede ser inferida.¹⁵

Lo que el análisis anterior sugiere es que mientras no exista una forma de verificar a través de la observación directa qué factores llevaron a los funcionarios públicos en 1976 a cambiar la política petrolera tradicional de México, es posible primero analizar sistemáticamente la relación entre la nueva política petrolera y aquellos objetivos económicos y sociales públicamente anunciados por los que toman decisiones; y posteriormente, observar los resultados de sus políticas durante el periodo 1977 a 1981; finalmente, sobre la base de la evidencia empírica que resultara, sería posible hacer una serie de inferencias que pudiesen explicar qué es lo que llevó a los funcionarios públicos a actuar como lo hicieron en 1976.

Siguiendo esta lógica, la pregunta fundamental en este estudio no es ya por qué se tomó la decisión de 1976. Las declaraciones públicas de funcionarios del gobierno se consideran como una explicación inicial aceptable: la política petrolera fue cambiada con el objeto de resolver una serie de problemas económicos a que se enfrentaba la nueva administración del Presidente José López

¹⁴ *Ibid.*, p. 139.

¹⁵ *Ibid.*, p. 144.

Portillo en 1976; para mejorar las condiciones sociales de las clases trabajadoras y para llevar a la práctica ciertas políticas que modificarían el modelo tradicional de crecimiento económico. En cambio, la pregunta fundamental en este estudio es la siguiente: *¿logró la nueva política petrolera sus objetivos? si no fue así ¿existen otras explicaciones para las decisiones de México en el área de la política petrolera?*

Para responder a la primera pregunta, el capítulo 1 discute los problemas centrales a los que se enfrentó la administración de López Portillo en 1976; el capítulo 2 se centra en la definición de los objetivos de la nueva administración de acuerdo al análisis de documentos y declaraciones públicas existentes; y el capítulo 3 analiza los resultados y la asociación existente entre las políticas petrolera y económica de 1977 a 1981. Después de concluir que varios de los objetivos fundamentales de la administración no fueron logrados, el capítulo 4 considera varias posibilidades de explicación de las decisiones de México en el área de la política petrolera. El último capítulo analiza cuáles son las posibilidades de lograr en el futuro aquellas metas de política económica y social en que la administración de López Portillo no tuvo éxito.

El objetivo del capítulo 1 es mostrar hasta qué grado se había deteriorado la situación económica en México en 1976. En particular, la escasez de recursos financieros reflejaba la crisis del modelo de crecimiento económico de sustitución de importaciones, que había servido de guía a la mayor parte de las naciones de América Latina luego de la Segunda Guerra Mundial. Supuestamente, México no podría ya basar su crecimiento económico acelerado primordialmente en una estrategia apoyada en el financiamiento deficitario. Esto es, ante la escasez de fondos crediticios tanto en México como en el exterior, el país tendría que arreglárselas con sus propios recursos.

Un programa serio de recuperación económica requería una cooperación entre los sectores público y privado que no existía en México en 1976. La devaluación del peso, que hizo más dramática la crisis económica, y la confrontación entre el régimen de Echeverría y la comunidad de negocios son analizados brevemente.

El gobierno mexicano recibió importante apoyo de instituciones financieras internacionales para equilibrar las cuentas nacionales. El Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y la

Reserva Federal dieron a México una buena parte de estos fondos. Pero de manera más importante, México firmó un acuerdo de estabilización económica con el Fondo Monetario Internacional. Este tipo de acuerdo requiere una dosis de disciplina financiera para funcionar eficientemente, la cual implica generalmente una serie de consecuencias políticas que los gobiernos encuentran muy difícil enfrentar. Las principales características del acuerdo con el Fondo Monetario son analizadas extensamente, en especial porque algunas de las políticas resultantes impusieron límites a la libertad de la nueva administración para escoger sus propias políticas que resolvieran los problemas económicos del momento.

Cuando López Portillo tomó el poder y ratificó el acuerdo con el Fondo Monetario, parecía que estaba comprometido a llevar a efecto cambios sustanciales en algunos aspectos fundamentales del modelo de crecimiento económico tradicional de México, en especial en lo que se refiere a las políticas que habían llevado a México a depender excesivamente del crédito del exterior para lograr altas tasas de crecimiento económico. ¿Se elaboraría finalmente una reforma de impuestos global? ¿Se limitarían los subsidios a los productores, e incluso a los consumidores pobres, con el objeto de racionalizar este sistema? Así parecía, al menos si se observa el acuerdo de México con el Fondo Monetario y algunas de las declaraciones públicas de funcionarios en ese tiempo.

En el capítulo 2 se discute en detalle qué es lo que las políticas petrolera y económica buscaban lograr. El cambio en la política petrolera tradicional de México se vio favorecido por circunstancias tales como el deterioro de la economía, el descubrimiento de algunos mantos petroleros, el aumento de la demanda mundial de petróleo y de los precios del crudo y otros. La nueva política petrolera fue definida en primer lugar por el director general de PEMEX, Jorge Díaz Serrano, al presentar el ambicioso programa de desarrollo de esta empresa para el periodo de 1977 a 1982; el petróleo se convertiría en la base fundamental de la estrategia económica del gobierno.

Con el objeto de comprender cuáles eran las relaciones existentes entre la nueva política petrolera y la política económica de la administración de López Portillo, se analizará el programa de recuperación económica. Este programa incluía notablemente varios objetivos de política económica contenidos en el acuerdo con el Fondo Monetario. De acuerdo a la administración, la nueva

política petrolera ayudaría al gobierno a acabar con algunos de los problemas asociados con el modelo de crecimiento económico tradicional. Por ejemplo, las divisas obtenidas por la exportación de petróleo podrían ayudar a que los problemas relacionados con la balanza de pagos no se convirtieran en un obstáculo al crecimiento económico acelerado. Además, la posición del sector público podría ser fortalecida por esta nueva fuente de ingresos. Esto quería decir tanto que la expansión del sector público en la economía podría aumentar significativamente, como que el gobierno estaría en la posibilidad de apoyar a la comunidad de negocios con nuevos recursos. Por ejemplo, el gobierno podría asistir durante un periodo transitorio a aquellos productores mexicanos que pudieran ser más afectados por nuevas políticas encaminadas a reducir el excesivo proteccionismo existente. Y el gobierno podría también financiar importantes proyectos de infraestructura, tales como el programa de desarrollo de puertos, que traería a los productores mexicanos ventajas significativas (como menores costos en la transportación de insumos y productos).

Al pasar el tiempo se hacía cada vez más claro que el gobierno no estaba poniendo en práctica reformas económicas y sociales fundamentales; paradójicamente, sus objetivos se hacían cada vez más ambiciosos, como puede comprobarse al analizar los planes de desarrollo y de energía publicados en la segunda mitad de la administración de López Portillo. Al mismo tiempo, las metas de producción y de exportación de petróleo fueron aumentando para hacerlas compatibles con los objetivos de política económica más ambiciosos. Sin embargo, mientras que el gobierno de López Portillo se acercaba a su fin, era cada vez más evidente la existencia de una brecha entre los objetivos de la política gubernamental y los resultados obtenidos. Esta brecha se hacía cada vez más grande. Lo que se podía ver era muy diferente de lo que se esperaba ver, al menos de acuerdo a las declaraciones de funcionarios en relación a los objetivos del gobierno en 1976.

En el capítulo 3 se analizan extensamente los resultados de la política socioeconómica durante el periodo de 1977 a 1981; en especial, la evolución de las finanzas públicas, la respuesta de la comunidad de negocios a la política de crecimiento económico acelerado, el creciente proceso de inflación, los cambios en la configuración del comercio exterior de México y el problema de la deuda externa, son algunos de los temas centrales que se discu-

ten. ¿Cuál es el grado de asociación entre la política petrolera generalmente exitosa, y cada uno de estos resultados de política social y económica? En este capítulo se da cuenta del éxito de la política petrolera en el sentido de haber restablecido altas tasas de crecimiento económico y contribuido a la creación de nuevos empleos. Sin embargo, también se concluye que muchos de los objetivos de política social y económica del gobierno no se lograron.

El objetivo del capítulo 4 es entender mejor las decisiones de política petrolera de México, para ello se consideran varias explicaciones. El primer argumento que se toma en cuenta es aquel que establece que la nueva política petrolera de exportación constituye la herramienta adecuada para lograr los objetivos del gobierno, pero que se necesita más *tiempo* para sentir todos sus efectos. Por ejemplo, debido a que la expansión de la infraestructura necesaria para la producción y la transportación de petróleo procede generalmente con lentitud, se requería tiempo antes de que el programa petrolero tuviera como resultado un aumento significativo de la producción y de los ingresos por su exportación. De hecho, debería haberse esperado que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y la deuda externa del sector público aumentaran en los primeros años. Esto es porque la expansión de la industria petrolera requería un gran número de importaciones de maquinaria muy compleja (generalmente muy cara) y de servicios técnicos. Aunque este argumento tiene cierta validez, la naturaleza de los objetivos que el gobierno se planteó alcanzar era tal, que el simple aumento de los ingresos por exportación de petróleo sería insuficiente para que esta política tuviera éxito.

El segundo argumento es que el gobierno siguió una política correcta que, sin embargo, se enfrentó a una serie de obstáculos en el proceso de su *ejecución*. Es cierto que el gobierno se enfrentó a un número de dificultades para llevar a la práctica algunas de sus políticas, aunque estas dificultades fueron de una naturaleza muy distinta a la que algunos expertos habían pronosticado. Por ejemplo, algunos argumentaban que el gobierno no podría aumentar la producción y exportación de petróleo como quería porque se enfrentaría con la oposición de fuerzas políticas nacionalistas y de la izquierda.¹⁶ Otros plantearon dudas en relación

¹⁶ U.S. General Accounting Office, *Oil and Natural Gas from Alaska, Canada, and*

a la capacidad de México para aumentar su producción de petróleo y su exportación, más allá de ciertos niveles; esto es, a menos que contara con la asistencia técnica y financiera de las grandes compañías petroleras.¹⁷ Un corolario de estos argumentos es que una política petrolera que fracasara no podría ser la base para llevar a la práctica cambios económicos y sociales significativos. Sin embargo, estas proyecciones no se dieron en la práctica: México alcanzó una producción y exportación de petróleo y obtuvo divisas por ese concepto más allá de lo que había planeado inicialmente. Esto es, la política petrolera en sí misma funcionó bien en general. Al mismo tiempo, existieron factores internos e internacionales que limitaron la capacidad del gobierno para poner en práctica con éxito algunas de sus políticas y alcanzar sus objetivos. Un ejemplo de factores internos lo constituyó la efectividad de la oposición de la comunidad de negocios a medidas tales como una reforma de impuestos global, la reducción de los subsidios, y la reducción del proteccionismo excesivo.¹⁸ Este tema se discute ampliamente. Otra explicación se refiere a problemas que surgieron como resultado de las condiciones económicas internacionales cambiantes, sobre las cuales el régimen mexicano no ejerce un control efectivo.¹⁹ Un ejemplo notable en este sentido fue la caída de los precios del petróleo que llevó a México a experimentar una crisis presupuestaria a la mitad de 1981. Esa caída repentina e inesperada del ingreso del gobierno contribuyó a un deterioro de las finanzas públicas, a un déficit en la cuenta

Mexico—Only Limited Help for the U.S., Washington, D.C., 1980, p. 53; y Olga Pellicer, "La política de Estados Unidos hacia México: la nueva perspectiva", *Foro Internacional*, El Colegio de México (1978), vol. XIX, núm. 2, p. 211.

¹⁷ Ver por ejemplo el estudio de la U.S. General Accounting Office, *Prospects for a Stronger United States-Mexico Energy Relationship*, Washington, D.C., de Mayo 1, de 1980, pp. 52-53.

¹⁸ Los expertos han insistido por muchos años que para mantener una economía saludable se requiere tomar algunas medidas importantes en este sentido. Un tema central de discusión ha sido en relación a si el gobierno mexicano "no ha querido" o "no ha podido" imponer estas medidas a la comunidad de negocios. El tema es más ampliamente discutido por Daniel Levy y Gabriel Székely, *Mexico: Paradoxes of Stability and Change*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1983.

¹⁹ Almond y Powell, *Comparative Politics*, *op. cit.*, p. 283. Al discutir la brecha que existe entre las intenciones y los resultados de las políticas, estos autores consideran el impacto de factores del medio ambiente en forma separada de los problemas que surgen durante la ejecución de dichas políticas. En este estudio, los factores internos e internacionales que limitan la capacidad de los funcionarios para alcanzar sus objetivos son tratados bajo la misma categoría de "ejecución de políticas."

corriente de la balanza de pagos y a un aumento de la deuda externa del sector público, mucho más allá de lo que se había anticipado.

Tomando en cuenta que será necesario que pase aún más tiempo para evaluar la efectividad de algunas de las políticas del gobierno, y que algunos problemas de *ejecución* de políticas pueden explicar hasta cierto grado la brecha entre objetivos y resultados, una tercera explicación es que *las políticas gubernamentales fueron inadecuadas. El argumento que la evidencia empírica apoya más convincentemente es el de que las políticas gubernamentales estuvieron dirigidas fundamentalmente a restablecer las altas tasas de crecimiento económico y no a efectuar reformas económicas y sociales importantes. Es más, incluso el restablecimiento de las altas tasas de crecimiento económico, que fue posible en grado importante por el aumento de la producción y exportación petrolera, fue solamente un fenómeno temporal. Se argumentará que en tanto el gobierno no cambie las políticas económicas tradicionales, México seguirá enfrentando severos obstáculos a un crecimiento económico sano y autosostenido. Tomando en cuenta las experiencias recientes, es aconsejable que el gobierno mexicano defina de una manera más clara y más coherente la relación que quiere establecer entre la futura expansión de la industria petrolera y el resto de la economía.*²⁰

En el último capítulo se discuten algunas de las implicaciones de la evidencia empírica que se ha encontrado para al futuro desarrollo de México. En particular ¿cuáles son las perspectivas de que se lleven a la práctica otras políticas que son necesarias para complementar la política petrolera, con el objeto de que el modelo de desarrollo de México cambie fundamentalmente? Este tema es de importancia especial puesto que la administración de Miguel de la Madrid heredó en 1982 una situación económica que en varios sentidos es mucho más caótica que la que prevalecía en 1976, cuando México decidió convertirse en una nación exportadora de petróleo relativamente importante.

²⁰ Una buena discusión preliminar de este tema se encuentra en el trabajo de Gerardo Bueno, "Petróleo y planes de desarrollo en México", *Comercio Exterior* (1981), vol. 31 núm. 8, pp. 831-840.

Capítulo 1

El contexto económico y político: México en 1976

La situación económica y política prevaleciente en México en 1976, los recientes hallazgos de mantos petroleros en el sur de la República y la creciente demanda de petróleo así como los altos precios del crudo, son algunos de los factores primordiales que explican el cambio en la política tradicional de México de no exportar petróleo. El argumento principal en este capítulo es que sin cambiar su política petrolera, es poco probable que México hubiera encontrado los fondos crediticios necesarios para continuar con su modelo de crecimiento tradicional. Por lo tanto, *después de 1976 el modelo de crecimiento tradicional pudo continuar a costa de la política petrolera tradicional.*

En este capítulo se analizan las principales características del modelo de crecimiento económico en México desde los años cuarenta, los problemas que experimentó dicho modelo al principio de los años setenta y las medidas llevadas a la práctica por el régimen para enfrentar estos problemas. Este capítulo no pretende analizar en detalle todos los aspectos de la economía mexicana en las últimas cuatro décadas. Ya existen obras muy extensas sobre el tema que son el producto de muchos años de trabajo de economistas de México y de los Estados Unidos.¹ Más bien, la intención es revisar brevemente las características centrales del modelo de crecimiento económico de México en los años que precedieron al auge petrolero y que pudiera servir como punto de referencia antes de concentrarnos en el análisis del tema central de este estudio: el análisis de las políticas petrolera y económica y de sus resultados durante el periodo 1977 a 1981.

¹ Los trabajos clásicos sobre la economía mexicana incluyen el de Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971; Clark Reynolds, *The Mexican Economy. Twentieth Century Structure and Growth*, Yale University Press, New Haven, 1970; Leopoldo Solís, *La economía mexicana: retrovisión y perspectivas, Siglo XXI*, México, 1980, décima edición; y Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Harvard University Press, Cambridge, 1963.

¿Cuáles son las principales características de la estrategia de industrialización a través de la sustitución de importaciones? México promovió un desarrollo industrial acelerado después de la nacionalización del petróleo en 1938, cuyo objetivo central era la producción interna de muchos bienes que antes se importaban. La producción petrolera de México se utilizaría para alimentar de energía a la naciente planta industrial del país. Por tanto, al concentrarse en sus propios proyectos de desarrollo, México dejó de tener una participación significativa en el comercio internacional del petróleo. Debido al éxito del crecimiento económico acelerado y sostenido durante tres décadas, se ha señalado a México en muchas ocasiones como un modelo para otras naciones en desarrollo. Al principio de los años setenta, sin embargo, México experimentó varios problemas que son comunes a otros países que, habiendo perseguido una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, nunca efectuaron reformas necesarias en el proceso.

¿Qué hizo la administración del presidente Echeverría para resolver estos problemas? Después de evaluar el desarrollo de la economía de 1971 a 1976, se concluye que sus esfuerzos fueron generalmente infructuosos. La administración responsabilizó a la falta de cooperación de la comunidad de negocios por sus fracasos en política económica. Como resultado de esto, las relaciones del régimen con aquel actor político poderoso fueron muy tensas. Por tanto tuvo lugar una crisis económica combinada con una crisis de legitimidad política. La devaluación del peso el 31 de agosto de 1976 hizo más dramática la crisis económica. Las políticas de estabilización anunciadas por la administración unos días después de la devaluación, tienen una expresión cuantitativa en el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional en octubre de 1976. El objetivo de este acuerdo era ayudar a México a enfrentar sus problemas financieros de corto plazo y sentar las bases para un restablecimiento del crecimiento económico sólido y autosostenido a largo plazo. Para cumplir con los términos del acuerdo sería necesario poner en práctica varias reformas económicas sustanciales. En especial, la intervención del sector público en la economía tendría que disminuir drásticamente, para a su vez reducir la necesidad del financiamiento deficitario que había llevado a una crisis de balanza de pagos y otros problemas. México dependía excesivamente del crédito exterior para compensar sus déficit en sus cuentas nacionales. Debido a que Echeverría tenía

que transmitir el poder el primero de diciembre, sería la administración de López Portillo la encargada de llevar a la práctica las medidas acordadas con el Fondo Monetario Internacional.

En la sección final, se discuten las primeras acciones de López Portillo para enfrentar la crisis económica y política del país. Al ratificar el acuerdo firmado con el Fondo el 23 de diciembre de 1976, el presidente López Portillo comprometió a su administración a efectuar reformas económicas muy importantes. Sin embargo, López Portillo había decidido también desarrollar rápidamente los nuevos mantos petroleros con el objetivo de enfrentar la crisis económica del país. Así es que el mismo día Jorge Díaz Serrano, que había sido nombrado director general de PEMEX, hizo públicos los detalles del programa de desarrollo petrolero de López Portillo: México se convertiría nuevamente en una nación exportadora de petróleo relativamente importante. Veamos entonces cuáles fueron las circunstancias económicas y políticas que llevaron al régimen mexicano en 1976 a cambiar la política petrolera tradicional del país.

Límites del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones

La adopción de una estrategia de crecimiento económico basada en la sustitución de importaciones puede llevar a un país a enfrentar varios problemas críticos después de un periodo determinado. Inicialmente, se justifica otorgar a los productores locales un alto grado de protección porque necesitan tiempo para ser competitivos internacionalmente. La segunda etapa de la sustitución de importaciones implica remplazar la importación de bienes intermedios como petroquímicos y acero, bienes de capital y bienes de consumo duradero como automóviles y refrigeradores, con productos locales. Se espera que las naciones se especialicen en la producción de ciertos bienes en que gozan una ventaja comparativa sobre otros, y que eventualmente exportarán dichos bienes. Por lo general, sin embargo, se abusa de las políticas proteccionistas lo que propicia una producción ineficiente, altos costos y otros problemas.

Hollis Chenery es una de las autoridades principales en la teoría del desarrollo económico y se ha referido al "síndrome de la industrialización basada en la sustitución de importaciones", al explicar las dificultades a que se enfrentan muchas naciones des-

pués de algunos años de haber seguido esta estrategia de crecimiento económico.² Primero, la obsesión de la industrialización origina generalmente una distracción de recursos que afecta fundamentalmente al sector agrícola. Segundo, dado que el mercado interno tiene un tamaño limitado, el crecimiento económico y el desarrollo industrial tienden a disminuir en la medida en que se hace cada vez más difícil continuar con el proceso de industrialización vertical. Tercero, las políticas proteccionistas, tanto comercial como de tipo cambiario (es decir, una política que mantiene sobrevaluada la moneda) no contribuyen a fomentar las exportaciones de bienes manufacturados. Y en la ausencia de competencia fuerte, se presentan los problemas de baja calidad y baja productividad. Todos estos factores provocan en ocasiones una crisis de la balanza de pagos que limita las posibilidades del crecimiento económico. Finalmente, en general, aquellos países que han seguido esta estrategia se han caracterizado por una distribución desigual del ingreso ¿Cómo se pueden corregir estos problemas?

Bela Balassa ha argumentado que la disminución en el ritmo de crecimiento asociada con la segunda etapa de la sustitución de importaciones, llevó a algunas naciones a efectuar reformas económicas importantes en la mitad de los años sesenta. Y que las naciones que cambiaron de una orientación en favor de la sustitución de importaciones a una orientación hacia el exterior, han obtenido mayores logros en relación al crecimiento del producto interno bruto, del empleo y de las exportaciones, que aquellos países que simplemente continuaron con el modelo de sustitución de importaciones.³ Estas reformas incluyeron, notablemente, la reducción de controles a la importación, subsidios a las exportaciones de productos manufacturados, tasas de interés competitivas, un mayor realismo en los precios de los bienes y servicios producidos por empresas públicas, y otros.

Balassa también ha argumentado que aquellos países que tu-

² Hollis Chenery, *Structural Change and Development Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 1979, especialmente pp. 37-40. Este tema también lo discuten Werner Baer y Larry Samuelson, (eds.), "Latin America in the Post-Import Substitution Era", número especial de *World Development* (1977), vol. 5, núm. 1.

³ Bela Balassa, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Pergamon Press, Nueva York, 1981, pp. 16-17.

⁴ *Op. cit.*, p. 19.

vieron éxito en efectuar esta transición, como Corea y Taiwan, lograron mejoras muy importantes en su distribución del ingreso.

¿Cuál ha sido la experiencia mexicana con el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones? Al principio de los años cuarenta, México inició una campaña muy importante de industrialización. Una buena parte de las ganancias generadas por las exportaciones de productos agrícolas y materias primas a los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial fue utilizada para financiar proyectos industriales.⁵ Y el gobierno utilizó tarifas y un complejo sistema de licencias de importación para proteger a los empresarios locales de sus competidores del exterior. La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955 formalizó varias disposiciones en este sentido.⁶ Después de unos años, la de México, junto con la de Brasil, llegó a ser considerada como la experiencia más exitosa de crecimiento económico acelerado a través de la sustitución de importaciones en América Latina. México logró mantener altas tasas anuales de crecimiento económico que llegaron a 6% en promedio durante tres décadas. Este récord de crecimiento acelerado fue posible en gran parte debido al crecimiento del sector industrial, el cual creció a un promedio anual del 8.5% hasta el principio de los años setenta (cuadro 1).

Además del constante crecimiento económico, los logros alcanzados en otras variables económicas llevó a muchos observadores a pensar que México era uno de los países que estaban listos para cambiar su estrategia de industrialización y orientarla hacia los mercados del exterior.⁷ Los cuadros 1 y 2 incluyen varios indicadores críticos de los éxitos alcanzados. Por ejemplo, en 1970 el sector industrial contribuía ya con el 35% del producto interno bruto y daba empleo a más de una cuarta parte de la fuerza de trabajo en México. Además, mientras que las exportaciones crecieron a una tasa real anual del 3% durante los años sesenta, la contribución de las manufacturas a las exportaciones totales se

⁵ Ver el estudio pionero sobre la clase empresarial que participó con el gobierno en el esfuerzo de industrialización iniciado en esta época, por Stanford A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*, University of California Press, Berkeley, 1954.

⁶ Los mecanismos de protección de los productores domésticos son discutidos en el trabajo de Luis Antonio Aspra, "Import Substitution in Mexico: Past and Present" en Baer y Samuelson (1977), "Latin America. . . .", pp. 111-123.

⁷ Balassa constituye un ejemplo importante en este sentido.

Cuadro 1

Algunos indicadores clave de la economía mexicana, 1941-1976

	Unidades			
	1941-1960	1961-1970	1971-1976	1976
<i>Producto interno bruto</i>				
tasas de crecimiento (en %)				
Agricultura ^a	6.0	7.0	5.0	2.1
Industria	5.5	3.8	1.7	1.3
Manufacturas	7.7	8.5	5.7	2.6
Sector petrolero	7.2	9.0	5.5	3.5
Electricidad	7.4	8.5	8.8	11.5
Construcción	7.6	13.6	8.4	7.4
	9.0	8.8	6.8	(1.9) ^b
Comercio	6.1	7.3	4.2	(1.0) ^b
Gobierno	4.3	8.7	26.8	8.2
<i>Empleo</i>				
tasas de crecimiento (en %)				
	2.5	2.5	2.4	1.0

<i>Formación de capital</i>	tasas de crecimiento (en %) relación al PIB	10.1	9.3	6.4	(2.9) ^b
		13.1	17.8	20.5	21.8
Sector público	participación en el total	43.0	36.5	37.5	40.6
	(en %)	57.0	63.5	62.5	59.4
<i>Inflación^c</i>	tasas de crecimiento	10.0	3.0	14.2	27.2
	(en %)				

FUENTE: datos del PIB, Banco de México, *Producto Interno Bruto y Costo. Cuadernos, 1970-1978*, México, 1979, p. 38. Datos de la formación de capital, Banco de México, *Producto...*, p. 43, 45 y 50; y Nacional Financiera, *30 años de Revolución Mexicana en cifras*, México, 1963, p. 133. Datos de la inflación, Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana. Retrosión y perspectivas, Siglo XXI*, México, décima edición, 1980, p. 109; United Nations Economic Commission for Latin America, *A Preliminary Balance-Sheet of the Latin American Economy in 1981*, Washington, D.C., 15 de enero de 1982, p. 11

^a Incluye ganadería, silvicultura y pesca.

^b Las cifras entre paréntesis indican una tasa de crecimiento negativa.

^c Indica crecimiento promedio del índice nacional de precios al consumidor.

Cuadro 2

Indicadores adicionales de la economía mexicana, 1940-1976

	<i>Unidad de medición</i>				
	1940	1950	1960	1970	1976
<i>PIB por sector económico</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura ^a	19.3	19.1	15.9	11.6	9.4
Industria	25.1	26.5	29.2	34.5	35.6
Manufacturas	15.4	17.1	19.2	22.8	23.4
Sector petrolero	2.7	3.0	3.4	4.3	5.1
Electricidad	0.8	0.7	1.0	1.8	2.2
Construcción	2.5	3.6	4.1	4.6	5.0
Comercio	30.9	31.6	31.2	31.8	30.2
Gobierno	7.2	5.8	4.9	5.8	7.6
Otros ^b	21.2	19.1	20.3	16.3	17.1
<i>Ocupación por sector económico</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura ^a	65.4	58.3	54.0	37.5	34.2
Industria	15.5	16.0	19.0	23.1	24.8
Servicios ^c	19.1	25.7	27.0	39.4	41.0
<i>Cuenta corriente^d</i>					
Balance	+ 1.6	+ 1.3	(2.5)	(2.8)	(2.3)
Balance ^d	22.6	58.7	(300.5)	(945.9)	(3,068.6)
	relación con el PIB				
	millones de dólares				

incrementó del 18% en 1960 a más del 33% en 1970.* La inflación en México alcanzó un promedio de tan sólo el 3% durante la década de los años sesenta, un poco más arriba que el promedio de la inflación en los Estados Unidos. Debe también señalarse que tanto la política de mantener una tasa de cambio estable desde 1954, como la existencia de altas tasas de interés, sirvieron para atraer a inversionistas extranjeros que colocaron sus fondos en México. Los factores anteriormente mencionados, junto con el hecho de que México gozó de una industria turística en expansión y junto con los crecientes envíos de dólares desde los Estados Unidos por parte de trabajadores inmigrantes, ayudaron al país a evitar que problemas en la balanza de pagos impusieran límites al crecimiento económico. Todos estos factores parecían indicar, por tanto, que la estrategia de industrialización de México estaba teniendo el éxito requerido para cambiar su orientación hacia el exterior, lo cual suponía liberalizar las importaciones, otorgar subsidios importantes a las exportaciones y otras medidas. A pesar de estas indicaciones positivas, México se enfrentaría pronto a severos problemas en las áreas de finanzas públicas, producción agrícola, empleo y en el sector externo de la economía.

El deterioro gradual de las finanzas públicas constituye uno de los temas de mayor interés en este estudio. El sector público en México incluye a los gobiernos federal, estatal y local, así como a un conglomerado de empresas públicas cuyo número ha crecido a través de los años. El cuadro 3 muestra algunas de las tendencias y patrones de ingreso y gastos del gobierno, y de los ahorros del sector público, que facilitan una evaluación de las finanzas públicas a partir de los años cuarenta. Lo que más resalta en este cuadro es que los ahorros públicos comenzaron a disminuir hacia la mitad de los años cincuenta, lo que coincidió con el inicio de una intervención mayor del sector público en la economía para continuar apoyando el crecimiento económico acelerado. Así que por ejemplo, la relación del déficit público con el producto interno bruto se incrementó en más de tres veces, de un promedio de 1.1% durante el periodo 1947-1956, a 3.9% al final de la década de los sesenta. ¿Qué explica la débil postura financiera del sector público? ¿Cómo se han financiado estos déficit? ¿Cuáles han sido los efectos económicos y políticos más importantes de esta situación?

* Cuadro 2. Ver también Nacional Financiera. *Statistics on the Mexican Economy*, México, 1977, p. 401.

Cuadro 3

Finanzas del sector público, 1939-1976

(relaciones con el PIB)

	1939-1946	1947-1956	1957-1966	1967-1971	1972-1976
Gobierno:					
Ingresos corrientes	6.4	7.5	7.2	7.8	9.5
Gastos corrientes	4.6	4.3	5.7	6.3	8.6
Ahorro	1.8	3.2	1.5	1.5	0.9
Otros ahorros del sector público*	1.2	1.1	2.3	2.0	2.2
Ahorro total del sector público	3.0	4.3	3.8	3.5	3.1
Inversión del sector público	4.0	5.4	6.1	7.4	9.0
Déficit del sector público financiado:					
préstamos internos	1.0	1.1	2.3	3.9	5.7
préstamos externos	0.8	0.5	0.8	2.1	3.8
	0.2	0.6	1.5	1.8	1.9

FUENTE: estimaciones de F. V. K. Fitzgerald, "The State and Capital Accumulation in Mexico", *Journal of Latin American Studies* (1978) 10, p. 279.

* Aquí sólo se informa de la *diferencia* de los ingresos y gastos corrientes del resto del sector público. Si se incluyeran las cifras de ingresos y gastos propiamente dichas, las relaciones con el PIB serían mucho mayores (ver el cuadro 17).

El bajo nivel de la tasa de impuestos en México, los enormes subsidios a los empresarios y a los consumidores y las presiones existentes para incrementar la infraestructura y los servicios sociales son algunas de las razones que explican el deterioro gradual de las finanzas públicas. Al final de los años sesenta, la relación entre la tasa de impuestos y el producto nacional bruto en México (9.9%) fue una de las más bajas en el mundo.⁹ Y el nivel de los subsidios —un tema raramente discutido en público por las autoridades— aumentó de 3.7 miles de millones de pesos en 1960 a 16 mil millones de pesos en 1970.¹⁰ El objetivo de estos incentivos era promover la inversión privada con el objeto de continuar el proceso de industrialización acelerado. Desde esta perspectiva, el gobierno obtuvo un gran éxito: la formación de capital creció en un promedio del 10% anual desde los años cuarenta, así que al final de la década de los sesenta la relación de la formación de capital con el producto interno bruto llegó al 18% (cuadro 1). Sin embargo, al pasar el tiempo el gobierno encontró que era muy difícil reducir los incentivos otorgados a los inversionistas con el objeto de obtener un equilibrio en las cuentas del sector público. Se temía que la reducción de estos incentivos provocara una fuga de capitales, causando así un mayor número de problemas que los que se lograrían resolver al ejecutar, por ejemplo, una reforma fiscal general.¹¹

El gobierno decidió pedir prestado tanto dentro del país como en el exterior para financiar sus déficit crecientes. En México, el gobierno utilizó el mecanismo de la reserva legal de los bancos comerciales para canalizar ahorros privados hacia el financiamiento de los déficit del sector público. Como resultado de esta política, la deuda interna del sector público se incrementó en un 800% durante la década de los años sesenta para alcanzar 53 mil millones de pesos en 1970.¹² Los inversionistas comenzaron a quejarse de que el gobierno imponía limitaciones importantes a los recur-

⁹ Robert Looney, *Mexico's Economy: A Policy Analysis with Forecasts to 1990*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1978, p. 49.

¹⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuarto informe de gobierno del C. Lic. José López Portillo*, México, 1980, pp. 25-26.

¹¹ Luis Bravo analiza esta preocupación tradicional de los expertos mexicanos en política fiscal, "La política impositiva" en *Opciones de política económica. Después de la devaluación*, Gerardo Bueno, compilador, Editorial Tecnos, México, 1977, pp. 161-198.

¹² E.V.K. Fitzgerald, *Patterns of Public Sector Income and Expenditures in Mexico*, The University of Texas at Austin, Institute of Latin American Studies, Austin 1978, p. 16.

sos que existían en la economía para financiar sus propias inversiones.¹³ El gobierno también comenzó a pedir prestado en el exterior. De acuerdo con lo señalado en el cuadro 2, la deuda externa del sector público creció de 810 millones de dólares en 1960, a 4,200 millones de dólares en 1970, año en que la relación del servicio de la deuda con las exportaciones totales de bienes y servicios alcanzó 24.6%. Esto quiere decir que uno de cada cuatro dólares recibidos por concepto de exportaciones fue utilizado para el servicio de la deuda externa (pago de intereses más amortización). En 1970, el servicio de la deuda en México era el más alto de América Latina y uno de los más altos de todos los países en desarrollo.¹⁴ En resumen, *el gobierno dependía crecientemente del financiamiento externo para apoyar las altas tasas de crecimiento económico*. El presidente Echeverría tendría que enfrentarse a éste y a otros problemas, tales como la disminución en la producción agrícola, el desempleo y un sector externo altamente deteriorado, cuando tomó el poder el 1o. de diciembre de 1970.

El sector agrícola sufría el abandono del que fue objeto por parte del sector público, que había concentrado sus recursos de inversión en el sector industrial. Como resultado de éste y otros factores que se analizan más adelante, el promedio de crecimiento de la agricultura cayó del 5.5% durante el periodo 1940 a 1960, a 3.8% durante la década de los sesenta (cuadro 1). Al finalizar esa década, el 37% de la fuerza de trabajo aún estaba empleada en la agricultura, pero contribuía solamente con el 11% del producto interno bruto. Hasta cierto punto, estos datos reflejan la baja productividad en ese sector de la economía. Sin embargo, debe distinguirse entre la agricultura comercial y la agricultura de subsistencia.¹⁵ La agricultura comercial se practica en aquellas tierras que el gobierno ha dotado de los mejores siste-

¹³ Un estudio clave sobre el tema es el de Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís, *Mexican Financial Development*, University of Texas Press, Austin, 1966.

¹⁴ Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, D.C., 1980, p. 101; The World Bank, *World Development Report*, Washington, D.C., 1980, pp. 134-135.

¹⁵ Los principales trabajos sobre la agricultura mexicana incluyen los siguientes: Vania Almeida y Kristen de Appendini, *Agricultura capitalista y agricultura campesina en México*, El Colegio de México, México, 1977, segunda edición. Shlomo Eckstein, et al., *Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru, and Venezuela*, World Bank, Staff Working Paper 275, Washington, D.C., 1978; Steve Sanderson, *Agrarian Populism and the Mexican State: The Struggle for Land in Sonora*, University of California Press, Berkeley, 1980.

mas de irrigación. El crédito, los fertilizantes y la maquinaria moderna son insumos que los agricultores que trabajan estas tierras consiguen en forma relativamente fácil. Estos agricultores han contribuido con una parte importante de las divisas del país. En 1970, por ejemplo, las exportaciones de productos agrícolas representaron el 45% de todas las exportaciones de bienes (cuadro 2). Los Estados Unidos son el cliente principal de México en esta área.

Por otro lado, la agricultura de subsistencia la practican generalmente los campesinos que han sido forzados por políticas gubernamentales a producir maíz, frijol y otros productos alimenticios básicos. Uno de los problemas centrales de estos campesinos es que deben enfrentarse al sistema de control de precios sobre sus productos llevado a la práctica por el gobierno; los productos son vendidos a precios subsidiados a los consumidores en áreas urbanas por la agencia gubernamental Conasupo.¹⁶

Esta situación, así como las dificultades que experimentan para tener acceso al crédito, a los fertilizantes y a las buenas tierras, han desanimado a muchos campesinos que han preferido emigrar a áreas urbanas o a los Estados Unidos en busca de mejores condiciones de trabajo. Esto quiere decir que las políticas agrícolas apoyaron fundamentalmente a la agricultura de exportación que se benefició de los más altos precios existentes en el mercado de los Estados Unidos, mientras que se desanimó a la producción para el consumo doméstico que estaba inhibida por bajos precios de los productores. La caída resultante en la producción de alimentos básicos, así como el aumento en las exportaciones y la mayor demanda de productos agrícolas en México, llevaron al país a aumentar sus importaciones de productos agrícolas: en 1970, las importaciones de alimentos de Conasupo representaron el 17% del total de importaciones del sector público.¹⁷ Los problemas existentes en el campo llevaron a los gobiernos de los años setenta a tratar de apoyar el crecimiento de la producción agrícola con resultados que serán analizados más adelante en este trabajo.

Muchos campesinos que habían abandonado sus tierras debido a los problemas que enfrentaban, decidieron establecerse en áre-

¹⁶ La Conasupo es una agencia del gobierno que vende alimentos y otros productos básicos a los consumidores de escasos recursos a precios subsidiados.

¹⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, México, 1979, p. 62.

as urbanas en busca de mejores condiciones de vida. Esta migración, así como el énfasis en apoyar a la industrialización que significó el uso de tecnologías intensivas en capital, contribuyeron a agravar el problema del desempleo y el subempleo urbano. La creación de empleos había crecido a un promedio anual del 2.5%, pero era insuficiente para dar trabajo a todos los que lo demandaban. La demanda de trabajos crecía según algunas estimaciones a un promedio anual del 3.5%.¹⁸ Además, mientras que las estadísticas oficiales ponen el desempleo abierto a un nivel aproximado al 8%, algunos expertos han señalado que el problema lo constituye el subempleo. Es subempleado todo aquel que solamente tiene acceso a un trabajo de medio tiempo, y aquel que recibe un salario por debajo del mínimo legal. Sobre esta base, se ha estimado que el desempleo y el subempleo afectan a un 35 a 44% de la fuerza de trabajo de todo el país.¹⁹

Además del problema del empleo, México se ha caracterizado por una distribución del ingreso muy desigual. El cuadro 4 muestra que en 1963, el 20% más pobre de la población recibió solamente el 3.5% del ingreso nacional, mientras que el 20% más rico recibió el 59% del ingreso. Esta situación poco mejoró durante los años siguientes; fue hasta la administración de Echeverría que se obtuvieron algunos avances en favor de las clases medias. El de la distribución del ingreso, así como los de la producción agrícola y del empleo, son problemas que Chenery había discutido en relación a las dificultades encontradas por aquellos países que siguen una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Una última área de interés se relaciona con el sector externo de la economía. El crecimiento sostenido de las exportaciones a que se ha hecho mención fue insuficiente para compensar el crecimiento de las importaciones. Las importaciones crecieron dos veces más rápido que las exportaciones durante los años sesenta (un promedio de crecimiento del 7% anual en términos reales). Como resultado de la sustitución de importaciones, los bienes de consumo pasaron de representar el 16% del total de importa-

¹⁸ Esta es igual a la tasa de crecimiento de la población en México.

¹⁹ Estimado por Saúl Trejo Reyes, "La política laboral", en *Opciones...* Gerardo Bueno, compilador, p. 150. Dos buenos trabajos sobre el problema del desempleo son los de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Proyecto. Plan nacional de empleo, 1980-1982*, México, 1979; y la Secretaría de Programación y Presupuesto, *La población de México, su ocupación y sus niveles de bienestar*, México, 1979.

Cuadro 4

La distribución del ingreso en México, 1963-1977

Grupos de ingreso	Porcentaje del ingreso recibido		
	1963	1968	1977
1-2 (20% más bajo)	3.5	3.4	3.3
3-5	11.7	12.2	13.4
6-8	25.9	26.1	28.2
9-10 (20% más alto)	58.9	58.3	55.1

FUENTES: World Bank, *Income Distribution and Poverty in México*. Washington, D.C., Staff Working Paper 395, junio 1980, p.13; y Secretaría de Programación y Presupuesto, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de las familias*, México, 1979.

Debido a que las metodologías empleadas en las distintas encuestas son diferentes, las cifras aquí presentadas no son estrictamente comparables. Sin embargo, los datos son útiles porque el objetivo de este tipo de encuestas es presentar un panorama general de las tendencias de la distribución del ingreso a través del tiempo.

ciones en 1950, a sólo el 7% en 1970 (cuadro 2). Sin embargo, México no apoyó lo suficiente la producción de bienes de capital para los cuales había una demanda siempre creciente. Paradójicamente, hasta el principio de los años setenta el gobierno otorgó un nivel de protección muy bajo a esta industria fundamental.²⁰ Las empresas públicas y el sector privado casi no pagaban impuestos por la importación de este tipo de bienes, mientras que en 1970 los bienes de capital todavía representan el 40% del total de importaciones. Y por el lado de las exportaciones, mantener una tasa de cambio estable y por ello una tasa sobrevaluada (12.50 pesos por un dólar desde 1954), inhibía a las exportaciones, que no crecieron al ritmo adecuado para cubrir las necesidades de divisas de México. Como resultado del deterioro gradual de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la relación entre el balance de la cuenta corriente y el producto interno bruto cambió de un saldo positivo de 1.3% en 1950, a un déficit de 2.8% en 1970 (cuadro 2). Y para cubrir sus déficit en esta área, México recurrió al mecanismo de pedir prestado en el exterior.

²⁰ World Bank, *Mexico. Manufacturing Sector: Situation, Prospects, and Policy*. Washington, D.C., marzo de 1979.

En resumen, al principio de los años setenta la estrategia de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones que había sido la base del gran crecimiento económico de México, estaba llegando a sus límites. Aparte del problema crítico de los déficit del sector público, existían graves problemas como la caída de la producción agrícola, el problema del empleo, el de la distribución del ingreso y el del sector externo de la economía. Al mismo tiempo, México se había estremecido por las huelgas y la violencia de 1968, en que muchos miembros de la comunidad universitaria demandaron mejores condiciones de vida y mayores libertades políticas. Había además una creciente inquietud en el campo, así como actividades guerrilleras en varios lugares del país.²¹

Cuando el presidente Echeverría tomó el poder, habló de apoyar un "desarrollo compartido" y proclamó que llevaría a la práctica una reforma política que abriría oportunidades de participación a grupos disidentes. Sin embargo, al término de su administración el país atravesaba por una crisis económica y una crisis política más profunda de lo que nadie hubiera imaginado. En el siguiente apartado se discutirá la evolución de la economía y los eventos que culminaron en la devaluación del peso en 1976, así como la crisis de legitimidad del gobierno frente a grupos económicos poderosos.

Echeverría y la crisis del modelo de sustitución de importaciones

La mayor parte de los académicos que han analizado el comportamiento de la economía mexicana al principio de los setenta, están de acuerdo en dos puntos fundamentales. En primer lugar, Echeverría se enfrentó a varios problemas estructurales que tenían que afectar el crecimiento en un momento determinado. Y en segundo lugar, la estrategia de Echeverría para enfrentarse a dichos problemas aceleró el deterioro de la economía, lo que potencialmente hubiera podido convertirse en una amenaza a la es-

²¹ Estos eventos son analizados por Evelyn P. Stevens, "Mexico's PRI: The Institutionalization of Corporatism?", en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, James Malloy, compilador, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977, pp. 227-258; y Rosa Elena Montes de Oca, "The State and the Peasants" en *Authoritarianism in Mexico*, José Luis Reyna y Richard S. Weinert, compiladores, Institute for the Study of Human Issues Philadelphia, 1977, pp. 47-66.

tabilidad política en México.²² El análisis de los datos incluidos en los cuadros 1, 2 y 3, fundamenta estas conclusiones. En especial, parece que debido a que no se llevaron a la práctica reformas económicas sustanciales, era de esperarse que ocurriera en un momento u otro una crisis de las finanzas públicas.

En 1971, México experimentó una contracción económica: el crecimiento del producto interno bruto fue de 3.4%, el más bajo en más de una década.²³ El gobierno redujo sus gastos para controlar su déficit creciente, que había alcanzado 1.9% del PIB en 1970 (cuadro 5), y las inversiones privadas habían disminuido en 2.7%. Esto era incongruente con los objetivos centrales de la política económica de Echeverría, que eran de crecimiento económico acelerado y de redistribución del ingreso. Lawrence Whitehead ha argumentado que Echeverría estaba motivado fundamentalmente por lo que él percibía como "preocupaciones políticas urgentes". En particular, Echeverría quería fortalecer la legitimidad del régimen que había sido debilitada por los eventos de 1968 y estaba preparado "a aceptar cierta pérdida de equilibrio económico en el corto plazo como una consecuencia lamentable".²⁴

Al comienzo de 1972, Echeverría recurrió al gasto público como una herramienta para reanimar la economía y el crecimiento del PIB nuevamente llegó a un promedio de 6% los siguientes tres años.²⁵ El cuadro 1 muestra un crecimiento impresionante del sector gubernamental del orden del 27% durante el régimen de Echeverría. Esta situación coincidió con una disminución en la tasa de ahorro del sector público (3.1% del PIB durante 1972-

²² Clark W. Reynolds, "Why Mexico's Stabilizing Development Was Actually Destabilizing: With Some Implications for the Future", en *Recent Developments in Mexico and Their Economic Implications for the United States*, Hearings before the Subcommittee on Inter-American Economic Relationships of the Joint Economic Committee, Washington, D.C., enero de 1977, pp. 43-60; Lawrence Whitehead, "La política económica del sexenio de Echeverría: ¿qué salió mal y por qué?", *Foro Internacional* (1980), 20, 3 pp. 484-513; Leopoldo Solís, *Alternativas para el desarrollo*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1980, especialmente, pp. 99-104.

²³ Banco de México, *Producto Interno Bruto y Gasto. Cuadernos 1970-1978*, México, 1979, p. 38.

²⁴ Lawrence Whitehead, *Mexico from Bust to Boom: A Political Evaluation of the 1976-1979 Stabilization Program*, The Woodrow Wilson International Center of Scholars (Latin American Program, 44), Washington, D.C., 1979, p. 7.

²⁵ Banco de México, *op. cit.*, p. 38.

1976), que junto con un gran aumento en las inversiones dieron lugar a un déficit del sector público de 5.7% del PIB (cuadro 3). Para financiar dichos déficit, el gobierno solicitó aún más fondos de los bancos privados. Esto frustró a la comunidad de negocios, así como el hecho de que el gobierno imprimiera más y más dinero, lo que provocó una inflación de más del 10% a partir de 1972. La inflación fue de 14% en promedio durante la administración de Echeverría, lo que se comparaba con el promedio del 3% de los años sesenta (cuadro 1). Finalmente, los crecientes déficit del sector público, así como la necesidad de un mayor número de divisas, forzaron al gobierno a buscar créditos en el exterior: la deuda externa del sector público creció de 4 mil millones de dólares en 1970, a 14 mil millones en 1975 y a más de 19 mil millones de dólares en 1976 (cuadro 2).

La creciente demanda por parte del sector público de recursos financieros fue un factor fundamental que explica el que la comunidad de negocios haya adoptado una actitud desafiante frente al régimen. Pero también es cierto que el estilo personal de Echeverría explica la falta de popularidad del presidente entre varios grupos sociales.²⁶ Carlos Arriola, experto en las relaciones del régimen con la comunidad de negocios, ha analizado los principales desacuerdos que contribuyeron a un ambiente político tenso y finalmente a una crisis de legitimidad.²⁷ Arriola argumenta que toda vez que el gobierno ha tratado de consolidar su papel director en la economía, ampliar sus bases de apoyo social y político a través de políticas redistributivas, así como redefinir el carácter de la política exterior del país, ha tenido lugar una confrontación con la comunidad de negocios. Esto ocurrió con los presidentes Cárdenas y López Mateos y más recientemente con Echeverría.

Los principales conflictos durante Cárdenas (1934 a 1940) incluyeron la nacionalización del petróleo y de los ferrocarriles, el sistema de educación socialista, la incorporación de los campesinos y los trabajadores al partido del gobierno, así como el apoyo que México otorgó al gobierno republicano español. Bajo López

²⁶ Don Daniel Cosío Villegas analizó varios aspectos de la personalidad y del estilo de gobernar del presidente Luis Echeverría, *El estilo personal de gobernar*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1974.

²⁷ Carlos Arriola, "Los grupos empresariales frente al Estado", *Foro Internacional*, (1976), vol. 16, núm. 4, pp. 449-495; y *Las organizaciones empresariales y el Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Mateos (1958 a 1964), la nacionalización de la industria eléctrica, una reforma de impuestos y el apoyo otorgado a la Cuba de Fidel Castro fueron algunos de los puntos de tensión más importantes.

La creciente irritación con el gobierno de Echeverría estuvo caracterizada por algunos eventos poco comunes. Por ejemplo, mientras se encontraba en su campaña por la presidencia se presentaba a Echeverría como "la alternativa al fascismo". Mucha gente consideraba esta frase una exageración, puesto que no existían indicadores serios de que el fascismo fuera una fuerza política capaz de tomar el poder en México. Otros veían a Echeverría con sospecha, en especial su compromiso de abrir el sistema político a la participación de grupos independientes. Después de todo, él había sido el ministro a cargo de la seguridad interna del Estado (Gobernación) durante los eventos de 1968, que culminaron en Tlatelolco con muchos muertos y heridos.

Además, cuando Echeverría decidió en 1972 incrementar el gasto público con el objeto de estimular la economía, se había hablado mucho de realizar una reforma de impuestos global para financiar este esfuerzo. Esa reforma nunca se llevó a cabo. Lawrence Whitehead ha argumentado que Echeverría no llevó a la práctica esta reforma debido a que su objetivo principal era fortalecer la legitimidad política del régimen y a que tenía la opción de recurrir al crédito que goza México en el exterior con el objeto de financiar sus programas.²⁸ Roger Hansen sostiene que el régimen probablemente no tuvo la opción de llevar a la práctica la reforma; la comunidad de negocios se había hecho más fuerte a través de los años y era capaz de ejercer un poder de veto sobre ciertas decisiones gubernamentales.²⁹ Esta interpretación no contesta la pregunta de por qué se propuso la reforma de impuestos en primer lugar — como Hansen mismo señala —. No hay manera de saber qué es lo que hizo que Echeverría decidiera cambiar su decisión de efectuar una reforma de impuestos en 1972. Lo que es cierto es que éste fue uno de los temas que contribuyeron al deterioro de la relaciones entre el régimen y la comunidad de negocios.

Otras tensiones resultaron del apoyo que otorgó Echeverría a

²⁸ Lawrence Whitehead, *op. cit.*, p. 5.

²⁹ Roger Hansen, "The Evolution of U.S.-Mexican Relations: A Sociopolitical Perspective", en *United States Relations with Mexico. Context and Content*, Richard D. Erb y Stanley R. Ross, compiladores, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1981 p. 43.

los sindicatos para obtener varios aumentos salariales, los cuales tenían como objetivo compensar a los trabajadores su pérdida de poder de compra debido a la creciente inflación. Tampoco le gustaba a la comunidad de negocios la retórica utilizada por el Presidente en su política exterior. De manera más importante, el cuadro 4 señala que durante el régimen de Echeverría hubo cierta redistribución del ingreso a favor de sectores medios de la población. La mayor parte de las organizaciones empresariales fundaron el Consejo Coordinador Empresarial en 1975 con el objeto de presentar sus puntos de vista al gobierno. En especial, hicieron al presidente una serie de demandas para restringir la expansión del sector público en la economía. Por ejemplo, los empresarios querían comprar algunas empresas públicas, así como cambiar la ley de 1973 que restringía a 49% la parte que empresarios extranjeros podrían controlar de cualquier negocio dentro de México.³⁰ En resumen, el régimen y la comunidad de negocios sostenían posiciones muy diversas en relación a varias cuestiones clave, lo cual era frecuente en la política mexicana; no así la discusión pública de sus desacuerdos, una situación que empeoró durante el último año de la administración de Echeverría. Fue en ese momento en que el caos económico forzó al gobierno a devaluar el peso y a buscar asistencia financiera de los Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional.

La devaluación y el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional

Los problemas económicos y políticos a que se enfrentaba la administración continuaron agravándose a lo largo del año y al final del verano la situación se había vuelto insostenible: el 31 de agosto de 1976 el gobierno anunció su decisión de devaluar el peso. Anteriormente había habido otras devaluaciones, notablemente en 1938, en 1948 y la última en 1954 que había establecido la tasa de cambio a 12.50 pesos por un dólar. El secretario de Hacienda y el director del Banco de México dieron a conocer una serie de políticas que, de ejecutarse, representarían un cambio significativo del modelo tradicional de crecimiento económico de México.³¹

³⁰ Ver su "Declaración de principios" y "Declaración sobre los grandes problemas nacionales", en Arriola (1976), *op. cit.*, pp. 486-495.

³¹ "Documentos. México, La flotación del peso" en *El Trimestre Económico* (1977), vol. 44, núm. 1, p. 237-256.

Las medidas fiscales incluían acabar con los CEDIS ó certificados de devolución de impuestos a las exportaciones y mandar una ley al Congreso para establecer un impuesto a las ganancias obtenidas como resultado de la devaluación. Ambas medidas buscaban aumentar los ingresos gubernamentales. Por el lado del gasto público éste sería controlado de tal manera que se redujera el déficit del sector público, el cual había alcanzado la cifra más alta de la historia de 9.6% del PIB en 1976 (cuadro 5). Las medidas de política monetaria incluían un aumento en las tasas de interés para lograr el incremento del ahorro doméstico, así como controlar el crecimiento de la masa monetaria. Por último, las licencias a las importaciones y las tarifas serían reducidas de manera selectiva con el objeto de evitar un crecimiento mayor en la inflación.

Después de anunciar estas medidas, la administración buscó el apoyo financiero del gobierno de los Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional. En el primer caso, México recurrió a algunos acuerdos antiguos con el Departamento del Tesoro (1941) y con la Reserva Federal (1967), por 600 millones de dólares y 300 millones de dólares respectivamente.³² En relación al Fondo Monetario Internacional, México firmó un acuerdo que incluía varias metas cuantitativas para ajustar los desequilibrios en la economía — objetivos que debían cumplirse durante los tres años siguientes.

¿Bajo qué términos firmó México un acuerdo para obtener el apoyo del Fondo Monetario? Hay dos aspectos en la mayoría de los acuerdos firmados entre el Fondo Monetario y uno de sus miembros.³³ Uno se refiere al *financiamiento* del desequilibrio de la balanza de pagos y el otro es un *programa de ajuste* cuyo objetivo es asegurar que la posición del sector externo sea saludable en el largo plazo. Ambas dimensiones están contenidas en el concepto de *condicionalidad*. Este término ha sido definido como “la serie de políticas que gobierna el uso de recursos del Fondo Monetario por miembros que buscan financiar sus necesidades de balan-

³² Ver Sidney Weintraub, “Case Study of Economic Stabilization: Mexico”, en *Economic Stabilization in Developing Countries*, William R. Cline y Sidney Weintraub, compiladores, Brookings Institution, 1981, Washington, D.C., pp. 285-286.

³³ Joseph Gold, *Conditionality*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1979; Manuel Guitián, “Fund Conditionality and the International Adjustment Process: The Early Period, 1950-1970”, *Finance and Development* (1980) vol. 17, núm. 4, pp. 23-27; “The Changing Environment of the 1970’s” (1981), vol. 18, núm. 1, pp. 8-11; y “A look into the 1980’s” (1981) vol. 18, núm. 2, pp. 14-17.

za de pagos.³⁴ Dependiendo de la cantidad de recursos solicitados, los miembros pueden retirar fondos de varias facilidades financieras. Con excepción de los tramos del oro y del primer crédito, las demás facilidades requieren que los miembros cumplan con una serie de requisitos expresados en términos cuantitativos. El actor interesado inicia el proceso mandando una "carta de intención" a las autoridades del Fondo Monetario, en donde explica los problemas a que se enfrenta así como las políticas que pondrá en práctica para controlar la situación. Las políticas de ajuste acordadas son un procedimiento normal de operación, éstas son elaboradas por una "Misión del Fondo Monetario Internacional" o por un equipo de expertos en consulta con las autoridades locales. Cualquier miembro puede entonces retirar recursos financieros periódicamente, una vez que ha probado estar cumpliendo con los términos del acuerdo.

El 13 de septiembre de 1976, el secretario de Hacienda de México mandó una "carta de intención" al presidente del Fondo Monetario Internacional. El secretario explicó en su carta las dificultades de la balanza de pagos y sus causas y propuso algunas medidas para superarlas. Resalta de su carta el énfasis puesto en factores internacionales para explicar los desequilibrios interno y externo de la economía mexicana. Contrasta con la carta del secretario un memorándum interno escrito por el secretariado del FMI con fecha 22 de septiembre de 1976, el cual le da un peso mucho menor al papel de los factores internacionales para explicar los problemas de México.³⁵ Mientras las discusiones y las negociaciones continuaban, la tasa de cambio del peso siguió disminuyendo de cerca de 19.70 pesos al principio de septiembre, a 26.50 por un dólar el 26 de octubre. Al día siguiente, el FMI aprobó fondos para México que sumaban un total de 837 millones de DEGS (derechos especiales de giro, que en ese momento equivalían a 965 millones de dólares). La mayor parte de estos fondos provenían de la facilidad ampliada establecida en 1974. Esta facilidad, que había sido utilizada solamente una vez antes que la utilizara México, permite a los miembros del FMI obtener hasta un

³⁴ Manuel Guitián, *op. cit.*, p. 24.

³⁵ Estos documentos generalmente no están a disposición del público, pero en este caso se filtraron a la prensa mexicana: *El Herald*, 21 de noviembre de 1977. Deseo agradecer a Lawrence Whitehead el haberme facilitado copias de estos documentos durante su visita al Woodrow Wilson International Center for Scholars, de la Smithsonian Institution en Washington, D.C.

140% de su cuota.³⁶ Otros fondos provenían del primer tramo de crédito y de la facilidad compensatoria.³⁷ El propósito de esta última es ayudar a aquellos países que han sido afectados por una disminución temporal de sus ingresos por exportaciones debida a la inestabilidad de mercados de productos. Se espera que estos países cooperen con el FMI para tratar de estabilizar la situación.

Además de las medidas de estabilización anunciadas por las autoridades financieras el 31 de agosto de 1976, México acordó varias metas cuantitativas como requisito para poder utilizar estos fondos. Aquellas metas cuantitativas que son del dominio público se presentan en el cuadro 5. Las primeras tres columnas del cuadro incluyen como punto de referencia cifras sobre la evolución de la economía mexicana de 1970 a 1976. También se presentan proyecciones anuales para el periodo 1977 a 1979, las cuales serán comparadas en el capítulo 3 con un cuadro donde se informa de los resultados ocurridos. El programa llamaba a hacer un esfuerzo de inversión importante con el objeto de promover el crecimiento económico y el empleo. En 1979, se esperaba que el crecimiento ya habría regresado a su promedio histórico de cerca de 7%. Los coeficientes proyectados de la formación de capital con respecto al PIB para el periodo de tres años (para alcanzar el 28% en 1979), no tenían precedente. El sector privado fue llamado a jugar un papel fundamental en este proceso, con el objeto de revertir la tendencia reciente de expansión del sector público en la economía. De esta manera, se esperaba que al finalizar el programa el sector privado habría incrementado su participación en el total de la formación de capital de un poco menos de la mitad a más de dos terceras partes.

El programa también incluía medidas con el objeto de reducir la expansión de la burocracia estatal, los gastos corrientes del gobierno y el déficit del sector público. Para obtener estos resultados se esperaba que el gobierno incrementaría su tasa de ahorros en forma sustancial de 0.5% en 1977, a 5.5% del PIB en 1979. También se esperaba que una intervención más limitada del sector

³⁶ La cuota de México en esa época era de 370 millones de DEG por lo cual tenía derecho a pedir prestados hasta 518 millones de DEG en el marco de la facilidad ampliada. Ver International Monetary Fund, *Annual Report*, Washington, D.C., 1980, p. 116.

³⁷ México solicitó recursos de estas facilidades por un total equivalente al 36 y al 50% de su cuota respectivamente. Previamente, México había retirado el 25% de su cuota a cuenta del tramo oro: este es un procedimiento automático que no requiere de la aprobación del FMI, *El Herald*, 21 de noviembre de 1977.

público en la economía ayudaría a terminar con el problema de excesiva competencia con el sector privado, tanto por créditos internos como por divisas disponibles. México también estuvo de acuerdo en limitar el crecimiento neto de la deuda externa del sector público a 3 mil millones de dólares cada año durante la duración del acuerdo. Finalmente, la relación entre el déficit de la cuenta corriente y el PIB (2.3% en 1976) se esperaba que se convertiría en un superávit de 0.6% en 1979.

El acuerdo de estabilización firmado con el FMI no fue recibido favorablemente por varios sectores de la sociedad mexicana. Algunos señalan que existe un récord que deja mucho que desear en relación a los acuerdos de estabilización firmados por el FMI y otros países latinoamericanos.³⁸ Por ejemplo, se ha encontrado que ya que los desequilibrios del sector externo resultan del excesivo gasto del sector público, en muchas ocasiones un programa de ajuste limitará las posibilidades de crecimiento económico y del empleo, al menos en el corto plazo y que los efectos inflacionarios de la devaluación, así como las políticas restrictivas fiscales, monetaria y de salarios que vienen asociadas con ella, generalmente afectan a los pequeños empresarios y a las clases trabajadoras más que a nadie. Las grandes organizaciones empresariales también continuaron criticando las políticas gubernamentales. Se difundieron toda clase de rumores que pretendían desacreditar al régimen y al presidente.³⁹ Como resultado de todo esto, mucha gente retiró sus ahorros temiendo que el gobierno expropiara los bancos comerciales y que congelara los depósitos que ahí se encontraban. Otras personas almacenaron comida y otros bienes, preparándose para la violencia prolongada que seguiría a "un golpe de estado *contra* Echeverría", o "un golpe *por* Echeverría", que supuestamente tendría lugar el 20 de noviembre de 1976. Por supuesto, ya se ha mencionado que algunos actores importantes ofrecían su apoyo al régimen y por tanto no

³⁸ Rosemary Thorp y Lawrence Whitehead, compiladores, *Inflation and Stabilization in Latin America*, Holmes and Meier Pub. Inc., Nueva York, 1979; y Robert Frenkel y Guillermo O'Donnell, "The Stabilization Programs of the International Monetary Fund and their Internal Impacts," en *Capitalism and the State in U.S. - Latin American Relations*, Richard Fagen, compilador. Stanford University Press, Stanford, 1979, pp. 171-216.

³⁹ Estas líneas están basadas en el excelente análisis de estos hechos elaborado por Soledad Loaeza, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre 1976," *Foro Internacional* (1977), vol. 27, núm. 4, pp. 557-586.

existía una crisis general de legitimidad. Los obreros organizados apoyaban la política laboral de Echeverría, mientras que sectores de la izquierda y de los intelectuales veían con agrado su política exterior.

Los momentos más graves de la crisis tuvieron lugar unos cuantos días antes de la sucesión presidencial. El programa de distribución de tierras de Echeverría no había sido particularmente distinto de aquél de sus predecesores. Pero repentinamente Echeverría expropió 100 mil hectáreas en el estado de Sonora. Muchos empresarios y comerciantes de Puebla, Nuevo León, Sinaloa y de otros estados cerraron sus negocios en solidaridad con los propietarios de tierra, al mismo tiempo que la salida de capitales de México continuaba. El 22 de noviembre, el Banco de México restringió las operaciones de cambio de divisas a casas de cambio solamente. Esto quería decir que los bancos comerciales y el Banco de México no estarían comerciando con divisas. El 28 de noviembre, la tasa de cambio llegó a su punto más bajo al cambiarse 28.48 pesos por un dólar.

Está por demás decir que la economía sufrió de varias maneras como resultado de la crisis de legitimidad existente. En 1976, el crecimiento económico logrado de 2.1% representó la tasa más baja desde el año de 1953. Añadiendo a la lista de datos establecida, la inflación medida por el índice nacional de precios al consumidor llegó al 27% al finalizar el año. La relación del déficit del sector público con el PIB fue de 9.6%. El déficit de la cuenta corriente superó los 3 mil millones de dólares. Para financiar estos déficit, el incremento neto de la deuda externa del sector público en tan sólo ese año fue de 5.2 mil millones de dólares.⁴⁰

Este fue sin duda un episodio dramático en la historia de México. La nación entera esperaba con gran interés la transferencia de poder del presidente Luis Echeverría a su sucesor José López Portillo, durante las tradicionales ceremonias del 1o. de diciembre. Y no fue menos dramática la calma que reemplazó a la tormenta. Tan pronto como López Portillo se convirtió en el presidente de México, la vida pareció regresar a su curso normal. Sin embargo, aun cuando México pudo librarse de una personalidad que provocaba muchas controversias gracias al grado de desarrollo de sus instituciones políticas, esto no quiere decir que también haya podido librarse de sus problemas económicos y sociales estructura-

⁴⁰ Banco de México. *Informe Anual*, 1976.

les. Cualquier acción para corregir estos problemas tendría que venir del nuevo gobierno.

La nueva administración: ¿el fin del financiamiento deficitario?

Por muchos años los déficit permitieron al gobierno obtener varios de sus objetivos. Por ejemplo, el gobierno utilizó el crédito para apoyar las altas tasas de crecimiento, para construir infraestructura y para proveer de servicios y beneficios sociales a las clases trabajadoras organizadas y controladas por el partido oficial, PRI. En resumen, mientras que fue posible conseguir créditos, éstos contribuyeron de manera muy importante a fortalecer el régimen y la estabilidad del sistema político. ¿Por qué López Portillo no podía usar la misma estrategia? En principio, el obstáculo más importante era el acuerdo firmado con el FMI. Es cierto que de la deuda externa de México —22 mil millones de dólares en 1976— el 70% se tenía con bancos comerciales internacionales sobre los cuales el FMI no tiene autoridad para exigir que se cumplan sus políticas.⁴¹ Sin embargo, estos bancos generalmente consideran muy importante la opinión del FMI antes de decidirse a continuar prestando dinero a un país que está atravesando por dificultades de balanza de pagos. Por lo tanto, es muy probable que los bancos hubieran dado a México nuevos créditos solamente después de que el país realizara esfuerzos mínimos encaminados a corregir los desequilibrios interno y externo de su economía. Sin embargo, la ejecución de una reforma de impuestos global, la disminución gradual de los subsidios otorgados por el sector público, el terminar paulatinamente con el proteccionismo y otras medidas que equivalían a cambiar el modelo tradicional de crecimiento económico, representaban un viejo y difícil dilema para el régimen: desde la perspectiva gubernamental, estas medidas habrían perturbado a la comunidad de negocios, provocando la caída de las inversiones por la falta de confianza en la economía mexicana. Algunos pequeños empresarios y trabajadores también se opondrían a estas medidas. Si éstas pudieran ser impuestas sobre una base justa en todos los elementos de la sociedad, quizá serían más aceptables. Sin embargo, pocos países han intentado llevar esto a la práctica.

⁴¹ Banco de México, *The Mexican Economy in 1977* (sin número de página).

Puesto que el gobierno parecía no estar preparado para enfrentar las consecuencias económicas y políticas de terminar con su estrategia tradicional de financiamiento deficitario, buscó alternativas. El 13 de diciembre, López Portillo ratificó diez cartas de intención negociadas con el sector privado hacia el final de la administración del presidente Luis Echeverría. Más de 140 empresas privadas actuarían junto con el gobierno en programas de inversión por un total de 100 mil millones de pesos y se esperaba que se crearían en el proceso 300 mil empleos. Así nació "La Alianza para la Producción", cuyo objetivo era el mejoramiento de la capacidad productiva de la nación en las áreas de agricultura, energía, petroquímicos, acero y bienes de capital.

López Portillo sostuvo pláticas con algunos terratenientes cuyas propiedades fueron afectadas por Echeverría, e incluso un juez declaró ilegal la expropiación de algunas tierras. Algunas propiedades fueron devueltas y en otros casos el gobierno pagó una compensación bastante generosa.⁴² No es de sorprender que la salida de capitales se haya detenido y el 20 de diciembre el Banco de México y los bancos comerciales reanudaron sus operaciones con divisas. *Pero el cambio más significativo de política fue anunciado el 23 de diciembre de 1976: sobre la base de las nuevas estimaciones de reservas probadas de hidrocarburos (que aumentaron a 11 mil millones de barriles de petróleo crudo y gas equivalente), se esperaba que México se convertiría en una nación exportadora de petróleo relativamente importante.*

Echeverría había sentado las bases que hicieron posible este cambio fundamental en la política petrolera. Durante su mandato, el 17% del total de la inversión pública se destinó a desarrollar la industria petrolera. En 1974, México comenzó a exportar petróleo por primera vez en seis años. Sin embargo, Echeverría se había rehusado a utilizar el petróleo como herramienta principal de su política económica. En su último Informe, el 10. de septiembre de 1976, Echeverría señaló: "la explotación exhaustiva e irresponsable de nuestra riqueza petrolera, que es tan esencial pa-

⁴² David Mares ha analizado las raíces históricas de la lucha de los campesinos por la tierra en Sonora y en Sinaloa, así como los conflictos de Echeverría con los terratenientes de esos estados durante 1975 y 1976. Ver *Agriculture and Dependent Development. Politics in an Evolving Enclave Economy*. Harvard University, Cambridge, Mass., 1982, tesis doctoral (especialmente el capítulo 6). Ver también el artículo de José Reveles, "Los cachorros de la revolución afectados, indemnizados y aún latifundistas," *Proceso*, 16 de noviembre de 1981, pp. 10-14.

ra mantener el desarrollo independiente de México, con el único propósito de obtener divisas, es peligrosa e injustificada".⁴³ Sin embargo, la nueva administración de López Portillo parecía estar determinada a probar lo contrario. En particular, *el cambio de la política petrolera tradicional ayudaría a restablecer el prestigio crediticio de México, permitiéndole al gobierno continuar endeudándose*. En el siguiente capítulo se analizarán las metas que supuestamente se lograrían con la ayuda de la nueva política petrolera, según consta en declaraciones de funcionarios y en documentos y planes del gobierno.

⁴³ Ver la edición en inglés de *Comercio Exterior* (1976), vol. 26, núm. 10, p. 372.

Capítulo 2

Definición de objetivos de las políticas petrolera y económica

Ante la amenaza de una crisis financiera al final de su mandato, Echeverría acordó con el Fondo Monetario Internacional poner en práctica ciertas políticas de estabilización económica. La ejecución de estas políticas hubiera requerido en algunos casos reformar sustancialmente el modelo tradicional de crecimiento económico de México. Cuando López Portillo ratificó el acuerdo firmado por Echeverría con el Fondo, parecía comprometerse a efectuar algunas de estas reformas económicas. Sin embargo, debido a que López Portillo decidió también cambiar la política petrolera tradicional de México, el nuevo presidente tenía de hecho dos opciones.

La primera opción era, en efecto, poner en práctica reformas económicas sustanciales, suavizando el proceso de ajuste con la ayuda recibida por los ingresos de exportación de petróleo. La segunda opción era utilizar dichos ingresos con el único objetivo de asegurar la continuación de la estrategia tradicional de crecimiento apoyada en el financiamiento deficitario, posponiendo una vez más reformas económicas necesarias. El hecho de que existiera esta segunda opción hizo menos probable que López Portillo pusiera en práctica la primera, especialmente debido a que el programa de desarrollo petrolero hacía más difícil legitimar políticamente la ejecución de reformas que implicaban en algunos casos altos costos económicos. Por lo tanto, si se observa qué es lo que el petróleo debería lograr de acuerdo a las declaraciones públicas de funcionarios, al programa de desarrollo de PEMEX a los planes de desarrollo del gobierno — como de hecho se hace en las dos primeras secciones de este capítulo — se llegaría a la conclusión de que López Portillo escogió la primera opción. Sin embargo, el análisis de los resultados de las políticas gubernamentales en el capítulo siguiente lleva a una conclusión determinante: mientras que López Portillo escogió formalmente seguir la

primera opción, los resultados obtenidos en la práctica demuestran que en realidad López Portillo escogió la segunda. El petróleo permitió que el gobierno continuara pidiendo prestado, al mismo tiempo que se pospusieron las reformas económicas que eran necesarias.

Aquí se analizan los principales objetivos del gobierno durante los tres primeros años de la administración (1977-1979). En relación a los objetivos de política económica, las metas cuantitativas incluidas en el programa de estabilización firmado con el Fondo así como las declaraciones públicas de funcionarios cobran especial relevancia. Los objetivos del gobierno pueden agruparse en cinco puntos principales:

- Restablecer altas tasas de crecimiento, tanto económico como del empleo.
- Promover las inversiones — con énfasis especial en el crecimiento de la inversión privada.
- Fortalecer las finanzas del sector público.
- Lograr el equilibrio del sector externo de la economía.
- Mejorar las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras.

Se analizan también los objetivos del programa de desarrollo petrolero. Cobra especial relevancia el hecho de que *el gobierno convirtió al petróleo, en forma gradual, en la piedra angular de su estrategia de crecimiento económico. Después de 1976, se esperaba que el petróleo jugaría el papel de fuente de financiamiento principal del crecimiento económico a través de la generación de ingresos por concepto de exportación.*

A partir de 1979, el gobierno realizó nuevos esfuerzos para definir sus objetivos en forma más clara y específica en los planes de desarrollo y de energía de la administración de López Portillo. Estos planes incluyen varios supuestos y metas cuantitativas sobre la base de los cuales se hará una evaluación posterior de los logros obtenidos por la administración de López Portillo. Dichas metas cuantitativas corresponden también a los cinco puntos principales u objetivos gubernamentales definidos en párrafos anteriores, puntos que fueron establecidos originalmente en 1976.

El desarrollo petrolero y la economía

Los objetivos de política económica del gobierno son más difíciles de identificar que sus objetivos de política petrolera. En esta sección se presentan de la manera más clara posible las ligas establecidas por las autoridades entre el desarrollo petrolero y la economía. Esto es el resultado de la consulta de documentos gubernamentales clave, de informes, de discursos y conferencias de prensa de funcionarios públicos. Las fuentes consultadas son aquéllas de mayor importancia en el proceso de toma de decisiones de política económica en México. En estas fuentes el gobierno define sus preferencias, afectando generalmente la perspectiva de los inversionistas privados.

Durante la administración de López Portillo, la toma de decisiones en el área de la política económica se iniciaba con la presentación al final de cada año de una Ley de Ingresos Públicos y de una Ley del Gasto Público por parte de las Secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto respectivamente. Estas leyes eran acompañadas por una evaluación del funcionamiento de la economía durante el año anterior, así como por sugerencias en el sentido de cuáles deberían ser las prioridades que orientaran la acción del gobierno durante el siguiente año fiscal. Posteriormente aparecía el informe anual del Banco de México, el cual ha sido considerado por muchos años como la fuente de información fundamental sobre el estado de la economía mexicana. El 18 de marzo, el director general de PEMEX informa a la nación sobre los logros de su institución y establece un número de metas para el año en curso. El director general del Banco de México, el secretario de Hacienda y el secretario de Programación y Presupuesto asistían como invitados a la convención anual de banqueros durante la primavera. Se esperaba que dieran información importante sobre la situación económica y sobre posibles cambios en la orientación de la política económica gubernamental. Por último, el presidente realizaba una evaluación de la economía y establecía políticas durante su informe de gobierno cada primero de septiembre.

Se analizarán a continuación los objetivos gubernamentales más relevantes que surgen del estudio de estas fuentes y en especial las ligas establecidas por las autoridades entre el desarrollo petrolero y la economía.

Objetivos de las políticas petrolera y económica

El análisis de los documentos oficiales disponibles sugiere que la preocupación central de la administración de López Portillo al tomar el poder el primero de diciembre de 1976, era enfrentar los problemas económicos de corto plazo. Esto es, en su discurso de toma de posesión, López Portillo puso énfasis especial en su compromiso de restablecer altas tasas de crecimiento económico, estabilizar las finanzas del sector público y controlar el desequilibrio en el sector externo de la economía.¹ La ratificación del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional llevada a cabo por López Portillo tres semanas más tarde fue de particular importancia a este respecto. Dicho acuerdo incluía varias metas cuantitativas de política económica analizadas en el capítulo I. Sería solamente unos meses más tarde que López Portillo y otros funcionarios comenzaron a definir qué era lo que se esperaba que aportaría el petróleo para la solución de algunos de los problemas económicos.

Durante los primeros meses de la administración existió una tendencia entre las autoridades a referirse al petróleo en público en forma no muy significativa. Por ejemplo, la discusión del tema del petróleo durante el discurso de toma de posesión de López Portillo estuvo caracterizada por generalidades: "garantizaremos la oferta de todo tipo de energía que sea necesaria. Tenemos suficientes hidrocarburos para apoyar el desarrollo industrial y otras metas nacionales."² En el mismo discurso López Portillo definió dos metas de política económica, el fortalecimiento de las finanzas públicas y del sector externo de la economía. Por ejemplo, López Portillo quería incrementar el nivel de ahorro del sector público de 0.5% del PIB en 1976, a 5.5% del PIB en 1979 (cuadro 5). Con este propósito el presidente anunció que se venderían petrobonos, monedas de plata y otro tipo de bonos. En relación al sector externo, el presidente puso énfasis en que, al contrario de sus predecesores, él seguiría una política de tipo de cambio realista. Se ha argumentado que la sobrevaluación del peso tuvo efectos negativos por muchos años en la balanza de pagos al favorecer las importaciones y hacer las exportaciones mexicanas menos atractivas. En este sentido, López Portillo declaró:

¹ "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión del Presidente de México . *Comercio Exterior* (1976) vol. 26, núm. 12, pp. 1459-1466.

² *Ibid.*, p. 1464.

El gobierno tomará todos aquellos pasos necesarios para combatir la idea de que mantener una tasa de cambio estable es una medida apropiada de nuestro desarrollo; le daremos su valor real y nada más.³

Miguel de la Madrid, que era en aquel entonces subsecretario de Hacienda, declaró ante la convención anual de banqueros al principio de 1977 lo siguiente:

Combatir la inflación, lograr altas tasas de crecimiento económico y restablecer el equilibrio del sector externo son las metas esenciales del programa económico de esta administración. . . . Los petrobonos serán emitidos con el propósito de darle la oportunidad a los inversionistas privados para participar en el financiamiento de los proyectos de inversión pública.

Quizá la excepción más importante la constituye el nuevo director general de PEMEX quien, previsiblemente, hizo esfuerzos especiales para resaltar la importancia del programa de desarrollo petrolero. Jorge Díaz Serrano llamó a su oficina a la prensa nacional en numerosas ocasiones. Parecía estar determinado a convencer a la opinión pública de las implicaciones del programa sexenal de desarrollo de PEMEX. Como resultado de su utilización de los medios de comunicación para dar publicidad a una serie de datos y proyecciones del todo impresionantes, Díaz Serrano logró gradualmente poner a PEMEX en el centro de la atención pública. En una conferencia de prensa en febrero de 1977, Díaz Serrano dio a conocer una proyección según la cual el crecimiento de las reservas probadas de hidrocarburos llegaría a la cifra de 60 mil millones de barriles de petróleo crudo y gas equivalente y que los ingresos por concepto de exportación de petróleo alcanzarían los 25 mil millones de dólares.⁴ Durante la conmemoración anual de la expropiación del petróleo en 1938, Díaz Serrano se refirió de manera enfática al papel que jugaría el petróleo en la estrategia económica de López Portillo:

³ "Toma de posesión. Mensaje al pueblo de México", *El Gobierno Mexicano*, diciembre de 1976, p. 18.

⁴ "XLIII Convención Nacional Bancaria. Discurso del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público", *Comercio Exterior* (1977) vol. 27, núm 3, p. 362.

⁵ Ver *Excelsior*, 22 de febrero de 1977.

Cuadro 5

El acuerdo de México con el FMI: algunas metas cuantitativas, 1977-1979

Variable	Unidad de medida	Proyecciones					
		1970	1971-1976	1976	1977	1978	1979
Producto interno bruto	%	6.9	5.0	2.1	5.0	6.0	7.0
Formación de capital	% del PIB	19.7	20.5	23.0	26.0	27.0	28.0
Sector público	"	6.9	8.1	8.7	—	—	8.0
Sector privado	"	12.8	12.4	14.3	15.0	17.0	18.0
Ingresos corrientes del sector público	"	19.7	23.1	26.3	—	—	28.8
Gastos corrientes del sector público	"	15.4	20.7	25.8	—	—	24.5
Ahorros del sector público	"	4.3	2.4	0.5	2.3	4.0	5.5
Déficit del sector público	"	1.4	6.3	9.6	6.0	4.0	2.5
Déficit en cuenta corriente	"	2.8	3.4	2.3	0.5	—	+ 0.6
Endeudamiento externo neto*	↓	0.4	2.6	5.2	3.0	3.0	3.0
Empleos en el sector público	%	—	8.0	—	2.0	—	—

FUENTES: para 1970-1976: Banco de México, *Producto Interno Bruto y Gasto, Cuadernos 1970-1978*, México, 1979 y Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuarto informe del C. Lic. José López Portillo. Anexo histórico estadístico*, México, septiembre de 1980. Las metas cuantitativas para el periodo 1977-1979 están tomadas del artículo de Angel E. Núñez G. y Miguel A. Novela V., "Características del crédito otorgado a México por el FMI", *Comercio Exterior* (1980) 30, 4, pp. 352-356; y del trabajo de E. V. K. Fitzgerald, "Stabilization Policy in Mexico: The Fiscal Deficit and Macroeconomic Equilibrium", en *Inflation and Stabilization in Latin America*, Rosemary Thorp y Lawrence Whitehead, compilados, Nueva York, Holmes and Meier, Pub. Inc., 1979, p. 51.

* Miles de millones de dólares anualmente.

El país tiene petróleo y PEMEX puede generar ingresos suficientes para solucionar los problemas económicos actuales. . . Lo que sería grave es que, teniendo la posibilidad de exportar, decidiéramos no hacerlo. Esto haría más difícil el logro de un desarrollo integral, cerrando el círculo vicioso en que se encuentra atrapada nuestra economía como resultado de la existencia de recursos financieros insuficientes.⁶

Díaz Serrano consideraba que la situación económica de México no requería reformas fundamentales, sino que simplemente existía una limitación de recursos financieros. En contraste con esta perspectiva, los funcionarios encargados de la política económica parecían estar más preocupados con la definición precisa de cómo llevaría México a la práctica nuevas medidas cuyo objetivo sería mejorar la situación económica, al mismo tiempo que se respetaran los acuerdos establecidos con el Fondo Monetario Internacional. Por ejemplo, el secretario de Hacienda Julio R. Moctezuma diría a los banqueros de la nación: "Una de nuestras metas centrales es controlar la inflación. . . otra es administrar nuestra deuda externa, de tal forma que podamos reducir su peso relativo para financiar el desarrollo nacional".⁷

Unos meses después, el nuevo secretario de Hacienda David Ibarra pondría énfasis nuevamente en la determinación del gobierno de depender cada vez menos del crédito exterior para financiar sus proyectos. Se ha argumentado que otra de las metas principales del gobierno era mantener el crecimiento anual neto de la deuda externa del sector público a un nivel de 3 mil millones de dólares (cuadro 5). Por lo tanto, cuando Ibarra presentó al Congreso el presupuesto anual del gobierno, se refirió al financiamiento externo en los términos siguientes:

En relación a la deuda externa, debemos proceder con cautela. . . Ciertamente podríamos depender en forma cada vez mayor de créditos del exterior, pero esto solamente causaría problemas de largo plazo.⁸

⁶ PEMEX *Informe del Director General de PEMEX*, 18 de Marzo de 1977, p. 19.

⁷ "XLIII Convención Nacional Bancaria. Discurso del secretario de Hacienda y Crédito Público", *Comercio Exterior* (1977) vol. 27, núm 3, pp. 357-358.

⁸ Luis de Cervantes, "No se transformará el fisco, ajuste al pacto con el FMI", *Excelsior*, 19 de noviembre de 1977.

Durante este periodo, López Portillo continuó con su actitud cautelosa. Posteriormente al reporte de Díaz Serrano (en julio de 1977), en relación al aumento de las reservas probadas de hidrocarburos, por un total de 3 mil millones de barriles de petróleo crudo y gas equivalente, el presidente declaró: "Somos afortunados por tener una economía diversificada que nos permitirá utilizar el petróleo como un aspecto de un plan general, en vez de convertir al petróleo en la piedra angular de los esfuerzos nacionales por el desarrollo".⁹

A partir de entonces, existe un cambio fundamental en el tono de las declaraciones públicas de funcionarios gubernamentales, que comenzaron a expresar de manera más abierta lo que se esperaba del programa de desarrollo petrolero. El mejor ejemplo de este cambio se encuentra en el primer informe de gobierno de López Portillo, el primero de septiembre de 1977. Después de realizar una evaluación de las políticas de estabilización económica con las que su gobierno se había comprometido inicialmente, López Portillo expresó en términos bastante fuertes la importancia que le concedía al petróleo:

El regreso a las reglas que habían sido ampliamente aceptadas en el pasado no puede ser la solución a los problemas actuales de México. . . De hecho, debido a sus contradicciones inherentes —incluyendo el tabú representado por la devaluación— el modelo de crecimiento tradicional ha llegado a su fin. . . El petróleo se está convirtiendo en una piedra angular de nuestra independencia económica, en una herramienta para corregir nuestras deficiencias en tanto que actuemos con moderación y habilidad. . . El programa petrolero favorecerá el crecimiento industrial y garantizará un grado de independencia económica como nunca hemos conocido en la historia de nuestra nación.¹⁰

El presidente y otros funcionarios también comenzaron a poner énfasis especial en el hecho de que el petróleo sería utilizado para mejorar el nivel de vida de las clases trabajadoras. Debido a que se ha argumentado que la ayuda a las clases trabajadoras

⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Política petrolera. Cuadernos de filosofía política*, 3, México, 1980, p. 24. Aquí se reporta la conferencia de prensa de López Portillo del 29 de junio de 1977.

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

constituía otra de las cinco metas fundamentales de la administración, esto querría decir que el petróleo también se convertiría en la piedra angular de la política social del régimen. López Portillo hizo una referencia bastante significativa a este problema durante su discurso al sindicato de trabajadores de Petróleos Mexicanos al comenzar el año de 1978:

He estado pensando, compañeros trabajadores, que ha llegado el tiempo para poner fin a la miseria que ha afectado a tantos mexicanos por tantos años; debemos de tener el talento y la voluntad para resolver de una vez por todas, a través de nuestro arduo trabajo, el problema de la miseria. Para dicho propósito, el petróleo es y debe ser el factor de apoyo más importante.¹¹

Al mismo tiempo, el secretario de Hacienda David Ibarra explicaba cómo planeaba la administración ayudar a las clases trabajadoras. Nuevamente, su posición refleja una estrategia tradicional más que innovadora para enfrentar dicho problema:

En relación a la política social, las mayores tasas de crecimiento económico logradas generarán nuevos empleos. Además, debido a que un objetivo fundamental de esta administración es la expansión de los servicios sociales básicos como una medida para lograr la redistribución de la riqueza, el gasto del sector público en el área social será una de nuestras prioridades fundamentales.¹²

En resumen, al pasar el tiempo, las autoridades pusieron énfasis, cada vez con un mayor grado de claridad, en la importancia del petróleo para obtener los cinco objetivos fundamentales del gobierno. Por ejemplo, la meta gubernamental de restablecer las tasas de crecimiento económico a su nivel histórico (de 5 a 6% anual), fue expresada en término muy claros y específicos. En contraste con esta situación, el gobierno se refirió en repetidas ocasiones a la necesidad de poner en práctica una reforma global de impuestos para lograr otro de sus objetivos fundamentales: el fortalecimiento de las finanzas públicas. Sin embargo, durante los tres primeros años de la administración se publicaron pocos

¹¹ *Ibid.*, p. 9.

¹² "La política económica para corto y mediano plazos", *Comercio Exterior* (1978) vol. 28, núm. 1, p. 101.

detalles relacionados con dicha reforma.¹³ Además, el gobierno no explicó en forma lo suficientemente clara los supuestos en los que se había basado para decidir que un nivel determinado de ingresos por concepto de exportación de petróleo, sería suficiente para lograr varios objetivos de sus políticas económica y social. En especial, el gobierno no había explicado por qué el incrementar la producción de petróleo crudo hasta 2.2 millones de barriles diarios en 1982 (la mitad de estos para la exportación) sería suficiente para lograr sus metas económicas. *Sería solamente durante la segunda mitad de la administración de López Portillo —en los planes de desarrollo y de energía del gobierno— que se establecieron relaciones de este tipo de manera más clara.* Antes de analizar profundamente este tema, se presentan a continuación los objetivos específicos del programa del desarrollo petrolero según fueron dados a conocer en diciembre de 1976.

El programa de expansión de PEMEX

En primer lugar, es necesario decir algunas palabras sobre las características fundamentales de la agencia estatal descentralizada Petróleos Mexicanos. Varias generaciones de mexicanos han visto con orgullo el control de los recursos petroleros por parte del Estado. El petróleo y el gas han sido considerados, entre otras cosas, como una reserva que aseguraría el bienestar de la nación durante varias generaciones. Esta percepción se vio reforzada a partir de 1973, cuando el petróleo pasó a ser el centro de la atención mundial. Fue precisamente al principio de los años setenta que PEMEX, luego de muchos años de estudio y de trabajos de exploración encaminados a terminar con las importaciones de petróleo, logró su primer descubrimiento importante de un campo petrolero. Por supuesto, cuando las compañías petroleras extranjeras fueron expropiadas en 1938 no era secreto para nadie que dejaban atrás una cantidad importante de petróleo. Y no sería exagerado argumentar que algunas de estas compañías esperaban regresar con el objeto de desarrollar estos depósitos petroleros al sur de la famosa Faja de Oro. Lo que pocos observadores del mercado petrolero mundial previeron fue que una compañía

¹³ "Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1979 (fragmentos)", *Comercio Exterior* (1979) vol. 29, núm. 1, especialmente pp. 99-101.

petrolera de un país en desarrollo alcanzaría el grado de éxito logrado por PEMEX.

En esa época, PEMEX enfrentó el reto con éxito al mantener la producción necesaria para el consumo interno de México. PEMEX también encontró mercados para sus exportaciones (Italia y Alemania) cuando México fue objeto de un boicot de petróleo y otros productos organizado por Estados Unidos y Europa para castigar al país por los eventos de 1938. Más tarde, el gobierno norteamericano cambió su posición y presionó a las compañías petroleras para que llegaran a un acuerdo con México, con el objeto de que este país ya no exportara petróleo crudo a los poderes del Eje.¹⁴

Durante las tres décadas siguientes, muchos consideraron que PEMEX era un fracaso porque, como dijera el petrolero norteamericano Paul Getty: "PEMEX es la única compañía petrolera que yo conozco que funciona con números rojos." Pero la evaluación del funcionamiento de PEMEX, que es una empresa pública, no puede juzgarse solamente de acuerdo a criterios típicos de una compañía petrolera privada orientada hacia el logro del mayor nivel de ganancias posibles. PEMEX ha logrado suplir al mercado interno con la mayor cantidad de productos que se han necesitado, casi todo el tiempo y a precios bajos. Además, PEMEX se ha convertido en una empresa compleja con algunas capacidades administrativas y tecnológicas propias.¹⁵ Hoy en día, PEMEX es una de las 77 empresas públicas descentralizadas controladas por el gobierno mexicano.¹⁶ PEMEX controla todos los aspectos relacionados con la industria petrolera, tales como la exploración, la perforación, la producción, la refinación, el transporte y la comercialización. PEMEX también provee todas las materias primas o "petroquímicos básicos" necesarios para esta industria. La participación del sector privado en la industria petrolera se limita a algunas concesiones para operar estaciones de servicio y al procesamiento de productos petroquímicos. En relación a este aspecto, se permite que compañías extranjeras controlen hasta el 40% del capital de

¹⁴ Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*. El Colegio de México, México, 1972.

¹⁵ La *Revista del Instituto Mexicano del Petróleo* es una buena fuente para mantenerse al día sobre estos aspectos.

¹⁶ También hay 450 empresas en las que el gobierno tiene un interés mayoritario, 54 con un interés minoritario y 199 fideicomisos. El sector público está compuesto de estas empresas, los gobiernos federal, estatal y local, así como el Departamento del Distrito Federal, de acuerdo al *Diario Oficial* del 15 de enero de 1981.

industrias en este sector, debido a que no existe la tecnología necesaria para producir algunos productos. El 60% restante de la industria "petroquímica secundaria" debe de ser propiedad y estar bajo el control de PEMEX o de empresas privadas mexicanas.¹⁷

El consejo directivo de PEMEX está presidido por el secretario de Patrimonio y Fomento Industrial (hoy secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal), quien es quizá el contrapeso más importante al poder ejercido por el director general, el cual tiene acceso directo al presidente de la República. Otros miembros de dicho consejo incluyen a cinco representantes del poder ejecutivo, y a cinco representantes del sindicato de trabajadores de PEMEX, para un total de once miembros del consejo.

Las relaciones entre el sindicato y la administración han sido cordiales pero difíciles. De acuerdo a un observador que participó en la administración de López Portillo, todo lo que el sindicato quiere es aumentar los beneficios económicos y sociales para sus miembros, aun cuando dicho sindicato goza de un nivel de salarios y beneficios superiores a los del promedio en el país.¹⁸ Ha sido posible controlar al sindicato debido a que la administración de PEMEX ha recibido un apoyo muy importante del presidente de la República en situaciones difíciles, y en ocasiones a través de la cooptación. Se ha informado que algunos miembros del sindicato invitan a sus familiares y amigos a ocupar puestos (el nepotismo ha privado por muchos años en PEMEX), que muchas plazas son puestas en venta y que algunos líderes han obtenido jugosos contratos de la administración a cambio de mantener el control de los miembros del sindicato. Quizá sería difícil encontrar un mayor grado de corrupción en otro sindicato del país.¹⁹

El objetivo fundamental de PEMEX hasta diciembre de 1976 consistía en abastecer de hidrocarburos a la nación, lo que representó siempre cerca del 90% de las necesidades totales de energía de México. Y con algunas excepciones, PEMEX obtuvo estos productos de los recursos propios del país. Además, los hidrocarburos

¹⁷ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial: "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos"* (6 de febrero de 1971), y "Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo en Materia de Petroquímica" (9 de febrero de 1971).

¹⁸ Isidro Sepúlveda, "PEMEX in a Dependent Society", en *U.S., Mexican Energy Relationships. Realities and Prospects*, Jerry R. Ladman, et. al., Lexington Books, Lexington, Mass. 1981, pp. 45-68.

¹⁹ George W. Grayson, *The Politics of Mexican Oil*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1980, especialmente pp. 81-102.

se han ofrecido a precios sustancialmente subsidiados como un incentivo gubernamental importante a la inversión privada. Esto quiere decir que, tradicionalmente, PEMEX ha hecho una contribución importante al proceso de crecimiento económico acelerado al ofrecer un producto necesario a precios bajos. Sin embargo, pocos habrían imaginado hace tan sólo una década que PEMEX sería llamado a convertirse en la piedra angular de la estrategia de desarrollo económico de México.

Los cuadros 6 y 7 incluyen varios aspectos del programa de desarrollo de PEMEX para los años 1977 a 1982. El presupuesto de PEMEX para dicho periodo fue de 40 mil millones de dólares (precios de 1977), un tercio de este total sería dedicado a las inversiones. *Sobre la base de sus nuevas reservas probadas de hidrocarburos de 11 mil millones de barriles de petróleo crudo y gas equivalente, PEMEX aumentaría su producción de petróleo crudo de 0.9 millones de barriles diarios (MBD) en 1976, a 2.25 MBD en 1982. Durante el mismo periodo, la producción de refinados se doblaría para alcanzar 1.67 MBD.* Esto quiere decir que además de las siete plantas de refinación ya existentes, se construirían nuevos centros en Salina Cruz, en Cadereyta y otros lugares. Y dado que se proyectaba un crecimiento anual del consumo interno de petróleo en el orden del 7 al 8%, podría exportarse un total de 1.1 MBD de petróleo crudo y refinados en 1982 (cuadro 6).

En el cuadro 7 se presentan las metas de producción y exportación de PEMEX para cada uno de los años de este periodo. En el capítulo 3 se confrontarán estas proyecciones con un cuadro que incluye los resultados del programa de desarrollo de PEMEX. En relación al gas natural, se esperaba que la producción se incrementaría de 2.1 miles de millones de pies cúbicos por día (MMPCD) en 1976, a 3.6 MMPCD en 1982. *Es importante notar que el programa original de desarrollo de PEMEX no incluía planes para exportar gas natural.* Díaz Serrano iría al Congreso mexicano en octubre de 1977 a hacer una nueva propuesta para exportar gas a los Estados Unidos. Este tema se discute más adelante en este trabajo. Finalmente, el incremento sustancial de la producción de materia prima para la industria petroquímica (de 6 a 18 millones de toneladas anuales) sería fundamentalmente el resultado de la construcción de 20 plantas nuevas en La Cangrejera. Los principales productos de estas plantas serían amoníaco, etileno y propileno, la mayor parte para la exportación.

Cuadro 6
El programa de expansión de PEMEX, 1977-1982

Presupuesto total: 900 mil millones de pesos = 40 mil millones de dólares (1977)		Inversión estimada: 310 mil millones de pesos	
Participación porcentual	Exploración	Producción*	Refinación* Petroquímicos* Transporte Otros Total
	8.0	46.0	15.0 17.0 13.0 1.0 100.0
	Explorar 1.2 millo- nes de km ² en tierra firme y en la plataforma conti- nental para au- mentar las reservas probadadas hasta 30 mil millones de barriles en 1982.	Producir 2.25 mbd de petróleo crudo y 3.6 mmpcd de gas natural en 1982. Perforar 1,324 po- zos de riesgo y 2,152 pozos de de- sarrollo.	Aumentar la capa- cidad de .865 a 1.67 mbd durante el periodo. Construir 55 plantas (para un total de 115) con una variedad de 44 productos.

Metas

Exportar 1.1 mbd de petróleo crudo y productos refinados en 1982.
Exportar hasta el 16% del total de productos refinados en 1982.
Usar el gas natural internamente.
Exportar el 26% del valor total de la producción durante el periodo (sobre todo exportar amoníaco y etileno).

FUENTES: "Programa de inversiones de PEMEX," *Mercado de Valores*, 17 de enero de 1977.

* mbd: millones de barriles diarios.
mmpcd: miles de millones de pies cúbicos diarios.
mta: millones de toneladas anuales.

Cuadro 7

Programa de producción y exportaciones de
petróleo crudo y productos refinados, 1977-1982
(miles de barriles diarios)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Producción	953	1,246	1,522	1,781	2,028	2,242
Exportaciones	153	336	568	770	960	1,105
Petróleo crudo	153	303	354	563	779	894
Productos refina- dos	—	33	214	207	181	211

FUENTE: Petróleos Mexicanos.

En resumen, en 1976 el gobierno esperaba que a través de la generación de ingresos por concepto de exportación, el petróleo sería muy útil para poner en práctica varias reformas económicas y sociales discutidas con anterioridad.

Posteriormente, las metas originales de producción y exportación de petróleo fueron modificadas. El propósito era hacer compatibles dichas metas con los ambiciosos objetivos de política económica que surgieron durante la segunda mitad de la administración de López Portillo. El 18 de marzo de 1978, Díaz Serrano anunció que las metas de producción y exportación petrolera de México para 1982 serían alcanzadas con dos años de anticipación.²⁰ Su proyección probó estar muy cercana de la realidad, como se demostrará en el capítulo 3: la producción y la exportación de petróleo en 1980 alcanzaron un promedio de 2.1 MBD y 0.9 MBD respectivamente. El 18 de marzo de 1980, el presidente López Portillo modificó nuevamente los planes originales de PEMEX.²¹ El Presidente hizo un llamado a la compañía petrolera para incrementar su producción de petróleo crudo hasta 2.75 MBD al final de su mandato y poner a disponibilidad 1.5 MBD para la exportación de petróleo crudo y productos derivados.

²⁰ PEMEX: *Report of the Director General*, 18 de marzo de 1978, p. 12.

²¹ Ver *Excelsior*, 19 de marzo de 1980.

Los planes de desarrollo del gobierno: redefinición de los objetivos de las políticas petrolera y económica

Aquí se analizan los supuestos y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979), del Plan Global de Desarrollo (1980) y del Programa de Energía (1980). En general, las metas cuantitativas incluidas en estos planes para el periodo 1979-1982 son más ambiciosas que aquellas acordadas con el Fondo Monetario Internacional para el periodo 1977-1979.

Aunque el fenómeno de la planeación no es nuevo en México,²² los planes más recientes constituyen quizá el esfuerzo gubernamental más importante a la fecha para definir sus objetivos y políticas de largo plazo. Cuando se publicó el Plan Nacional de Desarrollo Industrial *la economía mexicana estaba en un proceso de expansión y aceleración, tal como lo estaban la demanda mundial de petróleo y los precios del mismo*. Por ejemplo, la economía estaba creciendo ya a un promedio anual del 8%, las inversiones aumentaban constantemente y la inflación había disminuído en 7 puntos porcentuales para alcanzar menos de 20% al principio de 1979. Al mismo tiempo, las condiciones del mercado internacional habían llevado a un aumento considerable en los precios del petróleo: en estas fechas México podía vender cada barril de crudo de la mejor calidad (el tipo Itsmo) por 14.10 dólares en enero de 1979, 22.70 dólares en julio y 32 dólares al finalizar el año.²³ Al observar algunos de los supuestos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, parecería que las tendencias favorables anteriormente mencionadas influyeron en el establecimiento de objetivos más ambiciosos para el periodo 1979-1982. Por ejemplo, el Plan Industrial partía del supuesto de que los precios del petróleo continuarían incrementándose a un promedio del 6% anual durante la década de los ochenta.²⁴ Los analistas del mercado petrolero internacional han aprendido que realizar

²² Leopoldo Solís ha analizado algunos esfuerzos del gobierno en el pasado para elaborar planes de desarrollo económico, en su obra *Planes de desarrollo económico y social en México*. Fondo de Cultura Económica/SEP, México, 1975. El PRI también ha elaborado ocasionalmente algunos planes durante campañas electorales, pero nunca han sido considerados obligatorios por los candidatos triunfantes. Por ejemplo, Partido Revolucionario Institucional, *Plan básico de gobierno*, México, 1976.

²³ U.S. Department of Energy, *Weekly Petroleum Status Report*, Washington, D.C., 8 de agosto de 1980, p. 39.

²⁴ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*, México, 1979, p. 40.

este tipo de proyecciones es bastante arriesgado. Las proyecciones del gobierno mexicano sobre los incrementos del precio de exportación del petróleo no correspondieron a la realidad, así que México se encontró en un momento dado con mucho menos recursos financieros que los que esperaba para conseguir sus objetivos de política económica y social.

El Plan Industrial preveía que las metas originales de producción y exportación de petróleo de PEMEX (las que no incluían planes para exportar gas natural) serían suficientes para alcanzar los objetivos de política económica discutidos anteriormente. En contraste con esta situación, el Plan Global (publicado en 1980 por la Secretaría de Programación y Presupuesto) incluía la nueva plataforma de producción y exportación de petróleo decidida por el gobierno de López Portillo: la producción de petróleo crudo aumentaría gradualmente para alcanzar el promedio de 2.75 MBD en 1982, con un nivel de exportaciones de 1.5 MBD. Es plausible que tanto las crecientes necesidades de recursos financieros por parte del sector público, como el apoyo de Jorge Díaz Serrano para una plataforma de mayor producción y exportación de petróleo, constituyeran la base sobre la cual López Portillo decidió estas nuevas metas de producción y exportación. El Plan Global de Desarrollo también tomó en cuenta la decisión de López Portillo de exportar 300 millones de pies cúbicos (MPCD) de gas a los Estados Unidos, después de haber llegado a un acuerdo con el gobierno de ese país en ese sentido.

En el cuadro 8 se presentan algunas de las metas cuantitativas más importantes incluidas en los planes Industrial y Global. Entre los objetivos centrales de esos planes se cuenta el mantenimiento de tasas de crecimiento económico anuales del orden del 8% y del empleo de 4%. Se esperaba que la formación de capital creciera a tasas anuales del 13%. El Plan Industrial ponía énfasis especial en el crecimiento de las industrias del acero, bienes de capital y petroquímicos. De acuerdo al capítulo 1, la expansión en estas industrias es necesaria para continuar profundizando el proceso de sustitución de importaciones en países como México. El Plan Global tomaba en consideración la nueva estrategia gubernamental para apoyar el crecimiento de la producción agrícola. Esto quiere decir que el Plan Global ponía mayor énfasis que el Plan Industrial en el crecimiento equilibrado entre la agricultura y la industria.

Cuadro 8

Algunos objetivos de política económica en los planes de desarrollo del gobierno

	Plan Nacional de Desarrollo In- dustrial, 1979-1982	Plan Global de Desarrollo, 1980-1982
tasas de crecimiento anual (en %)		
Producto interno bruto	8.8	8.0
Agricultura	2.9	4.1
Manufacturas	9.2	10.0
Petróleo y petroquímicos	23.5	14.0
Electricidad	12.0	10.7
Construcción	10.5	11.1
Formación de capital	13.2	13.5
Sector Privado	10.0	13.0
Sector Público	16.6	14.0
Consumo del sector público	9.5	7.5
Empleo	3.9	4.2
Exportaciones	13.9	14.4
Relación del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos con el PIB	menos del 2%	menos del 1%

FUENTES: Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*. México, 1979. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, 1980.

Con el objeto de que la comunidad de negocios participara de manera más importante en el logro de los objetivos gubernamentales, el Plan Global preveía una intervención más moderada del sector público en la economía que el Plan Industrial. Por ejemplo, en el cuadro 8 se presentan las proyecciones del Plan Global para el crecimiento de la inversión y del consumo del sector público (estas variables crecerían a una tasa anual del 14 y

7.5% respectivamente). Estas proyecciones eran menores que las elaboradas en el Plan Industrial para las mismas variables (las que tendrían un crecimiento promedio anual de 16 y 9.5% respectivamente). En relación al sector externo de la economía, el Plan Global incluía la preferencia por un nivel de exportación mayor que el Plan Industrial — especialmente en lo que se refiere a la exportación de petróleo y gas natural. La proyección del Plan Global en cuanto al crecimiento de las exportaciones totales era de 14% anual. El papel de los ingresos por exportación de petróleo y de gas sería el de ayudar a mantener un coeficiente del déficit de la cuenta corriente al PIB del orden del 1%. En contraste con esta situación, el Plan Industrial proyectaba un crecimiento en la demanda agregada interna que daría lugar a un nivel menor de exportaciones. Como consecuencia de esto y de la proyección de un menor nivel de exportación de petróleo crudo (y de la ausencia de exportaciones de gas natural), se esperaba un coeficiente deficitario de la cuenta corriente con respecto al PIB del orden del 2% anual. Este coeficiente era el doble del proyectado en el Plan Global. En 1981, durante la primera evaluación del Plan Global, se cambió la proyección del coeficiente deficitario de la cuenta corriente con respecto al PIB para hacerlo compatible con el coeficiente del Plan Industrial (2% anual).²⁵

Este cambio reflejó en parte una evaluación más realista hecha por la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre la posibilidad de obtener ciertas metas de política económica. Sin embargo, un análisis general de algunas de las diferencias encontradas entre estos dos planes refleja también la existencia de luchas dentro del gabinete durante este periodo en relación a la elaboración de la política económica. La Secretaría de Programación favorecía una intervención más moderada del sector público en la economía, así como un nivel menor de protección a los productores del país que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Las metas cuantitativas de política económica a que se ha hecho mención pueden agruparse en cinco áreas prioritarias del gobierno ya discutidas anteriormente. En muchos casos, los medios propuestos para lograr estas metas eran inapropiados e incluso contradictorios. Por ejemplo, el Plan Industrial proponía varios incentivos tales como la devolución de impuestos y los subsi-

²⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo. Primer Informe de avance. 1980-1982*. México, 12 de mayo de 1981, p.24.

dios, con el objeto de que se incrementaran las inversiones del sector privado —especialmente fuera de la ciudad de México y de otras áreas urbanas importantes. En el caso de la devolución de impuestos, un inversionista que estableciera una nueva planta cerca de un puerto (obtendría un beneficio hasta del 25%), que creara nuevos empleos, (un beneficio hasta del 20%) y que produjera bienes de capital (un beneficio de 5%), también podría calificar para descuentos en los precios de los insumos energéticos (de hasta el 30% en relación a los precios prevalecientes en el mercado). Otorgar incentivos tan generosos con el objeto de que crecieran las inversiones privadas constituía una contradicción en relación a otro objetivo central del gobierno: el fortalecimiento de las finanzas del sector público. Esto es, otorgar subsidios de tal magnitud podría acabar con los efectos positivos derivados de medidas tales como el incremento de los impuestos.

La estrategia gubernamental para atacar el problema de la pobreza constituye otro ejemplo de las deficiencias encontradas en estos planes. En particular, el Plan Global insistía una y otra vez que la redistribución del ingreso se lograría a través de la creación de nuevos empleos. Sin embargo, debido a que estos planes poco decían sobre la necesidad de capacitar a trabajadores para algunos de los nuevos empleos creados, y debido a que favorecían la inversión en proyectos intensivos de capital (desarrollo petrolero, petroquímico y de puertos), se podría argumentar que esta estrategia nada tenía de nuevo respecto a la seguida tradicionalmente por el gobierno mexicano y que ha obtenido tan pocos logros de acuerdo a lo discutido en el capítulo 1. En su presentación del Plan Global, el secretario de Programación y Presupuesto declaraba:

Esta estrategia está orientada fundamentalmente hacia la creación de nuevos empleos, porque el empleo constituye el medio ideal para que los mexicanos puedan cubrir sus necesidades mínimas de alimentos, salud, seguridad social, educación y vivienda, las cuales son indispensables para una vida digna y constituyen un paso hacia una redistribución del ingreso más justa.²⁶

²⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*. México 1980, p. 7.

Debe hacerse notar de igual manera que estos planes son de carácter indicativo solamente. Esto es, los planes del gobierno no incluían medidas para que todos los sectores sociales cumplieran con los objetivos descritos. Sin embargo, la importancia de dichos planes está en el compromiso del sector público del país de buscar obtener ciertas metas fundamentales de política económica.

Además de la falta de compatibilidad entre medios y fines, estos planes son criticados por incluir objetivos demasiado ambiciosos. Pocas economías en el mundo han logrado mantener un promedio anual de crecimiento del orden del 8% (los planes proyectaban un crecimiento de la economía del 8% durante la década de los ochenta). Esta meta era demasiado ambiciosa si se le compara con las proyecciones bastante pesimistas elaboradas por el Fondo Monetario Internacional en relación a la evolución de la economía mundial durante los ochenta: las naciones industriales crecerían en su conjunto en alrededor del 1% anual y los países en desarrollo, no petroleros, en menos del 5% anual.²⁷ Por lo tanto, era pretencioso esperar que la economía mexicana pudiera librarse de los efectos de la recesión económica mundial y crecer en forma continuada a una tasa anual del 8%.

Finalmente, es necesario hacer algunos comentarios sobre el Programa de Energía publicado al finalizar 1980. Uno de sus apartados fundamentales establece que en tanto que las reservas de hidrocarburos y las condiciones técnicas lo permitan, México produciría y exportaría tanto petróleo como fuera necesario para mantener un crecimiento económico anual de 8%, así como un coeficiente deficitario entre la cuenta corriente y el PIB de 1% (aún cuando el Plan Industrial y más tarde el Plan Global proyectaban un déficit del orden del 2%). Tomando en consideración el crecimiento del consumo interno de hidrocarburos, se esperaba que la producción alcanzaría 3.5 MBD de petróleo crudo y 4.3 MMPCD de gas natural en 1985, y 4.1 MBD y 6.9 MMPCD para el año 1990. Dichas proyecciones son importantes debido a que son las más altas que han sido publicadas por el gobierno mexicano.²⁸ Y en relación a las exportaciones de hidrocarburos, el programa establece que México nunca exportará más del 50% del total de su

²⁷ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., mayo de 1980, pp. 4-5.

²⁸ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, "Programa de energía Metas a 1990 y proyecciones al año 2000", en *Energéticos* (1980) vol. 4, núm. 11, pp. 11 y 22

petróleo al mismo país; y que sus exportaciones nunca representarán más del 20% del total de las importaciones de petróleo de cualquier país; y se establece una plataforma de exportación de gas natural de 300 MPCD.

En resumen, de acuerdo a la información disponible, la decisión del gobierno en 1976 de cambiar la política petrolera tradicional de México estaba encaminada en primer lugar a solucionar las dificultades económicas encontradas por la administración de López Portillo. El auge petrolero, así como la ratificación del acuerdo de estabilización firmado con el Fondo Monetario Internacional, parecían proveer un marco apropiado para fomentar las inversiones y el crecimiento. Además, se esperaba que el petróleo ayudaría al gobierno a efectuar reformas económicas necesarias. Por ejemplo, el petróleo podría ayudar a fortalecer las finanzas del sector público, así como a terminar con la brecha de divisas que amenazaba con obstaculizar el crecimiento económico. Y el gobierno contaría con recursos adicionales para mejorar la situación de las clases trabajadoras. Un argumento central en este capítulo ha sido que los objetivos del gobierno fueron enunciados solamente en forma gradual, así como las ligas específicas entre el desarrollo petrolero y la evolución general de la economía. En el capítulo 3 se analizará hasta qué punto logró sus objetivos la administración de López Portillo.

Capítulo 3

Resultados de las políticas petrolera y económica, 1977-1981

Cabe analizar en primer lugar los resultados del programa de desarrollo petrolero. *La política petrolera de México ha sido un éxito* si se observa el crecimiento de las reservas probadas de hidrocarburos, la producción y exportación de petróleo crudo, la refinación, y la producción de gas natural. De hecho, PEMEX obtuvo logros que van más allá de lo que se esperaba en un principio, convirtiendo a México en un actor importante en el mercado petrolero internacional. Sin embargo, este éxito significó enormes costos económicos y sociales y además no está garantizado para siempre. México ha encontrado que no puede seguir produciendo y exportando más petróleo y gas para satisfacer sus necesidades crecientes de ingresos y divisas dadas las condiciones actuales de disminución de la demanda mundial de petróleo y de baja en los precios. Este tema es ampliamente discutido en el siguiente capítulo, pero no debe descartarse el hecho probable de que el exceso de oferta en el mercado mundial del petróleo imponga algunos límites sobre la habilidad del régimen para usar los ingresos petroleros como un instrumento para efectuar cambios económicos y sociales importantes.

Es también necesario discutir la relación existente entre el desarrollo petrolero y los resultados específicos de política económica y social. En particular, se analizará la manera en que el petróleo contribuyó de 1977 a 1981 al logro de las siguientes metas del gobierno: restablecimiento de altas tasas de crecimiento tanto económico como del empleo; apoyo a altas tasas de inversión (en especial de la inversión privada); fortalecimiento de las finanzas del sector público; oferta de suficientes divisas para realizar transacciones internacionales; disminución de la dependencia de créditos del exterior para apoyar la política de crecimiento acelerado; y mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras.

Las tres proposiciones centrales que se hacen en este capítulo son las siguientes: *En primer lugar, el gobierno logró la mayor parte de los objetivos contenidos en el programa de desarrollo petrolero, pero su efectividad fue menor en relación a los objetivos económicos y sociales. En segundo lugar, el desarrollo petrolero permitió la continuación de las políticas económica y social tradicionales y no apoyó cambios importantes en ellas. Finalmente, en algunos casos el desarrollo petrolero provocó cambios políticos interesantes.* Es decir, mientras que algunos problemas fueron resueltos en algunas áreas, nuevos problemas surgieron en otras. La experiencia mexicana demuestra que el petróleo es insuficiente para resolver los problemas estructurales de los países en desarrollo.

Resultados del programa de expansión petrolera

En el capítulo 2 se señaló que PEMEX ha surtido al mercado interno con la mayor parte de los productos necesarios y a precios reducidos. En principio, la reciente expansión de la industria petrolera nos da una prueba más de las capacidades de PEMEX como empresa petrolera. PEMEX ha enfrentado nuevamente el reto de su tiempo — reto propuesto esta vez por las autoridades de la nación — con un grado de éxito importante. Hasta su renuncia, el director general Jorge Díaz Serrano, quien es un experto en la industria petrolera, tanto en México como en los Estados Unidos, fue una figura prominente en el proceso mencionado. Por ejemplo, bajo su dirección PEMEX logró los aumentos más importantes en varias décadas de las reservas probadas de hidrocarburos: dichas reservas aumentaron de 6 a 72 mil millones de barriles de petróleo crudo y gas equivalente en un lapso de tan sólo cinco años. El cuadro 9 presenta en forma abreviada éste y otros indicadores del éxito de PEMEX.

La tarea de Díaz Serrano se vio facilitada por el gran apoyo que recibió del presidente López Portillo para desarrollar la industria petrolera. El sistema político mexicano se caracteriza por la presencia de un ejecutivo fuerte que es capaz generalmente de cooptar, y si es necesario de suprimir cualquier oposición a sus decisiones. De hecho, el apoyo presidencial fue clave para evitar que

los puntos de vista de algunos miembros de la oposición, e incluso de algunos miembros de la élite política, entorpecieran el desarrollo de la nueva política petrolera del régimen. Aquellos que estaban en desacuerdo con el programa de desarrollo petrolero argumentaban que México debería usar sus recursos para asegurarse sus necesidades de energía durante la actual transición hacia una nueva era energética; que México debería depender de su propia capacidad tecnológica para explotar sus recursos y no buscar la ayuda de empresas petroleras extranjeras; y que el programa de PEMEX podría tener efectos nocivos para el medio ambiente, la economía y la sociedad.¹

Los puntos de vista de Díaz Serrano fueron los que prevalecieron finalmente. No sólo logró Díaz Serrano comprometer al presidente a aceptar un nivel de producción y exportaciones de petróleo más amplios que los que se habían planeado originalmente en 1976, sino que además encontró la manera de contratar los servicios técnicos de varias compañías petroleras extranjeras, evitando la crítica de la oposición. Por ejemplo, la empresa texana Brown and Root fue subcontratada a través de una empresa mexicana que hace negocios con PEMEX, con el objeto de llevar a cabo algunos trabajos de exploración fuera de la costa. Brown and Root es una de las pocas empresas petroleras norteamericanas y europeas que dominan la tecnología necesaria en este caso.² Un resultado importante de ello fue que al final de 1981 cerca de la mitad de la producción de petróleo crudo provenía ya de la Bahía de Campeche (aproximadamente 1.25 millones de barriles diarios). Por otro lado, en aquellos casos en que la oposición al programa de PEMEX fue expresada por campesinos y pescadores afectados por dicho programa, el gobierno primero buscó una so-

¹ Algunas de las perspectivas más interesantes en las etapas iniciales de la elaboración de la política petrolera de López Portillo, pueden encontrarse en los reportes de los debates organizados por las siguientes instituciones: Colegio Nacional de Economistas, "Energéticos en México y en el mundo", *El Economista mexicano* (1978), 12.2; y El Colegio de México, número especial de *Foro Internacional* (1978), 18, 4.

Una crítica muy importante de la nueva política petrolera del régimen por un miembro de la oposición, es la de Heberto Castillo, *Necesario plan nacional de energéticos*, Servicios y Representaciones de Ingeniería, SA, México, 1979; y por Antonio J. Bermúdez, que fuera director general de PEMEX de 1946 a 1958, *La política petrolera mexicana*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1976.

² La asistencia técnica de compañías extranjeras a PEMEX se ha reportado extensamente: Hugh Sanderman, "PEMEX Comes Out of its Shell", *Fortune*, 10 de abril de 1978; Frank Neiring, "Mexico: A New Force in World Oil", *Petroleum Economist*, marzo de 1979; "Mexican Oil and Gas", editorial en *Financial Times*, 30 de agosto de 1979.

lución negociada y cuando esta fracasó, el ejército fue llamado a restaurar el orden.³ Estos mecanismos constituyen una respuesta típica del sistema político mexicano que, como se ha argumentado, es dirigido por un poder ejecutivo fuerte que controla estos mecanismos. Los hechos señalados ilustran la habilidad de Díaz Serrano para ejecutar con éxito los objetivos de la política petrolera de López Portillo. El cuadro 9 presenta algunos indicadores clave de este éxito, los cuales se discuten a continuación en mayor detalle.

Crecimiento de las reservas probadas de hidrocarburos

Como resultado de los esfuerzos de exploración de PEMEX, se proyectó que las reservas probadas de hidrocarburos aumentarían hasta 30 mil millones de barriles de petróleo crudo y gas equivalente. Pero PEMEX fue extremadamente afortunado y las reservas se incrementaron hasta 57 mil millones de barriles de petróleo crudo, además de 15 mil millones de barriles de gas equivalente (éstos equivalen aproximadamente a 75 billones de pies cúbicos de gas natural).⁴ Las reservas probadas de hidrocarburos de México son comparables hoy en día con la de algunos cuantos países afortunados (la Unión Soviética, Arabia Saudita, los Estados Unidos e Irán). El cuadro 10 presenta el crecimiento de estas reservas en orden cronológico. Al ritmo actual de producción, la expectativa de duración de las reservas mexicanas (medida por el índice de la relación de la reserva con la producción), se incrementó impresionantemente de 18 años en 1970 a 64 años en 1981.⁵

Estas cifras deben tomarse con cierta precaución, puesto que los expertos en el tema han expresado su desacuerdo con la metodología empleada por PEMEX para estimar las reservas probadas de hidrocarburos. De acuerdo al Instituto de Petróleo de los Estados Unidos (American Petroleum Institute), las reservas probadas se definen como

³ Marlise Simons, "Oil Boom Collides with Quiet Mexico", *The Washington Post*, 5 de junio de 1978; y "Mexico Fights Unrest: Influx of Money and Soldiers Keeps the Peace in a Restive Province", 18 de abril de 1981. Estos son solamente dos ejemplos importantes de este tipo de reportajes.

⁴ Esta estimación se basa en el factor de conversión utilizado por PEMEX: 5,000 pies cúbicos de gas equivalen a un barril de petróleo crudo.

⁵ Ver el cuadro 22 en el apéndice.

las cantidades estimadas de todos los líquidos definidos como petróleo crudo de acuerdo a un criterio estadístico, y que según datos de la geología y de la ingeniería pueden ser recuperables en años futuros con un cierto grado de certidumbre de reservas conocidas y de acuerdo a las condiciones económicas y de operación existentes.⁶

En estas estimaciones se incluye el petróleo producido a través de técnicas tanto primarias (por extracción directa), como secundarias (utilizando gas o agua inyectados dentro del campo petrolero). El crecimiento dramático de las reservas mexicanas se ha debido en parte a la adopción en 1977 de una definición de reservas probadas menos conservadora que la presentada anteriormente. Según Díaz Serrano, además de las reservas que estaban listas para ser producidas, desde 1977 PEMEX define las reservas probadas como todas aquellas "reservas probadas con un alto grado de certidumbre" — aun cuando las instalaciones para su extracción no estén listas y operando en ese momento.⁷ Algunos analistas han expresado sus dudas en relación a qué tan legítimo es incrementar las reservas probadas sobre la base de este tipo de cálculos realizados en el escritorio. Se ha criticado por tanto a PEMEX de haber elaborado sus estimaciones de reservas probadas en el año de 1978 mediante la simple inclusión de la región de Chicontepec — la cual se descubrió recientemente — sobre la base de este método.⁸

⁶ Citado en el reciente estudio de la U.S. Office of Technology Assessment, *World Petroleum Availability, 1980-2000*, Washington, D.C.; octubre de 1980, p. 14. Una discusión técnica de los conceptos de recursos y reservas se encuentra en el estudio de U.S. Geological Survey, "Principles of a Resources/Reserves Classification for Minerals", *Geological Survey Circular*, 831, 1980.

⁷ Jorge Díaz Serrano, "¿En qué consiste una reserva petrolera?", en Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt, *El petróleo en México y en el mundo*. México, 1979. Ver también el estudio de la U.S. General Accounting Office, *Oil and Natural Gas from Alaska, Canada and Mexico-Only Limited Help for the United States*, Washington, DC, 11 de septiembre de 1980.

⁸ PEMEX ha sido criticado en relación a Chicontepec en el estudio de la U.S. Office of Technology Assessment arriba citado, y en U.S. Senate, *The Western Hemisphere Energy System*, Washington, D.C.; Hearings before the Committee of Energy and Natural Resources, noviembre de 1979, p. 46. Otras estimaciones más pesimistas que las de PEMEX sobre el tamaño de las reservas probadas de hidrocarburos son las de Charles D. Masters y James A. Peterson, "Assessment of Conventionally Recoverable Petroleum Resources of Northeastern Mexico," y "Assessment of Conventionally Recoverable Petroleum Resources of Southeastern Mexico, Northern Guatemala, and Belize," Reston, Virginia, U.S. Geological Survey Open-File Reports 81-1143 and 81-1144, 1981; Daniel Yergin y Robert Stobaugh, *Energy Future, Report of the Energy Project at the Harvard Business School*, Ballantine Books, Nueva York, 1980.

Cuadro 9

Comparación de objetivos y resultados de la política petrolera

	(proyecciones para 1982)		
	<i>Programa original de PEMEX</i>	<i>Programa revisado</i>	<i>Resultados</i>
Crecimiento de las reservas probadas	Hasta 30,000 millones de barriles de crudo y gas equivalente	—	72,000 millones de barriles de crudo y gas equivalente
Producción de crudo	2.25 mbd	2.75 mbd	2.3 mbd
Exportaciones de crudo	0.90 mbd	1.50 mbd	1.2 mbd
Ingresos por exportación de crudo	20,000 millones de dólares	—	\$2,000 millones de dólares
Producción de refinados	1.67 mbd	—	1.3 mbd
Exportaciones de refinados	0.20 mbd	—	0.06 mbd
Producción de gas natural	3.60 mmpcd	a) 4.0 mmpcd b) 5.4 mmpcd	4.1 mmpcd
Exportaciones de gas natural	—	a) 2.0 mmpcd b) 2.7 mmpcd	300 mpcd
Capacidad nominal de producción de petroquímicos básicos	18 millones de toneladas cada año	—	11.7 millones de toneladas

FUENTES: "Programa de inversiones de PEMEX". *Mercado de Valores* (17 de enero de 1977). Instituto Mexicano del Petróleo, *Comparación del Sr. Ing. Jorge Díaz Serrano, Director General de PEMEX, ante el H. Congreso de la Unión, México, octubre de 1977*, pp. 3.29 -3.33; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. "Programa Nacional de Energía. Metas a 1990 y Proyecciones al año 2000", *Energéticos*, 4, 11, (1980); PEMEX, *Memoria de Labores*, varios años.

^a El programa original de PEMEX fue dado a conocer el 22 de diciembre de 1976.

^b Estas nuevas metas de producción y exportación pasaron a formar parte del Programa de Energía publicado en noviembre de 1980.

^c Cuando Díaz Serrano presentó al Congreso en octubre de 1977 la propuesta para construir el gasoducto a Texas, habló de dos opciones posibles de producción y exportación de gas natural. La opción a, sobre la base de reservas probadas de 14,000 millones de barriles de crudo y gas equivalente, incluía un menor nivel de producción y exportación que la b, la cual suponía la existencia de reservas probadas de 29,000 millones de barriles de crudo y gas equivalente. Aunque PEMEX anunció en años posteriores aumentos apreciables en las reservas de hidrocarburos, ya no se cambiaron las proyecciones en relación a la producción y exportación de gas natural.

^d Estos datos corresponden al período que terminó en diciembre de 1981.

mhd: millones de barriles diarios

mmpcd: miles de millones de pies cúbicos diarios

mpcd: millones de pies cúbicos diarios

Existen también quienes señalan que PEMEX está empezando apenas a ser menos conservador y por lo tanto más justo en sus estimaciones de las reservas probadas de hidrocarburos en México. Después de todo, PEMEX ha explorado solamente cerca del 10% del territorio de México (dentro y fuera de la costa) que potencialmente contiene hidrocarburos. ¡El tamaño del recurso total recuperable podría ser tan grande como algunas regiones del Medio Oriente!⁹

Parece que es necesario un mayor esfuerzo de exploración y desarrollo de pozos, así como más tiempo para evaluar la magnitud total de las reservas mexicanas. De cualquier forma, los expertos parecen estar de acuerdo en que México puede producir una cantidad muy importante de petróleo crudo y gas natural durante por lo menos dos décadas. El crecimiento impresionante de la producción de 1977 a 1981 parece probar que este punto de vista es correcto.

Producción de petróleo crudo, exportaciones e ingresos

El cuadro 11 muestra que la producción de petróleo crudo se ha incrementado en cerca de un 300% desde 1976 (hasta aproximadamente 2.3 millones de barriles diarios en 1981; al final de 1982, dicha producción llegó aproximadamente a 2.9 millones de barriles diarios). Las exportaciones han aumentado de un promedio de 95 mil barriles diarios en 1976, a 1.3 millones de barriles diarios en 1981 y 1.7 millones de barriles diarios al final de 1982. Estos logros se acercan a las proyecciones contenidas en el cuadro 9, y han sido en parte el resultado de las crecientes inversiones del sector público en la industria petrolera — inversiones que comenzaron a crecer significativamente al principio de los setenta—. Es importante señalar que estos logros contradicen la perspectiva pesimista expresada en varios lugares en relación a la ca-

⁹ Richard Mancke, *Mexican Oil and Natural Gas: Political, Economic and Strategic Implications*. Praeger, Nueva York, 1979; Bernardo Grossling, "Possible Dimensions of Mexican Petroleum", en Jerry R. Ladman, et al., *U.S. - Mexican Energy Relationships: Realities and Prospects*, Lexington Books, Lexington Mass., 1981, pp. 37-44. Los siguientes artículos dan buena cuenta del debate y especulación dentro de círculos del gobierno norteamericano sobre la materia: "Oil of Oil", *The New Republic*, 19 de agosto de 1978, pp. 5-8; Frank Niering, Jr., "Mexico: A New Force in World Oil", *Petroleum Economist*, marzo de 1979, pp. 105-112; William Metz, "Mexico: The Premier Oil Discovery in the Western Hemisphere", *Science*, 22 de diciembre de 1978, pp. 1261-1265; "Mexico: El Dorado or Fool's Gold?", *Energy Daily*, 14 de diciembre de 1978.

Crecimiento de las reservas probadas de hidrocarburos, 1970-1982

Fecha	Años	Total (miles de millones de barriles)	Petróleo crudo ^a (miles de millones de barriles)	Gas (equivalente en miles de millones de barriles) ^b	Natural (billones de pies cúbicos) ^b
Diciembre	1970	5.6	3.3	2.3	11.5
Diciembre	1976	6.3	3.9	2.4	12.0
Diciembre	1976	11.2	7.3	3.9	19.5
Junio	1977	14.0 ^c	9.1	4.9	24.5
Marzo	1978	16.0	10.5	5.5	27.5
Septiembre	1978	20.2	14.4	5.8	29.0
Diciembre	1978	40.2	28.4	11.8	58.5
Septiembre	1979	45.8	33.5	12.3	61.5
Marzo	1980	50.0	37.3	12.7	63.5
Septiembre	1980	60.1	47.2	12.9	64.5
Marzo	1981	67.8 ^c	52.8	15.0	75.3
Septiembre	1981	72.0	57.0	15.0	75.3
Marzo	1982	72.0	57.0	15.0	75.3

FUENTES: PEMEX, *Memoria de Labores e Informes del Director General*, varios años; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Energéticos* (enero, 1981, p. 12 y agosto 1981, p. 21).

^aIncluye condensados y líquidos del gas.

^bEl factor de conversión utilizado por PEMEX es de un barril de petróleo crudo por cada 5,000 pies cúbicos de gas natural.

^cEstimaciones de la composición de las reservas totales de hidrocarburos en petróleo crudo y gas natural.

^dEn los Estados Unidos (que no utilizan aún el sistema decimal), estos billones serían en realidad trillones.

pacidad de México para desarrollar sus nuevos recursos petroleros por sí mismo.

Se pensaba que un número de factores técnicos y económicos podrían obstaculizar la creciente producción de petróleo en México. Por ejemplo, debido a que junto con el petróleo crudo se producen cantidades importantes de gas natural dadas las características de los campos petroleros más grandes de México, es probable que la producción de petróleo crudo disminuyera su ritmo a menos que México encontrara un uso para el gas natural y que éste no fuera desperdiciado. Se señalaba también que México no tiene la tecnología necesaria para desarrollar sus campos petroleros fuera de la costa. Y desde la perspectiva estrictamente económica, parecían excesivos los requerimientos de capital para ejecutar los planes de PEMEX; se pensaba que el acuerdo de estabilización firmado con el FMI limitaría la cantidad de recursos disponibles, mientras que el aumento de los precios energéticos dentro del país con el objeto de aumentar los ahorros de PEMEX y apoyar su programa financieramente, serían difíciles de poner en práctica por razones políticas.¹⁰

Ninguna de estas predicciones fue correcta dado que la producción y exportación de petróleo crudo de México continuó aumentando paulatinamente. De hecho, se ha argumentado que las metas de producción y exportación de petróleo crudo fueron revisadas tanto en 1978 como en 1980. Las metas de producción y exportación de petróleo eran más ambiciosas, reflejando tanto el ritmo acelerado con que PEMEX logró incrementar la producción, como el aumento constante de las necesidades de divisas del sector público — un tema que será discutido ampliamente en la segunda sección de este capítulo. Por el momento, baste mencionar que México obtuvo un total de 32 mil millones de dólares por concepto de exportación de hidrocarburos de 1977 a 1981, y de 47 mil millones de dólares si tomamos en cuenta 1982. Estos ingresos de divisas fueron importantes solamente en 1980 (10 mil millones de dólares), 1981 (14.6 mil millones de dólares), y 1982 (las cifras preliminares señalan un ingreso de 15 mil millones de dólares).

¹⁰ Estas y otras dudas en relación a la capacidad de México para desarrollar sus recursos petroleros son expresadas en varios estudios de agencias del gobierno de los Estados Unidos, como: Central Intelligence Agency, *The International Energy Situation: Outlook to 1985* Washington, D.C., abril de 1977; U.S. Congressional Research Service, *Mexico's Oil and Gas Policy: An Analysis*, Washington, D.C., diciembre de 1978.

Cuadro II

Producción, refinación, comercio y consumo interno aparente de petróleo crudo, 1970-1981 (miles de barriles diarios)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Producción de crudo ^a	487	486	507	525	653	806	897	1,085	1,330	1,602	2,080	2,312
Producción refinados	481	487	530	565	642	660	735	824	877	981	1,164	1,272
Exportaciones totales	61	47	26	23	34	101	98	206	366	543	874	1,164
Crudo	—	—	—	—	16	94	95	202	365	533	828	1,098
Refinados	61	47	26	23	18	7	3	4	1	10	46	66
Importaciones totales	47	70	102	156	82	68	43	24	40	27	15	10
Crudo	—	2	32	65	17	—	—	—	—	—	—	—
Refinados	47	68	70	91	65	68	43	24	40	27	15	10
Consumo interno aparente ^b	467	508	574	633	689	721	775	844	916	998	1,133	1,216

FUENTES: PEMEX, *Anuario Estadístico, 1978*; PEMEX, *Memoria de Labores*, varios años.

^a Incluye condensados y crudo recuperado por medio de inyección de agua.

^b Calculado de la siguiente manera: producción de refinados más importaciones menos exportaciones de productos refinados.

Por lo tanto, al final de 1982 México había obtenido mucho más divisas que la proyección hecha hace seis años que señalaba la cifra de 20 mil millones de dólares (cuadro 9).

Otra cuestión interesante señalada en el cuadro 11 se refiere a la exitosa expansión de las instalaciones para la refinación de petróleo crudo. La producción de refinados se incrementó de 735 mil barriles diarios en 1976, a 1.4 millones de barriles diarios en 1982. PEMEX se acercó de esta manera a la meta de aumentar su capacidad de refinación a 1.67 millones de barriles diarios para el año 1982. Sin embargo, debido a que la producción de petróleo del tipo Maya es cada vez mayor (el petróleo Maya tiene un alto contenido de azufre), se espera que exista una producción excedente de productos pesados durante los años venideros. México se ha visto ya en la necesidad de importar algunos productos ligeros, especialmente gasolinas y kerosena.¹¹

El cuadro 12 presenta cifras que comprueban que PEMEX ha cumplido con las reglas para la exportación de petróleo emanadas del Programa de Energía (elaborado en 1980), reglas que fueron discutidas en el capítulo 2. El principal objetivo de estas reglas es diversificar los mercados de exportación de México para evitar su concentración en el mercado norteamericano. Hasta 1979, más del 80% del crudo mexicano se vendía en los Estados Unidos. Esa proporción disminuyó al 69% en 1980, y cerca de 50% en 1981 y 1982. España, Japón, Francia e Israel son algunos de los clientes mexicanos que se han beneficiado de dicha decisión. En 1981, España importó el 15% del total de las exportaciones petroleras mexicanas. Se ha argumentado que estos países le dan un valor especial a las importaciones de crudo desde México, puesto que este país tiene un récord envidiable de estabilidad política en comparación con la mayoría de los países exportadores de petróleo. Por su parte, México está interesado en diversificar su lista de clientes en parte para superar el sentimiento tradicional de dependencia de los Estados Unidos, su poderoso vecino del norte. Por supuesto, no está claro hasta qué punto los esfuerzos de diversificación han sufrido un retroceso como resultado de los acuerdos de 1981 y 1982 para vender más petróleo destinado a la Reserva Petrolera Estratégica de los Estados Unidos. Cabe señalar que la energía se ha convertido en un tema y fuente de ten-

¹¹ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. "Programa de energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000". *Energéticos* (1981), 4, 11, p. 23.

Cuadro 12

Exportaciones de petróleo crudo por país de destino, 1977-1982
(miles de barriles diarios)

	1977	1978	1979	1980	1981 ^a	1982 ^a
Total	202.0	365.0	532.8	827.8	1,098	1,677
Estados Unidos	178.5	325.0	448.7	569.6	550	886
Canadá	0.9	2.4	—	4.2	46	48
Centroamérica y el Caribe	—	—	0.3	7.7	43	48
Brasil	—	—	—	16.8	52	60
Israel	20.2	22.0	40.9	56.7	62	72
España	2.4	13.6	42.9	92.4	152	186
Francia	—	—	—	42.1	72	78
Japón	—	0.9	—	35.2	77	140
Otros ^b	—	1.1	—	0.1	38	159

FUENTES: Secretaría de Programación y Presupuesto, *La industria petrolera en México*, México, 1979, pp. 326-328; Adrián Lajous V., *México. Energy Sector*, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1981, p. 20.

^aCifras preliminares.

^bExportaciones a Holanda, Yugoslavia e India en diferentes ocasiones.

sión en las relaciones México-Estados Unidos sólo recientemente, en particular después de que México intentó en 1977 exportar una parte de su producción de gas natural hacia los Estados Unidos.

Producción y exportación de gas natural

Se ha señalado anteriormente que el programa original de PEMEX no incluía planes para exportar gas natural. Y que se podrían desperdiciar grandes cantidades de gas, puesto que la producción

de petróleo crudo está asociada con este producto.¹² En un momento u otro PEMEX tenía que enfrentar el problema de qué hacer con el exceso de gas producido en asociación con el petróleo.

Solamente una parte del gas producido en asociación con el petróleo puede inyectarse adentro del campo. El productor se ve entonces forzado a usarlo internamente, a exportarlo o a quemarlo en la atmósfera. Cada una de estas posibilidades implica costos económicos y políticos muy altos. Por ejemplo, si el productor decide usar el gas dentro del país, tiene que construir la infraestructura necesaria para "endulzarlo" (quitarle los químicos corrosivos) para "quitarle los líquidos", así como construir la red de distribución y el equipo apropiados que permitan que los sectores industrial y de transportación utilicen el gas. El productor puede decidir también exportar el gas con el objeto de evitar la pérdida de recursos al quemarlo en la atmósfera. Pero el gas es un producto de difícil transportación. Licuar el gas para mandarlo al exterior es tan costoso como encontrar un mercado estable para este tipo de producto (recuérdese la controversia que surgió respecto a las importaciones de gas licuado de los Estados Unidos desde Argelia). Y mientras que la exportación de gas a través de un ducto es más barato en términos económicos, esta alternativa ha provocado controversias políticas tales como el caso del gasoducto de Alaska (que debía pasar por territorio canadiense), el gasoducto soviético a Europa occidental y el propio gasoducto mexicano.

PEMEX decidió inicialmente exportar el exceso de oferta de gas a través de un gasoducto desde los campos del sur de México hasta Texas. En octubre de 1977, Díaz Serrano presentó al Congreso mexicano un proyecto para la construcción de dicho gasoducto por mil millones de dólares. Dicho proyecto es relevante especialmente porque hizo surgir importantes críticas a la nueva política de exportación de petróleo del presidente Lopez Portillo.¹³ La oposición no fue lo suficientemente fuerte para que el Presidente cambiara su decisión. Sin embargo, aunque López Portillo pudo

¹² Por ejemplo, ha tenido lugar una impresionante relación gas/petróleo de 9000:1 en el área de Reforma: U.S. General Accounting Office, *Prospects for a Stronger U.S.-Mexico Energy Relationship*, Washington, D.C., 1 de mayo de 1980, p. 39.

¹³ Herberto Castillo, líder del Partido Mexicano de los Trabajadores, estuvo al frente de la oposición. Ver su obra "El gasoducto a Texas", *Problemas del desarrollo*, UNAM, (1979), 10. 37, pp. 169-186. Herberto Castillo y Rius, *Huele a gas: Los misterios del gasoducto*, Editorial Posada, México, 1977.

continuar los planes de PEMEX en este renglón, no pudo imponer su voluntad sobre la del gobierno de los Estados Unidos. Richard Fagen y Henry Nau han analizado los factores políticos y económicos que llevaron a la burocracia federal de los Estados Unidos a oponerse a lo que parecía un buen negocio para las compañías del gas en ese país.¹⁴ Por un lado el precio que pedía México (2.60 dólares por cada mil pies cúbicos de gas) era mucho mayor que el precio interno del gas, y aun que el precio del gas importado desde Canadá (1.75 dólares y 2.25 dólares por cada mil pies cúbicos de gas respectivamente). Además, el Congreso de los Estados Unidos estaba llevando a cabo un debate muy importante con el objeto de igualar los precios del gas tanto dentro de cada estado de la Unión, como en los distintos estados en su conjunto. El debate tenía consecuencias de largo plazo relacionadas con el tema de la regulación de los precios del gas, problema que aún permanece sin solución al final de 1982. Aceptar la propuesta mexicana, aun cuando las importaciones de gas desde ese país fueran menores en términos de las necesidades totales de los Estados Unidos, hubiera dado como resultado el incremento inmediato de los precios internos, lo que habría repercutido en el debate del Congreso.¹⁵ También se hubiera sentado un precedente en el sentido de ligar los incrementos en el precio del gas, directamente con los incrementos en el precio del petróleo crudo (dictados por la OPEP). Los Estados Unidos se han rehusado a admitir que la OPEP tiene el derecho de dictar los incrementos en el precio del petróleo crudo, por lo cual no podían aceptar la propuesta mexicana en el sentido de cambiar cada cuatro meses los precios del gas sobre la base de los cambios en el precio del petróleo crudo. Por lo tanto, los planes para comenzar a exportar dos mil millones de pies cúbicos de gas diarios una vez que el gasoducto fuera completado en 1979 no prosperaron. Esta fue la primera señal de que factores internacionales que no están bajo el control del régimen mexicano podrían obstaculizar la ejecución exitosa del programa de desarrollo petrolero.

¹⁴ Richard Fagen y Henry Nau, "Mexican Gas: The Northern Connection." en *Capitalism and the State in U.S.- Latin American Relations*, Richard Fagen, compilador, Stanford University Press, Stanford, 1979, pp. 382-427.

¹⁵ La Asociación Americana del Gas ha estimado que las importaciones de gas desde México podrían llegar a representar el 5% del total de las necesidades de consumo de los Estados Unidos durante los ochenta. The American Gas Association, AGA, *The Gas Energy Supply Outlook: 1980-2000*, Arlington, Virginia, octubre de 1980.

Esta situación llevó al presidente de México a conceder en público que, después de todo, era una buena idea el usar el exceso de oferta del gas internamente. Desde una perspectiva positiva, esto quiso decir que habría una mayor cantidad de petróleo crudo y productos disponibles para exportarse, pues son estos mucho más fáciles de transportar. Es así que México optó por otra de las alternativas arriba señaladas en relación a cómo hacer un mejor uso del gas producido en asociación con la creciente producción de petróleo crudo. Se impulsó un programa nacional para convertir los quemadores industriales que utilizaban combustóleo y diesel para que ahora utilizaran gas natural. Según un antiguo asesor de la Comisión Nacional de Energéticos, esta tarea sería facilitada en muchos casos porque hace 20 años un gran número de industrias quemaban gas y habían conservado los dispositivos necesarios para utilizarlo nuevamente.¹⁶ Algunas fuentes independientes han informado que este programa de utilización del gas ha progresado positivamente hasta la fecha.¹⁷

La opción de exportar gas natural surgió nuevamente cuando al final de 1979, México llegó a un acuerdo con los Estados Unidos para comenzar a exportar 300 millones de pies cúbicos de gas diariamente a partir de enero de 1980. Sin embargo, esta cifra es demasiado pequeña dado el crecimiento importante de la producción de gas natural de 2.1 miles de millones de pies cúbicos diarios en 1976, a 4.1 miles de millones de pies cúbicos diarios en 1981.¹⁸ Aún se queman grandes cantidades de gas natural, aproximadamente 700 millones de pies cúbicos diarios de acuerdo al cuadro 23 en el apéndice.¹⁹ Esto quiere decir que PEMEX logró

¹⁶ Entrevista en la ciudad de México con el Ing. Jacinto Viqueira, 15 de enero de 1979.

¹⁷ La Comisión Económica Para América Latina de las Naciones Unidas, CEPAL, ha informado que en 1979 el consumo de combustóleo y de diesel disminuyó en un 8 y en un 32% respectivamente, mientras que el consumo de gas aumentó en un 44%: *México, estudio económico de América Latina, 1979*, Santiago de Chile, junio de 1980, p. 15.

¹⁸ Cuadro 23 del apéndice.

¹⁹ Ha existido mucha confusión en relación a cuánto gas se quema en la atmósfera y cuánto se utiliza productivamente. Existen incongruencias muy graves en la información que ofrece el director general de PEMEX en su "Reporte Anual", en comparación con cifras encontradas en la "Memoria de Labores" de la misma institución. Por ejemplo, Díaz Serrano informó el 18 de marzo de 1980 que se habían quemado en la atmósfera un promedio de 550 millones de pies cúbicos diarios tan sólo en el área de Campeche, mientras que la Memoria informa que en todo el país se quemaron un promedio de sólo 427 millones de pies cúbicos diarios. En el cuadro 23, la quema del gas se ha calculado descontando el total del consumo interno (que incluye los sectores industrial y residencial, además de los usos propios de PEMEX), y descontando las pérdidas asociadas con el procesamiento del gas, de la figura de la producción bruta de cada año.

continuar incrementando la producción y las exportaciones de petróleo crudo aun cuando no encontró una buena opción para utilizar todo el exceso de oferta de gas natural de una manera productiva. Esto significa también que no todos los aspectos del programa petrolero de México han sido un éxito total.

Producción de petroquímicos básicos

Finalmente, en el cuadro 9 se presenta la capacidad nominal de producción de petroquímicos básicos, que estaba proyectada hasta un total de 18 millones de toneladas anuales a partir de 1982. Sin embargo, la cifra de 11.7 millones de toneladas lograda en 1981 señala que los logros en esta área han sido menores de lo esperado. El 80% de la producción total está constituida por solamente cinco productos (amoniaco, azufre, anhídrido carbónico, etanol y etileno), y casi todas las exportaciones de petroquímicos básicos en 1981 — un millón de toneladas — fueron de amoniaco.²⁰ México importa aún productos petroquímicos.

En resumen, con algunas excepciones el programa de desarrollo petrolero de México fue un éxito. Esta sección ha analizado brevemente los principales resultados de la política petrolera sin tomar en cuenta su relación y efectos sobre el resto de la economía. López Portillo argumentó en 1976 que el cambio en la política petrolera tradicional de no exportación ayudaría a obtener varios objetivos de política económica y social (que fueron discutidos en el capítulo 2). En la sección siguiente se analizan los resultados obtenidos en estas áreas.

El petróleo y la economía

Aquí se presentan dos cuadros que incluyen en forma resumida información muy importante para este estudio. El cuadro 13 muestra en primer lugar las proyecciones que fueron realizadas en relación a la evolución de la economía durante la administración de López Portillo. Las proyecciones para el periodo de 1977 a 1979 son aquellas incluidas en el acuerdo de estabilización firmado con el FMI en 1976. Las proyecciones para el periodo de 1979 a 1982 corresponden a los planes de desarrollo del gobierno. El cuadro 13 también presenta los resultados de la política econó-

²⁰ Cuadro 24 en el apéndice.

Cuadro 13
Proyecciones y resultados de la política económica, 1977-1981

	Unidad de medición	Proyecciones		Resultados *	
		1977-1979 ^a	1979-1982 ^b	1977-1979	1979-1981
<i>Producto interno bruto</i>					
Agricultura	tasas de crecimiento	6.0	8.0-10.0	6.0	7.6
Manufacturas	"	-	4.1	1.8	3.2
Sector petrolero	"	-	10.0	7.0	6.7
Electricidad	"	-	14.0	16.0	15.6
Construcción	"	-	10.7	8.5	7.8
	"	-	11.1	8.4	12.9
<i>Empleo</i>	"	4.0	4.0-4.2	2.8	4.7
<i>Formación de capital</i>	coeficiente con el PIB	hasta 0.28	-	0.23	0.25
Sector público	tasas de crecimiento	-	13.5	9.7 ^c	17.0 ^c
Sector privado	"	-	14.0-16.6	14.7	16.8
	"	-	10.0-13.0	6.7	16.9
<i>Finanzas del sector público</i>	coeficiente con el PIB	hasta 0.288	-	0.272	0.327
Ingresos corrientes	"	0.245	-	0.212	0.260
Gastos corrientes	"	hasta 0.055	-	0.064	0.067
Ahorro	"	0.025	-	0.073	0.150
<i>Cuenta corriente</i>					
Exportaciones	tasas de crecimiento	-	14.4	-	18.0 ^d

Déficit	coeficiente con el PIB	+ 0.006 ^e	-0.02	-0.038	-0.049
<i>Incremento neto deuda pública externa</i>	miles de millones de dólares	9.0 ^f	11.4 ^g	10.2	25.4
<i>Inflación</i>	tasas de crecimiento	12.0- 15.0	14.0- 18.0 ^h	16.0- 20.0	20.0- 29.0

* Banco de México. *Informe Anual*, varios años.

^a Ver cuadro 5.

^b Ver cuadro 8.

^c Para 1977-1979. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina. CEPAL. *México. Estudio económico de América Latina. 1979*. Santiago de Chile, junio de 1980, p. 4; para 1979-1981. CEPAL. ...septiembre de 1981, p. 6; y Banco de México. *Informe Anual*, 1981, p. 25.

^d CEPAL. . . .septiembre de 1981, p. 6.

^e México acordó con el FMI convertir su déficit en cuenta corriente en un superávit en 1979.

^f Cantidad total acumulada durante los tres años de duración del acuerdo con el FMI.

^g Cantidad total acumulada durante este periodo de tres años, sobre la base de proyecciones del ejecutivo presentadas en el Congreso.

^h El Plan Global proyectó una tasa de inflación de 4 a 5 puntos porcentuales por encima de la inflación en los Estados Unidos en 1980, y de 6 a 8 puntos para 1981. Es por ello que las estimaciones de la inflación en México se calculan en relación a las tasas de inflación en los Estados Unidos según la siguiente publicación: *U.S. Economic Report of the President*, Government Printing Office, Washington, enero de 1981 y enero de 1982.

Cuadro 14
Participación del sector petrolero en la economía:
algunos indicadores clave, 1970-1981
 (tasas porcentuales)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Participación del sector petrolero en el PIB (precios de 1960)	4.3	4.3	4.3	4.1	4.5	4.6	5.1	5.6	6.1	6.4	7.0	7.4
Participación en el total de la formación de capital	6.6	6.5	6.4	6.1	5.9	6.6	7.9	9.7	13.3	13.0	11.6	15.6
Participación en el total de la inversión pública	18.6	23.6	18.8	15.5	15.7	15.3	19.5	21.5	28.3	29.0	26.2	34.7

Participación en los ingresos del sector público	17.2	17.0	15.6	13.7	17.1	15.9	15.5	16.0	18.9	24.4	31.3	30.5
Participación en los impuestos del gobierno	4.3	3.0	7.9	3.3	5.4	6.9	5.0	8.3	9.1	11.4	25.1	26.3
Participación en el gasto del sector público	..	19.0	16.7	15.7	13.9	14.3	14.9	18.9	20.6	21.2	31.0	40.9
Participación en las exportaciones totales de bienes	2.9	2.4	1.6	1.7	4.7	14.8	13.6	24.9	33.7	43.9	67.3	75.0
Participación en las importaciones totales de bienes	5.5	3.7	4.5	7.5	7.0	9.8	12.9	13.1	17.0	8.6	9.2	8.0
Participación en la deuda externa del sector público	10.3	11.2	9.6	10.3	9.3	12.4	14.1	15.3	18.0	20.6	25.5	39.0

FUENTES: Secretaría de Programación y Presupuesto, *La industria petrolera en México, México, 1979*; PEMEX, *Memoria de Labores*, varios años; Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

mica, divididos en dos periodos por razones de comparación y análisis (los resultados para 1977-1979 y para 1979-1981), y el cuadro 14 incluye varios indicadores de la participación del sector petrolero en la economía. Posteriormente se presentan otros cuadros en el texto y en el apéndice, con el objeto de ofrecer una base de datos más rica y detallada que apoye a los argumentos centrales que se presentan a continuación.

El grado de asociación entre el desarrollo petrolero y los resultados en el área de política económica y social se puede establecer de manera más fácil en algunos casos que en otros. Por ejemplo, no hay duda de que la expansión del sector petrolero fue un factor crítico que contribuyó al restablecimiento de altas tasas de crecimiento económico. Al lograrse dichas tasas, el petróleo contribuyó —quizá indirectamente en la mayor parte— a la creación de un número impresionante de nuevas oportunidades de empleo de 1978 a 1981. Existen por otro lado algunos resultados cuya asociación con el desarrollo petrolero es menos clara, como la inflación, que se explica solamente en parte por el ingreso de divisas petroleras a la economía. Por lo tanto, en el análisis siguiente se pone énfasis en el papel desempeñado por el desarrollo petrolero, pero al mismo tiempo se reconoce la dificultad de establecer una relación directa entre éste y algunos resultados de política económica y social. Esta sección analiza específicamente la asociación existente entre el desarrollo petrolero y varias áreas de preocupación del gobierno discutidas en el capítulo 2: el crecimiento económico y del empleo, las inversiones, las finanzas públicas, el sector externo y las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras.

Restablecimiento de altas tasas de crecimiento económico y del empleo

La administración de López Portillo logró obtener durante este periodo su objetivo fundamental en el sentido de restablecer altas tasas de crecimiento tanto económico como del empleo. De acuerdo al cuadro 13, el producto interno bruto creció a un promedio del 6% durante 1977-1979 y de 7.6% durante 1979-1981. Algunos expertos de la economía política de México han puesto énfasis en la contribución crítica de las altas tasas de crecimiento económico para la legitimidad del régimen ante ciertos grupos sociales. Al ofrecer a la comunidad de negocios y a los trabajadores

organizados oportunidades para la acumulación de capital y para su mejoramiento económico respectivamente, la política de apoyo al crecimiento económico acelerado ha servido para mantener la estabilidad política por más de cinco décadas —un récord difícilmente igualado por otros vecinos latinoamericanos de México—. ²¹ Esto es, el regreso al crecimiento económico acelerado fortaleció la legitimidad del régimen, que había sido dañada como resultado de la crisis económica y de los eventos políticos que tuvieron lugar al finalizar 1976.

El petróleo fue el sector más importante en este renglón; su tasa de crecimiento promedio del 16% estuvo por arriba de las proyecciones del gobierno para este periodo. Otras industrias que experimentaron un alto crecimiento, particularmente de 1979 a 1981, son la construcción y la electricidad (éstas promediaron respectivamente 13 y 8%). El crecimiento en estas industrias es una ilustración del aumento de la demanda agregada en la economía.²² En países en desarrollo tales como México, el crecimiento de las inversiones y de la actividad económica generalmente provocan un aumento en la demanda que da como resultado la expansión de este tipo de infraestructura, creando muchos empleos nuevos en el proceso.²³

El crecimiento promedio del empleo del 4.7% presentado en el cuadro 13 constituye un punto positivo si se le compara con el crecimiento anual de la demanda de empleos que es de cerca del 3.5%. *Esto quiere decir que por vez primera en muchos años, México logró reducir efectivamente el problema dramático del desempleo y del subempleo.* Estas buenas noticias deben tomarse con cierta precaución. El Banco de México ha señalado correctamente que hay una escasez de mano de obra calificada en muchas

²¹ Algunos autores que han puesto énfasis en la relación que existe entre el logro de altas tasas de crecimiento económico, y la legitimidad del régimen y la estabilidad política son Clark Reynolds, *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*. Yale University Press, New Haven, 1970; Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1971; Daniel Levy y Gabriel Székely, *Mexico: Paradoxes of Stability and Change*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1983.

²² Ver el cuadro 25 en el apéndice para información detallada sobre las tasas de crecimiento anual de varios sectores de la economía.

²³ El cuadro 14 muestra que la participación del sector petrolero en el PIB aumentó del 4.3% en 1970, a 5.1% en 1976, y a 7.4% en 1981. Otros cambios en la composición del producto por sector económico se incluyen en el cuadro 26 en el apéndice. Dichos cambios han sido relevantes en los casos de la agricultura, la construcción y el gobierno, por razones discutidas posteriormente.

áreas del país, e incluso una escasez de mano de obra no calificada. Esto sugiere que las nuevas oportunidades de empleo que fueron creadas pueden ser muy vulnerables a cambios en el ritmo de crecimiento económico.²⁴ De tal manera que no sorprende el hecho de que las cifras existentes sugieren el que la construcción y las obras públicas son los sectores principales en que se crearon estas nuevas oportunidades de empleo (aunque debe reconocerse que antes de establecer una conclusión definitiva, deberán realizarse estudios al respecto). En tanto que las tasas de crecimiento económico se mantengan en un nivel alto, este tipo de empleos estarán a la disposición de la población.

Esto significa que una de las mejores posibilidades para enfrentar el problema del desempleo y del subempleo es mantener altas tasas de crecimiento económico. Sin embargo, las perspectivas en este sentido no son muy brillantes. El problema está en que las altas tasas de crecimiento económico asociadas con el auge petrolero de México redujeron las presiones ejercidas sobre el régimen en 1976 para poner en práctica el tipo de reformas económicas necesarias discutidas en el capítulo 1. Dichas reformas constituyen un prerrequisito para terminar con la estrategia de crecimiento económico tradicional basada en el financiamiento deficitario y la dependencia excesiva de créditos del exterior. Al observar los resultados en otras variables económicas, pareciera claro que el petróleo permitió al régimen restablecer altas tasas de crecimiento económico y mantener el modelo tradicional de crecimiento. Por ejemplo, la intervención del sector público en la economía ha seguido aumentando, las finanzas del sector público no están equilibradas, las barreras a las importaciones han aumentado, y los aumentos en los salarios y en los precios han incidido negativamente en los efectos esperados de las devaluaciones, tardíamente efectuadas en 1982. Esta situación va en contra del objetivo primordial del régimen: asegurar el crecimiento económico autosostenido en el largo plazo. Los factores que explican la falta de capacidad del régimen para efectuar estas reformas económicas importantes serán discutidas posteriormente. Primero se analiza la inversión asociada con el restablecimiento del crecimiento económico acelerado.

²⁴ Banco de México, *Informe Anual, 1980*, p. 33.

Apoyo a altas tasas de inversión

En principio, las altas tasas de inversión observadas durante este periodo ofrecen una perspectiva bastante optimista en relación a la evolución de la economía mexicana. Sin embargo, un análisis más profundo de lo que sucedió en estos años puede provocar una disminución en el entusiasmo inicial: las inversiones de la comunidad de negocios no fueron tan grandes como se esperaba. El cuadro 15 muestra el crecimiento impresionante de la formación bruta de capital fijo, que llegó a un promedio de 20.5% del PIB durante la administración de Echeverría, y más del 25% en 1980 y 1981. Las tasas anteriores se comparan en forma muy favorable con aquellas que prevalecen en los países industrializados avanzados. Es más, mientras que la formación bruta de capital fijo había disminuido en 2.7% en 1976, ésta creció en términos reales en un promedio del 17% anual de 1979 a 1981. Este logro fue mucho más allá de las proyecciones encontradas en los planes de desarrollo del gobierno, las que de acuerdo al cuadro 13 señalaban un crecimiento anual probable de 13.5%.

Lo que podría ser causa de preocupación es el nivel relativamente bajo de las inversiones privadas. En 1976, la comunidad de negocios se quejó de que estaba siendo "empujada fuera de la economía" como producto de la expansión exagerada del sector público. Se señalaba que la participación del sector público en el total de la formación bruta de capital fijo había alcanzado la cifra de 38% durante el periodo 1971 a 1976 (cuadro 15). Desde 1976 a la fecha, la participación del sector público se incrementó hasta alcanzar cerca del 45%, siendo éste el nivel más alto desde los años cuarenta.²⁵ Esto quiere decir que la participación del sector privado en el total de las inversiones (55%), es mucho menor que su nivel histórico que es de alrededor de 65%.

Esto parece indicar que incluso en condiciones extremadamente favorables, tanto políticas como económicas, durante la administración de López Portillo la comunidad de negocios permaneció un tanto ajena a los esfuerzos del gobierno por aumentar las tasas de inversión. Esta actitud cautelosa de los inversionistas privados no es fácilmente explicable — especialmente si se considera

²⁵ El sector público participó con el 55% del total de la inversión durante la administración de Avila Camacho de acuerdo al Banco de México, *Producto Interno Bruto y Gasto. Cuadernos, 1970-1978*, p. 43, y Nacional Financiera, *50 años...*, p. 133.

que hasta el final de la administración no se habían efectuado cambios significativos en la política económica tradicional, que generalmente ha apoyado el proceso de acumulación de capital. Dicha política ha incluido tradicionalmente el mantenimiento de bajas tasas de impuestos, enormes subsidios y un proteccionismo excesivo. Existen otros dos factores que harían pensar que la comunidad de negocios debió haber incrementado sus inversiones sustancialmente durante los últimos seis años. Un factor es el de

Cuadro 15
Formación bruta de capital fijo, 1971-1981
(precios corrientes)

	1971-1976	1977	1978	1979 ^a	1980 ^a	1981 ^a
Producto interno bruto (miles de millones de pesos)	4,614	1,675	2,105	3,085	4,100	5,900
Formación de capital (miles de millones de pesos)	968	340	472	716	1,050	1,475
Sector público (%)	38	41	46	44	44	45
Sector privado (%)	62	59	54	56	56	55
Total (%)	100	100	100	100	100	100
Relación formación de capital con el producto interno bruto	.205	.203	.224	.232	.256	.250

FUENTES: Banco de México, *Producto Interno Bruto y Gasto. Cuadernos. 1970-1978*, México, 1979, p. 43; Banco de México, *Informe Anual* varios años.

^aEstimaciones según información del Banco de México.

las perspectivas generadas por el auge petrolero anunciado en 1976. Por supuesto, algunos podrían señalar que tomando en cuenta la experiencia de otros países petroleros, los inversionistas mexicanos tenían ciertas dudas en cuanto a lo que resultaría del auge petrolero en México. El otro factor por el cual algunos esperaban un aumento en las inversiones privadas muy significativo se relaciona con las altas tasas de rentabilidad de las inversiones productivas en México. Aun cuando el gobierno mexicano no ha dado mucha información al respecto, existen algunas estimaciones de fuentes independientes. Por ejemplo, en su análisis de los flujos de comercio, migración, e inversión entre México y los Estados Unidos, Clark Reynolds se ha referido a la diferencia enorme que existe en los coeficientes de las cuasirrentas con respecto al PIB en cada uno de estos dos países. Reynolds define las *cuasirrentas* como la ganancia generada en exceso de la ganancia normal obtenida de la planta, equipo y otros recursos de capital fijo. El coeficiente existente en el caso de México fue de 21% en 1970 y el 12% en 1977. Pero fue de solamente 0.5% en 1970, e incluso existió un coeficiente negativo de 1.4% en 1977 en los Estados Unidos.²⁶ De cualquier forma, los inversionistas privados actuaron de una manera poco entusiasta. De esta manera, no puede hacerse nada más que especular que los inversionistas privados vieron con sospecha la creciente intervención del sector público en la economía, así como algunas de las políticas económicas del gobierno, y que por ello decidieron actuar con cautela durante estos años. Por lo tanto, el gobierno no tuvo éxito en alcanzar este objetivo en particular.

Esto no significa que la inversión pública, que fue mayor que la esperada, haya sido improductiva. En el cuadro 16 se presentan algunas tendencias de la inversión pública por sector económico, algunas de las cuales tienen importantes ramificaciones políticas. Lo más importante para este estudio es que más del 25% (aproximadamente 21 mil millones de dólares) del total de la inversión pública de 1977 a 1981 estuvo destinada al sector petrolero. Si se le añaden a esta cifra las inversiones en todas las demás industrias, resulta que el sector industrial recibió más del 50% del

²⁶ Clark Reynolds, "Las perspectivas económicas y sociales de México y sus implicaciones para las relaciones con los Estados Unidos", en *Las relaciones México-Estados Unidos*, Carlos Tello y Clark Reynolds, compiladores, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 34-35.

total de la inversión pública. La electricidad y el acero fueron otras dos industrias beneficiadas por las altas inversiones del sector público.

Las grandes cantidades de dinero necesarias para ejecutar el programa de desarrollo petrolero tuvieron algunos efectos negativos en relación a otros sectores prioritarios. De especial importancia es el bajo nivel de inversiones con el objeto de incrementar los servicios sociales que ofrece el Estado. Esto es importante por los efectos potenciales de esta situación en la estabilidad política del país. Como los resultados de la política social del régimen se discuten más adelante, baste decir en este momento que la inversión pública en el sector social durante la administración de López Portillo es la más baja que se ha dado en el periodo posrevolucionario (un promedio de 10% anual del total de la inversión pública de 1977 a 1981).

Otro caso interesante es el de la inversión en la defensa del país, en donde ha habido algunos cambios cualitativos interesantes aun cuando cuantitativamente la inversión se ha mantenido relativamente baja (un promedio de 1.5% del total de la inversión pública durante el mismo periodo). Al existir más recursos financieros en términos absolutos, el gobierno emprendió un programa de modernización del ejército. En otro trabajo he argumentado que la existencia de cantidades crecientes de divisas producto de la exportación del petróleo, combinada con una preocupación creciente de los líderes civiles en relación a la inestabilidad política en Centroamérica y el Caribe, ha dado como resultado el que se racionalice y legitime la compra de equipo militar moderno.²⁷ El ejército convenció al presidente de la necesidad de mejorar la capacidad de defensa del país a través de la adquisición de una docena de aviones supersónicos norteamericanos F-5, aviones de transportación suizos denominados Pilatos, botes-patrulla noruegos y otros. Recientemente el ejército anunció su decisión de entrenar una "fuerza de reacción rápida" compuesta por 4 mil hombres listos para defender los campos petroleros, esto es, si es que los efectos de la inestabilidad política en la región llegasen a afectar el sur del país.²⁸ Este concepto es parecido al de la "fuerza de movilidad rápida" de los Estados Unidos, cuyo objetivo es in-

²⁷ Daniel Levy y Gabriel Székely, *op. cit.*, especialmente pp. 68-70.

²⁸ Marlise Simons, "Mexico Trains Quick Reaction Force", *The Washington Post*, 18 de febrero de 1982.

tervenir en los campos petroleros del Medio Oriente durante una crisis. Todo lo anteriormente señalado parece indicar que la visibilidad del ejército en México ha ido aumentando recientemente. Desde los años cuarenta la estabilidad política en México ha estado asociada con un papel muy limitado del ejército. Ahora que su visibilidad ha crecido, cualquier cambio podría ser crítico.

Un caso totalmente diferente es el de la inversión pública en la agricultura. El sector agrícola ha experimentado varios problemas desde la mitad de los años sesenta, cuando prácticamente se estancó. En 1970, Conasupo importó mercancías por un valor total de 97 millones de dólares.²⁹ PEMEX fue la única empresa pública cuyas importaciones fueron más grandes que las de Conasupo en ese año. Y aunque Echeverría y López Portillo asignaron una proporción respetable de los fondos de inversión pública al sector agrícola (15.6% y 20% respectivamente, según lo señalado en el cuadro 16), la crisis en este sector continuó durante los años setenta. El promedio de crecimiento de la agricultura durante la década pasada fue solamente de 1.7%.³⁰ Este récord, combinado con el crecimiento de la demanda agregada, llevó al país a importar productos agrícolas por un valor total de 2.4 mil millones de dólares en 1981.³¹

A la mitad de su administración el Presidente López Portillo se dio cuenta de que las inversiones públicas en este sector eran insuficientes para acabar con la depresión de la producción y decidió entonces intentar algunas políticas innovadoras. El 18 de marzo de 1980, cuando López Portillo anunció que las metas de producción de petróleo para 1982 habían sido alcanzadas dos años antes, el presidente también anunció el establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano, el SAM. Cassio Luiselli, director del SAM, argumentaba: "existe una liga estratégica muy importante entre las prioridades más importantes de este país: energía y alimentos. . . si queremos convertirnos en una potencia en el área energética, debemos convertirnos en autosuficientes en el área de los alimentos".³² La característica principal del SAM es el establecimiento de

²⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Las relaciones económicas de México con el exterior*, México, 1979, p. 62.

³⁰ Cuadro 25 en el apéndice.

³¹ Banco de México, *Informe Anual, 1981*, p. 170.

³² Cassio Luiselli, "Agricultura y alimentación: premisas para una nueva estrategia", en *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, Nora Lustig, compiladora, El Colegio de México, México, 1980, p. 94.

un marco dentro del cual el gobierno y los campesinos de tierras de temporal crean una relación de patrón y empleado. El gobierno da a los campesinos insumos para la producción a bajo costo (crédito, semillas y fertilizantes producidos por empresas públicas), se compromete también a que se respeten los precios oficiales para los productos de los campesinos y le garantiza al campesino un ingreso anual mínimo para proteger sus inversiones —especialmente cuando la cosecha es afectada por condiciones climatológicas desfavorables. A cambio de esta seguridad, los campesinos aceptan las políticas oficiales encaminadas a lograr ciertas metas de producción de artículos básicos que serán vendidos por la Conasupo en áreas urbanas a precios subsidiados.³³

La controvertida Ley de Desarrollo Agrícola de 1981 constituyó otra política innovadora.³⁴ Antes de que esta ley fuera aprobada por el Congreso, no se permitía que los campesinos rentaran sus tierras —tierras que en términos reales pertenecen al Estado— Muchos campesinos seguían esa práctica de cualquier forma para tratar de compensar sus bajos ingresos. La nueva ley permite a los campesinos integrar su propiedad con las de grandes terratenientes. Se espera que las nuevas unidades de producción contribuirán a que aumenten las inversiones en el sector rural, así como la productividad puesto que se hará un uso más efectivo de los insumos. Las grandes empresas agrícolas pueden de esta manera negociar de manera abierta y directa con los campesinos para utilizar sus tierras a cambio de un ingreso seguro y de una participación en las ganancias. Supuestamente, la unidad de producción en su conjunto comparte los riesgos, lo que quiere decir que los campesinos no estarán solos cuando las cosas no salgan lo bien que se esperaba.

Aunque aún es muy temprano para evaluar los resultados de estas acciones gubernamentales innovadoras, existen algunos indicios para sentirse tanto pesimista como optimista. Del lado negativo, los campesinos pueden estar sujetos a muchos abusos, como en el pasado, tanto por burócratas del Estado como por las

³³ Oficina de Asesores del C. Presidente de la República. *Sistema Alimentario Mexicano*, mecanografiado, México, 1980. Un buen análisis de los obstáculos probables a que se enfrentaría el SAM es el de Rubén Mújica, "El Sistema Alimentario Mexicano. Los problemas estructurales", *Comercio Exterior* (1980), 30, 4 pp. 327-329.

³⁴ "Ley de desarrollo agropecuario", *Diario Oficial*, 1º de enero de 1981.

Cuadro 16
Inversión pública por sectores, 1971-1981

	1971-1976	1977	1978	1979	1980	1981
Total (en miles de millones de pesos)	375	140	222	315	465	664
			(porcentajes)			
Agricultura ^a	15.6	18.5	19.8	20.1	20.6	15.9
Industria	40.0	45.2	59.0	55.0	53.1	40.8
Sector petrolero ^b	(18.1)	(21.5)	(28.3)	(29.0)	(26.2)	—
Comunicaciones y transportes	21.7	18.9	11.0	13.9	16.3	11.3
Social	19.0	13.8	8.3	9.4	8.6	28.9
Defensa y administración	2.8	2.8	1.4	1.3	1.1	2.7
Turismo	0.9	0.7	0.5	0.3	0.3	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTES: Nacional Financiera. *Statistics on the Mexican Economy*. México, 1977, pp. 370-372; Banco de México. *The Mexican Economy in 1980*, México, 1981, p. 61; *The Mexican Economy in 1981*; México; 1982, p. 71.

^a Incluye pesca, ganadería y silvicultura.

^b La participación del sector petrolero en el total de la inversión pública se indica en las cifras que aparecen entre paréntesis.

grandes empresas. Además, las relaciones contractuales establecidas con el Estado y con grandes empresas agrícolas significan, entre otras cosas, que los campesinos pueden establecer sindicatos para defender sus intereses. Surgen las preguntas de qué tan capaz será el régimen de controlar estas nuevas organizaciones campesinas y qué efectos podría tener esto sobre la estabilidad política. Se mencionan estas cuestiones porque tradicionalmente la interacción entre actores sociales en las áreas rurales de México ha sido sólo relativamente pacífica. Del lado positivo, existen algunas señales favorables en relación a la evolución de la agricultura; este sector experimentó un crecimiento de más del 5% en 1980 y en 1981, el crecimiento más alto de las últimas dos décadas.³⁵ Es de esperarse que estos logros en el lado de la oferta sean mantenidos en el futuro, y de manera más importante, que se logre una distribución del ingreso que beneficie a las masas rurales empobrecidas.³⁶ Si las cosas continúan evolucionando de esta manera, se podría acreditar al gobierno en el sentido de haber utilizado efectivamente una parte de sus ingresos provenientes de la exportación del petróleo para encontrar una solución a uno de los problemas estructurales más importantes de la economía mexicana.

Las tendencias de la inversión pública analizadas hasta el momento señalan el problema de que existen recursos limitados para financiar necesidades múltiples y crecientes de la economía. Esta situación se ve complicada por el hecho de que las finanzas del sector público continúan deteriorándose, lo que ha ocurrido a pesar del crecimiento impresionante de los ingresos gubernamentales obtenidos por concepto de la exportación de petróleo.

Fortalecimiento de las finanzas del sector público

La creciente intervención del sector público en la economía constituyó una de las fuentes principales de irritación en las relaciones del régimen con la comunidad de negocios al principio de

³⁵ Cuadro 25 en el apéndice.

³⁶ Para mayores referencias sobre el estado actual de la agricultura en México, ver Arturo Warman, "El problema del campo", en *México, hoy, op. cit.*, pp. 108-120. Gustavo Esteva, *La batalla en el México rural. Siglo XXI*, México, 1980. Y varios artículos publicados en relación al seminario sobre la economía mexicana que organizó El Colegio de México en 1979; *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, Nora Lustig, compiladora, El Colegio de México, México, 1980.

los setenta. Dichas relaciones se deterioraron en parte porque Echeverría financió muchos de sus programas mediante el incremento de la reserva o encaje legal de los bancos comerciales, mediante el incremento de la masa monetaria y mediante la obtención de mayores créditos del exterior. Como resultado de estas medidas, el sector privado mantuvo muy bajas sus inversiones y en algunos casos optó por mandar su capital al exterior.

Cuando el gobierno buscó la ayuda del FMI en 1976, se comprometió a poner en orden las finanzas del sector público. En particular, el gobierno estuvo de acuerdo en incrementar sus ingresos corrientes y en reducir sus gastos corrientes. Se esperaba que como resultado de estos esfuerzos, sus ahorros aumentarían de 0.5% del PIB en 1976, a 5.5% en 1979, y que así el déficit del sector público disminuiría de 9.6% del PIB en 1976, a 2.5% en 1979. El gobierno puso énfasis repetidamente en que ejecutaría una reforma global de impuestos con el objeto de incrementar sus ingresos. Sin embargo, no se hicieron públicos los detalles de los planes del gobierno para ejecutar dicha reforma. Echeverría también había intentado aumentar significativamente los impuestos y fracasó (capítulo 1).

El cuadro 17 muestra que hubo un progreso importante en relación a los ingresos y gastos corrientes del sector público desde 1977; el ingreso aumentó a un ritmo mucho mayor que el de los gastos, originando altas tasas de ahorros del sector público. De hecho, los ahorros públicos en relación al PIB aumentaron hasta alcanzar más del 6% a partir de 1979 (cuadro 17). Y si se incluyen los ahorros del sector privado, hubo un aumento respetable del total de los ahorros internos en términos del PIB, de cerca de 18.1% en 1976, a 22.3% en 1980.³⁷

Más bien, el problema es que López Portillo fracasó como sus predecesores en su objetivo de poner en práctica una reforma global de impuestos y en reducir los enormes subsidios otorgados por el sector público. Por lo tanto, aunque el ahorro aumentó de manera importante, los recursos generados fueron insuficientes para financiar todas las necesidades de inversión. Esto quiere decir que

³⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo. Primer informe de avance, 1980-1982*, México, mayo de 1981, p. 20.

Cuadro 17
Algunos indicadores de la intervención del
sector público en la economía, 1970-1981
(relación con el PIB)

	1970	1976	1977	1978	1979	1980 ^b	1981 ^b
Ingresos totales del sector público	—	—	27.1	29.2	27.3	32.8	26.4
Ingresos corrientes	19.7	26.3	27.0	28.8	27.2	32.7	—
Gastos totales del sector público	—	—	32.8	35.0	34.6	38.9	41.4
Gastos corrientes	15.4	25.8	24.1	24.3	21.2	26.0	—
Déficit	1.9	9.6	5.7	6.1	7.3	6.1	15.0
Ahorros corrientes ^a	4.3	0.5	2.9	4.5	6.0	6.7	—

FUENTES: Secretaría de Programación y Presupuesto. *Quinto informe de gobierno del C. Lic. José López Portillo. Anexo Sector Co-
bierno*. México, septiembre de 1981, p. 647. Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

^aEstimaciones según información del Banco de México.

^bEstimaciones preliminares.

la posición financiera del sector público se mantuvo relativamente débil. Después de dos años en que hubo ciertas mejoras, la relación del déficit del sector público con el PIB aumentó nuevamente hasta 7.3% en 1979 y al récord de 15% en 1981 (cuadro 17).

El análisis del sector petrolero permite apreciar con mayor fuerza la débil situación financiera del sector público. Del lado positivo, algunas cifras sugieren que el petróleo fue el factor más importante que contribuyó al incremento del ahorro del sector público. Por ejemplo, la participación del sector petrolero en los ingresos públicos se dobló y alcanzó el 30.5% entre 1976 y 1981. Y su participación en el total de los impuestos del gobierno aumentó en más de 500% en el mismo periodo, para alcanzar el 26.3% del total (cuadro 14). PEMEX paga un impuesto al valor agregado de 58 centavos por cada dólar recibido por concepto de sus exportaciones. Es así que al aumentar las exportaciones petroleras en forma significativa, PEMEX se convirtió en el principal contribuyente de impuestos en México. Pagó un total de 830 millones de dólares en 1977 y de 10 mil millones de dólares en 1981 (cuadro 18). Estos fondos ayudaron al gobierno a cubrir algunos de sus gastos corrientes y de inversión.

Estos son los aspectos positivos del petróleo en relación al estado actual de las finanzas públicas. Sin embargo, la contribución de PEMEX a un mayor ahorro fue insuficiente para cubrir los enormes gastos de inversión a que se ha hecho referencia anteriormente. Parece que las expectativas creadas por la bonanza petrolera dieron lugar a que se hicieran menos esfuerzos que los necesarios para recabar los fondos suficientes que permitieran financiar los múltiples proyectos gubernamentales.³⁸ El programa de desarrollo petrolero fue el proyecto que requirió de mayores gastos de capital. Ya se ha argumentado que el sector petrolero requirió de inversiones por un total de 21 mil millones de dólares de 1977 a 1981. Aun cuando el gobierno ofrece solamente información limitada en relación a la situación financiera de PEMEX, los datos existentes son sorprendentes: por ejemplo, en 1981 los gastos de PEMEX de 35 mil millones de dólares, representaron el 41% del to-

³⁸ Este tema ha sido ampliamente discutido por el economista René Villarreal, en "Petroleum and Mexican Economic Growth and Development in the 1980s," en *U.S.-Mexican Energy Relations: Realities and Prospects*, Jerry Ladman, et. al., Lexington Books, Lexington Mass., 1981, pp. 69-86.

tal de gastos del sector público, y más de tres veces el total de sus pagos por concepto de impuestos (cuadro 14). En ese año, los gastos corrientes de PEMEX más el servicio de su deuda (externa e interna) fueron el equivalente del total de ingresos por concepto de exportaciones de 14.6 mil millones de dólares. El cuadro 18 indica que para que PEMEX pudiera equilibrar su situación financiera en 1981, tuvo que pedir prestados 15 mil millones de dólares de fuentes internas y del exterior, cifra similar al dramático aumento del total de la deuda externa del sector público en ese año.

En resumen, el sector petrolero se convirtió en una carga neta sobre la hacienda pública. Desafortunadamente, PEMEX incrementó los precios internos de los combustibles para obtener más recursos y cubrir sus necesidades financieras a un ritmo demasiado lento. Muchos países productores de petróleo han encontrado particularmente difícil aumentar los precios internos de los combustibles hasta un nivel relativamente cercano al de los precios que prevalecen en el mercado internacional. Antes del auge petrolero, el presidente Echeverría puso en práctica esta medida poco popular en 1974, lo que constituyó el primer aumento de los precios de los combustibles en 15 años. Han existido algunos cambios modestos en los precios del diesel y otros productos petroleros desde 1977, pero los enormes subsidios se han mantenido. Por ejemplo, el precio del gas natural en México ha sido generalmente de menos del 10% del precio del gas que se exporta.³⁹ De acuerdo a estimaciones gubernamentales, PEMEX y la Compañía Federal de Electricidad consumen más de la mitad de todo el gas natural, mientras que la industria privada consume cerca de un tercio. El gas representa el 57% de las necesidades totales de consumo de la industria privada, mientras que el combustóleo y el diesel representan lo demás (el 30 y el 13% respectivamente).⁴⁰ Es así que el sector industrial es el que se beneficia más que ningún otro de los precios altamente subsidiados de los hidrocarburos.

En resumen, así como en el caso de la reforma de impuestos, el gobierno no ha querido o no ha podido reducir los enormes subsidios que otorga con el objeto de equilibrar las finanzas públicas. *La contribución positiva del petróleo a un aumento en los ahorros públicos fue opacada por la creciente demanda de recursos de ca-*

³⁹ Cuadro 28 en el apéndice.

⁴⁰ Adrián Lajous Vargas, *Mexico, Energy Sector*, México: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1981, p. 17.

Cuadro 18
Las finanzas de PEMEX, 1977-1981
 (miles de millones de dólares)

	1977	1978	1979	1980	1981 ^a
<i>Ingresos</i>	3.64	5.04	8.09	15.58	19.1
Ventas internas	2.20	2.65	3.18	4.11	4.4
Exportaciones	0.85	1.93	4.42	9.81	14.6
Transferencias del go- bierno e inventarios	0.59	0.46	0.49	1.66	0.1
<i>Financiamiento</i>	1.22	2.26	3.27	5.77	15.7
<i>Gastos</i>	4.86	7.30	11.36	21.35	34.8
Corrientes	1.48	1.94	2.91	4.34	5.4
De inversión	1.54	3.06	3.66	5.25	9.3
Impuestos	0.83	1.19	2.06	7.00	9.9
Servicio de la deuda (externa e interna)	0.81	0.81	2.45	4.36	9.1
Otros	0.20	0.29	0.28	0.40	1.2

FUENTES: PEMEX. *Memoria de Labores*, varios años.

^aEstimaciones preliminares.

Tipo de cambio utilizado para 1977 y 1978: \$ 22.7 pesos/ \$ 1.00 dólar
 1979: \$ 22.8 pesos/ \$ 1.00 dólar
 1980: \$ 23.2 pesos/ \$ 1.00 dólar
 1981: \$ 24.7 pesos/ \$ 1.00 dólar
 (promedio del año)

pital ejercida por PEMEX y otras empresas públicas. Lo que esto significa es que mientras el petróleo ayudó al gobierno a cumplir las metas cuantitativas del programa acordado con el FMI en 1976, en relación a los ingresos y gastos corrientes del sector público, fue sin embargo insuficiente para lograr el objetivo de fortalecer las finanzas globales del sector público. Para compen-

sar la mayor parte de estos déficit, el gobierno recurrió nuevamente a aumentar la masa monetaria y a pedir prestado en el exterior. Estas medidas reafirman el argumento central de este estudio; el gobierno recurrió a medidas tradicionales de política económica para restablecer las altas tasas de crecimiento económico asociadas con el auge petrolero. Y evitó efectuar una reforma global de impuestos, regular los enormes subsidios que otorga, y otras medidas necesarias para fortalecer dichas finanzas públicas.

En el capítulo 2 se argumentaba que de 1976 a 1979 el gobierno no dio a conocer detalles en relación a la reforma global de impuestos que planeaba. Pero posteriormente algunos de estos cambios en el sistema de impuestos fueron dados a conocer y puestos en práctica. Algunos de estos cambios fueron muy interesantes e innovadores, pero estaban lejos de constituir una reforma sustancial de impuestos. Por ejemplo, en enero de 1980 el gobierno introdujo un impuesto al valor agregado (10%) para remplazar prácticamente la totalidad del antiguo sistema de impuestos indirectos. Además, todos aquellos que ganaban solamente el salario mínimo no pagarían impuestos sobre la renta. Es así que el subsecretario de Hacienda, Guillermo Prieto, argumentaba que mientras que en 1977 los asalariados participaron con el 42% del total de ingresos por concepto de impuestos sobre la renta, dicha contribución disminuyó a tan sólo 31% en 1981.⁴¹ Estos cambios al sistema de impuestos constituyen un paso en la dirección correcta, pero han sido insuficientes para fortalecer las finanzas públicas. Para ese propósito, además de controlar la evasión, tendrían que imponerse impuestos bastante altos al capital privado. Debe recordarse (capítulo 1) que la relación de los impuestos al PIB en México es una de las más bajas del mundo. Aún hay muchas posibilidades de reforma en esta área.

Disminución de la dependencia de los créditos externos

El crecimiento de la deuda externa total de México (la pública más la privada) de 22.1 mil millones de dólares en 1976 a 80 mil millones de dólares en 1982 es impresionante. A pesar del éxito del desarrollo petrolero, el objetivo gubernamental de disminuir la dependencia del país del crédito externo no fue alcanzado. La

⁴¹ Guillermo Prieto, "Aspectos de la política tributaria, 1977-1982", *Comercio Exterior* (1982) 32, 3, pp. 240-242.

expansión continuada del sector público en la economía llevó a la comunidad de negocios a buscar otras fuentes de crédito en el exterior. Es así que la deuda del sector privado aumentó de 2.5 miles de millones de dólares en 1976, a 12.3 miles de millones de dólares en 1981 y a 19 mil millones de dólares en 1982. En ese último año, la deuda del sector público llegó a 61 mil millones de dólares.⁴²

De 1977 a 1979, el gobierno cumplió con lo acordado con el FMI en el sentido de no pedir prestados más de 3 mil millones de dólares anuales (cuadro 13). López Portillo mandó una nueva ley al Congreso en 1977, donde el sector público se comprometía a informar al Congreso sobre el presupuesto anual y sobre el crecimiento de la deuda externa para que éste otorgara su consentimiento. Hasta 1979, el gobierno cumplió con sus compromisos tanto con el FMI como con el Congreso. Incluso ocurrió lo mismo en 1980, cuando la deuda aumentó en 4 mil millones de dólares, un poco más allá de lo proyectado. De hecho, hasta 1980 las autoridades financieras mexicanas habían obtenido grandes logros en términos de la restructuración de la deuda externa del sector público. Por ejemplo, en 1976 cerca del 18% del total era contratada a corto plazo, pero solamente 4.4% del total en 1980 (cuadro 19). Y en relación a los créditos obtenidos a largo plazo, México logró negociar algunas de las tasas de interés más bajas otorgadas por instituciones crediticias a naciones en desarrollo. México logró obtener incluso nuevos créditos a una tasa de menos del 1% por encima de las tasas prevalecientes en el mercado londinense, lo cual se compara muy favorablemente con créditos obtenidos en 1976 a 1.75% sobre la tasa en dicho mercado.⁴³

El cuadro 19 indica también que la relación de la deuda externa pública con el PIB descendió del 31.6% en 1976, al 19.2% en 1980. Con la ayuda de los recursos adicionales que resultaron de la segunda explosión de precios del petróleo en 1979, el gobierno llevó a cabo algunos pagos de amortización antes de lo planeado. Como resultado de esto, la relación del servicio de la deuda con

⁴² United Nations Economic-Commission for Latin America, *A preliminary Balance-Sheet of the Latin American Economy in 1981*. Washington, DC. 13 de enero de 1982. p. 28.

⁴³ Jesús Silva Herzog, "Comentarios", en Nora Lustig, compiladora *Panorama y perspectivas*. . . , p. 508. Ver también varios números de la edición internacional de *Institutional Investor* desde 1976, donde se informa de los términos favorables bajo los cuales México logró contratar diversos préstamos a partir de 1976.

Cuadro 19

Deuda externa del sector público, 1970-1981
(millones de dólares)

	1970	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<i>Total</i>	4,262	19,600	22,912	26,264	29,757	33,813	51,700
A largo plazo	3,259	15,923	20,185	25,028	28,315	32,322	—
A corto plazo	1,003	3,677	2,727	1,236	1,442	1,491	—
Ingresos por exportaciones	2,933	7,371	8,404	11,925	16,131	24,819	30,556
Servicio de la deuda ^a	720	2,548	3,837	6,287	10,180	7,681	—
<i>Relaciones</i>							
Deuda/PIB	.125	.316	.310	.284	.219	.192	.204
Deuda/ exportaciones	.246	.346	.456	.527	.631	.309	—

FUENTES: Banco de México, *Informe Anual*, varios años. Las relaciones con el PIB se han estimado según datos proporcionados por el Banco de México.

^aIncluye los pagos de intereses más amortizaciones. Estas últimas fueron muy altas en 1978 y 1979 debido a que México efectuó algunos pagos por adelantado del saldo total de la deuda externa del sector público.

las exportaciones de bienes y servicios descendió al 31% en 1980. A partir de entonces, la situación comenzó a deteriorarse dramáticamente: en parte como resultado de la oferta excesiva de petróleo en el mercado mundial, el gobierno se encontró con que obtendría varios miles de millones de dólares menos que lo que había planeado para 1981. El gobierno tuvo que recurrir nuevamente a enormes préstamos en el extranjero para equilibrar las cuentas nacionales. Esto quiere decir que factores externos intervinieron limitando la posibilidad de lograr el objetivo del gobierno mexicano de depender menos del crédito externo. México no tiene control sobre la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, tema que será discutido ampliamente en el capítulo 4.

La participación del sector petrolero en el total de la deuda externa del sector público se incrementó de 14% en 1976, a 25% en 1980. Aunque el gobierno sólo ha dado información limitada, parece que PEMEX fue utilizado como aval de préstamos obtenidos por otras empresas públicas. Esto fue más obvio que nunca en 1981, cuando el gobierno buscó desesperadamente medios que le permitieran hacer frente a su crisis financiera: *Hasta 1981, PEMEX representó el 39% o 20 mil millones de dólares del total de la deuda externa del sector público* (cuadro 14). Cerca de dos terceras partes del total de los ingresos por concepto de exportación de petróleo en 1981 fueron utilizados para el servicio de la deuda total de PEMEX (tanto interna como externa), o sea cerca de 9.1 miles de millones de dólares para amortización y pagos de intereses.

El recurrir a préstamos extranjeros fue necesario no sólo debido al deterioro de las finanzas del sector público. Además, los problemas en la cuenta corriente de la balanza de pagos —los que se dieron a pesar del gran incremento de los ingresos por concepto de exportaciones petroleras— forzaron al gobierno a buscar otras fuentes para la obtención de divisas.

Obtención de divisas suficientes

Los ingresos por concepto de exportaciones petroleras tampoco han sido suficientes para lograr otro objetivo del gobierno: eliminar la amenaza de que la falta de divisas limite las posibilidades de altas tasas de crecimiento económico. Si la tendencia actual se mantiene, dicha amenaza podría convertirse en realidad. México había acordado con el FMI en convertir la relación del déficit de la cuenta

Cuadro 20
Cuenta corriente de la balanza de pagos, 1970-1981
(millones de dólares)

	1970	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<i>Ingresos totales</i>	2,933.1	7,371.7	8,404.1	11,925.7	16,131.5	24,819.5	30,556.1
Exportación de mercancías	1,281.3	3,315.8	4,418.4	6,217.3	8,798.2	15,307.5	19,379.0
Transferencias	415.0	835.6	524.7	714.3	637.6	773.4	360.4
Turismo	878.9	1,637.4	866.5	1,121.0	1,443.3	1,670.1	1,759.0
Transacciones fronterizas ^a	80.9	535.7	1,506.3	2,363.5	2,919.2	3,660.6	4,709.0
Otros	277.0	1,046.6	1,088.2	1,509.6	2,333.2	3,407.9	4,348.1
<i>Egresos totales</i>	3,879.0	10,439.7	10,027.3	14,268.0	20,987.9	31,416.1	42,260.2
Importación de mercancías	2,326.8	6,029.6	5,889.8	8,143.7	11,985.6	18,572.2	23,104.4
Turismo	191.4	423.1	395.0	519.0	713.6	1,010.8	1,546.8
Transacciones fronterizas ^a	563.3	1,192.7	786.4	1,751.5	2,241.2	3,056.4	4,615.4
Repatriación de utilidades ^b	357.5	813.3	171.8	215.5	284.0	422.3	719.5
Intereses de la deuda ^c	229.2	1,266.0	1,542.3	2,023.1	2,888.4	3,957.6	5,507.3
Otros	210.8	715.0	1,241.0	1,615.3	2,875.1	4,396.8	6,766.8
<i>Balance</i>	(945.9)	(3,068.6)	(1,623.1)	(2,342.3)	(4,856.4)	(6,596.6)	(11,704.1)

Balance del sector petróleo	—	(509.5)	155.9	196.2	1,822.0	8,129.6	—
Exportaciones	—	436.0	1,018.8	1,837.2	3,764.2	9,829.6	14,600.0
Importaciones ^d	—	945.5	862.9	1,641.0	1,942.2	1,700.0	—
<i>Balance no petrolero</i>	—	(2,559.1)	(1,779.0)	(2,538.5)	(6,678.4)	(14,736.2)	—
Coefficiente del balance en cuenta corriente al PIB	.028	.023	.022	.023	.035	.038	.049

FUENTES: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, México, 1979, p. 29; Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

Los números en paréntesis indican un déficit.

^aSe refiere a transacciones en la frontera de México con Estados Unidos.

^bSe refiere a la repatriación de utilidades de empresas extranjeras.

^cEstas cifras son por concepto de pago de intereses sobre la deuda externa solamente, por lo cual se excluyen pagos por amortización de la deuda.

^dImputaciones de bienes y servicios.

corriente con el PIB, que fue de 2.3% en 1976, a una situación de superávit del 0.6% en 1979. En forma más realista, los planes de desarrollo del gobierno proyectaron un déficit continuado de alrededor de 2% de 1979 a 1982 (cuadro 13). Ambas proyecciones estuvieron erradas. De acuerdo al cuadro 20, luego de haber logrado cierta mejora durante los dos primeros años de la administración de López Portillo, la relación del déficit de la cuenta corriente al PIB llegó al 3.5% en 1979 y a un récord del 4.9% en 1981. En ese año el déficit de la cuenta corriente llegó a casi 12 mil millones de dólares.

Al analizar solamente la cuenta de la balanza comercial, se encuentra que las exportaciones de bienes se incrementaron en 600% de 1976 a 1981, mientras que las importaciones se incrementaron en 400%. De nuevo el sector petrolero constituyó el factor principal en el aumento de las exportaciones. *El petróleo representó el 13.6% ó 451 millones de dólares del total de exportaciones de bienes en 1976; y el 75% ó 14.6 mil millones de dólares en 1981.* México se ha convertido en una nación monoexportadora. De hecho, las exportaciones de petróleo podrían haber sido aún más grandes en 1981 si no se hubiera dado el exceso de oferta en el mercado. En esos momentos México estaba ya cerca de su meta de producción para 1982, de 1.5 millones de barriles diarios, pero la producción y las exportaciones tuvieron que disminuir dada la menor demanda existente. Al mismo tiempo, las exportaciones no petroleras disminuyeron en forma importante. *En 1981, las exportaciones no petroleras disminuyeron en términos reales en 11% en relación al año anterior.* Además, las exportaciones agrícolas cayeron en un 5.1% y las de manufacturas en 6.3% en términos nominales.⁴⁴ Como resultado de lo anterior, han surgido nuevos patrones en la composición de las exportaciones mexicanas por productos: en 1970, las exportaciones agrícolas representaron el 45% del total, pero solamente el 7% en 1981; y las exportaciones de manufacturas disminuyeron su participación en el total de las exportaciones del 33 al 17% durante el mismo periodo.⁴⁵

Además de la recesión económica sufrida por varios de los socios comerciales de México, existen varios factores internos que

⁴⁴ Banco de México, *Informe Anual, 1981*, p. 77.

⁴⁵ Cuadro 29 en el apéndice. Este cuadro también incluye información sobre otras tendencias en las exportaciones e importaciones por tipo de productos durante el período 1970-1981.

explican la caída en las exportaciones no petroleras. Un factor es el crecimiento de la demanda agregada asociado con el desarrollo petrolero, lo que quiere decir que el poder de compra de mucha gente se incrementó. Además, las altas tasas de inflación interna se combinaron con una política de cambio que mantuvo el peso sobrevaluado hasta 1982, haciendo las exportaciones mexicanas demasiado caras. Finalmente, la protección desmedida de los productores locales ha motivado que éstos tengan pocos incentivos para volverse más eficientes.

En resumen, los productores mexicanos han percibido con certeza que tienen acceso a un mercado interno seguro y rentable y por tanto no han sentido la necesidad de promover sus productos en el exterior. Esto quiere decir que algunas políticas del gobierno han desanimado el incremento en las exportaciones, lo cual podría convertirse en un factor primordial para el crecimiento económico. Esto es de particular importancia para un país como México que ha avanzado tanto en el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones.

Debido a que el mayor ingreso por concepto de exportaciones de petróleo aumenta la capacidad de compra de un país en el exterior, el crecimiento de las importaciones durante este periodo no es sorprendente. Es más, la importación de algunos artículos constituye una manera efectiva de controlar la inflación interna hasta cierto punto —especialmente cuando se ha dicho que el desarrollo petrolero contribuyó a que aumentara la demanda agregada en la economía—. Hasta mediados de 1981, el gobierno había acabado en forma sustancial con el viejo sistema de licencias de importación: solamente el 25% del total de las importaciones requerían aún de licencias. Desde esa fecha, el gobierno se retractó de esta liberalización gradual del comercio, y ahora, prácticamente el 100% de las importaciones están sujetas nuevamente a permisos o licencias de importación y otras trabas burocráticas.⁴⁶

Además del control de las importaciones, el gobierno otorgó varios incentivos con el objeto de que se sustituyan importaciones con productos locales. Desafortunadamente, en la etapa actual de desarrollo en que se encuentra México no existen

⁴⁶ Banco de México, *Informe Anual. 1981*, p. 40. Ver algunos números del *Diario Oficial* donde se informa del restablecimiento paulatino del sistema de licencias de importación a partir de mediados de 1981 (vgr. 4 de junio, 28 y 30 de octubre y 3 de noviembre 1981).

muchas oportunidades para avanzar en este sentido. Una área ya discutida se refiere a las políticas gubernamentales para apoyar la producción agrícola. Otra área importante es la de la industria de bienes de capital, que ha recibido un apoyo importante debido a que las importaciones de este tipo de bienes representan generalmente más del 30% del total de las importaciones.⁴⁷ Un estudio del Banco Mundial informó que la industria de bienes de capital en México está muy atrasada en comparación a países como Argentina y Brasil.⁴⁸ Sin embargo, desde 1977 se realizaron esfuerzos con resultados del todo impresionantes y la industria de bienes de capital creció a un promedio anual de 15%.⁴⁹ Sin estos esfuerzos, México estaría importando muchos más bienes de capital dado el aumento creciente de la demanda interna. Si continúa la expansión de esta industria, México podría ir finalmente más allá de las etapas iniciales del proceso de sustitución de importaciones en esta área.

Además del comercio, existen dos categorías adicionales de la cuenta corriente que deben analizarse. Una categoría es la del turismo, en donde en 1970 los ingresos fueron cuatro veces mayores que los gastos. Desde entonces, el ingreso neto mexicano por concepto del turismo disminuyó a tan sólo 200 millones de dólares en 1981. De nueva cuenta, la inflación interna y el peso sobrevaluado son los factores que explican de manera fundamental el flujo creciente de mexicanos a otros países, así como la disminución de turismo hacia México. La otra categoría es la de los pagos de intereses para el servicio de la deuda externa. Estos gastos crecieron de 229 millones de dólares en 1970, a 1.3 mil millones de dólares en 1976, y a 5.5 miles de millones de dólares en 1981 (cuadro 20). La última cifra sugiere que la dependencia excesiva del crédito externo también está afectando a la cuenta corriente de México.

El análisis anterior se refirió solamente de manera superficial a los efectos sociales de las políticas petrolera y económica en este periodo. Puesto que este tema es crítico para la estabilidad política del país, merece que se le analice en forma más detallada.

⁴⁷ Cuadro 29 del apéndice.

⁴⁸ The World Bank, *Mexico. Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies*. Washington, D.C., mayo de 1979. Un estudio general sobre la industria de bienes de capital en México es de Nafinsa y UNIDO, *México: Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital*, México, 1977.

⁴⁹ Banco de México, *Informe Anual, 1981*, p. 27.

Cuadro 21

Indicadores seleccionados de redistribución social, 1977-1981

	1977	1978	1979	1980	1981
Tasa de crecimiento del empleo %	0.9	3.6	3.8	5.0	5.4
Tasa de crecimiento real de los salarios mínimos %	(1.0)	(3.4)	(1.3)	(6.7)	2.4
Relación masa salarial/PIB ^b	.381	.383	.387	.386	.389
Inversión pública en el sector social %	13.8	8.3	9.4	8.6	28.9
Inscripciones en escuelas públicas (millones de personas)	13.7	14.8	15.6	16.5	—
Millones de personas atendidas en institutos de salud pública	21.8	24.8	25.9	29.5	—

FUENTES: Banco de México, *Informe Anual*, varios años; Secretaría de Programación y Presupuestos, *Quinto informe de gobierno del C. Lic. José López Portillo. Anexo histórico estadístico*, México, 1981, p. 637 y 763; y Comercio Exterior, 1980, 70, 6, p. 562.

^a Las cifras entre paréntesis indican una caída en los salarios mínimos reales.

^b Estimaciones según información del Banco de México.

^c Se refiere a la parte de la inversión pública total destinada a expandir los servicios de beneficio social en manos del Estado.

Mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras

Este ha sido uno de los temas favoritos de la retórica revolucionaria del régimen durante muchas décadas. Debido a que los beneficios del crecimiento económico han sido distribuidos en forma inequitativa en la sociedad, el petróleo provocó una serie de expectativas en el sentido de que pudiera ocurrir un cambio fundamental al respecto. Sin embargo, estas esperanzas desaparecieron casi tan pronto como habían surgido. El cuadro 21 muestra que con la excepción del éxito del gobierno al crear muchos empleos nuevos, las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras probablemente empeoraron durante la administración de López Portillo. Esto constituye una preocupación fundamental dado que se espera que el crecimiento económico durante los próximos dos años sea muy pequeño y que el desempleo y el subempleo aumentarán.

La disminución del poder de compra de los trabajadores en estos años constituye el primer indicador del deterioro de la situación social. Por ejemplo, los salarios mínimos reales cayeron por un índice acumulado del 12% de 1977 a 1980, antes de experimentar una pequeña mejoría en 1981. A través de su control del movimiento obrero organizado, el gobierno presionó a los sindicatos con el objeto de apoyar su política antiinflacionaria. El gobierno había proyectado que la inflación crecería del 12 al 15% de 1977 a 1979, pero la inflación en realidad llegó a cerca del 20% en promedio.⁵⁰ Las proyecciones para 1980 y 1981 (de 14 a 18%) también fueron demasiado optimistas: la inflación llegó al 30% en 1980 y a 28% en 1981.⁵¹ ¡En 1982, la inflación alcanzó entre 80 y 100%!

El cuadro 21 también muestra el hecho de que la relación de la masa salarial con el PIB se mantuvo constante (cerca del 38%). Clark Reynolds ha argumentado que esta relación es una de las más bajas en el mundo y que es poco probable que experimente una mejoría mientras el gobierno no lleve a la práctica algunos

⁵⁰ Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

⁵¹ En el Plan Global el gobierno proyectó una tasa de inflación de 4 a 5 puntos porcentuales por arriba de la inflación en los Estados Unidos, esto es, de cerca de 15% anual. Y en la primera evaluación del Plan Global en 1981, la proyección fue de 6 a 8% por arriba de la inflación en los Estados Unidos, o sea cerca del 18% anual.

cambios en la distribución de las ganancias y las rentas.⁵²

En 1977 se llevó a la práctica la última encuesta sobre la distribución del ingreso en México. En esta encuesta resultó que el 20% más pobre de la población obtiene el 3.3% del ingreso nacional, mientras que el 20% de la población de mayores recursos obtiene el 55% del ingreso. Ha habido poco cambio en este sentido desde que se llevó a cabo la encuesta de 1963 sobre la distribución del ingreso (con la excepción de algunas mejoras observadas durante la administración de Echeverría, según lo señalado en el capítulo 1).

Finalmente, ya se ha hecho referencia al particularmente bajo nivel de la inversión pública destinada a ampliar los servicios sociales que presta el Estado durante la administración de López Portillo. El promedio de esta inversión (10%) no tiene precedente en el México posrevolucionario. Es así que aunque el gobierno señala que las inscripciones en las escuelas públicas se incrementaron en 3 millones, y que en las instituciones de salud pública aumentaron en 8 millones desde 1977, un gran número de personas aún no reciben estos beneficios. Lo anterior sugiere que el gobierno no efectuó ningún cambio fundamental en su política tradicional de mejorar la situación de las clases trabajadoras por medio del apoyo a un crecimiento económico acelerado. Es así que mientras la estrategia gubernamental de crear nuevos empleos a través de un crecimiento económico acelerado fue un éxito, sin embargo existen problemas con respecto al tipo de trabajos que se crearon. En particular, el gobierno no puso suficiente énfasis en programas de entrenamiento para trabajadores que pudieran así tomar ventaja plena de las nuevas oportunidades existentes. Esta situación se vuelve más compleja por el hecho de que el crecimiento de la población continúa siendo del orden de cerca del 3% anual. Tomando en cuenta que las expectativas de las clases trabajadoras han sido frustradas en gran parte, es difícil aún predecir cuáles serán los efectos políticos de esta situación.

Conclusiones

El petróleo fue utilizado para restablecer altas tasas de crecimiento económico de 1977 a 1981. Contrariamente a la retórica del ré-

⁵² Clark Reynolds, "Mexican Economic Development and the United States", en Jerry Ladman, *et. al.*, *U.S. -- Mexican Energy*. . . . p. 161.

gimen, esto significó que se pospusieran una serie de reformas económicas y sociales necesarias. Como resultado de esto, México se encontró en 1982 sufriendo una serie de problemas más graves que aquéllos de la era anterior al auge petrolero (que comenzó en 1976). Algunas de las áreas principales de preocupación son las siguientes: en primer lugar, existe el problema de generar suficientes ingresos para el sector público, que pueda estar de esta manera en condición de cubrir sus necesidades de inversión en la agricultura y en la industria, y para aumentar los servicios sociales para las clases trabajadoras; en segundo lugar, el desequilibrio del sector externo de la economía amenaza nuevamente con limitar las posibilidades de crecimiento económico; en tercer lugar, la continuación de la expansión del sector público en la economía durante la administración de López Portillo ha sido uno de los factores fundamentales que explican que las inversiones privadas hayan sido menores de lo esperado. Finalmente, dadas las difíciles condiciones económicas existentes es posible que los trabajadores organizados se alejen del régimen. Lo que es más difícil predecir es la respuesta de los *trabajadores no organizados*: cerca del 70% de la fuerza de trabajo urbana en México no participa en los sindicatos controlados por el PRI. Muchos de estos trabajadores obtuvieron nuevos empleos recientemente como consecuencia de las altas tasas de crecimiento económico. La pregunta es cómo reaccionarán una vez que se encuentren sin trabajo. Esta posibilidad no es nada remota dado que los analistas están de acuerdo en que, al menos por dos años, el crecimiento económico en México será negativo.⁵³

En contraste con la situación de 1976, el régimen no puede depender del petróleo para continuar apoyando las mismas políticas que en el pasado produjeron un crecimiento económico aceptable. En 1982, el régimen está sujeto nuevamente a fuertes presiones para llevar a la práctica reformas económicas sustanciales. La respuesta del régimen ha sido comprometerse a ejecutar varias medidas de estabilización parecidas a las de 1976 (que fueron discutidas en el capítulo I). Por ejemplo, al comienzo de 1982 el gobierno de López Portillo se comprometió a reducir el déficit pre-

⁵³ Estas predicciones pesimistas se añan a lo que ya es una tradición en México: el ritmo de crecimiento de la economía disminuye hacia el final de cada sexenio, y durante por lo menos el primer año de cada nueva administración. Esta situación podría empeorar aún más si los esfuerzos de estabilización del gobierno fracasan, haciendo más difícil el restablecimiento de la confianza entre los inversionistas privados.

supuestal para el año en curso por un total de 8%. Se comprometió también a elevar los precios de los servicios que otorgan algunas empresas públicas con el objeto de obtener un ingreso adicional de 3 mil millones de dólares. También se pensaba reducir el déficit en la cuenta corriente por un total de 3 a 4 mil millones de dólares menos que el déficit registrado en 1981. Para este fin, las importaciones del sector público se reducirían por un total de 3 mil millones de dólares.⁵⁴

En agosto de 1982, el gobierno introdujo nuevas medidas económicas. Los precios internos de la gasolina fueron elevados en un 50%. Los del gas natural en un 30%. Y los de la electricidad entre 30 y 50% para los sectores residencial e industrial respectivamente. Además, el gobierno introdujo un sistema doble de tasas de cambio. La tasa "preferencial" (de hecho subsidiada) se aplicaría para la importación de algunos productos estratégicos (tales como alimentos, materias primas y bienes de capital), y para el servicio de la deuda de los sectores público y privado. La tasa "normal" (sujeta a fuerzas del mercado) se aplicaría para el público en general.⁵⁵

Aunque estas medidas buscaban enfrentar algunos aspectos fundamentales de la crisis económica de México, el resultado de años anteriores en relación al cumplimiento de los compromisos del gobierno parece indicar que estas medidas deben tomarse con una actitud cautelosa. * Este tema será discutido en mayor detalle en el capítulo final de este libro. Por ahora, la pregunta crucial es la siguiente: si el gobierno no logró alcanzar los objetivos que se propuso con la ayuda del petróleo ¿cómo podemos explicar las decisiones de México en materia de política petrolera?

⁵⁴ "Mexico Acts to Improve Economy", en *Journal of Commerce*, 22 de abril de 1982. Las principales medidas anunciadas por el secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog se discuten en este artículo. Para detalles sobre medidas de estabilización anteriores, ver "Ajustes a la política económica", *Mercado de Valores*, 42, 8 (febrero 22, 1982), pp. 189-205.

⁵⁵ *Uno más Uno*, 2 y 6 de agosto de 1982.

* Además, al final de la administración de López Portillo se tomaron algunas decisiones que alteraron en forma importante la perspectiva de varios actores sobre la evolución futura de la economía.

Capítulo 4

Explicación de la decisión de México de exportar petróleo

Una de las conclusiones centrales de este estudio es que ha existido una brecha sustancial entre los objetivos del gobierno y los resultados obtenidos. Es cierto que la nueva política petrolera jugó un papel fundamental en el restablecimiento de altas tasas de crecimiento económico y del empleo de 1977 a 1981 (en promedio 7 y 4% respectivamente). Dicho restablecimiento del crecimiento económico y del empleo constituyó la principal preocupación de la administración debido a que estas tasas han estado asociadas en el pasado con la industrialización y la modernización, con la legitimidad del régimen, y finalmente, con la estabilidad política.

Sin embargo, la política petrolera de exportación no fue suficiente para promover los niveles de inversión privada esperados, para fortalecer las finanzas del sector público, para lograr un equilibrio del sector externo y para mejorar las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras. Esto es, el gobierno de López Portillo fracasó en su intento de utilizar el petróleo para poner en práctica una serie de reformas económicas y sociales con las que se comprometió en 1976 y en años posteriores.

En este capítulo se analizan tres explicaciones posibles de la brecha existente entre los objetivos del gobierno y los resultados obtenidos, y sobre esta base se elaboran una serie de inferencias en relación a la decisión de 1976 de cambiar la política petrolera tradicional del país. La evidencia empírica sugiere que el gobierno logró restablecer el crecimiento económico y el empleo mediante su ambicioso programa de desarrollo petrolero. Pero no se efectuaron reformas para apartar al país de la estrategia tradicional de crecimiento basada en la sustitución de importaciones, estrategia que ha estado acompañada por el problema del financiamiento deficitario. *Paradójicamente, la elaboración de una nueva política petrolera de exportación con el objeto de mantener el modelo tradicional de crecimiento económico ha creado problemas que hacen imposible continuar con esta situación.* En particular, el crecimiento económico no puede ya basarse en el fi-

nanciamiento deficitario. Además, dado que en 1982 las condiciones prevalecientes en el mercado mundial del petróleo son muy diferentes a las de 1976, esta vez las opciones de política son más reducidas; el restablecimiento de altas tasas de crecimiento económico y del empleo, esto es, los objetivos centrales del régimen mexicano, requieren que el gobierno ponga en práctica las reformas que hasta ahora no ha ejecutado.

Tres explicaciones de los resultados observados

Aquellos que participan directamente en el proceso de la toma de decisiones, así como los que prefieren ser observadores simplemente, saben que la intención, el compromiso y la fuerza de voluntad son ingredientes esenciales pero insuficientes para lograr cambios económicos y sociales importantes. El que exista una brecha entre objetivos y resultados es más bien la regla que la excepción. Cuando los investigadores universitarios evalúan los fracasos de ciertas políticas, tienen la esperanza de contribuir a una mejor comprensión de las causas por las cuales se dieron éstos, así como de ofrecer sugerencias para el futuro. Los funcionarios públicos, que generalmente están demasiado ocupados o sujetos a varias limitaciones políticas, no pueden llevar a cabo estas actividades (al menos frente a la opinión pública). Tomando en cuenta lo anterior, la crítica que aquí se elabora pretende ser constructiva. El objetivo no es culpar o juzgar a aquellos individuos que tuvieron bajo su control la toma de decisiones durante la administración anterior.

Existen tres explicaciones posibles del fracaso de López Portillo para lograr varios de sus objetivos. Las primeras dos parten del supuesto de que las políticas seguidas fueron las apropiadas; pero o bien faltó *tiempo* para sentir su impacto total o existieron serios obstáculos para la *ejecución* exitosa de dichas políticas. En comparación, la tercera explicación parte del supuesto de que las políticas seguidas fueron inadecuadas: los problemas que la nueva política petrolera debería resolver son más profundos que lo que se nos había informado.

Los resultados y sus explicaciones

Esta sección considera estas tres explicaciones en relación a cada

una de las cinco metas de la administración de López Portillo discutidas en el capítulo 2.

Restablecimiento de altas tasas de crecimiento tanto económico como del empleo

La economía mexicana y la generación de empleos crecieron a tasas bastante elevadas. Sin embargo, para restablecer el crecimiento económico López Portillo no tenía que resolver las principales contradicciones y distorsiones económicas y sociales de México discutidas en el capítulo 1. Desde esta perspectiva, la política petrolera tuvo solamente un éxito parcial. En el capítulo 3 se señaló que se han acumulado más problemas que los que se han resuelto después de cinco años de auge petrolero en México.

Una de las ironías del auge petrolero mexicano es que el gobierno tenía la esperanza de que los ingresos por exportación del crudo le ayudarían a resolver problemas que otros países exportadores de petróleo ya estaban sufriendo, en parte debido a dichos ingresos. Aquellos países que exportaban petróleo en cantidades significativas antes de 1973 (como Venezuela y Nigeria), comenzaron a experimentar problemas económicos unos cuantos años después de que el impacto de los ingresos petroleros se dejó sentir en sus economías. El economista del Banco Mundial Allan Gelb realizó recientemente un estudio comparativo de varios países exportadores de petróleo. Gelb argumenta que estos países se enfrentaron a dos retos principales en 1973: uno fue el de utilizar los ingresos petroleros con el objeto de lograr altas tasas de crecimiento en el sector no petrolero de sus economías; se esperaba que el crecimiento económico estaría acompañado de una mejora en la distribución del ingreso en favor de las clases trabajadoras. El otro reto era manejar las dificultades económicas de corto y mediano plazo que resultarían del enorme aumento en los precios del petróleo (la inflación, la excesiva intervención del sector público en la economía, las distorsiones sectoriales que provocarían el estancamiento de la agricultura y de algunas industrias y otros). Gelb concluye que algunos países han obtenido logros importantes así como fracasos al enfrentar estos retos.

En comparación, debe recordarse que cuando ocurrió el primer aumento importante en los precios del petróleo en 1973 y

¹ Allan Gelb, *Capital Importing Oil Exporters: Adjustment Issues and Policy Choices*, The World Bank, Staff Working Paper 475, Washington, D.C., agosto de 1981.

1974, México entraba apenas a una transición para convertirse de importador neto de petróleo, en un exportador importante. Y cuando se tomó la decisión de exportar petróleo en 1976, México ya experimentaba problemas tales como la caída de las inversiones privadas, la producción agrícola e industrial estancada, la enorme expansión del sector público en la economía y la inflación. Bajo tales circunstancias, México buscaba desesperadamente fondos ante acreedores que se mantenían escépticos debido al pobre funcionamiento de la economía.

En principio, se podría argumentar que la administración de López Portillo tomó la decisión correcta de apoyarse en el desarrollo petrolero para restablecer altas tasas de crecimiento económico y del empleo en el corto plazo. Pero esto era distinto a argumentar que los ingresos petroleros resolverían los problemas económicos estructurales que otros países estaban experimentando, hasta cierto grado, debido al impacto de esos ingresos en sus economías. *Esto es, el crecimiento dirigido por el petróleo y las políticas en apoyo de dicho proyecto fueron inadecuadas para lograr los otros objetivos ambiciosos del gobierno.*

La situación era mucho más complicada y no podría haberse resuelto simplemente mediante el crecimiento de la producción y las exportaciones de petróleo. Por ejemplo, si el gobierno deseaba promover las inversiones privadas debió también haber mostrado disciplina económica, lo que quiere decir que debió haber moderado su papel intervencionista en la economía y reducido sus déficit. Pero aun en ese caso, existía el problema de que algunos objetivos eran contradictorios con otros. Esto es, incluso si el gobierno hubiera moderado su intervención en la economía y si al mismo tiempo hubiera puesto en práctica una reforma de impuestos global, así como racionalizado los subsidios para reducir sus déficit, de cualquier forma la comunidad de negocios hubiera mantenido sus inversiones a un nivel bajo.

Ciertamente el gobierno se enfrentaba a una situación compleja. Pero en vez de reconocer lo difícil que era resolver todos los problemas al mismo tiempo, y por lo tanto moderar sus objetivos, López Portillo elaboró "un gran plan" para transformar la sociedad y la economía mexicanas de una manera dramática en un corto periodo. Como se demostró en el capítulo 3, en realidad la mayoría de las políticas de la administración estuvieron orientadas a restablecer las altas tasas de crecimiento económico y del empleo. *Sobre la base de dicha evidencia empírica, puede inferir-*

se que la decisión de cambiar la política petrolera tradicional de México en 1976, fue hecha con el propósito de lograr este objetivo específico ¡solamente uno de los cinco objetivos expuestos por el gobierno! Entonces el programa de desarrollo petrolero fue un éxito, pero al fracasar el gobierno en utilizar los ingresos petroleros para efectuar las reformas económicas y sociales discutidas en el capítulo 1, se perdió una oportunidad histórica.

Apoyo a altas tasas de inversión

Uno de los logros principales de la administración de López Portillo fue el restablecimiento de relaciones cordiales con la comunidad de negocios. Al finalizar 1976, el gobierno de Echeverría y los representantes de algunas organizaciones se enfrentaron públicamente intercambiando insultos y amenazas. La legitimidad del régimen ante la comunidad de negocios no había descendido hasta un punto tan bajo en muchos años. Sin embargo, el tono conciliatorio del discurso de toma de posesión del presidente López Portillo, la Alianza para la Producción y el anuncio del gobierno en relación al incremento de las reservas de petróleo, ayudaron a fortalecer la legitimidad del régimen (capítulo 1).

En los años posteriores, la bonanza económica contribuyó a mantener buenas relaciones políticas entre el régimen y los empresarios. Las expectativas creadas por el desarrollo petrolero ofrecieron oportunidades de inversión sobre las que nadie hubiera soñado unos meses antes de que López Portillo llegara al poder. Y como López Portillo no había realizado cambios dramáticos en la política económica tradicional, las organizaciones empresariales expresaron sus preocupaciones y demandas de manera discreta nuevamente. Esto no quiere decir que hubo una ausencia de desacuerdos sobre algunas políticas del gobierno. En particular, el hecho de que las inversiones privadas fueran menores de lo que esperaba el gobierno sugiere que los empresarios no estaban satisfechos con la expansión del sector público en la economía. En este caso éste no era un problema ideológico, como lo fue durante la confrontación con Echeverría, sino que era un problema que se planteaba en términos de la competencia tradicional entre los sectores público y privado por los recursos financieros disponibles.

Una vez restablecidas la confianza y la legitimidad, muchos empresarios que habían enviado al exterior su capital en 1976 decidieron traerlo de regreso.² Otros no tenían esa opción. Y como el gobierno seguía requiriendo recursos financieros de los bancos comerciales, muchos empresarios tuvieron que buscar créditos en el exterior. No debe sorprender, por lo tanto, el que la deuda externa del sector privado creciera en 400% de 1977 a 1981, alcanzando la suma de 12 mil millones de dólares en el último año (capítulo 3; cifras preliminares informan que dicha deuda creció hasta cerca de los 19 mil millones de dólares en 1982).

En este periodo hubo facilidades de crédito en el exterior debido a la confianza existente en la economía mexicana en los centros financieros más importantes del mundo. Como ejemplo de lo anterior, se publicaron numerosos artículos en la revista *Institutional Investor* y otras, sobre las maravillas y logros de la economía mexicana.³ Sin embargo, durante estos años se aceleró la competencia en el mercado de capitales por créditos —especialmente luego de los nuevos aumentos en los precios del petróleo en 1979— que contribuyeron a mayores déficits en los países importadores de petróleo. Como respuesta a este crecimiento de la demanda de créditos, así como de las políticas de la administración de Reagan, las tasas de interés aumentaron a niveles insospechados. Por ejemplo, las tasas de interés de préstamos en eurodólares para mediano plazo (antes de tomar en cuenta la sobretasa sobre LIBOR), se incrementaron de cerca de 5.7% en 1977, a 17% en 1980.⁴ Esto quiere decir que los préstamos se volvieron más escasos y más caros, afectando a los empresarios mexicanos y de otras partes del mundo.

En conclusión, se podría argumentar que las inversiones del sector privado fueron menores que las expectativas gubernamentales, en parte porque algunos empresarios desconfiaron de la expansión del sector público en la economía y sobre todo debido a la existencia de menores recursos financieros en los bancos comerciales mexicanos y el mercado internacional de capitales.

² Desafortunadamente, el gobierno no ha hecho públicas sus estimaciones en relación al capital que salió de México en 1976, así como sobre el capital que regresó en años posteriores.

³ Ver el capítulo 3.

⁴ Calculadas según información proporcionada en el estudio del International Monetary Fund, *International Capital Markets*, Occasional Paper 1, Washington, D.C., septiembre de 1980, p. 36.

Fortalecimiento de las finanzas del sector público

En este caso, cada una de las tres explicaciones discutidas anteriormente contribuyen al esclarecimiento del por qué del fracaso del gobierno en este renglón. Primero debe considerarse el problema de la falta de tiempo. Ya que un programa de desarrollo petrolero exitoso requería de grandes inversiones, debería de esperarse un déficit continuado del sector público. Lo que el gobierno esperaba era que una vez que comenzara a recoger los frutos de su nueva política de exportación de petróleo, los ingresos obtenidos le ayudaran a cerrar la brecha entre ahorro e inversión. De acuerdo con esto, los esfuerzos para desarrollar el sector petrolero "garantizaban" que en un momento dado el petróleo comenzaría a proveer al gobierno de recursos financieros suficientes,⁵ y ya que la situación económica comenzó a deteriorarse precisamente cuando los ingresos por concepto de exportaciones de petróleo comenzaban a adquirir un significado en términos cuantitativos, se podría argumentar que se necesitaba que pasara más tiempo para que esta política funcionara.⁶

En el capítulo 3 se señaló que después de 1976 la industria petrolera se convirtió en el principal contribuyente de impuestos en México, con lo cual aumentaron en forma significativa los ingresos corrientes del gobierno. También se señaló que este logro fue insuficiente para estabilizar las finanzas del sector público, tanto por los enormes recursos de inversión requeridos por el programa de PEMEX — que se convirtió en una carga neta sobre los recursos financieros del sector público — como porque el gobierno nunca puso en práctica una reforma global de impuestos. Esta era necesaria para obtener fondos que financiaran los múltiples proyectos y obligaciones del gobierno. De esta manera, la segunda explicación del fracaso de la administración para fortalecer su posición financiera es que *el gobierno no puso en práctica una reforma global de impuestos.*

⁵ Debido a que los términos bajo los cuales López Portillo ratificó el acuerdo firmado por Echeverría con el FMI (octubre de 1976) no fueron modificados luego del anuncio de la nueva política petrolera, podría argumentarse que incluso el FMI creyó que ésta era una política adecuada.

⁶ Ver por ejemplo el argumento de José Ramón López Portillo (en esa época subsecretario de Programación y Presupuesto), durante la primera evaluación del Plan Global en mayo de 1981, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982. Primer informe de avance*, México, mayo de 1981, especialmente pp. 25-26.

Merilee Grindle ha argumentado que la ejecución de políticas "generalmente implica cuestiones fundamentales sobre la toma de decisiones y la distribución de los recursos disponibles en una sociedad".⁷ Grindle también argumenta correctamente que en América Latina y otros países en desarrollo, en donde la participación política a través de los partidos y las instituciones gubernamentales típicas de las sociedades occidentales es comparativamente baja, la ejecución de políticas se convierte en muchas ocasiones en el centro de la participación y la competencia políticas.⁸ ¿En qué sentido son útiles estos conceptos para este estudio?

Hasta la reciente expropiación de los bancos comerciales, la mayoría de los expertos de la economía política de México consideraban que la comunidad de negocios tenía un poder de veto sobre ciertas decisiones gubernamentales que afectan sus intereses (capítulo 1). Por ejemplo, se hizo referencia a la intención de Echeverría de poner en práctica una reforma de impuestos global, así como a su decisión en 1972 de archivar su proyecto toda vez que se enfrentó a la oposición de las organizaciones empresariales. López Portillo fue un poco más allá que Echeverría cuando introdujo el impuesto al valor agregado y otros pequeños cambios al sistema de impuestos (capítulo 3). Pero sus esfuerzos por aumentar los ingresos del gobierno estuvieron muy por debajo de lo que se necesitaba para financiar la enorme expansión del sector público en la economía durante su administración. Esta situación se volvió más compleja por el gran aumento de los subsidios otorgados por el gobierno, que crecieron de 16 mil millones de pesos en 1970, a 428 mil millones de pesos en 1980.⁹

Existe una tercera explicación de la débil posición financiera del sector público durante la administración de López Portillo. Además del programa de desarrollo petrolero, el gobierno inició una serie de proyectos muy caros en las áreas de petroquímicos, acero, el programa de autosuficiencia alimentaria, SAM, el de-

⁷ Merilee Grindle es la compiladora de una serie de excelentes ensayos sobre varias dimensiones del problema relacionado con la ejecución de políticas en varias áreas del mundo en desarrollo. Ver su trabajo *Policy and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1980.

⁸ Grindle, *op. cit.*, p. 15. Yo también he caracterizado la participación política en México de acuerdo a estas líneas de razonamiento: Daniel Levy y Gabriel Székely, *Mexico. Paradoxes of Stability and Change*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1983, especialmente los capítulos 3 y 4.

⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuarto informe de gobierno del C. Lic. José López Portillo*, México, septiembre de 1980, pp. 25-26.

sarrollo de puertos, la modernización del sistema nacional de ferrocarriles, la construcción del sistema de carga que ligó al Océano Pacífico con el Atlántico a través del Istmo de Tehuantepec, y otros.

Además, la decisión del gobierno de jugar un papel tan importante en la economía se caracterizó por algunos desacuerdos importantes dentro del gabinete de López Portillo, tanto en relación a la orientación de la política económica en general, como al nivel de la producción y exportación de petróleo en particular. En México, los participantes en el gabinete presidencial tienden a aliarse con el objeto de influir en la toma de decisiones. Estas facciones son flexibles en el sentido de que no tienen posiciones perfectamente definidas sobre todos los aspectos de la estrategia económica y de que las ligas entre sus miembros no son permanentes. Una vez que el gobierno cambia, las viejas alianzas desaparecen y se forman otras nuevas. Además, aquellos que participan en las alianzas no pertenecen necesariamente al partido oficial (PRI), y su orientación ideológica es variada. Desafortunadamente, en muchas ocasiones se identifica a funcionarios públicos con una u otra posición ideológica más como resultado de rumores e intrigas, que como el resultado del análisis exhaustivo de su manera de pensar y de lo racional de las políticas que proponen. Por supuesto, el carácter semicerrado del sistema político mexicano, que presenta problemas de acceso a los funcionarios y al flujo de la información entre ellos y el público, es responsable en gran parte de esta situación.

Un buen ejemplo de ello fue la controversia que tuvo lugar al comienzo de la administración de López Portillo entre dos de sus principales ministros. Tanto el titular de la Secretaría de Hacienda como el de Programación y Presupuesto renunciaron finalmente. Se habían enfrentado en relación a cuál debería de ser el nivel de gasto para el sector público en 1978 dentro del presupuesto que el gobierno planeaba presentar al Congreso para su aprobación.¹⁰ Carlos Tello, secretario de Programación y Presupuesto, proponía un presupuesto sustancialmente más alto, lo que significaba un incremento de la intervención del sector públi-

¹⁰ Luis Cervantes e Isabel Zamorano, "Renunciaron los secretarios de Hacienda y Programación", *Excélsior*, 17 de noviembre de 1977; Heberto Castillo, "El fondo está en el Fondo", *Proceso*, 18 de noviembre de 1977. El siguiente artículo incluye una discusión interesante del gabinete inicial de López Portillo: "The Great Mexican Dream for a Few Barrels More". *Euromoney*, mayo de 1977.

co en la economía. Julio R. Moctezuma, secretario de Hacienda, apoyaba un presupuesto más reducido para cumplir con uno de los acuerdos con el FMI (la reducción del déficit del sector público). Como resultado de lo anterior, Tello era considerado por algunos grupos "como representante de la izquierda dentro del régimen del PRI", mientras que Moctezuma era considerado "como representante de los intereses del imperialismo". No hubo una discusión pública seria sobre las implicaciones de lo que proponía cada uno de estos secretarios, ni sobre lo que sustentaba sus posiciones. Quizá ambos estaban preocupados por fortalecer la posición financiera del sector público, pero diferían en relación a cuáles eran los medios adecuados para alcanzar dicho objetivo.

En el capítulo 2 se mencionó el proceso y las decisiones que llevaron a efectuar cambios en los niveles de producción y exportación de petróleo de 1976 a 1980. En particular, el presidente de la junta directiva de PEMEX (el secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza), intentó controlar la euforia del director de PEMEX, Díaz Serrano, en relación a las posibilidades ofrecidas por la expansión de la industria petrolera. Díaz Serrano obtuvo dos victorias al convencer a López Portillo de incrementar la producción y las exportaciones de petróleo crudo en 1978 y nuevamente en 1980; pero perdió la pelea final cuando no consultó con otros ministros del gobierno su decisión de reducir los precios de exportación del petróleo en 4 dólares por barril a mediados de 1981. Díaz Serrano tomó tal decisión antes que otras naciones exportadoras de petróleo porque temía que el exceso de oferta en el mercado mundial podría llevar a PEMEX a perder algunos de sus clientes. Oteyza criticó públicamente a Díaz Serrano. Es probable que fuera apoyado por otros ministros que consideraban a Díaz Serrano como una amenaza importante a sus aspiraciones a la presidencia. Al final de cuentas, Díaz Serrano renunció para evitar desprestigiar al Presidente. Sorpresivamente, Oteyza hizo una declaración en el sentido de que se aumentaba nuevamente el precio de exportación de cada barril de petróleo en 2 dólares, con el resultado de que PEMEX efectivamente perdió a varios de sus clientes. Desafortunadamente, esta cuestión es tan delicada que hay pocas posibilidades de conocer más detalles, así como los efectos que tuvo sobre la economía. Se puede suponer solamente que México perdió una cantidad importante de recursos financieros como resultado de esta lucha política dentro del gabinete.

La política expansionista del gobierno estuvo acompañada por la expansión excesiva de algunas de las empresas privadas más eficientes de México. El caso más conocido fue el del grupo industrial Alfa. Paradójicamente, en 1982 el gobierno tuvo que ir al rescate de esta empresa que había criticado profundamente la falta de disciplina financiera de Echeverría en 1976. Alfa se encontró con una situación en que no podía pagar a sus acreedores en el exterior los intereses sobre su deuda externa de cerca de 2 mil millones de dólares.¹¹ Y un caso que recibió menor publicidad fue el de Mexicana de Aviación: el gobierno tuvo que comprar más de la mitad de sus acciones para mantener a dicha empresa en el mercado.

La expansión exagerada de los sectores público y privado fue financiada en forma importante con ahorros del exterior. Esta estrategia se convirtió en una carga insostenible cuando las condiciones económicas mundiales empeoraban afectando aún más al sector externo de la economía mexicana.

Búsqueda del equilibrio en el sector externo de la economía

Con la nueva política petrolera, la administración de López Portillo tenía el objetivo de reducir la dependencia excesiva de México del crédito exterior. Nuevamente, cada una de las tres explicaciones contribuyen a esclarecer por qué el gobierno fracasó en obtener esta meta. Por ejemplo, debido a que el programa de desarrollo petrolero requería grandes importaciones de maquinaria compleja, de tecnología y de servicios, se debería haber esperado que continuara el déficit en la cuenta corriente. Esto es, deberían pasar varios años antes de que los ingresos por exportación de PEMEX contribuyeran en forma significativa al fortalecimiento del sector externo de la economía (el problema del tiempo).

Respecto a la ejecución de políticas, dejemos por un momento la arena doméstica para considerar la arena internacional. Hubo dos factores que actuaron en forma desfavorable respecto a los planes del gobierno mexicano. Uno de ellos fue la recesión económica mundial — particularmente en Estados Unidos, que es el principal socio comercial de México— así como las crecientes ta-

¹¹ Para detalles sobre el apoyo gubernamental al grupo Alfa, ver la prensa mexicana de marzo y agosto de 1982.

sas de interés en el mercado internacional de capitales. Y de manera más importante, *el gobierno mexicano descubrió que las condiciones cambiantes en el mercado internacional del petróleo podían limitar su capacidad para alcanzar algunos de sus objetivos*. Aunque una discusión amplia de aquellos factores que han afectado la evolución de la demanda, la oferta y los precios del petróleo tendría que hacerse por separado, es necesario hacer algunos comentarios fundamentales a este respecto.

Desde el primer aumento de los precios en 1973-1974, varias instituciones académicas, gubernamentales, e internacionales han llevado a cabo estudios sobre el mercado de energía (particularmente el mercado petrolero). Estos han señalado que existen diversas tendencias generales que deben ser analizadas con atención, con el objeto de poder predecir lo que sucederá y así poder influir en dichos eventos. Sin embargo, los supuestos y proyecciones de largo plazo que se encuentran en estos estudios han carecido por lo general de precisión. Es por ello que algunos de ellos han sido modificados.¹² Hoy en día hay una perspectiva mucho más optimista — aunque aún cautelosa — que la que existía hace algunos años en relación a cuál será la disponibilidad de recursos del petróleo, así como la evolución de la demanda. En particular, ya no se teme que exista una escasez de petróleo hacia mediados de los ochenta.

Los cambios que han existido en la situación del mercado petrolero internacional han sido generalmente impredecibles. Esto se ha debido a la interacción compleja de factores económicos y políticos cuyo peso relativo ha sido objeto de debate entre los expertos.¹³ Las gráficas 1 y 2* muestran en términos generales los cambios principales en la composición de la demanda y la oferta mundial del petróleo para algunos años seleccionados desde el aumento de los precios en 1973. La información más interesante en el lado de la demanda es que el mundo consumió en 1981

¹² Compárense las proyecciones pesimistas del estudio original de la CIA (1977) con otras posteriores. Ver también la evolución de la perspectiva de EXXON sobre los mercados de energía y su publicación anual, *World Energy Outlook*. El cambio más relevante se encuentra en el informe de 1980, cuando por primera vez EXXON proyectó una caída en la demanda de petróleo durante la presente década.

¹³ Un excelente resumen de la literatura sobre el tema fue elaborado por Miguel Wionczek y Marcela Serrato. "Las perspectivas del mercado mundial del petróleo en los ochenta", *Comercio Exterior* (1981), 31, 11 pp. 1256-1267. Ver también el trabajo de Edward Fried, "After the Oil Glut", *The Brookings Bulletin* (1982) 18, núms. 3 y 4, pp. 6-11.

* Véase páginas 181 y 182.

prácticamente tanto petróleo como hace una década (56 millones de barriles diarios). Después que la demanda global llegó a su punto máximo en 1979 (62.7 millones de barriles diarios) disminuyó al nivel de 1973. Esta caída en la demanda es explicable en gran parte por la reducción en el consumo de los países de la ODEE (éstos países consumieron en 1981, 31.9 millones de barriles diarios, mientras que consumieron 35.9 millones de barriles diarios en 1979). Esta disminución en el consumo ha estado asociada con la recesión económica experimentada en esos países, con las políticas de conservación y eficiencia en el uso de la energía y con el desarrollo de otras fuentes de energía.

En general, las tendencias de la evolución de la oferta del petróleo han sido sujetas a modificaciones importantes como resultado de la inestabilidad interna (Irán) y regional (la guerra de Irán con Irak), característica de algunos productores de petróleo, así como por las necesidades de divisas de algunos miembros de la OPEP que tienen una serie de proyectos económicos y militares muy ambiciosos. La gráfica 2 muestra que Arabia Saudita produjo en 1981 cerca de 30% más petróleo que lo producido en 1973 (10 millones de barriles diarios y 7.6 millones de barriles diarios respectivamente). *Al mismo tiempo, el resto de los países miembros de la OPEP produjeron en 1981 cerca de la mitad de lo que produjeron en 1973 (12.9 millones de barriles diarios y 23.4 millones de barriles diarios respectivamente). México ha sido uno de los pocos países que han logrado penetrar mercados que tradicionalmente pertenecían a países miembros de la OPEP. Esto ha sido posible en gran parte debido a la ubicación de México junto al principal consumidor e importador de petróleo en el mundo, los Estados Unidos, lo que hace que los costos de transportación sean menores.*

Podría argumentarse que desde que México tomó en 1976 la decisión de exportar petróleo masivamente, ha sido un *free-rider* en el mercado. Antes de que ocurriera el exceso de oferta hacia mediados de 1981, México aumentó su producción y exportación de petróleo como quiso. *Desde 1976, la producción petrolera adicional de México ha representado el 50% del total de la nueva producción de petróleo de todos los países en desarrollo que no son miembros de la OPEP.*¹¹ Es así que en 1981 México se convirtió

¹¹ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., mayo de 1980, p. 69.

en el cuarto productor del mundo (2.3 millones de barriles diarios) y en el quinto exportador de petróleo (1.3 millones de barriles diarios). Por supuesto, la producción petrolera de México era aún pequeña si se le compara con otros grandes productores que consumen la mayor parte de su petróleo, como la Unión Soviética (que produjo en 1981 cerca de 11.8 millones de barriles diarios) y los Estados Unidos (que produjeron 8.5 millones de barriles diarios). O de manera más importante, si se le compara con el nivel de exportaciones de países como Arabia Saudita (que exportó 9.6 millones de barriles diarios en 1981). La producción mexicana era aún demasiado pequeña para influir en los precios de manera significativa. México ha vendido su petróleo generalmente a precios cercanos a los establecidos por la OPEP, aun cuando no ha ejercido ninguna influencia importante a este respecto.¹⁵ Estos precios se han incrementado en términos reales solamente en 1973-1974, y nuevamente en 1979-1980. En 1983 es factible que el fracaso de la reunión de emergencia de la OPEP en Ginebra para fijar cuotas de producción ocasione una disminución de los precios del crudo, incluso en términos nominales. Los expertos consideran posible una baja de entre 2 y 5 dólares respecto del precio de referencia actual de 34 dólares por barril.

Estas tendencias en la demanda, oferta y precios mundiales del petróleo, representan algunos retos importantes para México. Por una parte, México se ha convertido en un productor de petróleo relativamente importante, pero su influencia sobre el mercado se mantiene marginal. Además, debido a que la economía mexicana ha pasado a depender del petróleo en algunos renglones (el petróleo representó el 75% de los ingresos por exportación de mercancías en 1981), México es ahora especialmente vulnerable a cambios drásticos en las tendencias de oferta y demanda del petróleo, que a su vez afectan los precios. Esto es, el gobierno mexicano se ha dado cuenta de que los precios del petróleo pueden sufrir una reducción, como es el caso de los precios de otras materias primas.

La última explicación es aquella que se refiere a políticas inadecuadas que afectaron negativamente al sector externo de la economía, tales como el mantenimiento de una tasa de cambio sobrevaluada y el excesivo proteccionismo de los productores lo-

¹⁵ Ver cuadro 28 del apéndice.

cales. De acuerdo al capítulo 3, estas políticas se combinaron con altas tasas de inflación interna para hacer a las mercancías mexicanas demasiado caras. Como resultado de ello, el valor real de las exportaciones no petroleras en 1981 disminuyó dramáticamente en un 11% sobre el nivel del año anterior. Para compensar parte del déficit en la cuenta corriente de más de 11 mil millones de dólares, el gobierno recurrió a créditos del exterior. Aunque los créditos eran ya más escasos y caros, México aún logró obtener los fondos necesarios para equilibrar sus cuentas nacionales: ¡la deuda externa del sector público se incrementó, tan sólo en 1981, en 17 mil millones de dólares!

Esta situación no podía continuar y México se encontró pronto en medio de una crisis económica de mucho mayores proporciones que la de 1976. Antes de discutir en el capítulo final cuáles son las perspectivas para corregir las contradicciones y distorsiones de la economía mexicana, es necesario hacer algunos comentarios sobre el fracaso de la administración de López Portillo para mejorar las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras.

Mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras

El concepto del petróleo es quizá uno de los pocos que son sinónimo de bienestar y riqueza en la imaginación popular. Por lo tanto, si México tenía mucho petróleo y había tenido éxito en ampliar su producción y sus exportaciones, no debería sorprender el que las expectativas entre las clases trabajadoras fueran bastante elevadas bajo la administración de López Portillo.

En una sociedad caracterizada por una distribución del ingreso tan desigual como México, incluso una ligera mejoría hubiera sido un gran cambio. Sin embargo, debido a que el régimen había decidido mejorar dramáticamente el ritmo y el nivel de la acumulación de capital, las esperanzas de las clases trabajadoras comenzaron a desvanecerse. Es verdad que muchos tuvieron acceso por primera vez a un trabajo de tiempo completo e incluso dos trabajos, pero los trabajadores también vieron disminuir su poder de compra como resultado de algunas políticas gubernamentales que llevaron al país a experimentar niveles de inflación demasiado altos. En otro nivel del análisis, se ha argumentado que muchos trabajadores se decepcionaron al encontrar que no esta-

ban calificados para ocupar muchos de los nuevos puestos. Esto es, en ocasiones había trabajos disponibles, pero escasos recursos humanos para ocuparlos (capítulo 3).

La generación de más de cuatro millones de nuevos empleos en cinco años es un éxito impresionante que no debe ser menospreciado. El problema es que muchos de esos empleos requerían de mano de obra no calificada, por lo cual dependían de manera importante del crecimiento sano y autosostenido de la economía. Hoy en día, no hay manera de predecir por cuanto tiempo México continuará sufriendo una recesión económica. Hay muchos trabajadores que están sufriendo ya las consecuencias de esta crisis debido a que muchas empresas privadas están yendo a la quiebra, y a que el gobierno ha parado muchos de sus ambiciosos proyectos.

Las condiciones de las clases trabajadoras no mejoraron significativamente puesto que las políticas gubernamentales para alcanzar esa meta fueron inadecuadas. En este caso, las dimensiones de la falta de tiempo y de los problemas de ejecución de las políticas no son explicaciones plausibles del resultado observado. Por ejemplo, los salarios reales disminuyeron, entre 1977 y 1980, no sólo debido a la inflación, que escapó del control del gobierno, sino también a que los planes de industrialización requerían de altos niveles de acumulación de capital, y por tanto el gobierno hizo muy poco para afectar de manera significativa la distribución de las ganancias y las rentas en estos años. Esto no quiere decir que todos los trabajadores sufrieron de la misma manera. En el capítulo 3 se argumentó que algunos de los sectores de la clase obrera urbana (en especial los trabajadores petroleros), los burócratas, así como algunos campesinos que se beneficiaron del SAM, mejoraron su posición.

Otro ejemplo de políticas gubernamentales inadecuadas lo constituye el énfasis puesto en la industrialización que requiere tecnologías intensivas en capital. Debido a que la mayoría de las inversiones fueron canalizadas hacia la expansión de industrias tales como la del petróleo, la del acero, la de los petroquímicos, y otras similares, se perdió una oportunidad para desarrollar industrias intensivas en mano de obra en las cuales México goza de una ventaja comparativa (como las industrias tradicionales de textiles y calzado). De haberse seguido dicha política, no sólo se hubieran creado nuevos empleos sino que se hubiera favorecido a las exportaciones, lo cual hubiera contribuido a aliviar las presiones existentes sobre la balanza de pagos.

El análisis de cambios en las tendencias de la distribución del ingreso durante la administración de López Portillo podrá hacerse una vez que se lleve a cabo una nueva encuesta por parte de las autoridades gubernamentales. Parece poco probable que los logros de la administración en el área de la política social contribuyeron en forma significativa a una redistribución de la riqueza. De cualquier manera las expectativas de las clases trabajadoras, las cuales constituyen una de las bases formales fundamentales de apoyo político para el PRI, no fueron satisfechas durante la administración de López Portillo. Los efectos políticos de esa situación en el marco actual de la crisis económica en México son en verdad difíciles de predecir.

Capítulo 5

Reflexiones finales

El desenlace de la administración de López Portillo, que coincidió con el final de los mejores años del auge petrolero, fue particularmente dramático. En 1982, la economía experimentó un crecimiento negativo y cayeron las inversiones y el empleo. Ocurrieron tres devaluaciones durante el año, por lo que el valor del peso en relación al dólar cambió de 26 por 1 a 150 por 1. Se expropiaron los bancos comerciales del país. Se declaró informalmente una moratoria de pagos de amortización de la deuda externa (pública y privada), se negoció un nuevo acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional y se logró el apoyo crediticio de instituciones financieras de Estados Unidos, Europa y Japón. Parecía cerrarse de esta manera un capítulo más en la historia del país. Suponiendo que sea válido considerar que el cambio de administración representa el comienzo de un nuevo capítulo, pues ofrece la oportunidad de evaluar lo realizado y reorientar los objetivos y las políticas del régimen, caben dos breves observaciones.

La primera observación es en el sentido de que la nueva administración llegó al poder en condiciones particularmente difíciles. De acuerdo con los expertos, la recesión económica mundial continuará profundizándose, haciendo menos probable la pronta recuperación de la economía mexicana. La caída de los precios del petróleo incluso en términos nominales, lo cual no ocurría desde hace más de 20 años, constituye el ejemplo extremo de una serie de factores internacionales desfavorables a México. Pero los problemas económicos y sociales deben resolverse fundamentalmente desde dentro. El presidente Miguel de la Madrid anunció su estrategia de recuperación, la que incluye varias medidas innovadoras de política económica así como decisiones trascendentales aún en proceso de ejecución. Entre estas últimas resalta la de abrir nuevamente, al sector privado, la posibilidad de controlar hasta una tercera parte de las acciones de los bancos expropiados.

La segunda observación es que el análisis sistemático de estos

esfuerzos de la nueva administración por enfrentar la actual crisis requeriría de un estudio por separado. Mientras que los políticos, presionados por el tiempo y las circunstancias, deben elaborar y ejecutar políticas que ayuden a resolver problemas inmediatos, en el mundo académico gozamos de mejores condiciones para evaluar y explicar lo que ha ocurrido. Es por ello que este estudio termina con varias reflexiones generales sobre la experiencia del auge petrolero en México.

En cuanto a la economía se refiere, debe señalarse que no existen recetas infalibles para resolver los complejos problemas del mundo de hoy. Si acaso se pueden elaborar recomendaciones basadas en la experiencia y en el estudio de fenómenos determinados como el auge petrolero en México —. El objetivo en este caso es contribuir al debate sobre cómo comenzar a resolver las principales distorsiones y contradicciones características del crecimiento económico asociado con la sustitución de importaciones y el financiamiento deficitario. La ejecución de estas recomendaciones es deseable, aunque quizá sea poco factible. Un uso adecuado de los recursos financieros producto de las exportaciones de petróleo pudo haber contribuido a que las reformas aquí propuestas fueran menos costosas y menos traumáticas para aquellos afectados.

En primer término, es imperativo que los inversionistas cooperen en la recuperación económica del país bajo nuevas reglas del juego. La comunidad de empresarios ha sido uno de los principales beneficiarios del récord envidiable de crecimiento económico y estabilidad política durante muchas décadas, por lo que debería esperarse su colaboración para superar la crisis. Sin embargo, la historia de las relaciones del régimen con los empresarios sugiere que ello no está necesariamente garantizado. De hecho, la nueva administración se enfrenta a un dilema de difícil solución. Por un lado debe restablecer la confianza en la economía para que en el momento apropiado se recuperen las inversiones. Al mismo tiempo, debe convencer a los empresarios mediante argumentos, incentivos y medidas para que asuman algunos de los costos del ajuste económico que requiere el país. Por ejemplo, a lo largo de este estudio se ha destacado la importancia que tiene para el buen funcionamiento de la economía el fortalecer la posición financiera del sector público. Además de una reforma global de impuestos, la cooperación de los empresarios sería fundamental pa-

ra controlar el enorme problema de la evasión. Si aunado a lo anterior se redujeran y regularan estrictamente los subsidios y se racionalizara el gasto público, sería más probable que se sanearan y fortalecieran las finanzas públicas. El éxito en esta área dependerá de manera importante de la habilidad del régimen para crear mecanismos por medio de los cuales la administración de las finanzas públicas responda cada vez más a los genuinos intereses de la sociedad. Esto no implica solamente lograr una mayor eficiencia del aparato estatal y de las empresas públicas, sino también facilitar el *acceso* a la información y a las autoridades a quienes representan los intereses políticos de distintos grupos sociales, y establecer reglas muy claras mediante las que el desperdicio y la corrupción sean penados severamente.

Una segunda área de interés se refiere a la elaboración de una lista de prioridades para canalizar los recursos de inversión disponibles del sector público. En este sentido, los esfuerzos gubernamentales de los últimos años por consolidar la idea de la *planeación* deben ser bien acogidos. Para la sociedad en general esta planeación ha sido hasta ahora de carácter indicativo más que obligatorio, pues se pretende mantener viva la iniciativa individual para lograr una mayor creatividad y eficiencia productiva. Por lo que toca a las inversiones públicas, es recomendable otorgar preeminencia al sector agrícola con el objeto de consolidar los recientes logros en el aumento de la producción y la mejoría de las condiciones de vida de algunos grupos campesinos. Esto debe hacerse aun cuando signifique disminuir el ritmo de algunos de los ambiciosos proyectos gubernamentales de modernización industrial, como los del acero, petroquímicos y otros. Sólo ciertas ramas de la industria de bienes de capital deberían continuar recibiendo fuerte apoyo gubernamental, tanto por las oportunidades que aún existen para sustituir importaciones de productos cuya demanda interna continúa creciendo, como por los logros obtenidos recientemente en la expansión de esta industria según se señaló en un capítulo anterior. También es importante modernizar los ferrocarriles y los puertos, puesto que las deficiencias existentes dan lugar a problemas de distribución de insumos y productos. Estos "cuellos de botella" dan como resultado una pro-

ducción ineficiente y mayores costos, lo que redundaría en una mayor inflación y pérdida de competitividad en el exterior. Por supuesto, deberían destinarse recursos suficientes para la solución de los problemas sociales y del medio ambiente que han sido el producto directo de la expansión acelerada de la industria petrolera, un tema fundamental escasamente discutido en este estudio.¹

Una tercera área de gran importancia es la promoción de las exportaciones no petroleras. De acuerdo a la teoría, las medidas tradicionalmente disponibles para el logro de este objetivo incluyen la liberalización gradual del comercio y la política cambiaria. En materia de política comercial, el reto continúa siendo encontrar fórmulas apropiadas para utilizar parte de las divisas petroleras para apoyar, durante un periodo de transición, a aquellas industrias afectadas por la disminución gradual del proteccionismo excesivo. Parece inconcebible que una economía del tamaño y con la ubicación geográfica que tiene México se haya caracterizado en los últimos años por la monoexportación. Esta situación ha llevado a que la estabilidad económica del país sea demasiado vulnerable frente a cambios erráticos en los precios de un sólo producto, como lo demostraron las penosas experiencias del petróleo en el verano de 1981 y al principio de 1983. Acabar con el proteccionismo excesivo mediante la liberación gradual del comercio puede ser el resultado de una decisión unilateral y no implica necesariamente el que México sea miembro del GATT.² De hecho, el gobierno ha logrado avances de este tipo en ocasiones, como se argumentó en el capítulo 3. Y se ha mantenido alejado del GATT, entre otras razones, para conservar la opción de negociar bilateralmente concesiones especiales con los Estados Unidos (lo que sería casi imposible si México se rigiera por los preceptos del GATT).

En cuanto a la política cambiaria, México debería seguir una política agresiva con el objeto de promover sus exportaciones. Esto implica terminar con la actitud tradicional de evaluar la efectividad de la política económica del régimen de acuerdo a su capacidad para mantener una paridad cambiaria estable en relación

¹ Quizá el mejor trabajo sobre el tema es el de Alejandro Toledo, coordinador, *Petróleo y ecodesarrollo en el sureste de México*. Centro de Ecodesarrollo, México, 1982.

² Este tema lo he discutido más ampliamente en Daniel Levy y Gabriel Székely, *México: Paradoxes of Stability and Change*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1983, capítulo 5.

al dólar norteamericano. Pero hay dos limitaciones para poner en práctica dicha política. Por un lado, existe un grado de integración creciente de la economía mexicana con la de los Estados Unidos. Esta situación se manifestó con toda su fuerza cuando el gobierno federal intentó imponer un sistema general de control de cambios. Sus esfuerzos fueron prácticamente infructuosos, pues la economía de las regiones fronterizas de México casi llegó a paralizarse ante la escasez de dólares y hubo que crear un régimen de excepción para aquellas regiones. Además, las variaciones constantes en el tipo de cambio podrían afectar negativamente la actividad productiva en estas regiones. En particular, pocos empresarios estarían dispuestos a arriesgarse dado que sus costos estarían en muchos casos sujetos a cambios inesperados.

La otra limitación importante, aunque más manejable, la constituye la preferencia de los inversionistas y ahorradores mexicanos por dólares norteamericanos. Los datos dados a conocer por el presidente López Portillo en su último informe de gobierno son impresionantes. Por ejemplo, se estima que hasta 1982 los bancos norteamericanos eran depositarios de un total acumulado de 14 mil millones de dólares de ahorradores mexicanos. Además, debido a la gran diferencia en la inflación entre México y los Estados Unidos y a la sobrevaluación del peso, muchos mexicanos efectuaron pagos para adquirir bienes raíces en los Estados Unidos por cerca de 8.5 mil millones de dólares. Estas compras implican compromisos adicionales (pagos de intereses e hipotecas) por 20 mil millones de dólares. Y los bancos comerciales en México llegaron a reportar depósitos en dólares (mexdólares) por 12 mil millones.³ Esta preferencia de los ahorradores e inversionistas por dólares contribuye al problema de la escasez de divisas. Las autoridades que están a cargo de la política cambiaria se enfrentan por tanto a problemas complejos cuya solución será particularmente difícil.

Finalmente, ya se ha argumentado que las clases trabajadoras son las que tradicionalmente sufren en mayor medida las consecuencias de ajustes en la economía. El que pocos países hayan hecho el esfuerzo por asignar los costos del ajuste en forma más o menos equitativa entre distintos sectores de la población constituye un reto especial para la nueva administración. Esto quiere de-

³ "VI Informe de gobierno del C. Lic. José López Portillo". *Uno más uno*, 2 de septiembre de 1982.

cir, por ejemplo, que si los salarios reales van a disminuir nuevamente con el objeto de regular el crecimiento de la demanda agregada y de estabilizar los costos de producción, el gobierno debería poner en práctica también una reforma global de impuestos que haga evidente la participación de los empresarios en los esfuerzos para estabilizar la economía. Es en estos casos cuando las ligas entre la economía y la política se manifiestan de manera más clara y contundente. Tan importante es la asignación de recursos disponibles en una sociedad por las autoridades, como lo es la asignación de costos para superar problemas de la sociedad en su conjunto. En ambos casos se favorece generalmente a unos grupos sobre otros.

Un problema distinto de las reformas económicas que serían deseables es el de las actitudes políticas prevalecientes en la sociedad. Ocurrieron varios fenómenos políticos durante el periodo del auge petrolero en México, de cuyo análisis pueden desprenderse ciertas generalizaciones sobre las actitudes de la sociedad ante los problemas críticos a que se enfrenta hoy en día. Ya se ha hecho referencia a la inusitada expansión del sector público en la economía del país durante los últimos años. Este crecimiento se ha dado en forma desordenada y ha respondido en ocasiones a posiciones ideológicas, las que no dejan de tener sus propias contradicciones. En especial, se tiende a asociar la magnitud del aparato estatal con la solidez de su posición política. Sin embargo, en este trabajo se han mencionado varios problemas que deben resolverse suponiendo que el objetivo sea consolidar un aparato estatal fuerte. Entre más ha crecido el Estado, más difícil se ha hecho supervisar su eficiencia y honradez. No se ha puesto suficiente atención al problema de la congruencia entre los recursos disponibles y los recursos de que dispone el Estado, por lo que su posición financiera se ha debilitado enormemente. Y su capacidad para ejecutar políticas y lograr sus objetivos, aunque se ha incrementado con el tiempo, deja aún mucho que desear.

Si estos problemas se resolvieran, se consolidaría la posición del Estado. Pero si el objetivo en este periodo de modernización industrial acelerada del país consiste también en consolidar las tendencias al pluralismo y la democracia, deberán crearse las condiciones para que el Estado rinda cuentas de sus actividades ante la sociedad civil. El mecanismo natural en este caso sería el de los partidos políticos, pero estos son aún muy débiles. Sería deseable

por tanto fortalecer la posición relativa de los partidos dentro del Congreso, así como la independencia de este último respecto del poder ejecutivo. Aquí se ha sugerido que se incrementen las oportunidades de *acceso* a la información y a quienes toman decisiones que afectan a la sociedad. Es necesario reducir la brecha que existe generalmente entre lo que se dice que se va a hacer, lo que es factible y lo que realmente se hace. Sería deseable de igual manera que la reforma política iniciada por la administración de López Portillo continúe, aunque hay que estar conscientes de los peligros que entraña el que sea el propio Estado el que inicie, financie y encauce la mayor parte de los esfuerzos en favor de la liberación política. En particular, si aumentan las tensiones sociales producto de la agudización de la crisis económica, el Estado no tendrá incentivos para apoyar dicha liberalización. La responsabilidad de continuar o no con este proceso recaería más que nunca en la sociedad misma.

El Estado rige la vida política en México y ha aumentado paulatinamente su papel como "rector de la economía". Esto ha dado lugar a problemas económicos analizados en páginas anteriores, como la competencia entre los sectores público y privado por recursos financieros. La intervención excesiva del Estado en la economía también contribuye en algunos casos a inhibir la iniciativa individual y las inversiones y a fortalecer las relaciones de dependencia económica y política del sector privado respecto del Estado. Esto es, el Estado se ha convertido en el principal abastecedor, distribuidor y cliente de un gran número de insumos, productos y servicios. Pero si el Estado no ha abandonado la idea de contar con un sector privado fuerte que esté al frente de la modernización agrícola e industrial de México, entonces debería de mejorar su capacidad de supervisión y regulación de las actividades del sector empresarial y no utilizar el recurso de la expropiación indiscriminadamente.

La expropiación de los bancos constituyó una acción tan dramática que se puede presumir que influyó de manera importante en las actitudes políticas de una población ya desalentada por los resultados palpables del auge petrolero. El presidente López Portillo responsabilizó a los banqueros en gran parte por los problemas económicos del país:

Puedo afirmar que en unos cuantos, recientes años, ha sido un grupo de mexicanos, sean los que fueren en uso, cierto

es, de derechos y libertades, pero encabezado, aconsejado y apoyado por los bancos privados, el que ha sacado más dinero del país que los imperios que nos han explotado desde el principio de nuestra historia.' (Sic.)

Estos mexicanos respondieron con una demanda de amparo, críticas al presidente y esfuerzos por exculparse de toda responsabilidad. En todo caso, la pregunta que sólo el tiempo podrá responder es hasta qué grado afectó esta medida la legitimidad y la confianza en el régimen por parte de los empresarios. Es de esperarse que al menos a corto plazo los temores y las dudas incidan negativamente en el nivel de inversiones y en la generación de empleos.

La expropiación fue apoyada de manera entusiasta por grupos nacionalistas, la izquierda y los obreros organizados, pequeños productores y otros. Cabe mencionar tres factores por los cuales es irónico que esta medida haya sido tan bien recibida por dichos grupos. Primero, con la expropiación se socializó la deuda acumulada del sector privado; esto es, la sociedad en su conjunto se responsabiliza y de hecho asume una parte muy importante de los pagos por concepto de dicha deuda. Segundo, la expropiación distrae aún más los escasos recursos financieros y humanos de un sector público que necesita consolidarse más que seguir creciendo. Sobra mencionar lo que ocurrirá con el prestigio del Estado en el caso extremo de que falle en administrar eficientemente el complejo sistema bancario. Por último, hay que considerar que una administración que se caracterizó por su apoyo casi irrestricto a una acelerada acumulación de capital, como se argumentó en páginas anteriores, llegó a su fin con el apoyo y las aclamaciones de la izquierda y de las organizaciones que representan a las clases trabajadoras.

Ante este mosaico tan complejo y tan diverso de actitudes, es difícil predecir el grado de apoyo con que contaría el Gobierno si estuviera dispuesto a poner en práctica reformas como las que aquí se han propuesto. Lo que parece claro es que entre más tiempo transcurra aumentarán los costos que habrá que pagar por posponer los ajustes que requiere la economía. Sin embargo, como ha ocurrido en tantas ocasiones, la nueva administración podría decidir simplemente bregar con los problemas inmediatos

⁴ *Ibid.*

de la mejor manera posible durante los próximos seis años. Los analistas podrían encontrarse discutiendo en 1988, como lo hicieron en 1970, en 1976 y como lo hacen hoy en día, sobre las reformas deseables con las que muchos estaban de acuerdo pero que nunca fueron puestas en práctica. Esto es, a menos que el sistema mexicano se vea sujeto a tensiones tan fuertes que sea ya prácticamente imposible controlar y regular por medios políticos tradicionales las demandas de fuerzas sociales cada vez más complejas.

Apéndice

Cuadro 22**Relaciones reserva/producción del petróleo crudo y del gas natural,
1970-1981**

<i>Año</i>	<i>Reservas totales</i>	<i>Petróleo crudo</i>	<i>Gas natural</i>
1970	18	16	17
1971	18	16	17
1972	17	15	16
1973	17	15	15
1974	15	13	15
1975	14	12	15
1976	24	19	25
1977	24	22	37
1978	61	52	63
1979	58	58	58
1980	59	59	49
1981	64	68	50

FUENTES: PEMEX, *Anuario Estadístico*, 1980, p. 29; PEMEX, *Memoria de Labores*, varios años.

Cuadro 23

Gas natural: producción, comercio y consumo interno aparente,
1970-1981
(millones de pies cúbicos diarios)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Producción	1,820	1,760	1,810	1,850	2,040	2,150	2,110	2,050	2,560	2,920	3,550	4,060
Exportaciones	110	60	30	10	--	--	--	10	--	--	294	302
Importaciones	50	50	40	40	30	20	20	10	10	--	--	--
Consumo aparente	--	1,160	1,257	1,375	1,426	1,464	1,423	1,469	1,847	2,217	2,461	2,612
Gas quemado a la atmósfera*	--	500	440	361	498	690	506	394	520	364	427	686
Pérdidas asociadas con el procesamiento del gas	--	102	106	118	116	172	179	175	193	256	329	460

FUENTES: PEMEX, *Anuario Estadístico*, 1978. PEMEX, *Memoria Anual*, varios años; PEMEX, *Informe del Director General*, varios años.

*Gas quemado a la atmósfera: estas cifras fueron calculadas según información proporcionada por PEMEX en las fuentes arriba citadas.

Cuadro 24

Producción y comercio de petroquímicos, 1970-1981
(miles de toneladas métricas anuales)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Producción	1,931	2,095	2,320	2,650	2,978	3,635	3,946	4,200	5,788	6,344	7,224	9,160
Exportaciones	66.0	67.6	46.8	44.2	21.2	13.8	1.7	30.2	700.8	750.0	755.2	813.0
Importaciones	189.0	203.6	270.3	228.7	253.8	251.5	328.9	527.7	536.2	595.9	762.1	

FUENTES: PEMEX, *Anuario Estadístico*, 1978; PEMEX, *Memoria de Labores*, varios años.

Cuadro 25
Tasa real de crecimiento del PIB y de algunos
sectores económicos clave, 1971-1981
precios de 1960
(tasas porcentuales)

	1971-1976	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ^b
Producto interno bruto	5.0	2.1	3.2	7.0	8.0	7.4	7.3
Agricultura ^a	1.7	1.3	2.7	3.6	(0.7)	5.3	5.0
Industria	5.7	2.6	3.1	10.0	10.3	7.8	8.0
Manufacturas	5.5	3.5	3.6	8.8	8.6	5.6	6.0
Sector petrolero	7.6	10.9	18.8	13.6	15.5	17.5	13.0
Petroquímica	11.5	8.8	(3.2)	18.0	14.8	12.0	15.0
Electricidad	8.4	7.4	7.7	9.0	8.9	6.5	8.0
Construcción	6.8	(1.9)	(2.0)	13.3	14.1	12.8	12.0
Comercio	4.2	(1.0)	1.2	6.0	7.1	5.0	5.5
Gobierno	26.8	8.2	1.8	6.5	11.8		

FUENTES: Banco de México, *Producto Interno Bruto y Gasto, Cuadernos, 1970-1978*, México-1979, p. 88; Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

^aIncluye pesca, ganadería y silvicultura.

^bEstas estimaciones (precios de 1960) fueron calculadas según el *Informe Anual* del Banco de México de 1981. Desde ese año, las cifras proporcionadas por el Banco toman como índice los precios de 1970, de acuerdo al nuevo Sistema de Cuentas Nacionales del gobierno.

Cuadro 26
Producto interno bruto por sectores económicos, 1970-1979
precios de 1960
(tasas porcentuales)

	1970	1976	1977	1978	1979
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura*	11.6	9.4	9.8	9.4	8.7
Industria	34.5	35.6	37.0	37.0	37.9
Manufacturas	22.8	23.4	23.5	23.8	23.9
Sector petrolero	3.8	4.4	5.0	5.4	5.7
Petroquímica	0.5	0.7	0.6	0.7	0.8
Electricidad	1.8	2.2	2.3	2.3	2.3
Construcción	4.6	5.0	4.7	5.0	5.2
Comercio	31.8	30.2	29.6	29.4	29.2
Gobierno	5.8	7.6	7.5	7.5	7.7
Otros^b	16.3	17.2	16.1	16.7	16.5

FUENTES: Banco de México, *Producto Interno Bruto y Gasto, Cuadernos 1970-1978*, México: 1979, p. 39; Organización de Estados Americanos, *Informes económicos de corto plazo, México, 1980*, Washington, D.C. 18 de agosto de 1980, p. 12

*Incluye pesca, ganadería y silvicultura.

^bIncluye comunicaciones y transportes, otros servicios y minería.

Cuadro 27
Indicadores seleccionados de las finanzas del sector público, 1976-1980
precios corrientes
(miles de millones de pesos)

	1976	1977	1978	1979	1980 ^c
Ingresos corrientes	322.3	451.6	607.2	839.8	1,341.5
Gastos corrientes ^a	295.8	404.1	511.7	653.2	1,067.0
Ahorros	26.5	47.5	95.5	186.6	274.5
Gastos de capital ^b	120.2	143.4	224.9	415.1	507.0
Déficit ^b	(102.7)	(96.3)	(130.4)	(232.1)	(247.1)

FUENTES Secretaría de Programación y Presupuesto. *Quinto informe de gobierno del C. Lic. José López Portillo. Anexo sector gobierno, México, septiembre de 1981, p. 647.*

^aIncluye los adeudos fiscales de años anteriores (Adefas).

^bIncluye datos adicionales de los ingresos y gastos del sector público, por lo que las sumas totales no corresponden exactamente a las cifras en el cuadro. Los déficit se indican entre paréntesis.

^cEstimaciones preliminares.

Cuadro 28

Precios internos y de exportación del petróleo crudo y del gas natural, 1970-1982

	1970	1974	1977	1978	1979	1980	1981 ^a	1982
<i>Petróleo crudo (precios de exportación en dólares/barril).</i>								
Istmo, 32° API, fob	..	..	13.42	13.10	14.10-22.60	32.00-38.50	38.50-34.00	32.50
Maya, 22° API, fob	..	..	..	..	..	28.00-34.50	34.50-28.50	25.00
<i>Productos del petróleo (precios internos)</i>								
Diesel (dólares por galón)	0.09	0.15	0.11	0.11	0.11	0.16	0.16	0.39
Gasolina Nova (con plomo)	0.30	0.42	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.50
Gasolina Extra (sin plomo)	0.36	0.60	0.66	0.66	0.66	1.13	1.13	0.75
<i>Gas Natural^b</i>								
Sector industrial	0.27	0.41	0.32	0.32	0.33-0.39	0.36-0.39	0.40-0.43	..
Sector residencial	0.27	1.58	0.96	..	..	..	..	..
Precio de exportación	nd	..	nd	..	..	3.625-4.47	4.82-4.94	nd

FUENTES: Departamento de Energía de los Estados Unidos, *Monthly Energy Review*, varios años; y *Weekly Petroleum Status Report*, varios números; PEMEX, *Anuario Estadístico*, 1978.

^aNo se toma en cuenta una depreciación del 10% de la tasa de cambio.

^bDólares norteamericanos por cada mil pies cúbicos de gas.

Tasas de cambio empleadas en este cuadro: ver el cuadro 18.

-- significa que no hubo exportaciones en ese año.

nd significa información no disponible.

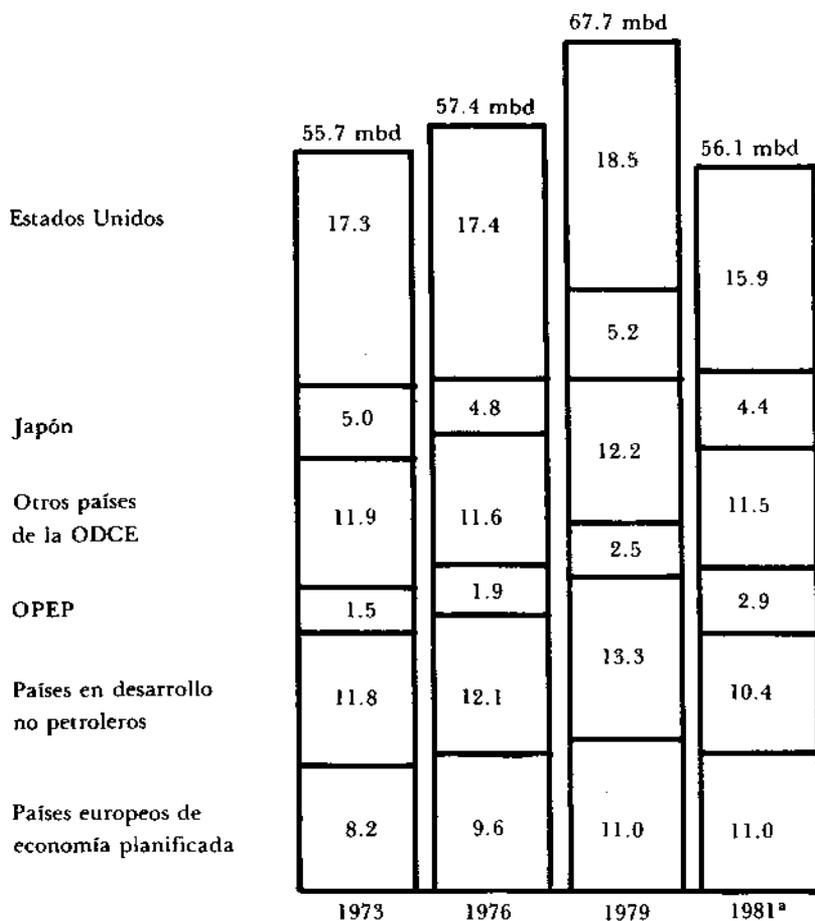
Cuadro 29
Composición y tendencias del comercio exterior, 1970-1981
 (tasas porcentuales)

	Importaciones				Exportaciones					
	Por sector		Por tipo de bienes		Por sector económico					
	Público	Privado	De consumo	Materias primas	De capital	Otros	Agrícolas ^a extractivas	Industrias Manufacturas	Otros	
1970	24.0	76.0	7.0	39.7	39.2	14.1	45.2	7.6	33.2	14.0
1976	35.7	64.3	5.8	43.3	41.1	9.8	34.8	20.7	27.4	17.1
1977	37.3	62.7	9.5	44.7	35.1	10.7	32.1	27.0	25.1	15.8
1978	37.6	62.4	7.3	49.0	33.6	10.1	26.1	34.6	23.6	15.5
1979	31.8	68.2	8.3	61.6	30.0	0.1	19.9	46.1	34.0	
1980	36.6	63.4	13.1	59.2	27.5	0.2	10.1	67.8	22.0	0.1
1981	35.5	64.5	12.0	56.7	31.3	-	7.6	76.4	17.0	

FUENTES: Banco de México, *Informe Anual*, varios años; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, México, 1979, p. 42.

^aIncluye pesca, ganadería y silvicultura.

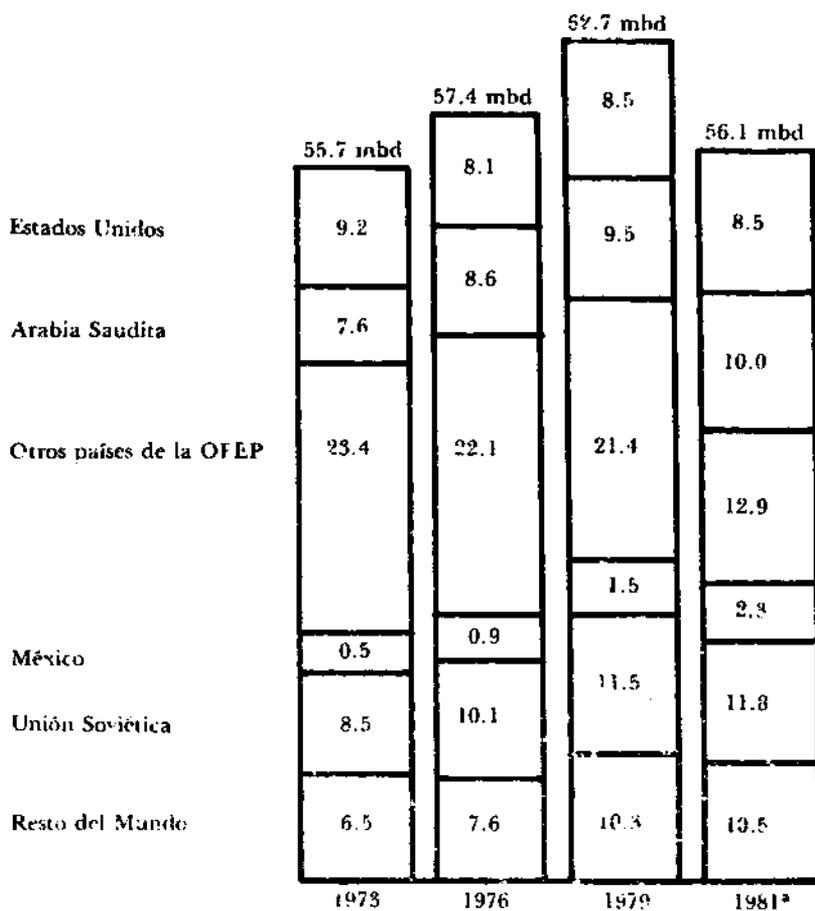
Grafica 1. Evolución de la demanda mundial de petróleo crudo, 1973-1981



*Estimaciones.

FUENTES: United States Department of Energy, *Monthly Energy Review*, diciembre de 1981, p. 90; Central Intelligence Agency, *International Energy Statistical Review*, 25 de mayo de 1982.

Gráfica 2. Evolución de la oferta mundial de petróleo crudo, 1973-1981



*Para el período enero-octubre de 1981.

FUENTE: United States Department of Energy, *Monthly Energy Review*, diciembre de 1981, pp. 90-92.

Bibliografía

- Adelman, M.A., *The World Petroleum Market*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1972 (para *Resources for the Future*).
- Ait-Laoussine, Nordine, "La política de precios de la OPEP", *Energéticos*, (1981), 5, 1, pp. 1-8.
- Alba, Francisco, *The Population of Mexico: Trends, Issues and Policies*, Traducción de Marjory Mattingly Urquidi, Transaction Press, New Brunswick, N.J., 1982.
- Alcázar, Mario, *Las organizaciones patronales en México*, El Colegio de México, México, 1970.
- Alemán, Miguel, *La verdad sobre el petróleo en México*, Editorial Grijalbo, México, 1977.
- Allison, Graham, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown and Co., Boston, 1971.
- Almeida, Vania y Kirsten de Appendini, *Agricultura capitalista y agricultura campesina en México*, El Colegio de México, México, segunda edición, 1977.
- Almond, Gabriel y Bingham Powell, *Comparative Politics*, Little Brown and Co., segunda edición, Boston, 1978.
- Alonso, Francisco, *Historia y petróleo: México en lucha por su independencia*, El Caballito, México, 1972.
- American Gas Association, *The Gas Energy Supply Outlook: 1980-2000*, Arlington, Virginia, octubre de 1980.
- Angeles, Luis, *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, El Caballito, México, 1979.

- Anguiano, Roberto, *Las finanzas del sector público en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1968.
- Arellano, Francisco, *La exclusividad del estado en el manejo de sus recursos petroleros*, Cornaval, México, 1958.
- Arriola, Carlos, *Las organizaciones empresariales y el Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Aspra, L. Antonio, "Import Substitution in Mexico", *World Development*, 1977, vol. 5, núm. 1/2, pp. 111-124.
- Balassa, Bela, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Pergamon Press, Nueva York, 1981.
- Banco de México, *Informe Anual*, varios años.
- _____, *The Mexican Economy in 1977*, México, 1978.
- _____, *Producto interno bruto y gasto. Cuadernos, 1970-1978*, México, 1979.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971.
- Banks, Ferdinand E., *The Political Economy of Oil*, Lexington Books, Lexington, Mass., 1981.
- Barkin, David, et. al., *Las relaciones México-Estados Unidos*, Nueva Imagen, México (2 volúmenes), 1980.
- Basáñez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980, Siglo XXI*, México, 1981.
- Basurto, Jorge, *El conflicto internacional en torno al petróleo de México, Siglo XXI*, México, 1976.
- Beltrán, Abel, "El síndrome del petróleo mexicano. Primeros síntomas, medidas preventivas y pronósticos", *Comercio Exterior*, México (1980), 30, 6, pp. 556-569.
- Bermúdez, Antonio, *Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana, 1947-1958*, Cornaval, México, 1968.

- _____, *La industria petrolera mexicana a través de sus 55 años de vida*. Pémex, México, 1956.
- _____, *La política petrolera mexicana*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1976.
- Boils, Guillermo, *Los militares y la política en México*, El Caballito, México, 1975.
- Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, N.J., 1964.
- Bueno, Gerardo, *Opciones de política económica en México: después de la devaluación*, Tecnos, México, 1977.
- _____, "Petróleo y planes de desarrollo en México", *Comercio Exterior*, (1981) 31, 8, pp. 831-840.
- Cardoso, Fernando Henrique, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", *The New Authoritarianism in Latin America*, David Collier, compilador, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1979 pp. 33-57.
- Castañeda, Jorge, *México y el orden internacional*, El Colegio de México, México, 1981.
- _____, "En búsqueda de una posición frente a Estados Unidos", *Foro Internacional* (1978) 19, 2, El Colegio de México, pp. 292-302.
- Castillo, Heberto, "El gasoducto a Texas", *Problemas del Desarrollo* (1979) 10, 37, pp. 169-186.
- _____, *Necesario plan nacional de energéticos*, Servicios y representaciones de ingeniería, México, 1979.
- _____, y Rius, *Huele a gas. Los misterios del gasoducto*, Posada, México, 1977.
- Chenery, Hollis, *Structural Change and Development Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 1979.
- Cline, Howard, *México: Revolution to Evolution, 1940-1960*, Oxford University Press, Londres, 1962

- Collier, David, compilador, *The New Authoritarianism in Latin America*, N.J., Princeton University Press, Princeton, 1979.
- Comisión Federal Electoral, *Ley Federal de Organización Política y procesos electorales*, México, 1977.
- Conklin, John, "Elite Studies: The Case of the Mexican Presidency", *Journal of Latin American Studies* (1973) 5, núm. 2, 247-69.
- Connor, John M. y Willard Mueller, *Market Power and Profitability of Multinational Corporations in Brazil and Mexico*, Government Printing Office, Report to the Sub-Committee on Foreign Economic Policy of the Committee of Foreign Relations, U.S. Senate, Washington D.C., abril de 1977.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt, *El petróleo en México y en el mundo*, México, 1979.
- Cordero, Salvador y Rafael Santín, *Los grupos industriales: una nueva organización económica en México*, El Colegio de México, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos 23, México, 1977.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, ERA, México, 1972.
- _____, *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, Era, México, 1973.
- Corredor, Jaime, "Oil in Mexico", Oficina de Asesores del Presidente, México, noviembre de 1980.
- Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1974.
- _____, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1974.
- _____, *La sucesión presidencial*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1975.
- Deutsch, Karl, *The Nerves of Government*, The Free Press of Glencoe, Nueva York, 1963.
- Domínguez Jorge, compilador, *Mexico's Political Economy: Challenges at Home and Abroad*, Sage Publications, Beverly Hills, 1982.

- Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations*. J.B., Lypincott Co., filadelfia, 1971.
- Dunn, Robert M., *Exchange Rates, Payments Adjustment, and OPEC: Why Oil Deficits Persist*. Princeton University Essays in International Finance, 137, Princeton, N.J., Diciembre, 1979.
- Easton, David., *A System Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1965.
- Eckstein, Shlomo, et.al., *Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela*. World Banks' Staff Working Paper 275, Washington D.C., Abril, 1978.
- Erb, Richard D. y Stanley R. Ross, compiladores, *United States Relations with Mexico: Context and Content*, American Enterprise Institute, Washington D.C., 1981.
- _____, *U.S Policies Towards Mexico: Perceptions and Perspectives*. American Enterprise Institute, Washington D.C., 1979.
- Esteva, Gustavo, *La batalla en el México rural, Siglo XXI*, México, 1980.
- Exxon, *World Energy Outlook: 1980-2000*. Nueva York, 1979, 1980 y 1981.
- Fagen, Richard, "The Realities of U.S.-Mexican Relations", *Foreign Affairs*, 1977, 55. 4, pp. 685-700.
- Fagen, Richard R. y Henry Nau, "Mexican Gas: The Northern Connection", en *Capitalism and the State in U.S - Latin American Relations*, Richard Fagen, compilador Stanford University Press, Stanford, 1979, pp. 382-424
- Feinberg, Richard E., "Bureaucratic Organization and U.S. Policy toward Mexico", *Mexico-U.S Relations*, Susan Kaufman Purcell, compiladora. The Academy of Political Science, Nueva York, 1981, pp. 32-42.
- Fitzgerald, E.V.K., *Patterns of Public Sector Income and Expenditures in Mexico*, The University of Texas at Austin, Institute of Latin American Studies, Austin, 1978.

- _____, "The State and Capital Accumulation in Mexico", *Journal of Latin American Studies* (1981), 1, 2 pp. 263-282.
- Foster, John *et al.*, *Energy for Development. An International Challenge*. Praeger, Nueva York, 1981.
- Furtak, Robert K., *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*, UNAM, México, 1978.
- García Rojas, A., "La importancia del petróleo como fuente de energía", *Boletín de la Asociación de Geólogos Petroleros*, México, 1958.
- _____, *La exploración petrolera en México, 1938-1963*, Pemex, México, 1963.
- Gelb, Allan, *Capital Importing Oil Exporters: Adjustment Issues and Policy Choices*, The World Bank, Staff Working Paper 475, Washington, D.C., agosto, 1981.
- Gold, Joseph, *Conditionality*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1979.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1965.
- _____, y Enrique Florescano, *México, hoy*, Siglo XXI, México, 1979.
- Grabendorff, Wolf, "Mexico's Foreign Policy—Indeed a Foreign Policy?", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (1978) 20, núm. 1, pp. 87-88.
- Grayson, George W., *The Politics of Mexican Oil*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1980.
- _____, "Mexico's Opportunity: The Oil Boom", *Foreign Policy* (invierno 1977-1978), 29, pp. 65-89.
- Green, Rosario, *El endeudamiento público de México, 1940-1973*, El Colegio de México, México, 1976.
- Grindle, Merilee S., *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1980.

- _____, *Bureaucrats, Politicians and the Peasantry in Mexico*. University of California Press, Berkeley, 1977.
- Grossling, Bernardo, *Window on Oil*, The Financial Times Ltd, Londres, 1977.
- Halperin, Morton H., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1974.
- Hansen, Roger, D., "The Evolution of U.S.-Mexican Relations. A Socio-Political Perspective", *United States Relations with México: Context and Content*, Richard D. Erb, y Stanley R. Ross, compiladores. American Enterprise Institute Washington, D.C., 1981: pp. 39-42.
- _____, *The Politics of Mexican Development*, Johns Hopkins, University Press, Baltimore, 1971.
- Hermida, Angel, *Bermúdez y la batalla por el petróleo*, Costa Amic, segunda edición, México, 1976.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, Siglo XXI, México, 1978.
- Hill, Kenneth E., *North American Energy: A Proposal for a Common Market Between Canada, Mexico, and the U.S.*, Blyth Eastmond Dillon and Co., Nueva York, 1979.
- Hoffman, Stanley "International Relations: The Long Road to Theory", *World Politics* (1959) 11, 3, pp. 346-77.
- _____, *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, NJ, 1960.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, Ct., 1968.
- Ibarra, David, et. al., *El perfil de México en 1980*, Siglo XXI, 3 volúmenes, México, 1970.
- Independent Commission on International Development Issues, *North-South. A Programme for Survival*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1980.

- Instituto Mexicano del Petróleo, *Energéticos*, 4 volúmenes, México, 1974 y 1975.
- _____, *Desarrollo y perspectivas de la industria petroquímica mexicana*, México, 1977.
- _____, *Comparecencia del Sr. Ing. Jorge Díaz Serrano, Director General de PEMEX, ante el H. Congreso de la Unión*, México, 1977.
- Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, D.C., 1981-1982.
- International Monetary Fund, *Annual Report*, Washington, D.C., varios años.
- _____, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., mayo de 1980.
- Johnson, Kenneth F. *Mexican Democracy: A Critical View*, edición revisada, Praeger, Nueva York, 1978.
- Koslow, Lawrence E. y Stephen Murnane, "The Evolution of the Mexican Political System: A Paradigmatic Analysis" en *The Future of Mexico*, Lawrence Koslow, compilador, Arizona State University, Arizona, 1979.
- Ladman, Jerry, et. al., *U.S.-Mexican Energy Relationships: Realities and Prospects*. Lexington Books, Lexington, 1981.
- Lajous, V., Adrián, *Mexico: Energy Sector*, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1981.
- Lavin, J.D., *Nuestro Petróleo*, América Nueva, México, 1956.
- _____, *Petróleo. Pasado, presente y futuro de una industria mexicana*, EDIAPSA, México, 1950.
- Levy, Daniel, *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*, Praeger, Nueva York, 1980.
- Levy, Daniel y Gabriel Székely, *Mexico: Paradoxes of Stability and Change*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1983.
- Levy, Walter S., "Oil Policy and OPEC Development Prospects", *Foreign Affairs* (invierno 1978-1979), 57, 2, pp. 287-305.

- _____, "Oil and the Decline of the West", *Foreign Affairs* (verano 1980), 58, 5, pp. 999-1015.
- _____, "Oil: An Agenda for the 1980's", *Foreign Affairs* (verano 1981), 59, 5, pp. 1079-1101.
- Levy, W. *The Operations of Pemex*. Nueva York, 1954.
- Lewin and Associates. *Future Mexican Oil and Gas Production* Washington, D.C., julio, 1979.
- Lieuwen, Edwin, *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army, 1910-1940*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1968.
- Lindblom, Charles E., *Politics and Markets*, Basic Book, 1977.
- _____, *The Policy Making Process*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1980.
- Lindblom, Charles E. y David Braybrooks, *A Strategy of Decision*, The Free Press, Nueva York, 1963.
- Loeza, Soledad, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre 1976", *Foro Internacional* (1977) 17, 4, El Colegio de México, pp. 557-586.
- Looney, Robert, *Mexico's Economy: A Policy Analysis with Forecasts to 1990*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1978.
- López Portillo y Weber, José, *El petróleo de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Lozoya, Jorge Alberto, *El ejército mexicano (1911-1965)*, El Colegio de México, México, 1970.
- Lustig, Nora, compiladora, *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, El Colegio de México, México, 1980.
- Mancke, Richard, *Mexican Oil and Natural Gas: Political, Economic and Strategic Implications*, Praeger, Nueva York, 1979.
- Mares, David, *Agriculture and Dependent Development. Politics in an Evolving Enclave Economy* Harvard University, tesis doctoral, Cambridge, Mass., 1982.

- Maria y Campos, Mauricio de, "Política y resultados en materia de inversiones extranjeras", *Comercio Exterior* (1976) 26, 7.
- Martínez Verdugo, Arnoldo, *Crisis política y alternativa comunista*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1979.
- Masters, Charles D. y Juan A. Peterson, "Assessment of Conventionally Recoverable Petroleum Resources of Northeastern Mexico", y "Assessment of Conventionally Recoverable Petroleum resources of Southeastern Mexico, Northern Guatemala, and Belize", *U.S. Geological Survey Open File Reports*, 81-1143 y 81-1144, 1981.
- Mc Bride, Robert, *Mexico and the United States*, Prentice Hall (para la American Assembly), New Jersey, 1980.
- Mc Clintock, Cynthia, "Reform Governments and Policy Implementation: Lessons from Peru", en *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Merilee Grindle, compiladora, Princeton University Press, Princeton, 1980, pp. 64-102.
- Mc Closky, Herbert, "Concerning a Strategy for a Science of International Politics", *World Politics* (1956) 8, 2, pp. 281-295.
- Meyer, Lorenzo, et. al., *Lecturas de política exterior mexicana*, El Colegio de México, México, 1979.
- _____, *Las empresas transnacionales en México*. El Colegio de México, México, 1974.
- _____, *México and the United States During the Oil Controversy, 1917-1942*, The University of Texas Press, Austin, 1977.
- _____, "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico", en *Authoritarianism in Mexico*, José Luis Reyna y Richard Weinert, compiladores. Pa: Institute for the Study of Human Issues, Filadelfia, 1977: pp. 3-33.
- Middlebrook, Kevin J., "Energy Security in U.S.- Mexican Relations", en *Energy and Security*, David A. Deese y Joseph Ney, compiladores, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass, 1980, pp. 152-180.
- Mier, L., *Planeación económica de la industria petrolera*, Instituto Politécnico Nacional, Tesis, México, 1976.

- Moran, Theodore, *Oil Prices and the Future of OPEC. The Political Economy of Tension and Stability in the Organization of Petroleum Exporting Countries*, Resources for the Future Research Paper R-8, Washington, D.C., 1978.
- Moreno Antonio, *Sociología urbana de México. Influencia social de Pemex*, A. Mijares, México, 1957.
- Mosk, Stanford, *Industrial Revolution in Mexico*, University of California Press, Berkeley, 1954.
- Nacional Financiera, *50 años de la revolución mexicana en cifras*, México, 1963.
- _____, *Statistics on the Mexican Economy*, México, 1977.
- Nau, Henry R., "U.S.-Mexican Oil and Gas Relations: A Special Relationship?", en *United States Relations with Mexico: Context and Content*, Richard D. Erb y Stanley R. Ross, compiladores, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1981, pp. 195-211.
- _____, "The Evolution of U.S. Policy in Energy", en *International Energy Policy*, Robert Laurence y Martin Heisler, compiladores, Lexington Books, Lexington, Mass, 1980.
- _____, "U.S. Foreign Policy in the Energy Crisis", *Atlantic Community Quarterly* (invierno 1974-1975) 12, 4.
- _____, "U.S.-Japan Relations in the 1973-1974 Energy Crisis", en *Oil and the Atom: Issues in U.S.-Japan Energy Relations*, Columbia University Press, Nueva York, 1980.
- Needler, Martin, *Politics and Society in Mexico*. University of New Mexico Press, Albuquerque, 1971.
- Nehring, Richard, *Giant Oil Fields and World Oil Resources*. The Rand Corporation, Santa Mónica, junio, 1978.
- Netschert, Bruce, *Mexico-Potential Petroleum Giant*, National Economic Research Associates, Washington, D.C., 15 de septiembre de 1978.
- Nissen, David, "OPEC Oil Pricing", Chase Manhattan Bank, mimeo., Nueva York, 1980.

- Nye, Joseph y David Deese, compiladores, *Energy and Security*, Ballinger Pub. Co., Cambridge, Mass., 1981.
- Oficina de asesores del C. Presidente de la República, *Sistema alimentario mexicano*, doc. mecan., México, 1980.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976.
- _____, "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", *Foro Internacional* (1977), 18, núm. 1, El Colegio de México, pp. 32-53.
- Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *La distribución del ingreso en América Latina*, Nueva York, 1970.
- _____, *México: notas para el estudio económico de América Latina*, Washington, D.C., 1979.
- Organization of American States, *México: Informes económicos de corto plazo, 1980*, Washington, D.C., 18 de agosto 1980.
- Organization for Economic Cooperation and Development, *World Energy Outlook*, París, 1977.
- Organization of Petroleum Exporting Countries, *OPEC Official Resolutions and Press Releases, 1960-1980*. Pergamón Press, Nueva York, 1980.
- _____, *Annual Report*, Viena, varios años.
- Ortega, Gustavo, *La industria petrolera mexicana, sus antecedentes y su estado actual*, Secretaría de la Economía Nacional, México, 1936.
- Oteyza, José Andrés, "México y el mercado internacional del petróleo", *Energéticos* (1981), 5, núm. 6, pp. 27-28.
- Padgett, L. Vincent, *The Mexican Political System*, Houghton Mifflin Co., segunda edición, Boston, 1976.
- Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

- _____, "Reflections: Mexico and the United States", traducido por Rachel Phillips *The New Yorker*, 17 de septiembre de 1979.
- _____, *The Other Mexico: Critique of the Pyramid*. New York: Grove Press, 1972.
- _____, *El ogro filantrópico*. Seix Barral. Barcelona, 1979,
- Pellicer de Brody, Olga, "Cambios recientes en la política exterior mexicana" *Foro Internacional* (1972), 13, núm. 2, El Colegio de México, pp. 132-154.
- _____, *México y la revolución cubana*. El Colegio de México, México, 1972.
- _____, "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980" *Foro Internacional* (1980), 21 No. 2, El Colegio de México, pp. 152-159.
- Petróleos Mexicanos, *Anuario Estadístico*, varios años.
- _____, *Informe del Director General*, varios años.
- _____, *Memoria de Labores*, varios años.
- _____, *Características de los crudos*, 1959.
- _____, *Los veinte años de la industria petrolera nacional*, 1958.
- _____, *Aplicación de los recursos provenientes del aumento de precios*, 1974.
- _____, *Programa de actividades, 1965-1970*, 1964.
- _____, *Situación actual y programa de actividades, 1971-1976*, 1971.
- _____, *Construcción del gasoducto Reynosa-Monterrey*, 1957.
- _____, *Refinerías en México*, 1956.
- _____, *Los impuestos de PEMEX, 1938-1962*, 1962.

- _____, *Situación económica de Pemex*, 1962.
- Phillips Petroleum Company, *Report on Survey of Pemex*. Oklahoma, PPC, 1944.
- Ponce, Enrique. *El desarrollo de la industria Pémex*, Instituto Tecnológico de Monterrey, tesis, Monterrey, N.L., 1965.
- Powell, J.R., *The Mexican Petroleum Industry, 1938-1950*, University of California Press, Los Angeles, 1956.
- Proyectos Especiales de Desarrollo, *Programa de puertos industriales*, doc. mecan., México, noviembre-diciembre de 1979.
- Purcell, Susan Kaufman, compiladora, *Mexico-United States Relations*, Proceedings of the Academy of Political Science, 34, 1, Nueva York 1981.
- _____, "Business-Government Relations in Mexico: The case of the Sugar Industry", *Comparative Politics* 1981, 13, núm. 2, p. 211-232.
- _____, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*, University of California Press, Berkeley, 1975.
- Purcell, Susan y John F. Purcell, "State and Society in Mexico: Must a Stable Policy be Institutionalized?", *World Politics* (1981) 32, núm. 2.
- Reyna, José Luis, et. al. *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*, El Colegio de México, México, 1976.
- Reyna, José Luis, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, El Colegio de México, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos 3, México, 1974.
- Reyna, José Luis y Richard Weinert, *Authoritarianism in Mexico*, Institute for the Study of Human Issues, Filadelfia, 1977.
- Reynolds, Clark, *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*, Yale University Press, New Haven, 1970.
- _____, "Why Mexico's Stabilizing Development was Actually Destabilizing (With Some Implications for the Future)", *World Development*, vol. 6 julio-agosto de 1979.

- The Rockefeller Foundation, *International Energy Supply: A Perspective from the Industrial World*, Nueva York: 1978.
- Ronfeldt, David, "The Mexican Army and Political Order Since 1940", en *Armies and Politics in Latin America*, Abraham Lowenthal, compilador, Holmes and Meyer, Nueva York, 1976.
- Ronfeldt, David, Richard Nehring y A. Gándara, *Mexico's Petroleum and U.S. Policy: Implications for the 1980s*, The Rand Corporation, Santa Mónica, 1980.
- Ross, Stanley, compilador, *Is the Mexican Revolution Dead?*, Knopf, Nueva York, 1966.
- Sampson, Anthony, *The Seven Sister*, Viking Press, Nueva York, 1975.
- Sanderson, Steven E. *Agrarian Populism and the Mexican State: The Struggle for Land in Sonora*, University of California Press, Berkeley, 1981.
- Saxe-Fernández, John, *Petróleo y estrategia. México y Estados Unidos en el contexto de la política global*, Siglo XXI, México, 1980.
- Schelling, Thomas C., *Thinking Through the Energy Problem*, Committee for Economic Development, Nueva York, 1980.
- Schmitt, Karl M., *Mexico and the States 1821-1973: Conflict and Coexistence*, John Wiley, Nueva York, 1974.
- Scott, Robert, *Mexican Government in Transition*, University of Illinois Press, Urbana III, 1964.
- _____, "Mexico", en *Comparative Politics Today*, Gabriel Almond, compilador, Little Brown, Boston, 1974, pp. 388-402.
- Segovia, Rafael, "Las Elecciones federales de 1979", *Foro Internacional* (1980) 20, 3, El Colegio de México, pp. 397-410.
- _____, *La politización del niño mexicano*, El Colegio de México, México, 1975.
- Sepúlveda, Bernardo y Chumacero Antonio, *La inversión extranjera en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Sewell, John, *et. al.*, *The United States and World Development, Agenda 1980*. Praeger (para el Overseas Development Council), Nueva York, 1980.

Shafer, Robert, *Mexican Business Organizations*, Syracuse University Press, Siracusa, 1973.

Shapira, Yoram, *Mexican Foreign Policy Under Echeverría*. Sage Publications, Washington, Paper, 56, Beverly Hill, 1976.

Silva Herzog, Jesús, *Petróleo mexicano. Historia de un problema*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.

Simon, Herbert A., "The Architecture of Complexity", *Proceedings of the American Philosophical Society*, (diciembre de 1962) 106.

_____, "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics* (1955) 69.

Snyder, Richard C., *et. al.*, *Foreign Policy Decision Making: an Approach to the Study of International Politics*. The Free Press of Glencoe, Nueva York, 1962.

Solís, Leopoldo, *Alternativas para el desarrollo*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1980.

_____, *La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas*, décima edición, México, Siglo XXI, 1980.

_____, *A Monetary Will-o-the Wisp.: Pursuit of Equity through Deficit Spending*, Princeton University Discussion Papers, núm. 77, Princeton, 1977.

_____, "Mexican Economic Policy in the Post-War Period: The Views of Mexican Economists", *American Economic Review* (1971), núm. 61, parte 2 pp. 1-67 (Suplemento).

_____, *Planes de desarrollo económico y social en México*, Secretaría de Educación Pública, 1975.

Spalding, Rose, "State Power and its Limits: Corporatism in Mexico". *Comparative Political Studies*, 1981, 14, núm. 2, pp. 139-162.

- _____, "Welfare Policy making: Theoretical Implications of a Mexican Case Study", *Comparative Politics* (1980) 12, núm. 4, pp. 419-438.
- Stevens, Evelyn, *Potest and Response in Mexico* MIT. Press, Cambridge, 1974.
- Storgaugh, Robert y Daniel Yebín, *Energy Future. Report of the Energy Project of the Harvard Business School*. Ballantine Books. Nueva York, 1980.
- Story, Dale, "Entrepreneurs and the the State in Mexico: Examining the Authoritarian Thesis". *Technical Papers Series* núm, 30, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin, Texas, 1980.
- _____. "trade Politics in the Third World: A Case Study of the Mexican GATT Decision", en *International Organization*, otoño, 1982, vol. 36, núm 4, pp. 767-794.
- Székely, Gabriel y Daniel Levy, *Mexico: Paradoxes of Stability and Change*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1983.
- Székely, Gabriel, "*The 1976, Oil Export Decision, Effects of the Oil Boom-on Mexico's Political Economy*. Tesis doctoral, George Washington University, Washington, D.C., 1982.
- Tello, Carlos y Rolando Cordera, *México: la disputa por la nación*. Siglo XXI, México, 1981.
- Tello, Carlos y Clark Reynolds, *Las relaciones México-Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Tello, Carlos, *La política económica en México. 1970-1976*. Siglo XXI, México, 1979.
- Thorp, Rosemary y Lawrence Whitehead, *Inflation and Stabilization in Latin America*, Holmes and Meier, Nueva York, 1979.
- Turner, Frederich C., *The Dynamic of Mexican Nationalism*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1968.
- Turrent, Eduardo, "Petróleo y economía: Costos y beneficios a corto plazo", *Foro Internacional* (1978) 18, 4, El Colegio de México, pp. 263-54

- United Nations Economic Commission for Latin America, *A Preliminary Balance Sheet of the Latin American Economy in 1981*, Washington, D.C., 13 de enero de 1982.
- UNIDO/Nafinsa, *México, Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital*, México, 1977.
- Universidad Nacional Autónoma de México, *Palabras del C. Presidente Lázaro Cárdenas con motivo de la expropiación petrolera*, México, 1978.
- Urquidi, Víctor y Ruth R. Troller, compiladores, *El petróleo, la OPEP y la perspectiva internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- U.S. Central Intelligence Agency, *The International Energy Situation: Outlook to 1985*, Washington, D.C., abril, 1977.
- _____, *The World Oil Market in the Years Ahead*, Washington, D.C., agosto, 1979.
- U.S. Congress, Joint Economic Committee, *Recent Developments in Mexico and Their Economic Implications for the United States*, Washington, D.C., Hearings Before the Subcommittee on Inter-American Economic Relationships of the Joint Economic Committee, 17 y 24, de enero de 1977.
- U.S. Congressional Budget Office, *The World Oil Market in the 1980s, Implications for the United States*, Washington, D.C., 1980.
- U.S. Congressional Research Service, *Mexico's Oil and Gas Policy: an Analysis*, Washington, D.C., diciembre, 1978.
- _____, *Project Interdependence: U.S. and World Energy Outlook Through 1990*, Washington, D.C., 1977.
- U.S. Council of Economics Advisors, *Economic Report of the President*, varios años.
- U.S. General Accounting Office, *Prospects for a Stronger U.S.-Mexico Energy Relationships*, Washington, D.C., mayo, 1980.
- _____, *Oil and Natural Gas from Alaska, Canada, and Mexico-Only Limited Help for the United States*, Washington, D.C., 11 de septiembre de 1980.

- U.S. House of Representatives, *Intelligence on the World Energy Outlook and its Policy Implications*. Hearings Before the Subcommittee on Oversight of the Permanent Select Committee on Intelligence, Washington, D.C., 1980.
- _____, *U.S. Mexican Relations: An Update*, Hearings Before the Subcommittee of Inter-American Affairs of the Committee of Foreign Affairs, Washington, D.C., junio, 1981.
- _____, *U.S. Mexican Relations and the Energy Crisis*, Washington, D.C., Committee of Foreign Affairs, junio, 1980.
- U.S. House of Representatives, Committee on Science and Technology, *U.S.-Mexico Relations and Potentials Regarding Energy, Immigration, Scientific Cooperation and Technology Transfer*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1979.
- U.S. International Trade Commission, *Study of the Petrochemical Industries in the Countries of the Northern Portion of the Western Hemisphere*, Publication 1123, Washington, D.C., enero, 1981.
- U.S. Office of the President, *The National Energy Plan*, Washington, D.C., 29 de abril de 1977.
- U.S. Office of Technology Assessment. *World Petroleum Availability, 1980-2000. A Technical Memorandum*. Washington, D.C., octubre 1980.
- U.S. Senate, *Mexico: The Promise and Problems of Petroleum*, Committee on Energy and Natural Resources, Washington, D.C., marzo, 1979.
- _____, *The Western Hemisphere Energy System*, Hearings Before the Committee of Energy and Natural Resources, Washington, D.C., noviembre, 1979.
- _____, *Campeche Oil Spill*, Hearings Before the Committees on Commerce and Energy and Natural Resources, Washington, D.C., 5 de diciembre de 1979.
- _____, *Geopolitics of Energy*, Committee on Interior and Insular Affairs (preparado por Melvin Conant y Fern Gold), Washington, D.C., enero, 1977.

- _____. *The Geopolitics of Oil*, Committee on Energy and Natural Resources, 2 volúmenes, Washington, D.C., febrero y junio, 1980.
- Vásquez, Carlos y Manuel García y Griego, compiladores, *Mexican-U.S. Relations: Conflict or Convergence?*. UCLA, Los Angeles, 1981.
- Vernon, Raymond F., *The Dilema of Mexico's Development, The Roles of the Private and Public Sectors*. Harvard University Press, Cambridge, 1963.
- _____. "The Oil Crisis in Perspective", *Daedalus*. (1975), núm 104.
- Villarreal, René, "El petróleo como instrumento de desarrollo y de negociación internacional: México en los ochenta", en *El Trimestre Económico*, (1981), vol. 1, núm 48, 3-44.
- Villareal, René, "The Policy of Import-Substituting Industrialization, en *Authoritarianism in Mexico*, José Luis Reyna y Weinert, compiladores, Institute for the Study of Human Issues, Filadelfia, 1977, pp. 67-107.
- Viqueira, Jacinto, *Las opciones energéticas de México*. Servicios y representaciones de ingeniería, México, 1977.
- Weintraub, Sidney, "Case Study of Economic Stabilization: Mexico", en *Economic Stabilization in Developing Countries*. W, Richard Cline y Sidney Weintraub, compiladores, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1981; pp: 271-296.
- Whitehead, Lawrence, *Mexico: From Bust to Boom: A Political Evaluation of the 1976-1979 Stabilization Program*. The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program Working Paper, núm. 44, Washington, D.C., junio, 1979.
- _____. "La política económica del sexenio de Echeverría: ¿Qué salió mal y por qué?", *Foro Internacional* (1980) 20. 3, El Colegio de México, pp. 484-513.
- Wilkie, James, *The Mexican Revolution: Federal Expenditures and Social Change Since 1910*. University of Carolina Press, Berkeley, 1970.
- Williams, Edward, *The Rebirth of the Mexican Petroleum Industry*. Lexington Books, Lexington, Mass, 1979.

Wionczek, Miguel, *La sociedad mexicana: presente y futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Wionczek, Miguel y Marcela Serrato, "Las perspectivas del mercado mundial del petrolero en los ochenta", *Comercio Exterior*, (1981)31, 11, pp. 1256-67.

Womack, John, *Zapata and the Mexican Revolution*, Knopf, Nueva York, 1969.

Workshop on Alternative Energy Strategies (WAES). *Energy: Global Prospects, 1985-2000*. Mc Graw Hill, Nueva York, 1977.

The World Bank, *A Program to Accelerate Petroleum Production in the Developing Countries*. Washington, D.C., 1979.

_____, *Annual Report*, varios años.

_____, *Energy in the Developing Countries*. Washington, D.C., 1980.

_____, *Mexico, Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies*, Washington, D.C., 1979.

_____, *World Development Report*, Washington, D.C., 1980, 1981 y 1982.

_____, *Income Distribution and Poverty in Mexico*. Washington, D.C., Staff Working Paper 395, 1980.

_____, *Renewable Energy Sources in the Developing Countries*, Washington, D.C., noviembre 1980.

Publicaciones Periódicas

En México

Comercio Exterior
Diario Oficial
El Economista Mexicano
Energéticos
Excelsior
Foro Internacional
El Gobierno Mexicano
El Heraldo
Mercado de Valores
Problemas del Desarrollo
Proceso
Razones
Revista del Instituto Mexicano del Petróleo
El Trimestre Económico
Uno Más Uno

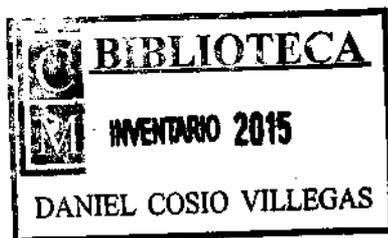
En Europa

The Economist
Latin American Political Report
OECD Observer
OPEC Review
Petroleum Economist

En Estados Unidos

CEPAL Review
Finance and Development
Foreign Affairs
Foreign Policy
Institutional Investor
International Energy Statistical Review
International Organization
Journal of Commerce
Journal of Inter-American Studies and World Affairs
Mexico Report. Financial and Oil
Monthly Energy Review
Petroleum Intelligence Weekly
The New York Times
The Oil and Gas Journal
U.S. Department of State Bulletin
The Washington Post
Weekly Petroleum Status Report
World Politics

Este libro se terminó de imprimir en el mes de agosto de 1983 en los talleres de Comunicación Total, S.A., Yácatas No. 438, casa 2, Col. Narvarte, México 12, D.F. Se tiraron 3 000 ejemplares, más sobrantes para reposición. Fotografía de la portada proporcionada por Pemex, diseño de la portada Mónica Díez Martínez. Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.



EL COLEGIO DE MEXICO

338 27282/58978/CF



3 905 0335185 P

Centro de
Estudios Internacionales

En 1976, el presidente José López Portillo se comprometió a ejecutar una serie de reformas económicas y sociales fundamentales apoyado en una nueva política petrolera orientada hacia la exportación. Además de restablecer un crecimiento económico acelerado, la nueva administración pretendió impulsar la inversión (en especial la inversión privada), fortalecer las finanzas públicas, lograr el equilibrio del sector externo y mejorar las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras. La evidencia empírica demuestra que la nueva política petrolera permitió el logro de tan sólo el primero de los cinco objetivos definidos por el gobierno; esto se debió en particular a que no se ejecutaron las reformas prometidas. Después de 1976, el modelo tradicional de crecimiento económico se mantuvo a expensas de la política petrolera tradicional de México (antes orientada al mercado interno). Sin embargo, esta estrategia produjo graves problemas que dificultan el mantenimiento del modelo tradicional de crecimiento económico. En 1982, México se enfrenta a numerosos retos internos y a una situación internacional desfavorable. Entender la experiencia mexicana del "boom" petrolero, como pretende esta obra, constituye un punto de partida para el debate de los próximos años respecto a la orientación que deberá dársele al desarrollo de la nación.



El Colegio de México