

La petrolización de la economía mexicana*

Miguel Breceda Lapeyre**

En fecha reciente se conmemoró el medio siglo de la expropiación petrolera. El 18 de marzo de 1938, simboliza el momento en que el Estado mexicano recupera el control de los bienes más importantes y de un alto valor estratégico para todas las actividades productivas de la economía: los hidrocarburos.

En las décadas posteriores a la expropiación petrolera, el resto del mundo y sobre todo, las naciones que se vieron directamente afectadas por la medida nacionalista de Cárdenas, tuvieron que aceptar estupefactas y sorprendidas que el país había acertado a revitalizar y sacar adelante una industria tan compleja como la industria petrolera.

Seguramente las cifras sobre el crecimiento experimentado por la economía desde 1940 hasta 1970, aproximadamente, no serían tan notables si México no hubiera contado con una base energética propia y relativamente estable que permitió el despegue industrial, la ampliación de la red de carreteras, la electrificación rural, el crecimiento del parque automotriz, etc.

En esas tres décadas, como se sabe, el Estado mexicano, mediante un sinnúmero de medidas económicas y otras de carácter político consolidó un nuevo modelo de desarrollo que naturalmente trajo aparejado un pacto social cuyos rasgos sobresalientes han sido agrupados bajo la noción del "corporativismo" del Estado mexicano, noción a la cuál, en el discurso oficial se le nombra aún la "Alianza Gobierno-Trabajadores".

Concebida como uno de los instrumentos del Estado mexicano para transformar y modernizar la planta productiva del país la industria petrolera estatizada tuvo que sujetarse en las primeras tres décadas de su existencia, a tres mandatos u objetivos básicos del Estado. Estos eran:

1. La satisfacción prioritaria de la demanda energética del país.
2. El sostenimiento de bajos precios de los energéticos —en particular los hidrocarburos— para apoyar los procesos de industrialización y urbanización.
3. El desarrollo de la producción nacional de los insumos energéticos básicos para la industria petrolera misma y para el resto de la planta industrial.

Si quisieramos enunciar de manera muy sintética los rasgos fundamentales de la política económica y la relación entre ésta y la política energética de México de 1940 a 1970, tendríamos que decir que en esas tres décadas, el Estado amplió de manera creciente su participación en la actividad económica general, limitando o superando la participación del capital privado nacional y extranjero en una gran cantidad de industrias, conformando así el régimen sui-generis de economía mixta que actualmente, se ve fracturado por

los embates teóricos del llamado neoliberalismo económico que encuentra su expresión práctica en el desmantelamiento conciente, por parte del gobierno, de la llamada "industria paraestatal" para lograr el "adelgazamiento" del Estado.

En cuanto a la política energética, ésta estuvo subrogada a los intereses de la política económica y, sin soslayar su importancia, el Estado le concedió un papel accesorio, si bien como accesorio vital del desarrollo económico global hasta la década de 1970. A partir de 1976, con el inicio del régimen de López Portillo, la política económica del Estado sufrió una transformación fundamental cuyas consecuencias se padecen en la actualidad. Una combinación de factores internos y externos determinó que la política petrolera del país que hasta entonces había sido accesorio, como se dijo, o un apéndice importante de la política económica, se convirtiera en el eje fundamental de esta política.

En los años anteriores a López Portillo el petróleo mexicano fue uno de los elementos del desarrollo económico y se utilizó básicamente para el mercado interno.



* Resumen de la conferencia sustentada en el Coloquio "México 1938-1988, a 50 años de la expropiación petrolera, celebrado en la UNAM, marzo 1988.

** Investigador del Área de Ciencia y Tecnología del IIEc.

Con él se abandona esta política y se convierten a los hidrocarburos en el "pilar" del desarrollo. Recordemos lo que decía el mandatario en su primer informe de gobierno, en septiembre de 1977.

"El petróleo se ha convertido en el más importante pilar de nuestra independencia económica y en el factor de compensación fundamental para nuestras críticas deficiencias".

Añadía:

"Tenemos necesidad de exportar más. Si no podemos hacerlo es porque no tenemos productos más elaborados (éstos exigen importaciones), entonces para poder importar equipos hay que exportar lo que tenemos que es el petróleo crudo".

El planteamiento recién citado resume el mecanismo clave de política económica instrumentado a partir de la segunda mitad de la década de los setenta y, a pesar de ciertos esfuerzos por abandonar este modelo monoexportador de crudo, el actual gobierno no pudo, en rigor, modificar la *inercia petrolera* del sexenio pasado.

A principios de la década de 1970, el país, que había sido históricamente uno de los grandes productores de crudo, tuvo que importarlo en cantidades sustanciales para satisfacer la demanda nacional. En 1971 y 1972 México se convirtió en un importador neto de petróleo. Para los gobiernos de Echeverría Álvarez y López Portillo este hecho estuvo presente y en cierto modo explica el énfasis que se hacía en la afirmación de *tenemos petróleo*.

Vale recordar que en la época poscardenista —en términos generales— existió un equilibrio entre la oferta y la demanda energética en el país y que algunos excedentes de crudo se exportaban para sufragar gastos de equipo de Petróleos Mexicanos (Pemex) o para abonar a la cuenta de las indemnizaciones por la expropiación petrolera.

El desequilibrio entre la oferta y la demanda energética en el país, a principios de la década pasada, orilló al gobierno a reconsiderar algunos aspectos de la industria petrolera, la cual en sus treinta años de existencia había descuidado, particularmente, los problemas de explotación a largo plazo y había privilegiado aspectos más inmediatos y apremiantes como la exploración de corto plazo, la producción, la refinación y el transporte.

En esos años, la política de producción de Pemex se caracterizó por un alto grado

de improvisación la cual, según diversas opiniones, no hubiera podido continuar más allá de 1975. Esta improvisación y la solución de problemas energético-económicos de corto plazo exclusivamente le fueron impuestas a Pemex como *modo de operar* por razones de Estado. Estos defectos no se le pueden atribuir estrictamente a la empresa, que como *todas* las empresas del sector público mexicano se encontró, y aún lo hace, enfrentada con la disyuntiva de lograr un funcionamiento adecuado desde el punto de vista financiero... y satisfacer las exigencias macro-económicas que le plantea el Estado.

Los estrangulamientos de la oferta interna de hidrocarburos en nuestro país se debieron, en gran parte, a la decisión estatal de mantener abatidos —quizás por abajo de los costos de producción— los precios domésticos de la energía y, como se ha inferido, esta decisión llevó a Pemex a frenar proyectos de exploración a largo plazo. A partir de 1970, el gobierno de Echeverría toma la decisión de reactivar las actividades de exploración, las cuáles se vieron coronadas con gran éxito en pocos años, pues en 1973, el país deja de importar crudo y en 1974 deviene exportador neto, aunque entonces, y hasta 1976, sólo se exportan pequeñas cantidades.

El régimen de Luis Echeverría (1970-1976) fue el que se encargó de desarrollar la capacidad petrolera de exportación. A él debe atribuírsele la paternidad del "boom"

petrolero mexicano y, tal vez inconcientemente, inicia la petrolización de la economía. En 1970, México contaba con reservas probadas de hidrocarburos de casi 6 mil millones de barriles y para el final del sexenio esta cantidad se había casi duplicado, pues México contaba con reservas por más de 11 mil millones de barriles.

Esta expansión de las reservas requirió necesariamente de fuertes inversiones por parte del gobierno federal que en 1972 empieza a reorientar el destino de la inversión pública hacia el llamado sector energético. Este hecho se convertiría en el primer elemento de la *petrolización*.

Sin embargo, el usufruario del "boom" sería el nuevo régimen. Cuando López Portillo declaraba —como ya se citó— "tenemos petróleo" decía la verdad pues para 1981, México ya se había convertido en el cuarto productor mundial de este energético. Pero como se dice popularmente, en el pecado (desarrollar el potencial petrolero) se llevó la penitencia (la actual situación económica del país).

La decisión de embarcar al país en la tarea de desarrollar el potencial petrolero para la exportación constituye uno de los errores de política económica más graves que se hayan cometido en este país. No hay que olvidar que aún en Pemex muchos técnicos se opusieron —a la sazón— a que México se enfrascara en una política comercial externa basada en la venta masiva de petróleo.



A pesar de la evidencia contundente del fracaso de los modelos de monoexportación (constatable en este país que fue durante más de 300 años monoexportador de plata) el gobierno mexicano decidió lanzar el petróleo a los mercados internacionales. Esta decisión —concomitante a la transformación del aparato productivo— se convirtió en un segundo error o en la segunda parte del mismo error. En realidad México entró al mercado internacional del petróleo en 1977, desconociendo las profundas transformaciones que se estaban operando en éste; con expectativas erróneas sobre el rumbo que iban a tomar los precios internacionales del crudo; sin ninguna posibilidad de incidir sustancialmente en el volumen o en el precio del mismo y con un producto (el crudo mexicano) cuyo costo de producción era más alto que el de muchos de sus “competidores”.

Con el riesgo implícito que se incurra al expresar una definición puntual, en este trabajo intentaremos definir la *petrolización* como el fenómeno en el que un número de variables macroeconómicas se modifican a causa de un peso creciente del elemento petrolero. En términos históricos concretos para México, el proceso de petrolización de la economía se inicia a mediados de la década de los setenta cuando el Estado mexicano decide convertir el petróleo nacional en el elemento central del desarrollo. Para sustentar estas afirmaciones y a guisa de conclusión, a continuación se listan los siguientes elementos.

Los ingresos públicos se *petrolizaron*, pues la parte del energético en los ingresos del sector público pasó de 6% en 1975 a 32% en 1987. A este respecto, cabe mencionar, de paso, que el proceso inflacionario ha sido alentado en gran medida por la política comercial interna de Pemex y el Gobierno; pues los productos petrolíferos para el consumo interno han sufrido drásticos aumentos en los últimos años.

Tomando en cuenta que el 85% de los bienes que se comercializan en el país se transportan por vía terrestre, el impacto de las alzas de los precios internos del petróleo en los niveles generales de precios puede ser muy fuerte. En 1981, un salario mínimo diario podía comprar 63 litros de gasolina (tipo nova) o 58 kg. de gas L.P.; en 1987 ese mismo salario compraba 17 litros y 23 kg. de los mismos productos, hecho que significó una reducción promedio de 67% en los niveles de consumo de bienes petroleros.

En lo que se refiere a los egresos del sector público, el sector energético en su conjunto, básicamente Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), absorbió en el primer quinquenio de esta década, una parte del gasto público que superó a la parte destinada al desarrollo social.

De esta manera, en el periodo aludido, el gobierno gastó en promedio casi 21 de cada 100 pesos en el sector energético contra 19 pesos en el rubro de desarrollo social.

El destino de la inversión pública empezó desde el sexenio echeverrista a inclinarse por Pemex. Así, de cada 100 pesos que el gobierno invertía en 1970, se destinaban 6 para los proyectos de esa empresa, en 1978 se destinaban 15; y en 1982 se destinaban ya 38 pesos. Actualmente la inversión pública en Pemex representa un tercio del total, en consecuencia la inversión pública se ha petrolizado.

La parte del sector energético en total de las exportaciones del país evolucionó de menos del 3% en 1970 a un 74% en 1982. Hay que señalar, sin embargo, que actualmente significa sólo entre un 35 y un 40%, debido al aumento de las exportaciones manufactureras particularmente relacionadas al sector automotriz: motores, automóviles y autopartes representan un 31% del total de bienes exportados en 1987.

Resulta importante apuntar los factores principales que han modificado la “canasta” mexicana de exportación: en primer lugar destacaría la política comercial de las compañías transnacionales del ramo automotriz, las cuales deciden producir aquí ciertas partes que requieren insumos productivos más baratos, entre los que destacan la energía y por supuesto la mano de obra. Otro importante factor ha sido el proceso devaluatorio permanente y una política gubernamental de subsidios fiscales y financieros a aquellas compañías.

Como se ha observado, el petróleo ha

reducido su parte en el total del valor de las exportaciones. Cabe notar, empero, que esta reducción se mide en *valor* pero que la participación —en *volumen*— del petróleo mexicano no ha fluctuado mayormente y el país ha exportado un promedio de 1.4 millones de barriles diarios en lo que va de esta década. Cantidad que, por cierto, es ligeramente superior a la del consumo interno nacional.

En suma, el país exporta anualmente una cantidad de petróleo casi igual a la que consume.

En cuanto a la estructura del Producto Interno Bruto (PIB), también se observaron signos de petrolización creciente, pues en 1970 la industria petrolera contribuyó con el 2.6% de este producto; en 1983 su contribución casi se triplica con un 7% aproximadamente. En particular, mientras que el PIB industrial en su conjunto creció en 119.5% de 1970 a 1985, el PIB de la industria petrolera (extracción, refinación y petroquímica básica) creció en 312% aproximadamente.

En lo que se refiere a la deuda externa, baste decir que el sector energético, fundamentalmente Pemex y CFE, son los agentes económicos más endeudados del país, correspondiendo sólo a Pemex entre un 16 y un 20% del total de esa deuda y hasta 1986 (cuando el gobierno federal asumió una parte sustancial de la deuda de la CFE) el 10% del total de la deuda externa correspondía al sector eléctrico paraestatal.

Hasta 1970 se cierra una etapa de la historia energética de México y se concluye una fase de la historia económica del país, 30 o más años de balbuceos, logros y fracasos, consolidan un aparato productor de energía que, al igual que el aparato productivo, empezó a sufrir las modificaciones que en este trabajo se agruparon —genéricamente— bajo el concepto de *petrolización*.

