

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA FUTURA POLITICA PETROLERA DE MEXICO

MIGUEL S. WIONCZEK*

I

En un ensayo reciente sobre los aspectos principales de la planeación energética en las economías de mercado industrializadas, en las economías socialistas y en las de desarrollo (con amplias referencias a las experiencias mexicanas de los últimos cuarenta años) aventuré una opinión en el sentido de que ni la planeación de la política energética ni la instrumentación de tal política son, como lo creen muchos expertos en el campo energético, ejercicios puramente técnicos (Wionczek, en prensa). Por el contrario, en todos los países, independientemente de sus sistemas económico-políticos y de su nivel de desarrollo, pero particularmente en las economías mixtas, se trata de ejercicios en política y economía que se derivan de los procesos de negociación entre los múltiples actores del escenario energético nacional y a veces internacional (fr. Goodman, Kristoferson y Hollander, 1981).

Entre estos actores se destacan el Estado y sus planificadores, las empresas productoras de energéticos (sean privadas o públicas según el caso), los distintos grupos de interés que conforman el conjunto de los consumidores, y otros importantes grupos de interés como la mano de obra sindicalizada del sector en cuestión. Consecuentemente, la planeación energética no es un proceso lineal ni la política energética consiste en fijar tan sólo las metas cuantitativas a mediano plazo de la participación de las distintas fuentes de energía en la oferta total, de la producción de energéticos, de su procesamiento, de su consumo intermedio y de su consumo final. Tampoco es suficiente traducir las metas en los proyectos. La planeación considerada seriamente involucra, entre otros factores, la incorporación a la planeación física de la planeación financiera y la tecnológica, el diseño de los instrumentos de política que permitan el logro de los objetivos fijados y el compromiso de los ejecutores del programa energético de seguir los lineamientos de política con flexibilidad adecuada para eliminar los cuellos de botella imprevistos de origen interno y externo.

Estos cuellos de botella pueden, en el caso de que no se atiendan a tiempo, hacer imposible el cumplimiento ordenado del programa energético

* Director del Programa de Energéticos, El Colegio de México.

no solamente en los casos en que la economía del país en cuestión depende sustancialmente de las fuentes externas de energía, bienes de capital y tecnología, sino también en los que depende de la exportación de los recursos energéticos. En ambas situaciones, la planeación tendrá poco éxito si sus autores no disponen de información detallada y de buena calidad acerca de las relaciones interindustriales en el sector energético y entre éste y el resto de la economía y a la vez de los datos y las proyecciones relativamente fidedignas sobre las condiciones y las perspectivas de la economía mundial y del mercado energético internacional.

Una vez definida la planeación energética y su puesta en práctica como un proceso de negociación de naturaleza política y económica entre los múltiples actores presentes en el escenario energético nacional (y en el caso de México después del redescubrimiento del petróleo entre 1974 y 1976 en el marco de las condiciones cambiantes del mercado energético mundial) cabe insistir que las mismas reglas de juego se aplican a las políticas energéticas sectoriales, la petrolera, eléctrica y otras. El proceso de la planeación y la instrumentación de tales políticas sectoriales se complica obviamente por las necesidades de su coordinación institucional, lo que pocos países han logrado hasta la fecha de manera razonablemente satisfactoria.

II

El tema de este ensayo se limitará solamente a la evolución de la política petrolera de México entre 1938 y principios de los ochenta. Ya que la historia es una parte del presente y del futuro, no existe método más adecuado para plantear los problemas que seguramente enfrentará el país en el campo petrolero durante el decenio en curso. Las raíces de los problemas futuros están en las experiencias vividas y las soluciones implantadas en el pasado relativamente reciente.

Las experiencias dramáticas de la nacionalización petrolera de 1938, el bloqueo subsecuente del petróleo mexicano en los mercados extranjeros, la convicción ampliamente compartida de que la riqueza energética del país era muy escasa y las exigencias de la estrategia de industrialización mediante la sustitución de las importaciones, definieron la política energética mexicana centrada en los hidrocarburos, durante casi los cuarenta años posteriores a la expropiación (1938-1976). Desde 1938 en adelante los hidrocarburos mexicanos iban a ser desarrollados por mexicanos y exclusivamente para México sobre la base de tres prioridades: primero, el suministro de los energéticos procedentes de los hidrocarburos para las industrias manufactureras, el transporte y el resto de la infraestructura física a precios subsidiados; segundo, la creación de capacidad tecnológica autónoma y la ampliación de los conocimientos operativos en el sector petrolero, y tercero, la mejora del bienestar de los trabajadores petroleros, deprimido durante más de treinta años anteriores al control de los campos petroleros y refinerías por las empresas extranjeras.

El primero de estos objetivos no ha sido fácil de cumplir en un país en que la demanda de hidrocarburos creció en el período posterior a la expropiación en un promedio de 10 por ciento al año. La reconstrucción de la industria petrolera nacionalizada involucraba en sus primeras etapas un sinnúmero de decisiones difíciles y a la vez conflictivas entre sí en lo que se refería a la distribución de los escasos recursos financieros entre la exploración, la extracción del crudo, la construcción de refinería, la expansión de las redes de distribución y después de 1960 el establecimiento de la industria petroquímica primaria.

La puesta en práctica de las políticas petroleras definidas inmediatamente después de la nacionalización de 1938 procedió sin mayores dificultades sólo por algún tiempo. El primer estudio detallado de las experiencias y perspectivas del desarrollo económico de México, elaborado en 1952 por un grupo de trabajo conjunto del Banco Mundial y el gobierno mexicano, ofrece un cuadro de la expansión de Petróleos Mexicanos en la década de los cuarenta, logrado sin ayuda externa alguna (Ortiz Mena, Urquidi, Waterston y Haralz, 1953). En la producción total, tanto de crudo como de productos refinados, la empresa excedió en 1950 el nivel del año de la nacionalización (1938) en más de un 80 por ciento. No sólo la demanda del mercado interno, que crecía al 9,1 por ciento anual, fue completamente satisfecha, sino que la industria petrolera pudo exportar en los años cuarenta, en términos netos 24 millones de barriles de crudo para financiar las importaciones de bienes de capital y pagar también una parte considerable de la deuda negociada con las compañías petroleras extranjeras por causa de la nacionalización.

El punto más débil de la reconstrucción de la industria petrolera mexicana después de su nacionalización consistió en la restricción impuesta a su programa de exploración, debido principalmente, según el estudio citado, a los precios internos excesivamente bajos de los derivados del petróleo. En términos generales, sin embargo —según el estudio—, “los problemas petroleros que enfrenta la economía mexicana no dejan de tener soluciones ni tampoco son particularmente difíciles. Lo necesario es transferir a la inversión pública en el sector petrolero las inversiones hechas en los sectores de más baja prioridad” (Ortiz Mena et al., 1953, págs. 197-98). Haciendo notar la entrada de la Comisión Federal de Electricidad en los proyectos hidroeléctricos todavía de propiedad extranjera que demandaban cantidades crecientes de carbón y petróleo para la generación de electricidad, el informe ofreció un pronóstico bastante optimista para el sector energético de México para los decenios siguientes, a pesar de que se esperaba que la demanda total de energía creciera más rápidamente que lo registrado con anterioridad.

Un estudio posterior de las perspectivas a mediano plazo del desarrollo económico de México, elaborado en 1957 por la Comisión Económica para América Latina, ofrecía una apreciación de las posibilidades del sector energético mexicano hasta 1965 de manera no menos optimista (CEPAL, 1957). En lo referente a la industria petrolera, la CEPAL puso énfasis en el crecimiento muy dinámico de la demanda de petróleo y productos refinados en respuesta a la continua expansión del transporte automotor, las grandes

inversiones en carreteras y plantas termoeléctricas, y en la industria en general. Las proyecciones de la demanda global de hidrocarburos para 1955 y 1965 indicaban tasas anuales de crecimiento mayores al 9 por ciento, de orden parecido a las registradas en el período inmediatamente posterior a la nacionalización de la industria petrolera. Se consideraba que el logro de estos objetivos era factible en vista de la magnitud probable de las reservas de hidrocarburos en México. Las actividades de exploración muy modestas realizadas por Petróleos Mexicanos entre 1938 y 1955 aumentaron las reservas probadas durante este período tres veces: de 835 millones a 2.800 millones de barriles. La evidencia circunstancial sugería que las reservas potenciales eran mucho mayores.

El estudio de la CEPAL de 1957 extendió sus especulaciones sobre el tema de las reservas probables y potenciales mucho más lejos que cualquier fuente anterior y muchas fuentes posteriores. "De acuerdo con algunas fuentes extranjeras —hizo notar el informe— México cuenta con zonas sedimentarias cuya extensión total es comparable con la de Texas y es posible que el país cuente con recursos petroleros de magnitud similar a la de otros países latinoamericanos, incluyendo Venezuela. Más aún, parece posible que la existencia de la plataforma continental a lo largo del Golfo de México cuente con recursos de hidrocarburos bastante grandes. Vale la pena mencionar que solamente en el Medio Oriente, Venezuela y México se han perforado en los años más recientes pozos que producen 3 mil barriles al día" (CEPAL, 1957, págs. 317-18). La CEPAL hizo notar también que las disponibilidades de gas natural estaban creciendo muy dinámicamente y que más y más gas natural ha sido traído a la superficie junto con petróleo crudo para ser quemado. Mientras que en 1950 el 84 por ciento de las reservas en México lo constituía el crudo, su participación bajó para 1955 a 61 por ciento frente a 39 por ciento de gas natural.

La apreciación optimista de la CEPAL resultaba en una conclusión bastante heterodoxa: contrario a las creencias tradicionales acerca del tamaño limitado de los recursos petroleros de México, el problema no se originaba en la escasez de recursos físicos sino en las restricciones tecnológicas y financieras, agravadas muy seriamente por la política de precios internos del petróleo. Las decisiones de política operativa que habían sido tomadas por PEMEX en los cincuenta a nivel microeconómico y en forma improvisada, se tomaban sólo en el momento en que aparecían escaseces agudas en exploración, producción, procesamiento y distribución respectivamente. Por otro lado, frente a un crecimiento muy lento de los ahorros internos de la industria petrolera debido tanto a los niveles de los precios como al aumento incontrolable de los costos, la competencia por los fondos de inversión procedente del presupuesto federal se volvía cada vez más aguda. Sin embargo, por razones políticas, hasta 1956 el gobierno federal continuó rechazando el ajuste de los precios de combustibles que estuvieran acordes con las necesidades crecientes de los gastos operativos y de inversión de PEMEX.

En estas circunstancias Petróleos Mexicanos no tuvo alicientes ni posibilidades para elaborar un programa de exploración a largo plazo, a pesar

de que la disponibilidad de energía continuaba siendo considerada como el pilar de la industrialización. Por el contrario, la política petrolera siguió los cauces de una secuencia de decisiones improvisadas y de limitado alcance dirigidas hacia la solución de los problemas de la industria a corto plazo que constantemente surgían por todas partes.

A pesar de la revisión de precios ocurrida en 1956, los gastos en las actividades de exploración fueron sacrificados una vez más durante los sesenta en favor de la inversión en las actividades de distribución y procesamiento del crudo en respuesta a la expansión dramática de la demanda de combustible estimulada por la política anterior de precios bajos. Algunas fuentes conocedoras de la industria petrolera explican la lentitud de las actividades de exploración en el decenio de los cincuenta y los sesenta también por factores tecnológicos: el país no ha logrado con bastante anticipación construir la capacidad de procesar internamente la información procedente de las etapas iniciales de la exploración. El procesamiento de esta información fuera del país no ha sido ni rápido ni confiable. Además, la abundancia del crudo en los mercados internacionales a precios muy bajos no creaba ningún ambiente de emergencia. En estas condiciones aun el aumento considerable de la inversión federal en Petróleos Mexicanos en los sesenta, apoyada con un creciente endeudamiento externo (una vez que el sector petrolero mexicano ha recuperado su respetabilidad como prestatarario internacional) no ha permitido cerrar la constantemente creciente brecha entre la demanda interna y la oferta interna de hidrocarburos. Consecuentemente, a fines del mismo decenio México presenció una aguda crisis de la oferta petrolera interna y en 1971-1972 se convirtió en un importador petrolero neto por primera vez en su historia.

III

Afortunadamente, la escasez interna del crudo, acompañada por el rápido crecimiento de las importaciones tanto de crudo como de productos petroleros, surgieron *antes* del primer "choque petrolero internacional" de 1973-1974. Si México no hubiera respondido en 1970 al impacto de su crisis petrolera interna mediante la ampliación de los recursos financieros y tecnológicos para buscar el petróleo nuevo en su territorio, el crecimiento económico del país hubiera sido paralizado por los aumentos internacionales de los precios de hidrocarburos ya en el año de 1974. Si hubiera ocurrido esto, es bastante probable que la crisis política y financiera de 1976 se hubiera traducido en un verdadero desastre nacional. Sin embargo, en vísperas de esa crisis, México no solamente ha logrado volver a la autosuficiencia energética sino que ha contado con la capacidad de iniciar la exportación de crudo en cantidades crecientes desde el inicio de una nueva administración en 1977. Una gran parte de los nuevos campos petroleros tierra adentro fue descubierta inicialmente entre 1972 y 1974. Lo que no se sabía todavía a esas fechas era la magnitud total de sus reservas probadas.

Es menester tener presente, sin embargo, que el descubrimiento de la gigantesca riqueza petrolera mexicana a mediados de los setenta, ocurrió

en cierta forma de manera accidental. El objetivo original de la búsqueda del “nuevo” petróleo era encontrar más crudo para el consumo interno ya que la escasez del crudo a principios de los setenta había puesto en grave peligro el desarrollo industrial nacional. En ningún momento se les ocurrió a los responsables de la política petrolera entre 1970-1975, que México podría volverse otra vez, como ocurrió entre 1900-1930, un país petrolero orientado hacia la exportación, como Venezuela. Las estimaciones oficiales iniciales de las reservas probadas y probables eran modestas e inciertas, contrarias a la evidencia preliminar recogida por las empresas petroleras extranjeras en los veinte y a las especulaciones procedentes de fuentes externas tales como el *U.S. Geological Survey*. Empero, no cabe olvidar que la entrada de México en la escena petrolera internacional de 1977 en adelante, bajo la administración de López Portillo, fue posible debido a la prioridad muy alta asignada a la inversión en el sector petrolero en el sexenio anterior por su antecesor, Luis Echeverría. Cualquier observador competente del sistema político mexicano posrevolucionario está consciente de que en México los presidentes aparecen en el escenario político de manera triunfal cada seis años y desaparecen discretamente seis años después, y que cada uno de ellos tiene un estilo particular de gobierno y un conjunto también particular de objetivos. Al parecer los objetivos de Echeverría eran resolver los problemas de la escasez del crudo para el mercado interno, construir una gran industria petroquímica y guardar el petróleo sobrante para usos internos futuros. Al llegar la crisis económica y financiera de 1975-1976 estos objetivos fueron sustituidos, en parte, por la nueva administración por otros tales como el uso del petróleo para la salida más rápida de esta crisis.

Es bastante probable que después de haber vivido desde el inicio del siglo bajo el impacto de la imagen de un país pobre en recursos energéticos, en el que el petróleo, componente importante del programa de industrialización, podría fácilmente verse agotado, los mexicanos fueran los más sorprendidos por la magnitud de las reservas petroleras descubiertas desde mediados de los setenta. Este paso rápido de la escasez a la superabundancia dio lugar con el cambio de gobierno al súbito afloramiento de las ideas sobre la posibilidad de hacer de los hidrocarburos el pilar del futuro desarrollo económico del país, tanto en el sentido físico como en el financiero. Las expectativas creadas por el descubrimiento del petróleo en grande, una vez confirmadas por las fuentes extranjeras, eran sumamente optimistas: la riqueza petrolera iba a ofrecer al Estado mexicano la capacidad casi mágica de solucionar rápidamente los problemas económicos y sociales que persistían por generaciones y la capacidad financiera prácticamente ilimitada procedente de la expansión de la industria petrolera iba a hacer posible la eliminación de los problemas estructurales más difíciles (la baja productividad agrícola, la mala distribución de los ingresos y la dependencia externa). Las exportaciones petroleras iban a permitir al mismo tiempo el crecimiento sostenido y acelerado de la economía en su conjunto (a una tasa anual cercana al 10 por ciento) mediante la inversión ampliada en los sectores clave de la economía, la disminución del endeudamiento externo y la mejora

considerable del bienestar de la sociedad. Fue en estos tiempos en que surgió la idea, abandonada bastante rápidamente, de que habría tantas divisas procedentes de las exportaciones petroleras, que sería factible establecer un gran fondo de inversiones, alimentado con las divisas petroleras.

Detrás de estos sueños de grandeza financiera es factible encontrar la visión compartida por casi todos los expertos energéticos en el mundo a finales de los setenta, en el sentido de que la economía energética mundial pasaba por una revolución mayor e irreversible. El fortalecimiento del "cartel" de la OPEP, la magnitud limitada de las reservas mundiales de petróleo y gas natural y el crecimiento sostenido de la demanda de los combustibles en todo el planeta parecían garantizar a todos los países productores la expansión constante de las exportaciones de hidrocarburos a precios en aumento permanente. Sin embargo, aun los muy entusiastas proponentes de la posición de que México tenía en sus manos todos los elementos que le permitirían hacer del petróleo el pivote del desarrollo, empezaron a percatarse de las limitaciones internas de tal posición. El hecho de que México era ya un país semiindustrializado ofrecía tanto ventajas como desventajas al inesperado auge petrolero. Las ventajas de orden económico y financiero se compensaban con las desventajas políticas en la ubicación geopolítica del país. El concepto de un país que estaba sentado sobre un mar de petróleo exportable, un "país petrolero", fue sustituido en el discurso político interno por el de un "país con petróleo".

La formación de la política petrolera mexicana en la segunda mitad de los setenta fue un ejercicio político particularmente complicado y pasará mucho tiempo antes de que se conozca la historia detallada de este episodio tanto en México como en otras partes. Lo que se puede decir a estas alturas es que prácticamente todos los actores políticos de la escena mexicana —y hay muchos más de ellos de los que los observadores externos de México suponen— han sido involucrados directa o indirectamente en el proceso de la decisión sobre la política petrolera. Más aún, el proceso mismo ha sido mucho más agitado de lo que pueda adivinarse de los documentos oficiales y los escasos y parciales informes de la prensa local.

La temperatura del ejercicio ha sido alta ya que ésta involucraba no sólo problemas ideológicos y de otra índole sino muchos grupos de interés en conflicto. Además, muy rápidamente se descubrió en México que no solamente el petróleo fue una "bendición relativa" sino que el petróleo disponible en grandes cantidades era "una bendición todavía más relativa", cuando un descubrimiento de tal magnitud tuvo lugar casi en la puerta del más grande país consumidor de petróleo importado en el mundo, país en el cual el sector energético está completamente controlado por poderosos intereses privados.

Durante los años anteriores a la fijación en la primavera de 1980 de las cuotas y plataformas globales para la exportación de crudo y gas natural (válidas solamente hasta diciembre de 1982, en que termina la administración de López Portillo) y al diseño de los lineamientos tendientes a asegurar la diversificación de las exportaciones de hidrocarburos durante el mismo

período, prosiguió un largo, complicado e intenso debate nacional acerca de los beneficios y los costos del auge petrolero. Este debate excedió en mucho el tema económico del papel del petróleo en el comercio exterior y la balanza de pagos de México y cubrió todo el campo de las interrelaciones entre el auge petrolero y el futuro de la sociedad y economía mexicanas. Los escépticos subrayaban los costos económicos y sociales de lo que se percibía como una petrolización clara de México. La escuela de pensamiento opuesta ponía énfasis en los beneficios que iba a recibir un país semiindustrializado que disponía de grandes y continuamente crecientes reservas de hidrocarburos. La división entre los escépticos y los entusiastas cruzaba las líneas políticas tradicionales: ambas escuelas tienen sus seguidores en el gobierno, en los sectores público y privado y en las élites intelectuales. Las respectivas listas de los costos y de los beneficios sociales y económicos reales o percibidos de la riqueza petrolera eran bastante impresionantes.

Los probables aspectos negativos de la creciente presencia del petróleo en la economía mexicana han sido resumidos por los escépticos de la siguiente manera:

- 1) el aumento de la dependencia económica general del país del mercado norteamericano;
- 2) los cambios negativos en la composición de las exportaciones a favor del petróleo;
- 3) la contribución sustancial del sector petrolero a las presiones inflacionarias internas a pesar de los precios internos todavía bastante bajos de los hidrocarburos;
- 4) la desaceleración de la modernización y eficiencia de la industria manufacturera que en una economía sobrecalentada vendía en el mercado interno toda su producción, sea de alta o baja calidad, sea necesaria o irrelevante desde el punto de vista del desarrollo;
- 5) el impacto negativo muy serio del sector petrolero sobre la balanza de pagos debido a tres factores: primero, la creciente demanda de las importaciones de la industria petrolera, la que reflejaba el subdesarrollo industrial interno; segundo, el incremento de la demanda de los bienes de consumo de lujo que surgía a su vez del deterioro en la distribución del ingreso debido parcialmente a los patrones de desarrollo de una economía petrolizada, y tercero, la creciente demanda de los créditos externos que correspondía, entre otros, al manejo interno poco eficaz de la industria petrolera;
- 6) el relajamiento general en la disciplina del gasto público, semejante al ocurrido en otros países en desarrollo, mayores productores y exportadores de hidrocarburos;
- 7) el impacto negativo de la industria petrolera sobre las diferencias ya grandes en los niveles regionales del desarrollo nacional, y finalmente,
- 8) las consecuencias ecológicas serias de las nuevas actividades petroleras a lo largo del Golfo de México y en el sureste mexicano.

La lista opuesta de los esperados beneficios del petróleo cubría los siguientes aspectos:

- 1) la ayuda prestada por el descubrimiento de la riqueza petrolera a mediados de los setenta para salir de la crisis económica y social generalizada de los dos últimos años de la administración de Echeverría;
- 2) la seguridad de la oferta amplia interna de los hidrocarburos a largo plazo;
- 3) la creciente contribución del sector petrolero al producto nacional bruto;
- 4) la posibilidad del ajuste gradual de la economía a los cambios abruptos mundiales en los niveles de los precios de los energéticos;
- 5) la considerable expansión del ingreso fiscal a todos los niveles por cuenta de la producción y exportación de los hidrocarburos;
- 6) el efecto multiplicador sobre la demanda de los bienes de capital y manufacturas intermedias producidas en el país;
- 7) el impacto positivo de la industria petrolera sobre el desarrollo de las regiones atrasadas del sureste, y
- 8) el fortalecimiento de la capacidad comercial negociadora de México frente a los países industriales.

El debate entre los escépticos y los entusiastas del auge petrolero tomó nueva fuerza al aparecer en noviembre de 1980 el Programa Nacional de Energía que contenía un análisis de la demanda y oferta de las fuentes energéticas primarias mayores en el período de la posguerra, los objetivos de la producción de hidrocarburos para 1990 y las proyecciones de todas las fuentes energéticas para 2000 (SPFI, 1980).

El Programa de Energía fijó como sus objetivos principales:

- a) satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria;
- b) racionalizar la producción y los usos de la energía;
- c) integrar el sector energético en el desarrollo del resto de la economía;
- d) conocer en detalle los recursos energéticos del país; y
- e) fortalecer la infraestructura científica y tecnológica que permitiera el desarrollo del potencial energético del país y la aplicación de nuevas tecnologías energéticas.

Lo novedoso del Programa de Energía de 1980 consistía en que fue el primer intento de integrar en un conjunto relativamente coherente de lineamientos de política a largo plazo todas las políticas energéticas parciales (petrolera, hidroeléctrica, de carbón y otras) que con anterioridad llevaban una vida independiente. Las debilidades del Programa eran múltiples. Primero, su punto de partida era la visión de la economía energética mundial prevaeciente en el momento del "segundo choque petrolero" de 1979-

1980; segundo, el Programa era un subproducto de dos ejercicios de planeación inmediatamente anteriores, el Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, respectivamente, concebidos y elaborados durante el auge petrolero de fines de los setenta, planes que suponían una tasa sostenida de crecimiento de la economía mexicana del 8 por ciento al año; tercero, defendiendo las plataformas de la producción de los hidrocarburos ya fijados para fines de exportación, el Programa no analizó con el detenimiento necesario las relaciones entre el sector petrolero y el resto de la economía; cuarto, contenía los supuestos particularmente optimistas respecto a la racionalización y el ahorro del consumo de energía en los ochenta; quinto, dedicaba atención casi marginal a la instrumentación de sus propuestas, y sexto, apareció como un documento de una sola secretaría de Estado —la de Patrimonio y Fomento Industrial— sin referencia alguna a la participación en el ejercicio de las dos grandes empresas energéticas paraestatales —Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad— a las cuales correspondería la instrumentación de una gran parte de las medidas de política energética cubiertas por el Programa¹.

IV

Desde los inicios de la administración de López Portillo e independientemente de los debates acerca de los peligros y beneficios de la petrolización de la economía mexicana, las actividades petroleras han recibido la más alta prioridad en la política económica del país. La participación del sector en la inversión pública aumentó del promedio anual de 17,5 por ciento en el sexenio anterior (1971-1976) a cerca del 35 por ciento en 1977-1981; su participación en la producción industrial, del 5 por ciento en 1976 a más del 21 por ciento en 1981; la producción de crudo y líquidos de gas natural, de 1.085 mil barriles al día en 1977 a 2.554 en 1981; la producción bruta del gas natural (incluyendo el gas quemado), de 2.046 millones de pies cúbicos diarios en 1977 a 4.060 en 1981; la capacidad de refinación de crudo de 308 mil barriles al día en 1977 a 1.270 en 1981 y las exportaciones de petróleo sin procesar de 202 mil barriles al día en 1977 a 1.100 en 1981. Esta expansión de todos los sectores de la industria se vio acompañada por el crecimiento constante de las reservas probadas de los hidrocarburos (crudo, líquidos de gas y gas natural) de 11.200 miles de barriles a fines de 1976 a 72.000 a fines de 1981.

Durante todo el período del auge petrolero (1977-1980) no hubo cambio alguno de los precios internos de hidrocarburos procesados a pesar de la aceleración del proceso inflacionario y la creciente sobrevaluación del peso. El aumento muy sustancial vino apenas en diciembre de 1981 en vísperas de la devaluación de nuestra moneda. Los tres incrementos anteriores tuvieron lugar en diciembre de 1973, octubre de 1974 y diciembre de 1976,

¹ Para un análisis crítico del Programa de Energía, véase Bueno (1981, págs. 831-40).

respectivamente, consistiendo el segundo en la fijación de un impuesto federal de 50 por ciento a los precios de la gasolina al consumidor, y el tercero en un ajuste posdevaluatorio. Consecuentemente, los precios relativos de los productos petroleros de consumo interno eran más bajos en 1980 que en 1970 (Barriga Guzmán, 1981). En tales circunstancias, como en los sesenta, la inversión de Petróleos Mexicanos tuvo que ser cubierta con sus ganancias netas, las transferencias de recursos financieros públicos (menores que los ingresos fiscales recibidos por el Estado de la industria petrolera) y los empréstitos externos. Mientras la demanda y los precios en el mercado petrolero mundial seguían en ascenso y los ingresos petroleros del país crecían —de 1.100 millones de dólares en 1977 a 14.600 millones de dólares en 1981— este patrón del financiamiento de la industria petrolera mexicana no parecía crear mayores problemas. Los ingresos petroleros netos se dirigían al resto de la economía y la creciente deuda externa de Petróleos Mexicanos que a mediados de 1981 llegó a representar aproximadamente el 30 por ciento de la deuda total del sector público, iba a pagarse con sus ingresos en divisas futuras supuestamente siempre crecientes.

Solamente algunos observadores del escenario petrolero mexicano —tanto nacionales como extranjeros— no compartían la euforia expansionista general que acompañaba el auge petrolero de 1977-1981. Así a mediados de 1980 un estudioso de la economía mexicana advertía que los primeros signos del “síndrome del petróleo” que han sufrido los países de la OPEP a lo largo de los setenta se podrían detectar en México ya en 1978 y 1979. Entre los síntomas directos principales de tal síndrome se podían notar (a) los crecientes superávits en cuenta corriente de carácter pasajero, (b) el crecimiento caótico y desequilibrado del sector petrolero con la consecuente aparición de graves cuellos de botella, y (c) la inflación acelerada generada por la demanda y liquidez excesiva, frente a una oferta deficiente. Para controlar estos síntomas se necesitaba urgentemente —según la misma fuente— (a) diversificar la economía mediante un gran esfuerzo del Estado con el fin de ampliar y modernizar la infraestructura, lo que involucraba importaciones de conocimientos y tecnología extranjeros; (b) abrir la economía para intentar eliminar algunos de los cuellos de botella y las consecuentes presiones inflacionarias, y (c) diseñar y aplicar una amplia política de subsidios y transferencias (o reducciones de impuestos) con fines redistributivos y para proteger a la población contra los efectos inflacionarios. Sin poder prever el súbito aumento de los precios internacionales del petróleo en los momentos en que se elaboraba el estudio mencionado en el invierno de 1979-1980, su autor vaticinaba que “en definitiva, el petróleo producirá en México los síntomas comunes... que se observan en otros países ricos en petróleo” (Beltrán del Río, 1980).

Otro observador del panorama económico y energético del país hacía notar unos meses más tarde —en noviembre de 1980— que:

En respuesta al alto y sostenido crecimiento del sector petrolero en los últimos años, la economía mexicana ha empezado a sufrir algunos cambios estructurales

que muestran la tendencia parecida a la observada en varios otros países productores de petróleo:

- a) participación creciente del sector petrolero en la generación del PIB;
- b) cambios en los precios relativos y la reorientación de los factores de producción y de los escasos recursos internos hacia las actividades ligadas con el petróleo y los sectores que producen bienes que no pueden entrar en el comercio internacional (principalmente servicios y construcción);
- c) aparición de los cuellos de botella en los sectores clave de la economía, en particular transporte y capacidad industrial;
- d) rápido crecimiento de las importaciones aunado a la falta de dinamismo en las exportaciones no petroleras;
- e) altas tasas de inflación; y
- f) tendencia a la sobrevaluación de la moneda (Corredor, 1980, págs. 26-27).

Entre mediados de 1980 y mediados de 1981 el síndrome petrolero se adueñó de México por completo debido, entre otros factores, al gasto público desmesurado tendiente a sostener las tasas de crecimiento económico más altas del mundo en el ámbito de una recesión mundial cada vez más aguda, a la pérdida completa del control sobre el gasto de inversión público y privado, al crecimiento sustancial de la cuenta de las importaciones necesarias para resolver de inmediato los cuellos de botella en la infraestructura y el aparato productivo y suplir a la vez la demanda tanto de alimentos básicos como de bienes de consumo suntuario (importaciones para cuyo pago no bastaban los crecientes ingresos petroleros en divisas) y a la defensa a ultranza de la paridad del peso. Vistas desde la perspectiva de 1982, el año en que la tasa de crecimiento económico del país bajó casi a cero, con estas políticas se cumplieron todas las predicciones acerca de los costos de la petrolización progresiva de México y pocas sobre sus beneficios. El "síndrome petrolero" hubiera durado en el país tal vez algún tiempo más (quizá hasta fin del sexenio) si a mediados de 1981 no se hubiese presentado con toda su fuerza un cambio básico en el panorama energético mundial, cuya aparición no era tan inesperada como se pensaba en los países con muy poca experiencia en asuntos petroleros internacionales, entre ellos México. Ya desde 1980 los observadores cuidadosos del escenario mundial veían las tendencias claras hacia la disminución de la demanda del crudo en todos los países industrializados de Occidente en función de la crisis económica y el ahorro de los energéticos, la sustitución creciente del petróleo por gas natural y otras fuentes energéticas primarias, el estancamiento del consumo de los hidrocarburos en las regiones subdesarrolladas (con excepción del Medio Oriente), todos estos acontecimientos acompañados por el constante crecimiento de la oferta de hidrocarburos y otros energéticos en escala mundial².

² Los factores que han llevado a un cambio radical en la configuración del mercado internacional de los hidrocarburos y de los energéticos en general a principios de los ochenta han sido analizados por Wionczek y Serrato (1981, págs. 1257-67).

V

Los acontecimientos de los últimos doce meses, que llevaron al país de las tasas de crecimiento de 8 por ciento anual al crecimiento cero y que se tradujeron en una serie de medidas de austeridad más severas que las implantadas en 1976 bajo el convenio con el Fondo Monetario Internacional, están demasiado cercanos para poder ser analizados en este breve ensayo con la amplitud necesaria. Además el trabajo se circunscribe tan sólo a la problemática petrolera del país y su posible futuro después del fracaso del "proyecto nacional" que trataba de hacer del petróleo el pivote del desarrollo económico y social a largo plazo.

Para mal o para bien e independientemente de si se considera a México un "país petrolero" o un "país con petróleo" la magnitud de sus recursos de hidrocarburos es tal que México seguirá siendo un actor significativo en el escenario energético internacional. Sin embargo, el campo de maniobra petrolera externa del país en las condiciones depresivas del mercado internacional enfrenta una serie de restricciones: cualquier intento mexicano de aumentar su participación en el mercado externo afectará en los próximos años las condiciones de este mercado y a su vez el comportamiento del mercado mundial tendrá su impacto sobre las posibilidades y las limitaciones de la presencia petrolera nacional en el exterior. Esta regla de sentido común seguirá siendo válida mientras no ocurra una de dos cosas: (a) termine la crisis económica mundial presente y empiece una fuerte y sostenida recuperación de las economías industriales o (b) surja un nuevo "choque petrolero" en alguna parte del mundo. Las posibilidades de ambos acontecimientos en un futuro cercano parecen bastante remotas.

A quienes piensan que en virtud de la magnitud de sus recursos petroleros México podría convertirse en un proveedor mundial de hidrocarburos del orden de Arabia Saudita, podría recordarse que contrario a las apariencias, Arabia Saudita tampoco está en condiciones de seguir una política petrolera completamente autónoma. La evidencia convincente la proporciona el hecho de que ese país está perdiendo constantemente su poder dentro de la OPEP a pesar de haber reducido sus exportaciones de crudo en menos de dos años de 10 millones de barriles a unos 6 millones al día.

La situación actual del mercado energético mundial plantea a los planificadores mexicanos una serie de preguntas de orden político y técnico a la vez respecto a los objetivos e instrumentos de nuestra política petrolera futura. Entre ellas las cinco siguientes tal vez son de importancia particular:

- 1) En las condiciones actuales del mercado internacional ¿tiene alguna función la fijación de los topes de las exportaciones del crudo?
- 2) Si no fuera así, ¿qué rango de tasas de crecimiento flexibles de las exportaciones de crudo y productos procesados debería fijar México como el punto de referencia para los próximos años en función de la capacidad de producción actual y potencial de la industria

petrolera, tasas que no desestabilizaran el mercado internacional ni condujeran a un crecimiento ya imposible del endeudamiento externo del sector petrolero nacional?

- 3) ¿Qué tasas de crecimiento factible de las exportaciones deberían fijarse también, entre otras, para la industria petroquímica ya que es tiempo de reconocer que ésta está pasando en escala mundial por una crisis mucho más seria que el comercio internacional del crudo?
- 4) ¿Qué tipo de relaciones petroleras a más largo plazo debería establecer México con los principales países importadores para no convertirse, por omisión, en el proveedor estratégico de crudo de Estados Unidos bajo el supuesto de que la diversificación de su comercio de hidrocarburos representa un objetivo de seguridad nacional para México?
- 5) ¿Qué tipo de relaciones con la OPEP convendría establecer en vista de que a ningún productor y exportador de la magnitud de México le puede convenir la destrucción de esta organización buscada por algunos gobiernos e intereses petroleros internacionales?

Un tema particularmente difícil parece ser el de las relaciones con la OPEP que primero, nunca recibió en México la atención que merecía y que, segundo, cuando se planteaba, tomaba forma de una pregunta simple y superficial ¿debería o no México adherirse a esta organización? En las condiciones del mercado internacional de hidrocarburos actuales y proyectadas para mediano plazo no se trata tanto de la membrecía de México en la OPEP como de los contactos con esta organización y con otros países exportadores independientes que permitirían, si fuera necesario, discutir y tal vez concentrar en todos estos países en conjunto acuerdos sobre precios y volúmenes de producción para que el mercado funcione de manera tan ordenada como funcionaba en los tiempos en que estaba controlado por las grandes empresas transnacionales con anterioridad al primer “choque petrolero” de 1973-1974.

Obviamente, no es factible ver una solución satisfactoria de estos problemas solamente en términos técnico-comerciales a pesar del peso de estas consideraciones a corto plazo en un país que sufre una aguda crisis económica y financiera. Se trata de un ejercicio político-económico con un horizonte mucho más amplio, ejercicio que podría llevarse a buen término solamente si se ponen en cierto orden los aspectos tanto externos como internos de la industria energética nacional, cuyo crecimiento particularmente rápido pero caótico e incoordinado, sin la consideración debida respecto de la productividad, los costos, los precios internos y los cambios en la estructura de la demanda interna, han contribuido mucho a la actual crisis económica generalizada del país. Para tal ejercicio son absolutamente indispensables los datos y las proyecciones de la mejor calidad posible sobre las condiciones y perspectivas de la economía mundial como la capacidad analítica política al respecto.

VI

No todos los costos de la petrolización de la economía mexicana enumerados a lo largo de este ensayo han sido objeto de un análisis satisfactorio durante el presente año político aun cuando no queda lugar a dudas acerca del fin del auge petrolero de 1977-1981. Los temas tratados con cierta profundidad, entre otros, en las reuniones del IEPES³, son principalmente: (1) el aumento de la dependencia económica general del mercado norteamericano, (2) la desaceleración de la modernización y eficiencia de la industria manufacturera en una economía sobrecalentada por el auge petrolero, (3) el impacto de la política de precios internos sobre el financiamiento de la industria energética, y particularmente la petrolera, (4) el impacto de las actividades de la industria petrolera sobre las grandes brechas en los niveles de desarrollo regional, y (5) las consecuencias ecológicas del auge petrolero a lo largo del Golfo de México y en el sureste.

Sin embargo, con una u otra excepción, se hizo prácticamente caso omiso a otros aspectos importantes del gran paquete de los costos económicos y sociales del ya desaparecido auge petrolero: (6) la contribución sustancial del sector petrolero al proceso inflacionario, (7) las consecuencias económico-técnicas de la explotación acelerada costa afuera, (8) el fracaso de los intentos por conservar y ahorrar energía, y (9) la falta de coordinación entre Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Cada uno de los nueve puntos enumerados merecería una investigación por separado si se contara con la información cuantitativa y cualitativa adecuada al respecto y si la forma del discurso político-técnico en México fuera distinta. Sin embargo, siendo las cosas como son, es factible tan sólo ofrecer algunas hipótesis de trabajo sobre las raíces de cada uno de estos problemas. Así, el aumento general de la dependencia económica de los países del mercado norteamericano se debe no tan sólo al destino prioritario del crudo mexicano a Estados Unidos, sino al papel preponderante del vecino país del norte como fuente de las importaciones de bienes de capital (incluyendo la tecnología energética), de alimentos y de bienes de consumo suntuario y la presencia masiva de las transnacionales manufactureras norteamericanas en México. El auge petrolero de 1977-1982 solamente fortaleció la integración económica silenciosa entre los dos países que se inició en los cuarenta. Esta integración silenciosa se vió ayudada por la crisis económica internacional cuyos primeros indicios datan de antes del auge petrolero mexicano.

El poco éxito de la modernización de la industria manufacturera mexicana en los setenta refleja su subdesarrollo tecnológico y empresarial, su aversión a los riesgos en un clima de protección desmedida y su acceso al sistema de subsidios públicos de generosidad desconocida en otras partes

³ Para detalles, véase los cuadernos de la Reunión Popular para la Planeación de Energéticos y Desarrollo Nacional, IEPES, México, D.F., mayo de 1982 y Memoria de la Reunión Final del mismo ciclo, Querétaro, mayo 29 de 1982.

del mundo. Uno de los problemas que no se han aclarado suficientemente hasta la fecha, por ejemplo, es por qué a los quince años de descubrir el Estado mexicano la necesidad de establecer una industria de bienes de capital, tal industria no apareció ni en el sector público ni en el privado.

El impacto de la política de los precios internos de hidrocarburos sobre el financiamiento de la industria energética y sobre el crecimiento de endeudamiento externo del país ha sido aclarado en detalle pero de manera muy incompleta. Aparentemente nadie está dispuesto a analizar el problema de los costos crecientes del sector energético por tratarse sin duda solamente de una parte del problema económico (en lo referente al impacto de la inflación mundial sobre el costo de las importaciones de este sector y a su relación de precios de intercambio con el mundo externo) pero en gran parte de los problemas políticos internos sumamente delicados, entre ellos, los costos de las obras contratadas en el país, los ingresos reales de la mano de obra sindicalizada, etcétera.

En lo que respecta a la contribución del auge petrolero al aumento de la brecha entre los niveles ya muy desiguales del desarrollo regional y a la destrucción ecológica de las nuevas zonas petroleras y los fenómenos nada privativos del caso mexicano, este tema ha sido aclarado mejor que otros. Los daños sociales y ecológicos fueron resultado de la prioridad máxima otorgada a los programas y proyectos de nuevas inversiones concedidas exclusivamente con criterios técnicos por las empresas energéticas públicas, criterios divorciados de las condiciones económico-sociales que caracterizan las regiones subdesarrolladas donde se encontró el nuevo petróleo o se construyeron nuevas grandes plantas hidroeléctricas.

El problema de la contribución del sector petrolero al proceso inflacionario general, tratado hasta ahora sotto voce, no puede verse divorciado de la estrategia de Petróleos Mexicanos entre 1977 y 1981, del ritmo de sus actividades de exploración, explotación, procesamiento y distribución y de la aparición de los cuellos de botella en y entre las distintas actividades. Debido a que el ritmo de todas las actividades en su conjunto ha sido tal vez excesivo desde el punto de vista de la infraestructura general y la disponibilidad del equipo en las nuevas regiones petroleras (Tabasco-Chiapas y la Sonda de Campeche), el surgimiento de los cuellos de botella se volvió inevitable. El mismo fenómeno se dio en otras fechas en Irán, Arabia Saudita y Nigeria, entre otros países. Los cuellos de botella se hicieron notar en forma severa en el transporte terrestre, las facilidades de almacenamiento y los puertos y el transporte de cabotaje y de alta mar. A estos cuellos de botella se sumaron otros originados en la escasa disponibilidad del equipo de exploración y explotación tanto tierra adentro como costa afuera, particularmente al abrirse a la explotación intensiva en 1979 la plataforma continental de Campeche donde la producción de crudo aumentó veinte veces en apenas dos años (de 52.000 barriles al día en 1979 a 1.082.000 barriles al día en 1981). La solución de todos estos cuellos de botella ha sido emprendida como una serie de programas de emergencia sin consideración alguna respecto a los costos de los insumos físicos y tecnológicos que era nece-

sario importar. La “batalla contra el tiempo” emprendida en las nuevas zonas petroleras ha sido muy costosa aunque la magnitud de los costos sigue siendo desconocida. Tuvo que afectar forzosamente a la postre la capacidad de inversión del sector petrolero en otras partes de la empresa.

Las consecuencias económico-técnicas de la explotación acelerada costa afuera, iniciada a mediados de 1979, se sintieron solamente después de un cambio drástico en las condiciones del mercado energético mundial dos años más tarde. Están directamente relacionadas con varios hechos: el crudo de la Sonda de Campeche es un crudo semipesado y por lo tanto es un crudo de exportación, ya que el sistema de refinación nacional ha sido construido para procesar el crudo ligero procedente de los campos de tierra adentro y el mercado nacional consume hasta la fecha casi en su totalidad los productos procedentes del crudo ligero, si bien durante el auge petrolero ha avanzado enormemente la sustitución de los productos petroleros por el gas natural, tanto en Petróleos Mexicanos como para fines industriales y usos domésticos. Consecuentemente, frente a la tendencia interrumpida del aumento del consumo de los energéticos en el país, éste se enfrenta en la actualidad a dos problemas interconectados entre sí: la declinación de los ingresos procedentes de las exportaciones del crudo semipesado (55 por ciento de las exportaciones petroleras totales) y la creciente insuficiencia de la capacidad de refinación para el mercado interno en condiciones de escasez de recursos de inversión de PEMEX.

El más intratable, quizá, es el problema de la conservación y ahorro del consumo de energía en el país. En el ambiente en que tanto la electricidad como el petróleo son “nuestros” la experiencia reciente ha demostrado ampliamente que la elasticidad/precio de los energéticos es cercana a cero y tampoco funcionan los incentivos para la innovación tecnológica tendiente a conservar los energéticos. El aumento de cerca de 100 por ciento de los precios de gasolinas y diesel al público, introducido como una medida de emergencia en diciembre de 1981 después de más de un año de negociaciones en el seno del gobierno federal, no ha afectado en lo mínimo el consumo de estos combustibles, confirmando solamente las expectativas inflacionarias de los consumidores. Lo mismo ocurre con el consumo industrial y doméstico del gas natural, fuel-oil y gas licuado cuyos precios aumentan automáticamente en 2,5 por ciento mensual (o cerca de 40 por ciento al año). Las medidas del aumento de los precios de combustibles no solamente se han visto en los últimos diez años sobrepasadas por el proceso inflacionario sino que no toman en cuenta que los usuarios principales de los hidrocarburos son las dos grandes empresas energéticas públicas mismas cuyos costos contables de estos insumos se desconocen. A manera de ejemplo cabe mencionar que Petróleos Mexicanos consumía en 1981 casi la mitad del gas natural producido y distribuido internamente por la misma empresa (excluyendo el gas quemado en los pozos) y probablemente cerca de la mitad de la generación de energía eléctrica provenía de hidrocarburos en el mismo año. No cabe duda que en México la conservación y el ahorro de los energéticos, particularmente después de la euforia del auge petrolero

de 1977-1982, no es simplemente un problema económico y tecnológico. Tiene sus raíces en otras facetas del comportamiento de la sociedad mexicana cuyo estudio pertenece a sociólogos y antropólogos.

Finalmente, la coordinación estrecha entre Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad es un asunto de extrema urgencia y seriedad en virtud de la clara tendencia histórica del aumento del petróleo y del gas natural como fuente de generación de energía en el país. Al suspenderse el plan nucleoelectrico indefinidamente en 1982, no cabe duda que la dependencia de la CFE de los hidrocarburos seguirá creciendo en los ochenta a pesar de la contribución de algunos proyectos hidroeléctricos y el uso del carbón para la generación de energía eléctrica. El problema de la coordinación de las dos gigantes empresas energéticas públicas es, sin embargo, un problema político de primer orden. En el sistema político mexicano sólo el presidente de la república puede instrumentar la verdadera cooperación entre los entes, cuyos intereses institucionales, burocráticos y económicos no coinciden todo el tiempo como suele suponerse.

VII

El comportamiento de la economía global, las tendencias depresivas del mercado energético mundial y las dificultades internas del país indican como poco probable la diversificación de las fuentes energéticas en México en las fechas próximas. Si bien es factible prever el aumento en el uso del gas natural, el carbón y la energía hidroeléctrica durante los ochenta, el grueso de las fuentes primarias de energía lo va a seguir constituyendo el petróleo crudo. El ritmo de la transición del petróleo hacia fuentes alternativas no convencionales que avanzó considerablemente en los países altamente industrializados del Occidente entre 1973 y 1981 parece haberse frenado en las últimas fechas por la abundancia del petróleo y gas natural y la escasez de los recursos financieros para el desarrollo de las fuentes energéticas alternativas. No puede ser nada extraño que el mismo fenómeno se dé también en México.

Empero, de ninguna manera tal situación puede permitir a los planificadores de la política petrolera (y energética, por cierto) nacional el no considerar con toda seriedad tres problemas centrales de la política futura: primero, el nivel de los precios internos de los productos petroleros; segundo, la magnitud del derroche del consumo de los energéticos que caracterizó los cuatro años del auge petrolero del país, y tercero, las limitaciones impuestas a las exportaciones del crudo por las condiciones poco estables de su demanda mundial.

REFERENCIAS

- BARRIGA GUZMAN, E. (1981): "Relative Oil Prices and Oil Pricing Policy in Mexico", agosto (mimeo).
- BELTRAN DEL RIO, Abel (1980): "El síndrome del petróleo mexicano. Primeros síntomas, medidas preventivas y pronósticos", *Comercio Exterior*, México, vol. 30 N° 6, junio.
- BUENO, Gerardo M. (1981): "Petróleo y planes de desarrollo en México", *Comercio Exterior*, México, vol. 31, N° 8, agosto.
- CEPAL (1957): *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México*, 2 vol. (mimeo).
- CORREDOR, Jaime (1980): *Oil in Mexico, Summary of Relevant Information and Some Comparison with Other Oil Producing Countries*, noviembre (mimeo).
- GOODMAN, Gordon T., KRISTOFERSON, Lars A. and HOLLANDER, Jack M. (1981): *The European Transition from Oil*, Academic Press, Nueva York.
- ORTIZ MENA, Raúl, URQUIDI, Víctor L., WATERSTON, Albert y HARALZ, Johnas H. (1953): *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber el capital del exterior*, Nacional Financiera, S.A., México.
- SPFI - Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (1980): *Programa de Energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000* (Resumen y conclusiones), México, noviembre.
- WIONCZEK, Miguel S., y SERRATO, Marcela (1981): "Las perspectivas del mercado mundial de petróleo en los ochenta", *Comercio Exterior*, México, vol. 31, N° 11, noviembre.
- WIONCZEK, Miguel S. (en prensa): "Energy Planning in Mexico - The Outstanding Issues", *The Journal of Energy and Development*, Boulder, Colorado.

RESUMEN

Se analizan aquí las posibilidades de desarrollo de una política petrolera en México tomando como marco cronológico el periodo comprendido entre la nacionalización del petróleo en 1938 y las modificaciones introducidas terminado el boom petrolero de 1977-80. La disminución de la oferta interna había convertido a México en importador durante el bienio 1971-72. La ampliación de exploraciones y perforaciones en el sur y la incorporación de recursos financieros y tecnológicos con ese fin impidieron que el alza internacional de los precios de 1974 interrumpiera el desarrollo económico del país. Gracias a esa previsión, México estuvo en condiciones de exportar desde 1977, creando optimismo generalizado sobre las posibilidades del petróleo para impulsar el desarrollo nacional. La situación de los precios internacionales, las políticas instrumentadas por la OPEP, las crisis petroleras de 1973-74 y 1979-80 y la crisis mexicana de 1976 estimularon al gobierno y a los sectores de la burocracia estatal vinculados al petróleo a diseñar una nueva política global, capaz de utilizar el potencial energético como salida de la crisis. Se analizan y se resumen aquí las distintas actitudes asumidas frente a la viabilidad de esa política y las relaciones estableci-

das entre el gobierno, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad. Se describen los rasgos fundamentales del apogeo petrolero en los primeros años de la presidencia López Portillo y se hace una evaluación del Programa Nacional de Energía (1980). El "síndrome petrolero" sufrido por México significó, en 1981, un gasto público desmesurado, la pérdida de control sobre las inversiones, el aumento de importaciones destinadas a abastecer la estructura productiva y la necesidad de pagar otras importaciones de alimentos y suntuarios que las divisas ingresadas por exportación de crudo no llegaban a cubrir. En 1982 la tasa de crecimiento bajó casi a cero y el gobierno debió implementar medidas de austeridad que desalentaron el ideal de convertir al petróleo en pivote de un desarrollo económico nacional a largo plazo. A pesar de sus reservas considerables, el marco recesivo mundial arroja sombras sobre la futura validez de ese proyecto y aún cabe esclairer el papel posible de México en el seno de la OPEP. Finalmente, se estudian los resultados visibles del boom petrolero en la economía mexicana global, la creciente importancia del petróleo en los recursos energéticos del país y las dificultades en diversificar esos recursos a corto plazo.

SUMMARY

The possibilities of developing an oil policy for Mexico are analyzed here, taking as a chronological framework the period between the nationalization of oil in 1938 and the changes introduced in 1977-80 after the end of the oil boom. Decreasing internal supply turned Mexico into an oil importer during 1971-72. The expansion of exploration and drilling in the South and the related incorporation towards that end, of financial and technical resources, prevented international rise of oil prices in 1974 to interfere with Mexico's economic development. Due to this foresight, Mexico was able to export from 1977 onwards, creating a generalized optimism about oil as a stimulus for national development. The evolution of international prices, OPEP's policies, the oil crisis of 1973-74 and 1979-80, as well as the national crisis of 1976 stimulated the government and the State bureaucracy involved in oil production, to design a new comprehensive policy, capable of utilizing energy potentials as a way out of the crisis. Different attitudes towards the viability of such a process, as well as the relationships established by the government, with PEMEX (Mexican National Petroleum) and the Federal Electricity Commission are

also analyzed and summarized. Main features of the oil boom during the first year of López Portillo's administration are also described, and the National Program of Energy (1980) is assessed as well. The "oil syndrome" which Mexico had to undergo, lead her in 1981 to an oversized public expenditure, loss of control over investments, an increase of imports to provide the productive structure and the need to pay for food and sumptuary imports which the foreign exchange of oil exports could not cover. In 1982, the growth rate went down to almost zero and the government had to implement austerity measures which discouraged the ideal of Mexican oil as an incentive for a sustained national economic development. In spite of their considerable oil reserves, the international recessive framework casts a spell on the future validity of this project, while the possible role of Mexico in the OPEP still needs further clarification. Finally, the visible results of oil boom on the overall Mexican economy are investigated, as well as the increasing importance of oil as energy resource for the country, and the difficulties to diversify those resources in the short run.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

PLACTED abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

Derechos y permisos

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar