

Petróleo y planes de desarrollo en México

GERARDO M. BUENO*

INTRODUCCION

La importancia del petróleo desde el punto de vista de las perspectivas de desarrollo de la economía mexicana no es motivo de disputa. Más que reiterar una y otra vez su significación para la economía mexicana, me parece más relevante definir las maneras en que los recursos del petróleo pueden ayudar a configurar una estrategia económica de mediano y largo plazo y, también, a superar los problemas asociados a la utilización de los hidrocarburos como instrumento de desenvolvimiento económico y social. De más está decir que este tipo de preocupaciones no se manifiesta tan frecuentemente como otras más asociadas al corto plazo.

En este sentido es interesante señalar que hasta hace relativamente poco los principales lineamientos en materia de

política petrolera eran razonables, aunque también relativamente limitados y simples. En forma esquemática, el petróleo se veía como un elemento que permitiría alcanzar un mayor dinamismo en el crecimiento de la economía o, como frecuentemente se ha dicho, se consideraba como “la palanca de nuestro desarrollo”. Se pensaba que su principal contribución sería eliminar, o al menos atenuar, dos restricciones que en el pasado habían influido en forma significativa en la capacidad de crecimiento de la economía. En primer lugar, la del sector externo, en el que, tradicionalmente, México había registrado un déficit en la cuenta corriente. En segundo término, las restricciones al gasto y al ahorro del sector público. A su vez, como limitante a la utilización del petróleo con propósitos de desarrollo, se decía que los recursos provenientes de su producción y exportación deberían utilizarse adecuadamente, conforme a las prioridades del desarrollo nacional. Esto último marcaba implícitamente claros límites a la exportación del petróleo, la cual —se

* Investigador de El Colegio de México.

decía— no debería rebasar la “capacidad de digestión” del país de los recursos en divisas así generados. Adicionalmente, ya desde el punto de vista de los objetivos de la política exterior, se propuso la formulación de un plan mundial de energéticos dentro del Nuevo Orden Económico Internacional.

El propósito de este trabajo es dar cuenta de la forma en que se han venido modificando gradualmente estos objetivos y lineamientos, así como examinar la manera en que se aborda el tema del petróleo en los planes y programas formulados por el Gobierno. Sin embargo, cabe advertir que aunque las referencias al petróleo aparecen en prácticamente todos los planes publicados, en este trabajo se ha decidido estudiar únicamente su tratamiento en el Plan Global de Desarrollo y en el más reciente Programa de Energía, haciéndose también algunas referencias al Plan Nacional de Desarrollo Industrial.¹ Además, el análisis cubrirá sólo cuatro aspectos de los planes:

- a] Los objetivos de la política de energéticos.
- b] Metas de producción, importaciones y exportaciones.
- c] Manejo de instrumentos de la política de energéticos.
- d] Relación del sector de los energéticos con el resto de la economía.

LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA DE ENERGETICOS

Un observador experimentado de la realidad nacional no dejaría de extrañarse un tanto con la especie de fe, repentina y casi ciega, que durante los últimos años se ha venido depositando en el petróleo para resolver los problemas del país. Se le ha visto como la “gran oportunidad”. De ello ha surgido una propensión según la cual el país, aun cuando sea inconscientemente, ha tendido a sobrevaluarse como nación petrolera y a subvaluarse en otros campos de la actividad económica.

El enfoque de la “gran oportunidad” es, sin embargo, fácilmente explicable. Por una parte habría que tomar en cuenta que en 1974, después de las fuertes alzas de los precios del petróleo registradas a finales de 1973, surgieron grandes temores sobre los efectos que dichas alzas podrían tener en la balanza de pagos de México y en sus perspectivas de desarrollo. Estos temores parecían lógicos porque en 1974, aun cuando se tenía la idea de que las reservas de petróleo del país podrían ser de magnitud considerable, de ningún modo se sabía con certeza y sólo aparecía como una posibilidad. Por otro lado, no cabe ninguna duda de que la mejor cuantificación del potencial de reservas petroleras fue el factor que contribuyó de manera más significativa a la superación de la crisis económica y financiera de los últimos meses de 1976 y los primeros nueve de 1977.

1. El análisis referente al Programa de Energía se basa en el Resumen y Conclusiones que de él difundió la Sepafin. Por otro lado, con el propósito de evitar el exceso de notas de pie de página, en las citas sólo se señala la página correspondiente de los documentos a que se alude.

La confirmación de la magnitud de las reservas y de las posibilidades de México como exportador petrolero situaron en una óptica totalmente diferente los problemas de comportamiento de las exportaciones de productos no petroleros, la significación de las cifras del endeudamiento externo y los déficit de recursos del sector público.

Con todo, las expectativas de aumento de la producción y la exportación de petróleo no estaban acompañadas de una clara formulación de la política en la materia. De hecho, aun hasta el presente podrían distinguirse dos posiciones extremas. Por una parte, aquella según la cual sí hay una política coherente y perfectamente consistente; por otra, aquella que sostiene que, hasta el momento, no ha habido propiamente una formulación de política. Estas opiniones, además, no se circunscriben a un solo sector.²

La verdad, como frecuentemente ocurre, se encuentra en un punto intermedio. A mayor abundamiento, si se ven las cosas con cierto realismo, difícilmente podría haberse esperado que ante el surgimiento de las informaciones sobre sus riquezas petroleras, México hubiese tenido al mismo tiempo una clara formulación de política en la materia. De hecho, se partió de dos principios básicos, eminentemente razonables, que fueron los expresados en un principio por el Presidente de la República y de los cuales se ha dado cuenta más arriba: los recursos provenientes del petróleo serían utilizados como “palanca del desarrollo” y el límite a la producción y a la exportación de dicho recurso estaría dado en lo fundamental por la “capacidad de digestión” del país. Durante largo tiempo fueron estos planeamientos los más frecuentemente escuchados; más aún, podría decirse que son el eje central de lo que se apuntaba tanto en el Plan de Desarrollo Industrial como en el Plan Global de Desarrollo.³ Como ocurre con frecuencia en México, tales principios de política, al ser enunciados por el propio Presidente de la República, rápidamente tendieron a convertirse en axiomas.

Los planteamientos anteriores fueron útiles para comenzar a sentar las bases de una política. Sin embargo, se requerían precisiones adicionales, las cuales no fueron aportadas sino hasta bastante más tarde. Por una parte, porque por el lado de la “palanca de desarrollo” era menester señalar los posibles montos de los recursos y las alternativas de utilización; por otra, por el lado de la “capacidad de digestión”, porque ésta es función de la situación general del país. Queda claro que esto último no es trivial al considerar su variabilidad, por ejemplo, en condiciones de inflación y tipo de cambio relativamente fijo (como las que corresponden a las políticas que se han venido siguiendo hasta la fecha), o en condiciones de estabilidad de precios y con tipos de cambio ajustables a las características del mercado.

Por tanto, sólo gradualmente pudo avanzarse en el precisamiento de los objetivos de la política de energéticos y de la

2. Así, por ejemplo, aun el líder de la mayoría de la Cámara de Diputados en alguna ocasión hizo declaraciones (aunque probablemente hayan sido mal recogidas por la prensa), conforme a las que se hacía vocero de otros grupos de opinión expresando que “México no sabía qué hacer con su petróleo”.

3. *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, abril de 1980 (Tomos 1 y 2).

utilización de los recursos del petróleo. El Plan de Desarrollo Industrial no llegó más allá de enunciar ciertos principios de política muy similares a los precedentes. Pero esto era justificable, tanto en función de la fecha de su aparición, como porque no se tenía una visión suficientemente clara de las perspectivas generales de desarrollo.

Esta última carencia no estaba vigente con el Plan Global de Desarrollo que apareció tres años después (1980) y cuyos propósitos, entre otros, eran los de definir tales perspectivas, así como la contribución que deberían hacer los diferentes sectores al logro de los objetivos marcados. Sin embargo, la evaluación del tratamiento del tema en el Plan Global no puede ser favorable. Es cierto que se hacen frecuentes referencias al petróleo a todo lo largo del texto; es cierto, también, que hay un capítulo donde la política de energéticos se trata de manera explícita y que es una de las 22 principales políticas básicas (la número 10). Sin embargo, también es cierto que prácticamente no se registraron avances respecto a lo que ya se tenía en 1977.

Así, el punto 10 de las 22 políticas básicas simplemente repetía lo ya consignado como axioma: debemos "utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de nuestro desarrollo" (p. 79). De manera similar, en el capítulo sobre energéticos (pp. 143-150) tampoco se encuentra un intento de definición de objetivos nuevos y más centrados; hay, es verdad, algunas metas, pero las proyecciones en que descansan no pueden calificarse sino de pudorosas.

Incluso podría irse algo más lejos y cuestionar la visión del Plan Global sobre el papel del petróleo en la economía del país. En efecto, según esta visión, el papel del petróleo no es, ni más ni menos, que el de la "panacea nacional". Por ejemplo, el petróleo aparece como el elemento decisivo para lograr una mayor eficiencia y una mejor orientación del gasto público; para mejorar las condiciones en que se obtienen financiamientos y tecnología del exterior; para mejorar la capacidad competitiva externa; para diversificar mercados en las exportaciones de otros productos; para desarrollar la industria de bienes de capital, y para otros propósitos no menos ambiciosos. En el campo de la producción petrolera propiamente dicha se da también la impresión de que, gracias a sus mayores niveles, sería posible "reducir los costos sociales en la producción petrolera" y, también, poner en práctica una vigorosa política de "protección al medio ambiente ecológico". Y, de manera similar, parecería que, gracias al petróleo mexicano, la formulación y puesta en práctica de un Plan Mundial de Energéticos se torna mucho más factible y se convierte en la piedra de toque para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

De esta manera, los avances más sustanciales en la definición de los objetivos de la política de energéticos sólo surgen hasta finales de 1980, con la aparición del documento de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.⁴ Su elabora-

ción, además, se justificó señalando que era necesario "precisar un programa nacional de energía que [permitiese], por una parte, acrecentar la duración de las reservas de hidrocarburos y, por la otra, implantar una estructura de producción y consumo de energía que facilite la transición gradual y ordenada a una situación de escasez de hidrocarburos" (p. 15).

Por lo que toca a los objetivos propiamente dichos, el Programa distingue adecuadamente entre los generales y los específicos. El objetivo general es que el Programa sirva para apoyar el desarrollo económico nacional expandiendo la producción de energéticos en función de las necesidades de un crecimiento económico equilibrado. Asimismo, para hacer que los recursos derivados de la explotación petrolera se destinen a actividades prioritarias. Los objetivos específicos (p.17) son los siguientes:

- 1) Satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria.
- 2) Racionalizar la producción y el uso de la energía.
- 3) Diversificar las fuentes de energía primaria, prestando particular atención a los recursos renovables.
- 4) Integrar el sector de la energía al resto de la economía.
- 5) Conocer con mayor precisión los recursos energéticos del país.
- 6) Fortalecer la infraestructura científica y técnica capaz de desarrollar el potencial de México en este campo y de aprovechar nuevas tecnologías.

No cabe duda que los objetivos así descritos representan un significativo paso adelante respecto de los de la "palanca de desarrollo" y la "capacidad de digestión". Pero, con todo, adolecen aún de cierta imprecisión que no es posible ignorar. Por ejemplo, en cuanto al primero, satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria, es claro que tales necesidades se ven directamente afectadas, tanto por la política económica que se pueda seguir en un momento dado, como por el manejo de instrumentos dentro de la política de energéticos. Tales necesidades no son algo que se fija exógenamente y, en consecuencia, es necesario introducir otras consideraciones y, en particular, su relación con los costos sociales en la producción y utilización de energéticos.

Comentarios similares podrían hacerse respecto del segundo objetivo sobre racionalización de la producción y el uso de la energía que, por lo demás, está también muy vinculado al anterior. Este es un objetivo frecuentemente citado en los programas de energéticos de los países desarrollados; en el caso de México es también necesario considerar las reservas, que son las que determinan el papel de los niveles de producción y de las exportaciones y la contribución que se espera de las diferentes fuentes de energéticos.

Los señalados con los números 4, 5 y 6 no forman parte estrictamente de los objetivos de la política de energéticos, pero en el caso de un país como México son perfectamente

4. *Programa de Energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000* (resumen y conclusiones), Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, noviembre de 1980. Véase *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 11, México, noviembre de 1980, pp. 1262-1266, en donde pueden consultarse algunos capítulos de este documento [N de la R.].

justificables. En particular, parece atinado haber incluido entre ellos el del fortalecimiento de la infraestructura científica y técnica cuya existencia en el caso de los países industrializados muchas veces se da por descontada y, lo que es más grave aún, en el de muchos países en vías de desarrollo simplemente se ignora.

En resumen, podría decirse que los objetivos actuales significan un progreso considerable. No obstante, aún falta un señalamiento más preciso en cuanto a lo que debe entenderse por "necesidades nacionales" y por "racionalización" de los energéticos.

En el Programa de Energía también se señala que, a partir de sus objetivos, se establecen prioridades (p. 20) que se agrupan en tres rubros generales:

- Energía e industrialización.
- Energía y desarrollo regional.
- Energía y sector externo.

Esto constituye un acierto, dado que se evita la confusión que en el pasado se había presentado entre "instrumentos" y "objetivos" en las posibilidades de utilización de los recursos provenientes del petróleo o del crecimiento de ciertos energéticos para alcanzar otros objetivos de la política económica. Es claro que el programa de energéticos influye en otras actividades económicas, pero también es igualmente cierto que es necesario precisar en qué medida se produce tal influencia en otros sectores de la economía.

Cabe, sin embargo, introducir algunas consideraciones respecto a los planteamientos hechos en lo que toca a las relaciones entre energía y los tres rubros mencionados. Una primera cuestión que preocupa es la siguiente: en el Programa se supone que éste tendrá efectos importantes sobre los bienes de capital y otras industrias. Sin embargo, en realidad habría que distinguir dos fases. Por una parte, la que acaba de ocurrir en los años recientes, en la que la producción de petróleo aumentó a un ritmo sumamente elevado; por otra, la fase que probablemente seguiría después de 1982, en la que el ritmo de crecimiento de la producción de petróleo sería considerablemente inferior al que se ha registrado en estos años. En consecuencia, y tomando ya desde ahora en consideración las metas que se señalan más adelante, podría decirse que los efectos de los energéticos en la fabricación de bienes de capital se generarían, principalmente, en el sector eléctrico y, en menor magnitud, en el sector petrolero. También es cuestionable el señalamiento del programa de Energía en el sentido de que "se abren grandes oportunidades en las fases productivas posteriores a la extracción de petróleo, como son la refinación, la petroquímica y las industrias intensivas en el uso de energía" (p. 20). Dejando de lado, por el momento, la industria de la refinación y la petroquímica básica, podría alegarse que en la petroquímica secundaria y terciaria y en las industrias intensivas en el uso de la energía hay factores considerablemente más importantes que la "generación de estímulos por la dimensión y rápido crecimiento del sector de la energía que presupone el Programa" (p. 21). De hecho, en los últimos años, a pesar del rápido crecimiento de la producción y el consumo de

energéticos, el crecimiento de varios de estos ramos se ha desacelerado, debido a la acción de otros factores.

En lo que toca a las prioridades que se refieren a la relación entre energía y sector externo, también es preocupante que, una vez más, se vuelva a mencionar el propósito de "exportar hidrocarburos en función de la capacidad de la economía para absorber productivamente recursos del exterior, una vez cubierta la demanda interna" (p. 21). Esta prioridad, claramente una herencia del pasado, oscurece el resto de las prioridades señaladas en este campo, que son de mayor significación. Contienen, de hecho, un planteamiento según el cual las exportaciones de petróleo se utilizarían para alcanzar objetivos importantes en el campo de las relaciones económicas con el exterior, en términos de la diversificación del comercio, de la transferencia de tecnología y de la cooperación internacional. Todos ellos, aparte de ser relativamente novedosos, merecen una exploración de mayor detalle; por ello, preocupa tanto que el Programa sitúe en un lugar tan prioritario el concepto de "capacidad de digestión". Este, aparte de ser sumamente impreciso, depende de manera crucial de las políticas económicas que se sigan y de las perspectivas de crecimiento de la economía mundial.

SEÑALAMIENTO DE METAS Y PROYECCIONES

Hasta hace relativamente poco, las metas de producción de petróleo sólo cubrían hasta 1982 en forma relativamente clara, si bien es cierto que en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial se presentaron algunas estimaciones a más largo plazo. Las estimaciones originales, por su parte, preveían para ese año un nivel de producción de 2.25 millones de barriles/día de petróleo equivalente, lo cual, suponiendo que el nivel de consumo interno podría situarse en ese mismo año en 1.1 millones de barriles diarios, daría un excedente exportable del orden de 1.1 o 1.2 millones de barriles por día. Esta meta fue modificada hacia finales de 1979 y quedó sancionada por el Plan Global de Desarrollo, en el que se señalaba lo siguiente: "la plataforma de producción y exportación de petróleo que se ha definido busca armonizar la estructura del país con sus necesidades, responsabilidades y situación coyuntural, y queda definida en una capacidad de 2.5 millones de barriles diarios de crudo, con un rango de flexibilidad de 10% para garantizar el suministro y la exportación. Esto le dará al país capacidad de respuesta para resolver cualquier riesgo y eventualidad, sin rebasar la cifra de 2.75 millones de barriles diarios" (p. 149).

Si se considera que el consumo de hidrocarburos previsto para 1982 es relativamente fijo, la realidad es que esta modificación, a primera vista intrascendente, resulta muy considerable. Por una parte, porque significa de hecho un aumento de 48% de un plumazo en la meta de exportaciones en términos de volumen antes de 1982; por la otra, porque dicho incremento se registra frente a una duplicación del precio del petróleo en los mercados internacionales en 1980. O sea que, en verdad, se está hablando de multiplicar prácticamente por tres los ingresos previstos por ventas de petróleo al exterior entre 1980 y 1982. Por ello no debe extrañar que, como se señalaba de manera muy suave y casi tímida en el Plan Global de Desarrollo, esto "le dará al país capacidad de respuesta para resolver cualquier riesgo y eventualidad".

Lo anterior, por lo que atañe a las metas de corto plazo. Para el plazo largo es un hecho que sólo pueden considerarse relevantes las que aparecen en el Programa de Energía. Tienen, estas últimas, la ventaja adicional de tomar en consideración otras fuentes energéticas.

Las bases generales sobre las que se sustentan tales proyecciones son las siguientes: *a)* un crecimiento del producto bruto interno de 8% anual en promedio de 1980 a 1990; *b)* un nivel de reservas de 60 000 millones de barriles, en una primera hipótesis, y de 100 000 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, en una segunda, suponiendo, en este último caso, que las actuales reservas probables se convirtieran en probadas; *c)* un límite tecnológico a la producción máxima de petróleo y gas situado entre 8 y 10 millones de barriles diarios de crudo equivalente; *d)* un ritmo de aumento del precio internacional de los hidrocarburos entre el 5 y el 7 por ciento anual en términos reales hasta el año 2000; *e)* un descenso progresivo de la relación entre las tasas de crecimiento del consumo de energéticos y del producto bruto interno, desde 1.7 que se observó de 1975 a 1979, a 1.3 en el escenario más conservador y a 1.0 en el más optimista, en 1990, y *f)* que las exportaciones se fijarían en un orden de aproximadamente 1.5 millones de barriles de petróleo por día y de 300 millones de pies cúbicos diarios de gas natural (pp. 23-25).

En el Programa hay varios aspectos que conviene destacar, por estar tratados insatisfactoriamente. Estos son, fundamentalmente, los que se refieren a las exportaciones, a los supuestos sobre racionalización del consumo de energéticos y, finalmente, a la reducción del grado de dependencia del petróleo como fuente principal de abastecimiento de energéticos en México.

Exportaciones

El supuesto general de comportamiento de las exportaciones de productos petroleros es, como se ha señalado, que éstas se mantendrían en un nivel relativamente constante de 1.5 millones de barriles de petróleo por día y de 300 millones de pies cúbicos diarios de gas natural, de 1980 a 1990 y probablemente más lejos. Esta opción se deriva de comparar dos escenarios que se consignan en el Programa de Energía. En el primero de ellos —se dice— “el petróleo es el principal apoyo de la economía a largo plazo, se suponen elasticidades altas de las importaciones manufactureras frente a la demanda, del orden de 2.5 durante los primeros períodos, para ir descendiendo de manera paulatina posteriormente. Esto no parece un supuesto exagerado, en función de lo que ha ocurrido tanto en México en el pasado reciente como en otros países que han seguido una política de apertura indiscriminada al exterior” (p. 25). En el segundo escenario, descrito como “una estrategia que busca fomentar la industria y la agricultura, se adoptaría una política activa de protección que permita substituir importaciones de bienes de capital y otros insumos, y que evite el aumento de las compras al exterior de bienes de consumo de origen manufacturero. Durante los primeros períodos se requeriría importar, sin embargo, la planta y el equipo necesarios para establecer sólidamente una rama productora de bienes de capital. Ello tiene el efecto de elevar al principio las importaciones pero también el de disminuirlas posteriormente de

manera considerable. En comparación con el primer escenario, el crecimiento más rápido de la producción industrial permitiría una mayor penetración en los mercados externos, debido a los incrementos en la productividad y a la introducción de nuevos procesos y nuevas líneas de producción” (p. 25).

La sola comparación de lo que se dice respecto a los dos escenarios hace innecesario señalar cuál es el que se termina considerando como más adecuado. No obstante, los supuestos son, cuando menos, discutibles.

Para empezar, podemos hacer referencia al hecho de que no han sido satisfechas dos de las metas consignadas tanto en el Programa de Energía como en el propio Plan Global de Desarrollo ya en 1979 y en 1980. Así, por ejemplo, la exportación de hidrocarburos ha llegado a significar más de 50% de las exportaciones totales de mercancías (en la actualidad representan algo más de 70%). Además, lo que es más importante aún, los considerables incrementos en el valor de las exportaciones de petróleo no han sido suficientes para cerrar la brecha en la cuenta corriente, con lo que su déficit está muy por encima del 1% del producto bruto interno considerado como “límite” en ambos documentos.

Lo anterior lleva claramente a la necesidad de considerar otros elementos, ya que el planteamiento en términos de dos escenarios (en uno de los cuales se sigue “una política de apertura indiscriminada al exterior” y en otro una “política activa de protección [?]”) es, cuando menos, excesivamente simple. Más simple resulta aún suponer, como se hace también en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, que con posterioridad a esta política activa de protección que permite substituir importaciones de bienes de capital y otros insumos, se va a lograr, de una manera casi mágica, que el crecimiento de la infraestructura industrial permita “una mayor penetración en los mercados externos, debido a los incrementos en la productividad y a la introducción de nuevos procesos y nuevas líneas de producción”. Las preguntas que surgen aquí, en forma lógica, son éstas: ¿cuáles son los supuestos incrementos de la productividad? y ¿cómo es posible que la introducción de nuevos procesos y de líneas de producción sirva para dar, de manera automática, una capacidad de penetración en los mercados externos, de la cual, hasta ahora, se han dado muestras relativamente escasas?

En realidad, el problema es considerablemente más complejo y tienen que hacerse explícitos supuestos con respecto a los niveles de protección, a los niveles de variación en los precios, a modificaciones en los tipos de cambio y a otra serie de variables antes de poder concluir que se podrán generar los volúmenes de exportaciones de la manera prevista. Con este enfoque podría incluso argumentarse que, dados los niveles de protección industrial en México, lo que es de preocupar es, precisamente, su bajo nivel de participación en los mercados internacionales de productos primarios y de productos manufacturados. Es desafortunado que estas cuestiones no se hayan examinado más a fondo cuando en el propio documento se señala que “una de las principales conclusiones que se derivan de este análisis es que hasta 1982 el volumen de exportaciones de hidrocarburos establecido por este gobierno permitirá cubrir las necesidades de balanza de pagos de la economía a la tasa de crecimiento que señala

el Plan Global de Desarrollo, *cualquiera*⁵ que sea la política económica que se siga" (p. 25).

Racionalización del consumo de energía

Los efectos previstos de la racionalización del consumo de energía primaria son muy importantes y para 1990 significarían prácticamente un millón de barriles diarios de petróleo crudo equivalente. Sin duda, hay márgenes para racionalizar el consumo de energía dado que, efectivamente, la relación entre el crecimiento del consumo de energéticos y el del producto bruto interno, que en México es de aproximadamente 1.7, resulta excesivamente alta. Sin embargo, es más dudoso que, como lo postula el Programa de Energía, 66% se pueda obtener a través de medidas de acción directa y sólo 34% a través de medidas de acción indirecta. Entre las primeras se señalan, entre otras, un "uso más cuidadoso en la utilización de energía", la "aplicación de tecnologías para la recuperación de desperdicios industriales" y la "aplicación de tecnologías que ahorran energía." Entre las medidas de acción indirecta la más importante es, por supuesto, el precio de los energéticos.

Lo que no queda claro en el documento sobre energía es que tales ahorros son, fundamentalmente, un problema de racionalidad económica y no, en lo principal, uno de racionalidad tecnológica. Se supone, así, que estas medidas van a tomarse en forma independiente de la política económica que se siga y que, hasta el presente, como se ha señalado en múltiples manifestaciones oficiales, induce el *desperdicio* y no el *ahorro* de energía. El plan, en consecuencia, parece contar excesivamente con la "buena voluntad" de los usuarios de la energía, pese a que la experiencia internacional demuestra lo contrario, es decir, que las medidas directas, mediante distintos tipos de regulación, en general no tienen efectos marcados sobre el consumo de energéticos. El Programa, de esta manera, contradice también la experiencia internacional al considerar que los mecanismos de precios son un factor secundario en la generación de ahorros de energéticos.

Reducción de la dependencia de la oferta de energéticos respecto al petróleo

El Programa insiste de modo adecuado en la diversificación de las fuentes de abastecimiento de energéticos para la demanda interna; más acertado todavía es que ese propósito forme parte de los objetivos de la política de energéticos. Sin embargo, de nueva cuenta hay aquí un problema central: tal diversificación no depende únicamente del señalamiento de metas y proyecciones; de una manera más fundamental es preciso lograr que la consecución de dichas metas sea racional desde el punto de vista económico.

Se tiene así, una vez más, una vinculación entre las metas y proyecciones incluidas en el Programa y el manejo de la política económica y de los instrumentos que han de utilizarse. Sobre esta vinculación poco se dice en el documento.

La preocupación, consignada en diversas partes del Progra-

ma, sobre la excesiva dependencia de los hidrocarburos en el abastecimiento de la demanda interna de energéticos, aunque necesaria, no es condición suficiente para alterar, así sea a largo plazo, tales patrones de demanda. Para lograr condiciones suficientes es menester determinar las prioridades en los usos de la energía, lo mismo que apuntar los precios relativos de las mismas. En ambas instancias, por desgracia, el Programa no es suficientemente explícito.

En cuanto al primero de los puntos mencionados, tal parece que, desde el punto de vista del abastecimiento de los energéticos, tienen un valor semejante los usos comerciales o domésticos frente a las actividades industriales, el transporte público frente al privado, las actividades con uso intensivo frente a otras con uso no intensivo, etc. El segundo punto exige considerar los precios relativos de los energéticos a la luz de las prioridades establecidas desde el punto de vista de la demanda y de las posibilidades de la oferta, de manera tal que dichos precios reflejen el costo económico real para el país.

La cuestión es, en realidad, bastante delicada y de ello dan cuenta dos grupos de cifras (tomadas unas de un trabajo del Banco Mundial, y otras del propio Programa de Energía) sobre las tendencias de los costos estimados de generación eléctrica para distintos tipos de plantas, con condiciones dadas en cuanto a los costos de capital y a los combustibles utilizados. En el Programa se recomienda con base en ellas, por ejemplo, que se disminuya gradualmente la participación en el total de las plantas termoeléctricas, en favor de nucleoeeléctricas y carboeléctricas.

Si, por el contrario, en lugar de tomar como base de los cálculos de costos los precios internacionales de los combustibles, tomamos los precios vigentes actuales del país, resulta que la opción más económica sería la representada por las termoeléctricas y no por los otros tipos de plantas (0.31/kwh vs. 0.52/kwh en las nucleoeeléctricas). Y esta situación, además, no se altera sustancialmente si, en lugar de tomar los precios nacionales vigentes, se toma la recomendación del Programa en el sentido de que el precio interno de los hidrocarburos represente 70% de su precio internacional. En este último caso, los costos de generación serían ligeramente más bajos en las termoeléctricas que en las nucleoeeléctricas (0.50/kwh vs. 0.52/kwh); su ventaja aumentaría, por otra parte, en la misma medida en que se incrementara el costo de oportunidad del capital.

Se advierte así más claramente el problema; las decisiones sobre utilización de los energéticos están determinadas en buena medida por consideraciones de tipo económico. En consecuencia, los objetivos de la política de energéticos (o de cualquier otra) no pueden formularse, simplemente, en términos de *desiderata*, sin fundamentar y definir las decisiones que inducen y provocan los cambios en las direcciones deseadas. Se trata, en suma, de la distinción entre objetivos *viables* y objetivos que son sólo *enunciativos*.

MANEJO DE INSTRUMENTOS EN LA POLÍTICA DE ENERGÉTICOS

Se ha considerado conveniente distinguir entre dos tipos de instrumentos: los directamente asociados al sector de energéticos y aquellos que se vinculan de una manera indirecta.

5. Subrayado por G.M.B., a diferencia de la expresión "hasta 1982", que sí aparece subrayada en el original.

La orientación y el manejo de instrumentos en la política energética ha cambiado sólo en la medida en que ha sido posible definir con mayor precisión sus propios objetivos. Lo que se presenta con menos claridad es la relación que necesariamente debe existir entre el manejo de instrumentos y el contexto de la política macroeconómica.

En el campo del petróleo propiamente dicho, las medidas de acción directa están relacionadas, por una parte, con cuestiones tales como exploración, construcción de instalaciones, desarrollo de infraestructura, investigación científica y tecnológica y, por otra, con el funcionamiento de las entidades que forman parte del sector. En los diferentes planes, el único documento que hace mención explícita de este último aspecto es el Plan Global de Desarrollo, que señala: "se pondrá especial atención en el manejo eficiente de Pemex, tanto en los aspectos tecnológicos como en los de administración, productividad y régimen financiero" (p. 150).

Aparte de este señalamiento, no se encuentra prácticamente ningún otro en los planes. En realidad, puede considerarse como una omisión importante en el documento sobre energéticos. Hay varias razones que explican lo anterior: 1) De acuerdo con algunas cifras en las que se comparan los activos fijos y el personal ocupado por valor de producción, (aun a precios internacionales), Pemex distaría mucho de ser una empresa que pudiese considerarse eficiente. 2) El nivel de operación de Pemex influye fuertemente en el objetivo de racionalización de los energéticos. 3) El financiamiento que requiere dicha empresa tiene una influencia considerable en la posición de endeudamiento externo total del país. Por todo ello resulta por lo menos extraño que en el Programa de Energía no se haya hecho una consideración explícita respecto de las metas y proyecciones que podrían fijarse a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad, por citar sólo las más importantes, en cuanto a sus niveles de eficiencia y en cuanto a la comparación de la rentabilidad social de las inversiones realizadas en el sector energético en relación con la obtenida en otros sectores de la economía, etc. En lugar de ello simplemente se hace mención de los programas y proyectos de expansión. En cierta medida podría decirse, pues, que se trata de un *Hamlet* sin Príncipe de Dinamarca.

El más importante de los instrumentos de acción indirecta, que por lo demás desempeña un papel central en cualquier plan de energéticos, es el de los precios. Según los planteamientos iniciales de los diferentes planes de desarrollo, había deformaciones de precios y se hablaba de otros factores; sin embargo, no fue sino hasta hace poco que se comenzó a hablar, en el Plan Global de Desarrollo, de algunos lineamientos de política en la materia. Entre ellos están: a) que los precios deben reflejar el costo social de los energéticos; b) que es preciso evitar distorsiones que propicien un mayor uso de los hidrocarburos, y c) que se debe evitar que el diferencial respecto a los precios internacionales llegue a ser desproporcionado (pp. 148 y 149).

En el Programa de Energía se avanza algo más en la precisión de estas cuestiones. Se señala, sin embargo, que conforme al Plan Nacional de Desarrollo Industrial debería continuar "la política de fomento a la industria basada en el

suministro de energéticos a precios menores a los internacionales" (p.30). En concreto, en cuanto a hidrocarburos se dice que se "propone un esquema que contemple un horizonte de largo plazo y que los ajustes previstos... han sido diseñados para evitar impactos inflacionarios desproporcionados". El objetivo es que los precios internos lleguen a representar 70% de los precios externos para combustibles, gasolina y diesel y eliminar, prácticamente, el diferencial en el resto de los productos petrolíferos en el lapso de un decenio.

Con todo y estos planteamientos subsiste el problema de la ejecución de las medidas propuestas; aquí es donde, inevitablemente, surgen más dudas. Desde luego, porque una simple mirada a las estadísticas muestra que en los últimos años se ha registrado un considerable descenso de los precios reales de los hidrocarburos en el país. Internamente, porque el nivel general de precios ha aumentado a un ritmo mucho mayor que los precios de los productos petroleros, los cuales han permanecido prácticamente estancados; y, en comparación con los precios externos, el descenso de los precios reales de los hidrocarburos en México sería tanto más acentuado cuanto que los precios internacionales de estos productos han aumentado a un ritmo mucho mayor.

Quizá lo anterior no fuera tan grave si, como resultado de los planteamientos hechos tanto en el Plan Global de Desarrollo como en el Programa de Energía, se estuvieran tomando las decisiones necesarias para poner en práctica sus recomendaciones. Sin embargo, tal no es el caso. Por tanto, es inevitable concluir que, contrariamente a lo postulado por el Plan Global de Desarrollo, el hecho es que: a) los precios de los hidrocarburos reflejan cada vez menos el costo social de los energéticos y la brecha entre ellos tiende a ampliarse; b) las distorsiones que se están creando, más que impedir la mayor utilización de hidrocarburos frente a otras fuentes de energía, en realidad la siguen alentando, y c) se está logrando que el diferencial respecto a los precios internacionales sea ya, desde ahora, muy desproporcionado. Tampoco, obviamente, se cumple con lo postulado en el Programa de Energía. Según este documento, se esperaba que la política de precios "que constituye su principal instrumento de acción indirecta... impida que los bajos costos de la energía y el esquema de precios diferenciales alienten el mal uso de combustibles y la adopción de tecnologías obsoletas", *whatever that may mean* (p. 59).

Resulta difícil explicar la resistencia del sector público para actuar conforme a las recomendaciones propuestas en el Plan Global de Desarrollo y en el Programa de Energía, documentos elaborados por el propio sector público. Por ello una revista informativa pudo recoger estas contradicciones al referirse a un discurso presidencial del 20 de noviembre citándolo (y acotándolo) en los siguientes términos:

"Estoy frente a hombres y mujeres representantes de los campesinos de México [que presumiblemente no tienen automóviles para disfrutar los subsidios a la gasolina] y frente a ellos quiero hacer una declaración a toda la nación: ha habido instancias, informaciones y desinformaciones [presumiblemente como la que ofreció al respecto en su IV Informe] que afirman que la gasolina y el diesel van a subir de precio. El Presidente de la República afirma ante ustedes,

en esta fecha y con motivo de este acto, que la gasolina y el diesel no subirán de precio. [Su racionalidad fue que] es un modo de combatir en el corto plazo una inflación que ya debemos frenar para beneficio de la nación".⁶

La preocupación por tales resistencias no puede menos que subir de punto cuando, a pesar de que persiste el crecimiento explosivo de los energéticos (que nos convierte en "ineficientes y derrochistas y lo cual tenemos que corregir"), se manifiestan en contra de un aumento del precio de ellos no sólo otros secretarios de Estado sino el propio titular de la dependencia del Ejecutivo que formuló el Programa de Energía y que, presumiblemente, tiene la responsabilidad de hacerlo cumplir.

En un plano algo más formal es posible encontrar varias razones para explicar la resistencia a adoptar las recomendaciones y los planteamientos formulados. De ellas destacan fundamentalmente dos: en primer lugar, el efecto inflacionario que tendría un alza del precio del petróleo; en segundo, una concepción según la cual un precio muy bajo de los energéticos consumidos internamente constituye un muy poderoso estímulo para el proceso de industrialización y para lograr que la economía y, en especial, las manufacturas sean competitivas frente al exterior. Sin embargo, lo menos que puede decirse es que ambos argumentos, en la forma relativamente simplista en que han sido postulados —sin tomar en cuenta otros factores—, son de dudosa validez y que, en realidad, los planteamientos hechos tanto en el documento sobre energéticos como, más especialmente, en el Plan Global de Desarrollo, continúan teniendo plena vigencia.

Por lo que toca al planteamiento del efecto inflacionario de una elevación en el precio de los hidrocarburos, podría señalarse en primer lugar que se ha tendido, por lo general, a sobre-estimarlos y que, en todo caso, no es necesario que en una primera etapa aumenten los precios de todos los energéticos en la misma proporción. Yendo algo más lejos, podrían cuestionarse las declaraciones de algunos funcionarios públicos respecto a que éste "no es el momento oportuno" para tomar una decisión de aumento de los precios, pues "se está en una etapa de inflación relativamente elevada". Por el contrario, cuando tal decisión no resultaría "oportuna" sería, precisamente, en condiciones de estabilidad de precios o de un abatimiento sensible de los ritmos de inflación, condiciones que, ciertamente, no son el caso. En segundo lugar, y de manera más importante, porque tales argumentaciones sólo ven una cara de la moneda: la de elevación de los precios vía el aumento de costos. La otra cara tiene que ver, por un lado, con la falta de recursos propios del sector público y sus crecientes déficit (con un impacto inflacionario por el lado de la demanda agregada) y, por el otro, con la canalización de crecientes subsidios al consumo de energéticos, divorciando cada vez más su precio de su costo social. Esto último, a su vez, tiene tanto un efecto-ingreso sobre el consumo de productos petroleros como un efecto-precio sobre el consumo de otro tipo de bienes. En resumen, no es claro que, conforme a los argumentos utilizados, sea más de temerse el efecto inflacionario de un alza del precio de los energéticos que el impacto inflacionario de los déficit fiscales y de los subsidios al consumo de productos petrole-

ros. Más aún cuando el análisis de dicha decisión toma como referencia no sólo un momento dado sino un período a un plazo algo mayor.

El segundo argumento acerca de los efectos de los precios bajos de los energéticos en el desarrollo industrial del país y en su competitividad frente al exterior es cuestionado, principalmente, por el propio Programa de Energía. Como ahí mismo se señala, "no conviene a la economía nacional continuar con una política en que los precios internos de los energéticos difieran en exceso de los que priven en el mercado internacional. Se corre el riesgo de alentar ciertas producciones que, si bien pueden ser rentables individualmente, no generan valor agregado para el país, o bien no generan tanto como sería el caso si los insumos que absorben se emplearan en otros usos. . . Existen otros mecanismos más eficaces para apoyar a la industria nacional que el de mantener precios excesivamente bajos de la energía" (p. 30).

El problema surge, una vez más, porque en contradicción con los planteamientos del Programa de Energía se han producido declaraciones según las cuales mantener los precios bajos de la energía compensaría plenamente la ausencia de decisiones sobre esos "mecanismos más eficaces" adecuadamente subrayados en el Programa. En primer lugar porque, si bien es cierto que se trata de un insumo importante, también lo es que no afecta a todos los sectores productivos de igual manera y, de hecho, en el sector industrial propiamente dicho existe una correlación entre una alta utilización de energéticos y una alta intensidad de capital; no son, pues, con algunas excepciones, las ramas cuyo crecimiento interesaría más desde el punto de vista del desarrollo industrial del país. En segundo término, porque en realidad las decisiones más importantes en materia de política industrial han sido y continuarán siendo las que se relacionan con la protección frente al exterior, ya sea directamente, mediante aranceles, licencias de importación, subsidios a la exportación, etc., o indirectamente, por medio del manejo del tipo de cambio y del control de precios.

En este sentido es claro que tomar una decisión, cuestionable por lo demás, de mantener bajo el costo de un insumo industrial, por importante que éste sea, difícilmente se justifica desde la óptica de los ambiciosos propósitos que se le asignan. Se corre el riesgo, corroborado por la experiencia, de que las decisiones en otras áreas de mayor importancia queden marginadas en función de los costos que tiene para el Estado adoptar la primera de ellas. La cuestión es tanto más preocupante cuanto que algunos estudios recientes revelan la existencia de serias deformaciones en la estructura de la protección en México y la presencia de un considerable margen de sobrevaluación en la paridad del peso frente al dólar. En el primer caso se tiene que, en tanto las actividades agropecuarias, mineras, energéticas y productoras de bienes intermedios básicos tienen un nivel de protección negativo o cercano a cero, existen otras, esencialmente productoras de bienes de consumo, en especial duradero, con muy altos niveles de protección. No existe, pues, una situación relativamente equilibrada. Esto origina, además, que muchas de las industrias altamente protegidas generan un valor agregado, medido a precios internacionales, prácticamente cercano a cero, cuando no negativo. Por el lado de la sobrevaluación del tipo de cambio —que también afecta a la

6. Véase *Razones*, 1-14 de diciembre de 1980.

estructura de la protección —ésta ha sido estimada en algunos estudios entre 25 y 30 por ciento, dependiendo de las variables consideradas.

En conclusión, tanto desde la perspectiva de la economía en su conjunto como de la más restringida de la política de energéticos, carecen de validez los argumentos empleados para justificar la decisión de continuar *reduciendo* los precios *reales* de los energéticos en México; o bien, si se quiere, de *mantener* sus precios *monetarios* en condiciones de inflación. Esta decisión es crucial para la política de energéticos, dado que gran parte de los objetivos establecidos, simplemente, no podrán alcanzarse.

Como corolario cabe preguntarse: ¿para qué formular planes, para qué aprobarlos y sancionarlos, si finalmente el proceso de decisiones respecto de las cuestiones cruciales continúa como si tales planes no existieran o no hubieran sido aprobados? Puede, obviamente, sostenerse que un plan o programa no es una camisa de fuerza, ¿pero es que por no serlo puede ser casi ignorado? La cuestión básica, por supuesto, es que debe suponerse que las consecuencias de los planes fueron evaluadas *antes* de aprobarlos y sancionarlos y no *después*, al desautorizarlos con los hechos, o al no modificarlos.

VINCULACION DEL SECTOR PETROLERO CON EL RESTO DE LA ECONOMIA

La vinculación del sector de energéticos y por tanto del petróleo con el resto de la economía puede verse desde dos planos distintos: en términos de los objetivos y prioridades generales y, desde un plano más formal, en su contribución a las metas de desarrollo que se ha trazado el país.

En lo que toca al primero de ellos lo cierto es que el tratamiento de estas cuestiones no puede considerarse satisfactorio ni en el Plan Global de Desarrollo ni en el Programa de Energía. En este último caso, sin embargo, reconocidamente se logra algo más de precisión; ello parecería atribuible a los progresos alcanzados en el señalamiento de los objetivos de la política de energéticos y de sus prioridades.

El Plan Global de Desarrollo en sus partes pertinentes se ciñe a señalar lo siguiente: "la política de energéticos se convierte en una palanca básica para apoyar los objetivos de la estrategia de desarrollo definida por el Gobierno, que permitirá a México realizar su proyecto histórico. . . Considerando los antecedentes filosóficos, históricos, políticos y administrativos y las prioridades nacionales, las orientaciones de la política de energéticos son parte muy importante del Plan Global de Desarrollo. En este contexto, lo trascendente son el conjunto de propósitos generales y la estrategia de desarrollo contenidos en el Plan. De conformidad con dichos propósitos y estrategias es como han de evaluarse las acciones y resultados de la política de energéticos" (*sic*).

El Programa de Energía representa algún progreso respecto de estos planteamientos generales y casi circulares. Sin embargo, no resuelve plenamente el problema y no llega a definir con claridad el papel que se espera del sector de los

energéticos en el conjunto de la economía. Dejando de lado los temas ya tratados sobre las prioridades de la política de energéticos (que son los que significan mayores avances), sus planteamientos son en esencia los siguientes:

a) El Programa de Energía deriva sus principios lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (p. 13).

b) Desde una perspectiva de largo plazo es posible distinguir dos etapas del desarrollo económico del país a partir de la crisis financiera de 1976. . . En la primera, el petróleo fue, ante todo, un instrumento de carácter financiero que contribuyó a cubrir los déficit de la balanza de pagos y de las cuentas del sector público. En la segunda, el petróleo se convierte en un instrumento privilegiado del proceso de transformación estructural de la economía (p. 13).

c) [La política energética] deberá apoyar la transición de la economía mexicana de la presente situación de dependencia frente a los hidrocarburos, hacia una etapa de industrialización autosostenida (p. 13).

Los problemas que surgen con este tipo de planteamientos son relativamente obvios. Por un lado están los que se relacionan con omisiones tales como la participación del sector en la economía, su papel en las relaciones interindustriales, la prioridad de las inversiones frente a otros sectores, su incidencia en las cuentas del sector público y del sector externo, etc. Por otro, tenemos los referentes a los supuestos implícitos que les dan fundamento. Trataremos brevemente estos últimos, dado que los primeros pueden examinarse más adecuadamente cuando se intente formalizar las relaciones entre los energéticos y el resto de la economía.

Una primera cuestión se refiere al planteamiento registrado en el punto a), porque en esta etapa de desarrollo del sistema de planeación del país podría suponerse que el orden de precedencia de los planes debería colocar en primer lugar al Plan Global de Desarrollo y, sólo en segundo lugar, al Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Casi el único reconocimiento que se hace al Plan Global en el Programa de Energía aparece en la Presentación, firmada por el titular de la Sepafin. En ella se señala que la existencia del Plan Global "nos permite proceder con el orden lógico de bajar de lo general a lo particular y no a la inversa, como nos habíamos visto forzados a actuar". Y esto no es un problema de importancia marginal porque, como es el caso en el Programa de Energía, de hecho se circunscribe el análisis a las interrelaciones con el sector industrial y poco se dice de los vínculos de los energéticos con otros sectores y, en especial, de sus relaciones con otras áreas importantes de la política económica.

El segundo de los planteamientos citados, aparentemente considerado con uno de los más importantes dado que se menciona varias veces a lo largo del texto, también puede considerarse objetable. Primero porque aunque desde el punto de vista político suene muy bien decir que hubo una crisis "financiera" en 1976, difícilmente podría afirmarse que esto tenga alguna incidencia en la formulación de un programa de largo plazo que se elabora nada menos que cuatro años después. La segunda objeción y la más importante es ésta: no es en absoluto claro cómo se hace esa

transición de una etapa en la que el petróleo es esencialmente “un instrumento de carácter financiero” a otra en que se convierte en un “instrumento privilegiado del proceso de transformación”. ¿Por qué en un caso es “privilegiado” y en otro sólo “financiero”? ¿Cuál es la diferencia *sustantiva* entre uno y otro?

Cuando se vuelve la mirada sobre los aspectos más formales de vinculación entre el sector petrolero y el conjunto de la política económica, una vez más resulta escasa la luz que arrojan los distintos planes. La ausencia de un tratamiento específico del tema no puede menos que considerarse extraña, sobre todo si se tiene en cuenta el papel decisivo que se supone desempeñan los recursos provenientes del petróleo en las cuentas de la balanza de pagos y en las finanzas públicas y si se considera, además, que tanto en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial como en el Plan Global de Desarrollo y en el Programa de Energía se hacen frecuentes referencias a métodos y modelos cuantitativos que parecen generar una serie de respuestas muy precisas a planteamientos específicos. Así, frecuentemente se utilizan expresiones como “los resultados del modelo indican”, sin que al lector le sea dado conocer no sólo las especificaciones del modelo y los supuestos utilizados, sino, menos aún, los resultados cuantitativos alcanzados y las diferentes opciones ante variaciones en los supuestos.

Es probable que la resistencia a presentar un conjunto relativamente detallado de proyecciones y la acusada preferencia por las consideraciones de tipo cualitativo (aunque salpicadas de datos que pretenden ser muy precisos... “como lo indica el modelo”) tengan que ver parcialmente con deficiencias en las cifras, pero más quizás, con una resistencia a hacer públicamente explícitos algunos de los supuestos utilizados. Una razón adicional es que, pasado cierto tiempo, tales proyecciones y, por tanto, la validez de los modelos y más particularmente de los supuestos empleados, pueden confrontarse con los datos reales.

Como quiera que sea, la ausencia de consideraciones en los distintos planes sobre la vinculación entre el sector del petróleo y el resto de la economía constituye una laguna de consideración. Además, como lo demuestran diversos trabajos analíticos y otros que seguramente deben tenerse en las dependencias responsables, los problemas de manejo de la política económica que surgen de tal vinculación son decisivos desde el punto de vista de las perspectivas del desarrollo económico del país.

En un afán de crítica, podría señalarse que no se han cumplido algunas de las muy pocas proyecciones hechas públicas, como las relativas a metas de producción y exportaciones de petróleo, a la participación de las exportaciones petroleras en el total, a la magnitud del déficit en cuenta corriente respecto del producto bruto, a la magnitud del déficit en las finanzas públicas, etc., a pesar de lo que “indicaban los modelos”. Pero esto en realidad dejaría de lado la cuestión más importante: determinar, en una forma explícita, la influencia de la disponibilidad de los recursos del petróleo en las opciones de la política económica y en el manejo de las variables clave. Sin ello, y aunque en verdad se haya hecho un gran esfuerzo en ese sentido, se pierde una parte de la función orientadora que supuestamente deben

tener los planes; eso explica, quizá, la resistencia a adoptar las decisiones preconizadas por los mismos planes.

La importancia del tema se pone de manifiesto tanto en algunos trabajos realizados por el Banco Mundial como, en fechas más recientes, en uno publicado por René P. Villarreal. Este autor, independientemente de algunas objeciones secundarias que puedan hacersele, acierta sin duda cuando señala que los recursos provenientes del petróleo, a la vez que *relajan* las restricciones tradicionales al crecimiento, plantean también *nuevas* restricciones para los ochenta y, por tanto, imponen la necesidad de una nueva estrategia y de nuevas políticas macroeconómicas. Dichas restricciones, en opinión de Villarreal, pasarían a ser la brecha ahorro-inversión y el problema de la inflación. La primera surgiría del hecho de que un “dólar de divisas por exportación de petróleo no es ni se transforma automáticamente en un dólar de ahorro interno”; la segunda de que, al no ocurrir esta transformación automática, se generan presiones inflacionarias vía el gasto. Recomienda Villarreal una intensificación del esfuerzo del ahorro en el sector público y una política anti-inflacionaria por el lado de la oferta, apoyada en medidas de fomento a la producción y la inversión, así como una apertura gradual al comercio exterior. Hace también una serie de recomendaciones sobre la estrategia de sustitución de importaciones y para la promoción de las exportaciones.

Lo anterior es un ejemplo relativamente claro de las cuestiones que deben examinarse bajo este acápite; su *relevancia* difícilmente puede negarse, se esté o no de acuerdo con los resultados.

CONCLUSIONES

El análisis del tema del petróleo en los distintos planes de desarrollo elaborados en México dista, todavía, de poderse considerar satisfactorio. Una evaluación de conjunto señalaría que, si bien se han registrado progresos relativamente importantes en materia de definición y precisión de los objetivos referentes a los energéticos y, por tanto, con respecto a la producción y la utilización de los recursos del petróleo, el tratamiento de los temas concernientes a fijación de metas y proyecciones, a manejo de instrumentos de política y a definición del papel que deben desempeñar los recursos provenientes del petróleo en su relación con el resto de la economía es, todavía, bastante inadecuado.

Acaso una explicación de lo anterior consista en que se trata de los primeros esfuerzos de programación y planeación del sector energético que se han dado a la luz pública (en el pasado hubo otros intentos que no fueron difundidos con amplitud). Téngase en cuenta, también, que la planeación debe verse, esencialmente, como un proceso y no como algo inflexible. Con todo, como se ha visto, lo más preocupante no son las lagunas y omisiones de los planes. Lo que más preocupa es que aun las relativamente modestas recomendaciones del Programa sean ignoradas en el proceso de la toma de decisiones. Se trata, pues, de un plan que se espera tenga vigencia para años futuros dado que, antes de 1982, las ventas de petróleo —como señalaba el Plan Global de Desarrollo— “le dan al país una capacidad de respuesta para resolver cualquier riesgo y eventualidad”. □