

Cambios de matiz en la estrategia económica de México: los años setenta y ochenta

ROBERTO GUTIERREZ R.*

ANTECEDENTES

Para efectos de este trabajo es necesario recordar, muy generalmente, algunos de los elementos que configuran las etapas más características del modelo de desarrollo económico reciente de México. Así, es indispensable no perder de vista que el proceso de desarrollo que da a la economía mexicana su carácter semi-industrializado no nació por generación espontánea. Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, es resultado de la reversibilidad del modelo primario exportador, o de crecimiento hacia afuera, que fue una respuesta a la crisis del sistema capitalista mundial de 1929-1932 y que condujo a la retracción a los mercados internacionales y obligó a los países exportadores de materias primas a buscar métodos para lograr la realización de la producción dentro de sus propios límites geográficos.¹ La instrumentación de este modelo se vio favorecida en México por la política cardenista que, ante la necesidad de incorporar a la vida económica a diversos sectores marginados, coadyuvó a la ampliación del mercado interno y sentó las bases del proceso de industrialización que habría de definir los rumbos de la economía mexicana a partir de los años cuarenta. De esta forma, el actual esquema de desarrollo puso sus cimientos a fines de los años treinta, aunque la consolidación del proceso de sustitución de importaciones, el rompimiento con el modelo primario exportador y el inicio en firme de la industrialización sólo se dan después de la segunda guerra mundial.²

Desde 1945 hasta la actualidad, el proceso de sustitución de importaciones, o modelo de crecimiento-hacia adentro, tiene dos períodos: el que se extiende hasta mediados de los años sesenta, conocido como período "fácil" de sustitución de importaciones, y el más reciente, que viene aparejado con la maduración del llamado modelo de desarrollo estabilizador, conocido como etapa "difícil" de sustitución de

importaciones. Esta etapa es particularmente importante como punto de partida del presente trabajo, porque en ella se estancó la dinámica de la sustitución de importaciones, lo cual condujo a muchos tratadistas a formular serios cuestionamientos al modelo de desarrollo imperante y a sugerir su remplazo. Las críticas más consistentes aparecieron a partir de 1974 y se agudizaron en 1976 y 1977, cuando la economía mexicana sufrió la primera recesión verdaderamente significativa desde el inicio del proceso de industrialización. El problema del modelo de crecimiento hacia adentro ya no era sólo que se había quedado en la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero y que no había logrado consolidarse en la de bienes intermedios y de capital, sino también que algunas ramas centrales de la actividad industrial habían mostrado tendencias regresivas, es decir, habían disminuido su índice de sustitución de importaciones.³ Como consecuencia, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y la deuda externa aumentaron a niveles insostenibles.

Cuando México y los otros países de América Latina eligieron al modelo de sustitución de importaciones con el objeto de alcanzar un desarrollo interno propio y autosostenido, lo hicieron por eliminación y parcialmente por imitación. Lo primero, porque era la única opción aparente respecto al modelo de crecimiento hacia afuera. Por imitación, porque se pensó en términos de lo que ahora se puede considerar una teoría rostowiana pura; es decir, que al copiar los patrones de industrialización de los países desarrollados se alcanzarían niveles de bienestar económico y social similares. De alguna manera se consiguió imitar los patrones de acumulación; sin embargo, los de consumo, dada la pequeñez de nuestros mercados internos, nunca se han podido asemejar. Hoy existe consenso no sólo en que el modelo se adoptó linealmente y a ultranza, sino en que se subestimaron los efectos desfavorables, sobre todo en la concentración del ingreso, la heterogeneidad estructural y los desequilibrios intersectoriales, regionales y de balanza de pagos. Se abrigaba la esperanza de que el proceso de sustitución de importaciones quedara totalmente concluido a fines del decenio de los sesenta, época en que América Latina lograría mayor independencia financiera, un gran acercamiento a la autosuficiencia productiva en todos los sectores y suficiente capacidad para producir manufacturas e

3. En este trabajo no cabe señalar una a una las ramas de la producción industrial en las que el índice de sustitución de importaciones se estancó o retrocedió durante los setenta. Una de las más relevantes es la de metálicas básicas. Al respecto se puede medir la participación de la oferta nacional en la demanda, rama por rama, recurriendo a las cifras de *Producto Interno Bruto y Gasto, 1970-1979* del Banco de México. También se puede partir de los cálculos ya elaborados por el Departamento de Economía Mexicana del CIDE, que aparecen en el número 2 de *Economía Mexicana*.

* Investigador del Programa de Energéticos de El Colegio de México. El autor agradece las valiosas observaciones de Carlos Abalo, Marcela Serrato, Carlos de Llano y Oscar Guzmán.

1. Un trabajo clásico en este tema es el de María Concepción Tavares, "El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, núm. 1, Naciones Unidas, 1974.

2. En este punto resulta conveniente la lectura del trabajo de Miguel S. Wionczek: "El crecimiento latinoamericano y las estrategias de comercio internacional en la posguerra", en *Lecturas*, núm. 16, Fondo de Cultura Económica. En este ensayo el autor recuerda, para no ser deterministas: i) que la sustitución de importaciones en América Latina tiene sus raíces desde fines del siglo XIX; ii) que el gran impulso a la industrialización de la región se dio durante la primera guerra mundial, la gran depresión y la segunda guerra mundial; iii) que a partir de 1945 el crecimiento de la demanda mundial se hace comparativamente más lento, y iv) que la sustitución de importaciones no corresponde a un patrón cronológico en todos los países de la región.

incluso otro tipo de bienes con mayor valor agregado, capaces de competir en los mercados internacionales.⁴

Al paso de los años se pudo comprobar que la dependencia respecto de los países industrializados sólo cambió de forma. En el período de crecimiento hacia afuera se requerían sus mercados para colocar la producción; en el de crecimiento hacia adentro se requería, sobre todo, de sus inversiones directas, su ciencia y tecnología y su capital financiero.

En aras de las bondades de la sustitución de importaciones, México y América Latina se abrieron al capital transnacional y permitieron la entrada virtualmente incondicional de empresas extranjeras que se encargarían de producir internamente los bienes que antes se importaban. Al cabo de algunos años, los países de la región se dieron cuenta no sólo de que habían hipotecado a estas empresas una parte importante de sus economías, sino de que los desequilibrios económicos y financieros con el exterior en mucho se explicaban por ellas. El saldo de la inversión extranjera directa pronto se volvió deficitario.⁵ El capital financiero internacional, anidado en la región bajo condiciones extremas de seguridad, mostró una volatilidad asombrosa cuando por razones políticas dicha seguridad parecía debilitarse. Esta es una constante que aún se mantiene.

En cuanto a la tecnología importada, se descuidó su selección y adecuación a las necesidades de la región, sobre todo en lo que atañe a la de absorción de fuerza de trabajo. Hasta fechas recientes, el problema del desempleo no recibía mayor atención. En México, el sector agropecuario era fuerte hasta el decenio de los sesenta y la expulsión de mano de obra del campo a la ciudad permitía en cierta medida estimular el proceso de industrialización. Se aceptó en muchos casos la fórmula de "llave en mano", es decir el trasplante total de la tecnología importada. En este caso se importaban incluso los productos más simples requeridos para instalar las plantas en cuestión. En otros casos dichos productos se elaboraban internamente, pero con técnicas extranjeras. México tuvo que esperar hasta los años setenta para revisar a fondo su legislación sobre inversión extranjera. Es cierto que ningún país de América Latina contaba con una política de ciencia y tecnología capaz de prever las necesidades futuras de personal técnico calificado, que lograra desarrollar procesos productivos adecuados a las necesidades de sus economías. El milagro japonés, basado fundamentalmente en la copia o adaptación de tecnologías extranjeras, aún estaba en proceso de gestación y, por tanto, no se podía tomar como un paradigma.

Los desequilibrios de la producción y la necesidad de importar bienes y servicios para dar continuidad al modelo

4. La tesis de que América Latina concluiría el proceso de sustitución de importaciones, en todas sus fases, a más tardar a fines de los años sesenta, se manejó por muchos años dentro de la CEPAL. Véase Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

5. Es bien sabido que en los primeros años de colocación de inversiones extranjeras directas en México su saldo fue positivo, pero que pronto se tornó negativo. En 1970, la relación de pagos de dicha inversión (compra de bienes y servicios y contratación de empréstitos) fue de 2.24, debido a que los pagos fueron de 882.1 millones de dólares y los ingresos de 364.1 millones. En 1977 el coeficiente llegó a 3.69 (1 772.6 millones de dólares de pagos contra 318.2 millones de ingresos), según cifras del Banco de México.

de desarrollo provocaron saldos negativos permanentes en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Para financiarlos hubo que recurrir al endeudamiento externo. Esto acentuó aún más la dependencia. Al paso de los años, los egresos por concepto del servicio de la deuda se hicieron tan grandes que llegaron a situarse casi al mismo nivel de los ingresos por financiamiento. La contratación de empréstitos para destinarlos al pago del servicio de la deuda se volvió una práctica común, que se conocería como "círculo vicioso del endeudamiento".

EL EJE TRADICIONAL DEL DESARROLLO

En México, el sector que desde los años sesenta se convirtió en el eje más dinámico y en principal indicador de la concentración del ingreso fue el productor de bienes de consumo duradero (automóviles, línea blanca, aparatos electrodomésticos, etc.). Esto se explica tanto por su velocidad de respuesta a los cambios en la capacidad de gasto de la economía, como por los destinatarios de su producción: personas con ingresos medios altos. Las principales características del sector productor de bienes de consumo duradero son:

a] Realización de la producción con base en la demanda de los estratos que concentran la más elevada porción del ingreso.

b] Campañas de comercialización intensivas y amplias, que elevan el costo de este tipo de bienes y propician el aumento del precio de venta, lo que conduce a un margen de beneficios particularmente alto, concentrado en un número muy reducido de empresas, con capital generalmente transnacional.

c] Facilidades de crédito a los compradores, para alentar las ventas.

d] Modificación permanente de los bienes producidos, con vistas a competir, más que mediante una guerra de precios, por diferenciación de los productos.

e] Bajo cociente de consumidores por tipo de producto, lo que propicia, por una parte, un alto costo por tipo de bien —o por modelo—, y por otra, un número muy grande de modelos respecto al tamaño del mercado.

f] Barreras a la entrada al mercado de nuevas empresas, determinadas sobre todo por el monto del capital de arranque; la innovación tecnológica; el acceso a las materias primas y a los factores productivos adecuados, y la disponibilidad de financiamiento, tanto nacional como extranjero.

La dinámica del sector productor de bienes de consumo duradero en el decenio de los setenta, comparada con la de otros sectores, permite apreciar en qué medida había llegado a ser el eje del modelo de desarrollo económico de México (véase el cuadro 1).

Excepto en 1976 y 1977, cuando la producción de bienes de consumo duradero crece a tasas menores que el PIB, en los demás años aumenta más rápido que éste, que los bienes no duraderos, las manufacturas en su conjunto y el propio sector industrial. La tasa media de crecimiento de la industria productora de bienes de consumo duradero en el período 1972-1980 llega a 10.2% mientras que la del PIB es 5.8%, la del sector industrial 7.1% y la de manufacturas 6.4 por ciento.

CUADRO 1

Variación porcentual anual de la producción industrial y del PIB, 1972-1980

Concepto	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	TMC*
PIB	7.3	7.6	5.9	4.2	1.7	3.2	7.0	8.0	7.4	5.8
Industria	9.3	8.9	7.2	4.7	2.7	3.5	10.0	10.3	7.8	7.1
Manufacturas	8.3	8.7	6.7	4.0	2.8	3.4	8.8	9.2	5.6	6.4
Bienes de consumo	8.1	8.3	4.3	4.3	2.4	4.2	7.0	9.3	4.8	5.8
No duradero	7.8	7.2	2.5	3.9	2.8	5.5	5.0	7.4	3.1	5.0
Duradero	10.7	15.3	14.5	6.6	0.6	3.4	18.4	18.8	12.7	10.2

* TMC: Tasa media de crecimiento.

Fuente: Banco de México.

Un ejemplo significativo de la dinámica de la industria productora de bienes de consumo duradero es su rama más fuerte, la automotriz, que después de registrar tasas negativas en el período 1975-1977, que promediaron 8.9%, alcanzó en 1978, 1979 y 1980 incrementos de 29.3, 16.8 y 6.4 por ciento, respectivamente (mientras tanto, el PIB crecía 7.0, 8.0 y 7.4 por ciento, respectivamente). Esto demuestra la alta elasticidad de esta rama a las variaciones del PIB, ya sea a la baja o al alza, y de paso indica los sectores que más se benefician de la reactivación económica que México ha logrado en los últimos años.

Empero, la dinámica del sector productor de bienes de consumo duradero no se corresponde con la velocidad de distribución del bienestar en la sociedad. Los beneficios de la producción de estos bienes se han concentrado en un estrato muy reducido de la población, de manera que el excedente que ha extraído del aparato económico sólo marginalmente ha recirculado hacia los estratos más desprotegidos. Ya hay muchos trabajos en los que se analizan los problemas de empleo, distribución del ingreso, concentración de la actividad económica, heterogeneidad estructural, desequilibrios intersectoriales, etc., por lo que en éste no se examinarán.⁶

EL NUEVO EJE DEL DESARROLLO

Es evidente la vulnerabilidad natural del eje tradicional del modelo de desarrollo ante las disminuciones de la demanda efectiva. Dicho modelo requiere de permanentes estímulos exógenos y eso sangra la economía. El gobierno mexicano está consciente de ello. Así lo demuestran los ajustes fiscales de 1979 y 1980 y el cierre temporal de la posibilidad de ingresar al GATT. Se han hecho intentos por dar un carácter de autosuficiencia al aparato productivo y a los mecanismos de generación de ingresos. Se busca aumentar el ahorro interno y reformular el modelo tradicional de sustitución de importaciones. Permanentemente se hacen ajustes a la política económica. El cambio más importante registrado en los últimos años ha sido la endogenización, por parte del Estado, de la variable central del modelo de acumulación. Esto es trascendental y marca una pauta claramente definida del

desarrollo económico de México en los próximos años. Al tomar en sus manos la "palanca" del modelo de desarrollo, el Estado ha despojado parcialmente al sector privado de este privilegio. Ahora ya no es la industria de bienes de consumo duradero la más dinámica, o al menos la que mejor proyecta las tendencias de crecimiento del producto. Durante los últimos años, esta primacía la ha tenido que compartir con la parte de la industria petrolera dedicada a exportar hidrocarburos. Con esto, el Estado tiene posibilidades reales de concretar un modelo de desarrollo económico autónomo. Es importante recordar cómo se concretó este proceso.

Las contradicciones de la economía acumuladas a lo largo del período de crecimiento hacia adentro plantearon, en 1976, la necesidad de hacer modificaciones significativas en las relaciones comerciales y financieras de México con el exterior. El endeudamiento externo del sector público, por razones de negociación con el FMI, perdió importancia como factor de equilibrio del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Era necesario reforzar la capacidad de la economía para generar divisas. Resulta conveniente repasar las principales cifras sobre el déficit en cuenta corriente y el endeudamiento que determinan el desequilibrio externo de México en los últimos años:

a) El déficit acumulado en cuenta corriente de la balanza de pagos de 1951 a 1979 (sólo en 1955 se registró superávit) fue superior a 25 000 millones de dólares, de los cuales más de 80% se generó durante los años setenta.

b) La participación del déficit en el PIB pasó de 1.7% como promedio anual en los años sesenta a 3.0% en los setenta.

c) La deuda externa acumulada del sector público pasó de representar 12.7% del PIB en 1970 a 25.5% en 1979 (en 1977 se alcanzó el nivel sin precedente de 30.9%).

d) El coeficiente de solvencia con el exterior (servicio total de la deuda dividido entre exportaciones de bienes y servicios) se incrementó de 0.26 en 1970 a 0.62 en 1979. De seguir esta tendencia, en seis años más, a lo sumo, el total de ingresos por exportación tendría que destinarse al servicio de la deuda externa.

e) A partir de 1976, sobre todo debido a las altas erogaciones por intereses de la deuda externa, la balanza de servicios dejó de ser superavitaria, por lo que se empezó a

6. Al respecto se recomienda el de Arturo Huerta *El modelo de desarrollo económico reciente en México*, tesis, Universidad de Nuevo León, 1974.

incrementar el saldo deficitario de la cuenta corriente en su conjunto (tanto balanza de servicios como balanza comercial).⁷

Ante estas contradicciones, el Estado mexicano recurrió a un nuevo eje de desarrollo que permitiera una eficiente generación de divisas. El razonamiento para colocar la exportación de hidrocarburos en este sitio —tal como lo indica el discurso gubernamental— se basó en algunas consideraciones que se exponen a continuación, sin que ello signifique que necesariamente se compartan:

a] El gran crecimiento de las reservas de hidrocarburos desde los primeros meses del gobierno de López Portillo.

b] El hecho de que Pemex es la empresa con mayor número de personal ocupado en México y que su crecimiento es capaz de generar empleos, tanto en la propia industria petrolera como en otras ramas de la economía.

c] La realidad innegable de que los hidrocarburos no cuentan con sustitutos cercanos a corto plazo, capaces de disminuir su consumo en los mercados internacionales (demanda inelástica), por lo que no existían barreras para colocarse como empresa proveedora en el mercado mundial. Las únicas barreras que podría tener Pemex (tecnología y financiamiento) estaban superadas gracias a su larga experiencia como empresa independiente y a la facilidad para contratar préstamos, al disponer de recursos reales para pagarlos.

d] La seguridad que ofrecía saber que los hidrocarburos son recursos manejados por técnicos y personal mexicano (Pemex fue la primera empresa petrolera nacionalizada del Tercer Mundo). Gracias a ello parecía factible planear racionalmente su uso y explotación, de acuerdo con los objetivos globales del desarrollo nacional, y se podía evitar que, como en el caso de los bienes de consumo duradero, esta industria orientara su expansión en función de los intereses de empresas o inversionistas extranjeros.⁸

e] La posibilidad de que se mantuviera baja por largo tiempo la elasticidad-precio de la demanda de los hidrocarburos, permitiendo con ello un margen de utilidad relativamente más alto en su comercialización internacional que el de otros productos que integraban la canasta de exportaciones de México.

f] La viabilidad a corto plazo del petróleo para contribuir a resolver problemas ancestrales de la economía mexicana y reducir las presiones sociales que éstos generaban.⁹

Además de estos factores, hubo consenso en que los objetivos básicos del desarrollo económico de México debían ser el aumento del nivel de ingreso y de los márgenes de ocupación de la fuerza de trabajo. Estos dos objetivos son teóricamente complementarios: el incremento del ingreso nacional implica aumentos en el nivel de empleo. Para

7. Calculado con base en cifras de los informes anuales del Banco de México y de *Producto Interno Bruto y Gasto, 1970-1979*.

8. Hay más argumentos sobre las desventajas de perder el control de la economía en Donald B. Keasing, "El financiamiento externo y los requerimientos de plena modernización en México", en *Foro Internacional*, núm. 61, El Colegio de México, julio-septiembre de 1975, p. 4.

9. La velocidad con que se desarrolló el área petrolera del Golfo de Campeche muestra hasta donde existía esta viabilidad a corto plazo.

lograrlo, la estrategia consistió en afectar el gasto nacional a través de alguno o algunos de sus componentes: consumo personal, inversión privada, gasto gubernamental y comercio exterior.

En un principio, el petróleo brindó la posibilidad de atacar los problemas de la economía en dos frentes, el externo y el de gasto gubernamental. Las grandes erogaciones estatales necesarias para reforzar la capacidad productiva de Pemex tenían la virtud de saldarse de manera ampliada, con un rezago en el tiempo relativamente corto, con exportaciones de hidrocarburos. Posteriormente, el poder multiplicador del gasto gubernamental y la seguridad de contar con recursos reales muy cuantiosos de un alto valor internacional, así como algunas medidas importantes de política económica entre las que destaca la congelación de los precios de los energéticos, permitieron reactivar los dos componentes restantes, consumo personal e inversión privada. El aumento en pleno de los componentes del gasto bruto total trajo consigo lo que es actualmente la economía mexicana.

UNA ECONOMÍA CON TENDENCIAS A LA PETROLIZACIÓN

El costo más doloroso —aunque no necesariamente el más preocupante— de la expansión petrolera de México ha sido la inflación. Ante tasas de crecimiento del producto de 7% en 1978, 8% en 1979 y 7.4% en 1980, la inflación fue de 17, 22 y 30 por ciento, respectivamente. Esto quiere decir que, en promedio, por cada punto de crecimiento del PIB la inflación aumentó 3 puntos. En el decenio de los sesenta esta relación fue menor a la unidad, e incluso en los primeros seis años de la década de los setenta, cuando México registró la fase más fuerte de la recesión económica, fue de aproximadamente 2. La demanda total de la economía creció en los últimos años, de acuerdo con cifras preliminares, 1.5 veces más que el producto. Es obvio que los ingresos petroleros no son los únicos responsables de la inflación. Otro tanto se debe a los precios de los bienes y factores importados; a la aplicación del impuesto al valor agregado, a partir de 1980; a la inelasticidad en la oferta de diversas ramas y sectores de la economía (cuellos de botella); al aumento exorbitante de la tasa de interés; a la flexibilidad que tienen los comerciantes para fijar los precios de bienes y servicios, e incluso a la psicología del consumidor.

El problema de los cuellos de botella ha sido particularmente serio. Desde 1978, el Banco Mundial sugirió que México abriera su economía para superarlos. Con excepción de los bienes y servicios que no es factible adquirir en el extranjero, como algunos propios de los sectores energético, de transporte y de la construcción, todo lo demás se puede importar, decía el Banco Mundial, asegurando que de no satisfacer las presiones de la demanda, la inflación sería mayor. Además, ¿qué otra cosa podía hacer México con las divisas sino importar recursos reales del exterior?¹⁰ En cierta medida México ha seguido la receta. Aunque el

10. Véase Banco Mundial, *Special Study of the Mexican Economy: Major Policy Issues and Prospects, 1977-1982*, México, diciembre de 1978. Este liberalismo del comercio exterior de México llevó a las importaciones de bienes de consumo a aumentar 80% en 1979 y 142% en 1980, por supuesto muy por arriba de las del resto de productos importados. Véase Banco de México, *Informe Anual 1980* (preliminar), p. 85.

Gobierno rechazó el ingreso al GATT, es bien sabido que en 1980 disminuyó los aranceles y en muchos casos eliminó los permisos previos de importación "en todas las actividades en que la oferta interna reconocía insuficiencias".¹¹ Hoy en día circulan por los mercados de México no sólo bienes de capital e intermedios, sino también bienes de consumo no duradero, de lujo y suntuarios. Uno de los sectores con más problemas de insuficiencia es el agropecuario, que realizó en los últimos años las importaciones más cuantiosas de su historia y que en 1980, por primera vez, tuvo saldos negativos en su comercio con el exterior. De acuerdo con cifras preliminares las importaciones agropecuarias superaron en dicho año los 8.5 millones de toneladas y representaron 16% del valor de las importaciones totales.¹²

Después de la reactivación del sector industrial en 1978 y 1979, con tasas de crecimiento de 10 y 9.5 por ciento, respectivamente, esta tasa se redujo a 7.8% en 1980. El impacto más significativo se observó en la producción de manufacturas (su crecimiento fue de 5.6%), lo que se reflejó en una participación menor de estos bienes en las exportaciones totales de mercancías y en que el crecimiento nominal

bienes de producción (en 1980 llegaron a 87%, como se ve en el cuadro 2), demuestra la existencia de estrangulamientos en el sector industrial, y de paso el estancamiento y en algunos casos el retroceso del proceso de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital durante los años setenta y principios de los ochenta. Esto, que por razones de la alta tasa de crecimiento del producto se puede justificar en el corto plazo, será un obstáculo por vencer en los años futuros.

Sin embargo, las importaciones no son la única salida de divisas a que se ha recurrido. Otra es la exportación de capitales. Desde 1978, México planeaba comprar un banco privado europeo. Poco tiempo después ingresó, por intermedio de Pemex, como accionista mayoritario de la empresa refinadora Petronor de Bilbao, España, y participa actualmente en programas de ayuda financiera a países con escasos recursos petroleros en el área de Centroamérica y el Caribe. Además, es bien sabido que ha multiplicado sus reservas monetarias internacionales,¹³ amén de haber aumentado su participación en el capital social de diversos organismos financieros internacionales, entre ellos el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo.

CUADRO 2

Estructura de las importaciones de México, 1970-1980 (Millones de dólares)

	1970	1972	1974	1976	1977	1978	1979	1980
<i>Total</i>	2 460	2 718	6 057	6 030	5 890	7 714	11 985	18 572
Bienes de consumo	528	608	676	311	417	447	1 002	2 426
Bienes de producción	1 932	2 110	4 733	5 216	4 624	7 267	10 983	16 146
Materias primas y auxiliares	798	918	3 007	2 706	2 537	5 286	7 406	11 028
Bienes de inversión	1 134	1 192	1 726	2 510	2 087	1 981	3 577	5 118
No clasificados	-	-	647	503	849	-	-	-

Nota: Los totales pueden no sumar debido al redondeo.

Fuente: Banco de México, S.A., *Informe anual*, varios años.

de las exportaciones no petroleras fuera de sólo 1.3% con respecto a 1979, lo que significa una disminución en términos reales. La economía mexicana trabaja al límite de su capacidad. Frente a estas presiones, se ha hecho evidente que la infraestructura portuaria no es suficiente; que las redes ferroviarias son insuficientes y obsoletas (hasta principios de 1981 continuaban parados en la frontera norte del país más de 3 000 furgones cargados), y que existen serias presiones hacia adelante y hacia atrás en las industrias siderúrgica, cementera, petrolera, petroquímica y de bienes de capital, por lo que ha sido necesario hacer compras importantes al exterior para no frenar el ritmo de crecimiento de la economía ni sacrificar la plataforma de producción petrolera de 2.7 millones de barriles diarios de petróleo crudo, que se espera alcanzar en 1981. El hecho de que estas compras se concentren desde 1970 en más de 80% en el renglón de

Además de intensificar sus importaciones de recursos reales, aumentar su inversión directa e indirecta en el extranjero, y recurrir a las demás prácticas señaladas, con el ritmo actual de las exportaciones petroleras México tendrá que recurrir probablemente a otras medidas para usar las divisas de este origen. A corto plazo, las más viables son el pago anticipado de una parte importante de la deuda externa del sector público y la intensificación de los programas de coinversión con otros países para reforzar la planta productiva nacional.¹⁴ Si se observa la participación del endeuda-

13. Las reservas monetarias internacionales de México, incluyendo oro y plata, eran de 1 411 millones de dólares a fines de 1976; a fines de 1979 llegaron a 3 088 millones de dólares. De esta manera, pasaron de 0.6 a 0.8 por ciento del total mundial en igual período. Banco de México, *Boletín de Indicadores Económicos Internacionales*, julio-septiembre de 1980.

14. Claro que no se debe excluir la posibilidad del dispendio de los recursos petroleros. Esto se da fundamentalmente a través del consumo suntuario, aunque también puede haber inversión conspicua (carreteras innecesarias, edificios no prioritarios, etc.). Además, tampoco se debe soslayar que, como otros países exportadores de hidrocarburos, México pueda recurrir a lo que se ha llamado en algunos círculos el "cinturón de seguridad de los recursos petroleros",

11. David Ibarra Muñoz, *Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, 1981*, p. VII.

12. Para un seguimiento del comercio exterior del sector agrícola durante los últimos años, véase: "La balanza comercial de productos agrícolas", en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 7, México, julio de 1980, p. 689.

CUADRO 3

Estructura de las exportaciones de México, 1970-1980¹
(Millones de dólares)

	1970	1972	1974	1975	1976 ^p	1977 ^p	1978 ^p	1979 ^p	1980 ^p
<i>Total</i>	1 281.3	1 665.2	2 850.0	2 861.0	3 315.8	4 418.4	5 832.2	8 555.5	15 307.6
Agricultura, ganadería, silvicultura, apicultura y pesca	621.2	786.3	802.5	814.8	1 185.8	1 439.0	1 600.2	1 943.8	1 544.2
Industrias extractivas	216.2	201.9	465.0	737.8	834.8	1 288.4	2 093.9	4 008.9	10 381.4
Petróleo y sus derivados	38.4	21.4	123.2	460.0	557.0	1 029.4	1 805.0	3 789.3	9 429.6
Metales y metaloides	177.9	280.5	341.8	277.7	277.9	259.0	288.9	219.6	951.8
Industrias manufactureras	443.9	677.0	1 434.3	1 186.9	1 190.8	1 611.0	2 008.9	2 446.7	3 378.8
Otros no clasificados	—	—	148.7	121.5	104.4	79.8	120.3	156.3	3.2

1. Se excluyen las operaciones de empresas maquiladoras. Incluye revaluación.

p. Preliminar.

Nota: Los totales pueden no sumar debido al redondeo.

Fuentes: Banco de México, S. A., *Indicadores Económicos*, varios números; Coordinación General del Sistema Nacional de Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, e IMCE.

miento externo del sector público en el PIB en los últimos años, será fácil comprobar que México ha logrado una gran autosuficiencia financiera.¹⁵ El coeficiente ahorro interno/PIB aumentó de 19% en 1976 a 23% en 1980.¹⁶ Cuando dicho coeficiente llegue a 27%, que se considera el nivel óptimo, México podría dejar de recurrir al endeudamiento externo y tendría la opción de saldar por anticipado parte de los compromisos actuales de deuda externa.¹⁷

Hay muchas posibilidades para intensificar los programas de co inversión entre México y otros países con el objeto de reforzar la planta productiva nacional. Las altas tasas de crecimiento y la insuficiencia tecnológica nacional así lo indican. Lo importante es saber definir las condiciones. Uno de los ejemplos más recientes de ello es la firma, el 18 de febrero de 1981, de un convenio de cooperación conjunta entre México y Francia, que da facultades a este país, entre otras cosas, para transferir tecnología, brindar capacidad técnica y aumentar las inversiones conjuntas. Otras necesidades perentorias que se materializarán a corto plazo en proyectos de co inversión con diferentes países son la electrificación de la red ferroviaria; la construcción de la segunda

etapa de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas; la comunicación por ferrocarril entre los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, a través del Istmo de Tehuantepec (Proyecto Alfa-Omega); la construcción de los cuatro puertos industriales que señala el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (Tampico, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-Las Truchas y Salina Cruz); la ampliación de la capacidad de almacenamiento de petróleo crudo en el Golfo de México, la ampliación del puerto petrolero de Pajaritos, Veracruz; la construcción de plantas productoras de tubería de gran diámetro; la construcción del puerto petrolero de Dos Bocas, Tabasco; la instalación de nuevas redes del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) en el Distrito Federal; el reforzamiento de la industria alimentaria, etcétera.

Para sostener esta dinámica del aparato industrial y al mismo tiempo mantener tasas de crecimiento del producto de 8.0% durante el decenio de los ochenta, como se plantea en el Programa de Energía no parece haber otra opción que continuar aumentando las exportaciones de hidrocarburos.¹⁸ Esto reforzará la tendencia a la monoexportación que actualmente vive el país y que se dio más que nunca en 1980, cuando las exportaciones de petróleo y derivados llegaron a representar dos terceras partes de las exportaciones totales de mercancías. Sólo el petróleo crudo representó 61% de dicho total, como se muestra en el cuadro 3.

Existe una discusión conceptual respecto a qué se entiende por monoexportación. Generalmente se acepta que un país es monoexportador cuando más de 50% de sus ventas externas depende de un solo producto. De acuerdo con la

que consiste en la inversión bancaria en el extranjero. Esto sería un caso extremo, puesto que las alzas de precios del crudo han mostrado que es preferible mantener los recursos petroleros bajo tierra, que venderlos para depositar las divisas en bancos extranjeros. También puede haber bajas temporales en la exportación de petróleo o en los precios internacionales del crudo, que sin embargo no anularán la tendencia a largo plazo.

15. Sin embargo, hay que reconocer que el problema del endeudamiento externo aún es muy serio, debido a que México es el país en vía de desarrollo con mayor deuda externa del mundo, después de Brasil, y que el coeficiente de solvencia (pago del servicio de la deuda/exportaciones totales de mercancías y servicios) sigue siendo muy alto: 0.36 en 1976 y 0.62 en 1979. Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

16. David Ibarra Muñoz, *op. cit.*, p. 3.

17. El modelo que considera que 27% es el nivel óptimo del coeficiente ahorro interno/PIB se encuentra en René Villarreal, "El petróleo como instrumento de desarrollo y de negociación internacional: México en los ochentas", *El Trimestre Económico*, núm. 189, México, enero-marzo de 1981.

18. En el Programa de Energía se establece que el producto puede crecer 8.0% anual durante los años ochenta sin exportar más de 1.5 millones de barriles diarios de petróleo crudo y 300 millones de pies cúbicos de gas natural. Sin embargo, por otra parte se señala que, por razones técnicas, la producción máxima de petróleo y gas no podrá exceder en ningún período de 8 a 10 millones de barriles diarios de petróleo crudo equivalente. Si por alguna circunstancia se llegara a este nivel de producción, habría más excedentes para exportar que los previstos.

clasificación del Banco Mundial, un país es petrolero cuando al menos tres cuartas partes de sus exportaciones de mercancías están constituidas por petróleo. En función de esto, México ya es un país monoexportador o está a punto de serlo. La economía tendrá serias dificultades para revertir, al menos parcialmente, esta tendencia. Se necesitaría mantener en un millón de barriles diarios las exportaciones de petróleo crudo y aumentar las de los productos restantes a una tasa anual superior a 10% para que en 1985, o un poco después, disminuyera a 50% el coeficiente de las exportaciones petroleras en las exportaciones totales de mercancías. Evidentemente, esto parece difícil, puesto que el Programa de Energía establece exportaciones de petróleo más ambiciosas. Además, sería antieconómico dejar ociosa la capacidad que se está instalando en la actualidad para aumentar la producción. El problema ya no es exportar 1.5 millones de barriles diarios de petróleo crudo, sino si se rebasará esta cifra.¹⁹ En esto pueden influir muchos factores, además de las necesidades internas de divisas. Destaca sobre todo la urgencia de dar un mayor dinamismo a los sectores no petroleros, lo que implica negociar con los países que disponen de recursos tecnológicos, financieros y humanos más avanzados. Estos países, casi sin excepción, son importadores de hidrocarburos. Resulta difícil pensar en productos elaborados por México diferentes al petróleo que les puedan ser de tanta utilidad como este energético.

En México se habla con insistencia de la nueva capacidad negociadora del Estado gracias al petróleo. Sin embargo, a fines de 1980, cuando los excedentes exportables difícilmente llegaban al millón de barriles diarios,²⁰ ya estaban comprometidos los 1.5 millones de barriles de exportación (véase el cuadro 4). Antes que partir del principio de que a mayores ventas de petróleo hay mayor poder de negociación, es conveniente recordar que aun sin petróleo México es un país importante para las potencias industriales, por el tamaño de su población y su situación geográfica. Es preciso reelaborar la política de negociación con el exterior, debido a que de continuarla habría que aumentar aún más los compromisos de venta de hidrocarburos. Además, incluso aceptando que el petróleo proporciona un mayor poder de negociación, esto no va asociado con una mayor independencia económica; por el contrario, dado que los problemas centrales de las divisas petroleras son la capacidad administrativa y la base tecnológica, la dependencia del exterior, lejos de disminuir, se acentúa.

Muchos observadores han señalado que la tendencia a la monoexportación (o la monoexportación misma) no constituye un problema serio, puesto que es reversible; que el problema sería la monoproducción. Este análisis generalmente lo hacen en función de la experiencia de los países que integran la OPEP. En éstos, el proceso de industrialización ha sido más lento. Sin embargo, para México las cosas

pueden empeorar si no se toman las medidas pertinentes. A ello obedece la preocupación de diferentes sectores por diversificar las exportaciones de manufacturas; por aplicar técnicas más intensivas en el uso de la mano de obra; por liberar más gradualmente el comercio exterior;²¹ por reforzar el sector agropecuario; por estimular la producción de bienes de capital; por elaborar una auténtica política de ciencia y tecnología;²² por hacer una selección efectiva de la inversión extranjera directa y, en general, por replantear la política de sustitución de importaciones.

CUADRO 4

Programa de exportaciones mexicanas de petróleo crudo para 1981

	Barriles diarios	Participación %
Estados Unidos	733 000	48.8
España	220 000	14.6
Japón	100 000	6.7
Francia	100 000	6.7
Suecia	70 000	4.7
Canadá	50 000	3.3
Israel	45 000	3.0
Brasil	40 000	2.7
India	30 000	2.0
Jamaica	13 000	0.9
Panamá	12 000	0.8
Filipinas	10 000	0.6
Guatemala	7 500	0.5
Costa Rica	7 500	0.5
Nicaragua	7 500	0.5
El Salvador	7 000	0.5
Honduras	6 000	0.4
Haití	3 500	0.2
Yugoslavia	3 000	0.2
Otros	35 000	2.3
<i>Total</i>	<i>1 500 000</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Petroleos Mexicanos.

A pesar de la diversidad de problemas que México afronta, la insuficiente capacidad de absorción de la mano de obra sigue siendo el problema más serio de la economía. Para crear empleos (el desempleo abierto es de 8% y el disfrazado

21. Aun siendo gradual, la política de apertura del comercio exterior es muy debatible. Varios sectores sugieren mantener los permisos previos de importación y rechazan la eficacia de los aranceles. Consideran que el estancamiento de algunas ramas y sectores de la economía en la sustitución de importaciones durante los años setenta es resultado del menor proteccionismo. Véase Sepatin, *Industria manufacturera: efectos de la nueva política de comercio exterior*, mimeo, México, 1980.

22. La falta de planeación científica y tecnológica hasta hace pocos años y la necesidad de contar con cuadros técnicos y teóricos y mano de obra calificada han llevado a las autoridades educativas y laborales de México a reconocer que, para sostener el ritmo actual de crecimiento económico, será necesario, en el corto plazo, importar cerebros y técnicos y que se tendrán que redoblar esfuerzos para adiestrar la mano de obra, con objeto de que crezca al ritmo de las necesidades del país. Esto, aunado a los problemas planteados a principios del trabajo sobre la necesidad de desarrollar internamente o adaptar las tecnologías importadas a las necesidades de México, hace que en el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982 se sugiera elevar el gasto nacional en este rubro, respecto al PIB, de 0.61% en 1978 a 1% en 1982.

19. Si con las exportaciones promedio de 828 000 barriles diarios de petróleo en 1980 México tuvo serios problemas de absorción de divisas y de inflación, vale preguntarse que sucederá si se alcanza la meta de exportar 1.5 millones de barriles diarios en 1981, es decir, 81% más que ese año. Esta tasa es muy superior al crecimiento de 54.5% promedio anual que se registró de 1975 a 1980.

20. En todos los meses de 1980 las exportaciones de petróleo crudo estuvieron por abajo de un millón de barriles diarios, excepto en septiembre y octubre cuando llegaron exactamente a esa cifra. SHCP, Dirección General de Aduanas.

de 47.5% de la PEA) es necesario, entre otras medidas, mantener ritmos elevados de crecimiento del producto. Se considera que el objetivo del pleno empleo se podría alcanzar a fines del presente siglo si se mantiene la tasa actual de absorción de la fuerza de trabajo de 4.2% promedio anual, establecida como meta en el Programa Nacional de Empleo 1980-1982.²³ Una de las medidas complementarias más importantes es el reforzamiento del sector agropecuario, con lo cual se espera lograr el triple objetivo de aumentar el producto, lograr la autosuficiencia alimentaria y retener con ocupación productiva a los campesinos en su lugar de origen. Los dos instrumentos básicos son el Sistema Alimentario Mexicano, que busca garantizar la autosuficiencia de productos básicos con la intervención del Estado en los procesos de comercialización y crédito compartido, además de la rehabilitación de distritos de riego y otras medidas, y la Ley de Fomento Agropecuario, que pretende aumentar la productividad campesina y ampliar la frontera agrícola, mediante la asociación de diferentes agentes de la producción de dicho sector.²⁴ En ambos instrumentos es muy importante la tecnificación del campo y el suministro de semillas mejoradas y fertilizantes. Por ello, una parte significativa de los ingresos petroleros se canaliza hacia este fin. De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981, el sector agropecuario absorberá en este año 25% del total de recursos del petróleo, esto es, 66 600 millones de pesos, como se aprecia en el cuadro 5.

CUADRO 5

*Monto y destino de los recursos petroleros, 1980 y 1981
(Miles de millones de pesos y porcentajes)*

	1980		1981	
Recursos del petróleo	211.6	100.0	417.8	100.0
Ahorro de Pemex	55.3	26.1	151.3	36.2
Impuestos de exportación ¹	156.3	73.9	266.5	63.8
Asignación	211.6	100.0	417.8	100.0
Inversión Pemex ²	55.3	26.1	151.3	36.2
Gasto de otros sectores	156.3	73.9	266.5	63.8
Agropecuario	38.2	18.1	66.6	15.9
Comunicaciones y transportes	31.2	14.7	53.3	12.8
Bienestar social	37.5	17.7	64.0	15.3
Industrial, excepto Pemex	23.9	11.3	42.6	10.2
Estados y municipios	25.5	12.1	40.0	9.6

1. Adicionalmente Pemex paga por concepto de impuestos internos 29 700 y 41 200 millones en 1980 y 1981, respectivamente.

2. Representan 44.5% y 97.2% del total del Programa de Inversiones de Pemex para 1980 y 1981, respectivamente.

Fuente: *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1981*.

La multiplicidad de desequilibrios y necesidades de la economía hacen difícil renunciar al objetivo de mantener

23. México es un país eminentemente de jóvenes. De cada cuatro personas, sólo una trabaja y sostiene a las tres restantes. En función de este problema, las fuentes de empleo que se creen en el futuro deberán ser intensivas en el uso del factor trabajo.

24. Las implicaciones sociales de la Ley de Fomento Agropecuario no serán analizadas aquí, sin que con ello se quiera soslayar su importancia.

tasas elevadas de crecimiento del producto. Hasta fechas recientes, la política seguida era táctica: consistía en la aplicación intermitente de la activación y el freno. Se forzaba el aumento de la actividad de la economía mediante políticas de gasto público que la hacían crecer a tasas superiores a las naturales. Cuando los déficit financieros y en cuenta corriente ya no se podían financiar con endeudamiento interno y externo, se la frenaba deliberadamente. Las experiencias más recientes son la de 1971 y, en parte, las de 1976 y 1977. En la actualidad, los ingresos petroleros están postergando la aplicación de este recurso. Sin embargo, los problemas que se han presentado podrían conducir a su uso, no por falta de recursos, sino por exceso de ellos; es decir, por problemas de inflación y de cuellos de botella. Hasta ahora, el gobierno mexicano ha rechazado rotundamente esta posibilidad. La exposición de motivos del *Presupuesto de Egresos de la Federación de 1981* aclara que no se frenará la economía para disminuir la inflación y ya no aventura una cifra tope de crecimiento durante el año, como lo hizo hasta el presupuesto de 1980, sino que sólo se plantea el objetivo de reducirla con relación a la del último año.²⁵

En 1980 el promedio de exportaciones de petróleo crudo fue de 828 000 barriles diarios. Si en 1981 el promedio llegara a 1.225 millones de barriles diarios, al final del año se tendrían divisas por más de 16 000 millones de dólares, a los precios actuales (no se incluye el gas natural). Al finalizar el sexenio, y suponiendo exportaciones de 1.5 millones de barriles diarios en 1982, a un precio promedio de 40 dólares por barril, los ingresos totales de divisas del período 1980-1982 habrán sido de aproximadamente 50 000 millones de dólares. Con exportaciones de 1.1 millones de barriles diarios y precios más conservadores, en el Plan Global de Desarrollo (1980) se estimaba que estos ingresos serían, en el período señalado, 40 000 millones de dólares; por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial los había estimado un año antes en 23 000 millones de dólares. Lo anterior quiere decir que el Estado tendrá una capacidad de gasto superior a la prevista en 1979 y 1980, lo que seguramente exacerbará las presiones inflacionarias. Este es el precio más alto que se tendrá que pagar por alcanzar altos niveles de crecimiento económico.

Según las consideraciones anteriores, la política económica y la planeación todavía parecen inconsistentes y contradictorias. Por una parte se busca aumentar el empleo de la fuerza de trabajo y consolidar la capacidad productiva del país. Por otra, desde principios del sexenio se planteó que uno de los objetivos básicos de la política económica a mediano plazo sería el abatimiento de la inflación. Hoy vemos que la manera como se ha conducido la política económica ha hecho que estos objetivos sean contradictorios. En los plazos corto y mediano ya no parece muy factible forzar al aparato productivo para mantener elevado el ritmo de crecimiento del producto;²⁶ más bien, continuarán aumen-

25. *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1981, op. cit.*, pp. XXIII, XXXI y XXXII. Empero, la posibilidad de que los ingresos petroleros sean menores a los programados puede inducir a bajar el gasto y con ello la tasa de crecimiento del PIB. Véase la nota 14, *supra*.

26. Una metáfora de un diario de Estados Unidos dice, al respecto, que el gobierno está tratando de activar su economía petrolera a tasas anuales de crecimiento de 8.0%, pero el vehículo se construyó para

tando indiscriminadamente las importaciones, sin que ello logre contener la inflación. Esto es grave porque el costo social puede ser mayor que los beneficios del crecimiento económico. La inflación atenta contra las políticas de redistribución del ingreso, ya que propicia la concentración del capital. Además, afecta la rentabilidad en sectores con precios fijos, o sujetos a la competencia internacional, y esto aumenta las importaciones y reduce la competitividad en el exterior de muchos productos mexicanos. Por otra parte, cuando los problemas se agravan la inflación crea interrogantes en la política cambiaria y esto se convierte en pretexto para la retracción de la inversión de muchos sectores. Si esto sucede, se afecta el ritmo de crecimiento del producto.

En la magnitud y con las características que se conocen, la inflación es una experiencia relativamente novedosa para el México de la posguerra, como también lo fue el estancamiento con inflación de mediados del decenio de los setenta. En los años ochenta, las presiones inflacionarias serán posiblemente mayores que en las dos décadas anteriores, como lo muestra la evolución del producto y de los precios de las economías industrializadas en los últimos años. Empero, que haya inflación en el mundo no implica necesariamente que México padezca de alzas de precios mayores. Hay que reconocer que la parte más importante de la inflación en México se explica por fenómenos internos.²⁷

El problema central de la política económica actual es mantener ritmos elevados de crecimiento del producto sin afectar el nivel de precios. Si se atiende al segundo problema, se podría pensar en la posibilidad de aplicar una política monetaria menos expansiva, pero que redujera el costo del crédito; una política de control de precios más rígida; un reforzamiento de la producción de bienes de consumo básico, y una disminución del ritmo de crecimiento del producto. Esto último implicaría no alcanzar las metas de política económica y social establecidas en los planes y programas de desarrollo, lo que tiene también, como la inflación y los cuellos de botella, un costo político e histórico considerable. De lo anterior se sigue que la planeación está restringiendo el radio de maniobra de la política gubernamental. Si éste es el caso, resulta perentorio replantear los objetivos y metas.

Aunque se mantenga en los próximos años a la política de empleo como la política central (algo lógico y fundamental, en un país en desarrollo), sería necesario reforzar la lucha antinflacionaria y adecuar los instrumentos de política económica y social para evitar contradicciones entre ellos mis-

trabajar a un ritmo más lento. México no debería buscar una expansión de su economía superior a 6.5%; Alan Robinson, "Inflation Could Dash Mexican Oil Hopes", *The Journal of Commerce*, 16 de enero de 1981.

27. En México, los precios al consumidor han crecido en los últimos años mucho más rápidamente que los de los países con los que guarda más estrechas relaciones comerciales. Con base 100 en 1975 para todo el mundo, en julio de 1980 el índice de precios de México llegó a 265.6, el de Estados Unidos a 152.9, el de Alemania Federal a 122.6, el de Japón a 138.1, el de España a 230, el de Francia a 165.2 y el de Venezuela a 171.4. Véase Banco de México, *Boletín de Indicadores Económicos Internacionales*, op. cit. Lo mismo se puede decir de la tasa de interés que México paga a sus acreedores internacionales. Son bien conocidas las condiciones preferenciales de interés y de plazo en que ha contratado los últimos créditos.

mos y entre ellos y los objetivos. Combatir la inflación implica reforzar el papel rector del Estado en la economía; primero, interviniendo más directamente en la fijación de precios, y segundo, controlando más las variables monetarias, sobre todo la tasa de interés. En gran medida, la reprogramación de objetivos e instrumentos está en función de lo que suceda en el sector petrolero. El ritmo actual de crecimiento del producto es resultado sobre todo del ritmo de crecimiento de la producción y de las exportaciones de hidrocarburos. Dadas las tendencias a la petrolización de la economía y el ritmo creciente de la inflación, no parece aventurada la opción de disminuir el ritmo de crecimiento de las exportaciones de hidrocarburos. Hacerlo significa replantear el papel que el sector petrolero desempeña actualmente en la economía y redefinir sus implicaciones futuras.

LA PLANEACION A MEDIANO Y LARGO PLAZO

Hasta este momento, quizá en parte porque el petróleo apareció de manera poco menos que sorpresiva, el único esquema de desarrollo que se conoce, o que de alguna manera se puede inferir, es el de coyuntura (1981-1982). Ante el empantanamiento del modelo de sustitución de importaciones, las perspectivas de desarrollo de la economía mexicana no aparecen en un horizonte del todo claro. El ámbito del modelo de sustitución de exportaciones, que muchos autores han planteado como una opción para suceder a aquél, tiene un radio de acción limitado.²⁸ Así, se sugiere exportar productos en los que podrían perder interés las economías industrializadas, debido al dinamismo de sus sectores de punta. Sin embargo, hoy en día esto no se ha logrado ni siquiera con los productos agropecuarios, como lo demuestran los grandes excedentes de granos que exporta Estados Unidos.

La necesidad de reestructurar la política de exportaciones de México ha llevado a muchos expertos a proponer soluciones imposibles o regresivas. En el primer caso se encuentran los que sugieren el aliento paralelo de las exportaciones de todos los productos industriales, ya que la matriz de relaciones interindustriales está articulada de tal manera que es factible aumentar la producción de una rama y estimular al mismo tiempo la de las otras. Aunque teóricamente esto puede parecer lógico, la práctica demuestra que, si bien México cuenta con importantes excedentes en las industrias petrolera y minera, su producción de acero, cemento y bienes de capital es insuficiente. Aumentar paralelamente la capacidad exportadora de estas ramas implicaría frenar la producción actual de las industrias extractivas y esperar, sin suficientes divisas disponibles, el reforzamiento de las otras industrias; ello, necesariamente, requeriría de mucho más tiempo que los años que restan de este siglo, con los costos sociales inherentes.

Las soluciones regresivas son de quienes ven en Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Taiwan, e incluso Brasil, ejemplos dignos de que México los siga. Dichos autores

28. Para una visión introductoria al modelo de sustitución de exportaciones y su posible aplicación al caso de México, véase René Villarreal, "Del proyecto de crecimiento y sustitución de importaciones al de desarrollo y sustitución de exportaciones", en *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 3, México, marzo de 1975.

admiran la capacidad exportadora de estos países; sin embargo, olvidan que ésta se sustenta en un sector industrial totalmente desnacionalizado (en los cuatro primeros casos, fundamentalmente se trata de maquila) y en sacrificios particularmente severos de la clase trabajadora. Adoptar un modelo de esta naturaleza sería tanto como retornar a lo que se pretende combatir.

Sin desnacionalizar su economía; sin tener que esperar la oportunidad de exportar manufacturas de escaso grado de elaboración; con tasas de ganancia comparativamente bajas, y sin la necesidad de esperar el reforzamiento de los sectores menos dinámicos de la economía para emprender la exportación equilibrada de todo tipo de bienes, México tiene en la industria petrolera una posibilidad muy amplia para consolidar la exportación de productos con un considerable valor agregado y una alta tasa de ganancia. Al dar por sentado que el modelo de corto plazo, exportador sobre todo de petróleo crudo y gas natural, ya está operando, lo importante es ver qué se puede hacer en los plazos mediano y largo. La opción más viable en el futuro cercano parecen los productos refinados del petróleo. En el largo plazo lo serían los productos de la industria petroquímica primaria y secundaria. Ninguno de estos productos ha sido desechado de las economías industrializadas por su incoasteabilidad; por el contrario, todos ellos pertenecen y participan en los sectores con mayor dinamismo, como lo demuestra que las principales empresas del mundo sean petroleras, y por añadidura petroquímicas y energéticas.

La viabilidad del modelo de sustitución de exportaciones de hidrocarburos primarios por productos refinados y petroquímicos depende, fundamentalmente, de factores políticos y tecnológicos, puesto que la disponibilidad de divisas permite considerar superado el factor económico. Del poder relativo de negociación que da al Estado mexicano la capacidad exportadora de petróleo crudo y gas natural depende la solución de aquellos factores. El planteamiento debe ser muy claro: en tanto México no refuerce su industria de derivados del petróleo y alcance el nivel de los países industrializados, continuará vendiéndoles hidrocarburos primarios. A cambio de esto, buscará que ellos se comprometan a contribuir con tecnología y conocimientos al desarrollo de la industria de refinados, pero sobre todo de la petroquímica, primaria y secundaria. Las negociaciones no sólo tienen que ser de gobierno a gobierno; hay empresas petroleras, como Gulf, Shell, Exxon y British Petroleum que, por su experiencia en todos los procesos del ciclo petrolero y por su necesidad de hidrocarburos —ya sea para venta o para procesamiento— también pueden participar. En la actualidad, México tiene relación directa o indirecta con algunas de ellas. La existencia de una legislación sobre inversión extranjera, las experiencias sobre transferencia de tecnología y la necesidad de mejorar los patrones tradicionales de desarrollo económico, impedirán caer en los errores del pasado, atribuibles a la negociación precipitada y a la constante de los objetivos de industrialización a ultranza.

Un plan de esta naturaleza tiene, al menos, tres implicaciones obvias: *i)* los hidrocarburos, materia prima de las industrias petroquímica y de refinados, son recursos no renovables; *ii)* la industria petroquímica secundaria está en manos de la iniciativa privada, y la administración actual ha

manifestado que el Estado a lo sumo llegaría a participar en ella como socio minoritario,²⁹ y *iii)* hay sectores que desconfián de la posibilidad de encontrar mercados para los derivados del petróleo. Conviene hacer consideraciones particulares respecto a cada uno de estos puntos.

En lo que se refiere al agotamiento de la materia prima, hay estadísticas muy ilustrativas. A principios de 1981, las reservas probadas de hidrocarburos eran de 60 000 millones de barriles, tres cuartas partes de petróleo crudo y una cuarta parte de gas natural.³⁰ A los ritmos actuales de explotación, la relación reservas-producción es de aproximadamente 59 años para el petróleo crudo y 56 años para el gas natural. Si se mantuvieran constantes las exportaciones de ambos productos en los niveles de principios de 1981 (aproximadamente 1.1 millones de barriles diarios de petróleo crudo y 300 millones de pies cúbicos de gas natural) y se lograra disminuir a corto plazo la elasticidad-ingreso de la demanda interna de hidrocarburos de 1.7 en el período 1975-1979 a entre 1.0 y 1.3 en 1980-1990, como lo plantea el Programa de Energía, la vida de las reservas probadas se prolongaría por lo menos hasta el primer lustro del siglo XXI. Para entonces, aun sin haber incorporado nuevas reservas probadas a las actuales, México podría haber construido el puente energético que va de los hidrocarburos a las otras fuentes de energía.

La prolongación de la vida de los hidrocarburos hasta los años señalados implica algunos cambios en la política petrolera actual. En primer lugar, como ya se anotó, se deberán congelar las exportaciones de petróleo crudo y gas natural en sus niveles actuales, así como tratar de sustituirlas paulatinamente por exportaciones de productos refinados.³¹ En segundo lugar, habrá que disminuir la alta tasa de crecimiento de la demanda interna de ambos productos, lo que implicaría modificar radicalmente los precios actuales; recuérdese que el gas natural es el insumo más importante de la industria petroquímica,³² y que los productos de ésta se utilizarían para reforzar la estructura productiva interna y el sector no petrolero de las exportaciones. Para lograr lo anterior, además de reforzar el papel rector del Estado, habría que cambiar los patrones de consumo de este energé-

29. Jorge Díaz Serrano, *Informe del Director General de Pemex*, México, marzo de 1978, p. 15.

30. José López Portillo, *Cuarto Informe de Gobierno, 1980 y Sepafin, Programa de Energía, 1980*.

31. El *Programa de Energía* evidencia la posibilidad de contar con excedentes considerables de productos refinados en el corto plazo, debido a que los programas actuales de Pemex establecen que hasta 1984 habrá suficiente producción de los mismos y a que prevé que se dará prioridad a la producción de gasolinas y kerosinas, que son los refinados de mayor precio en el exterior.

32. El gas natural representa 65% de los insumos de la industria petroquímica primaria. El resto corresponde a los hidrocarburos líquidos. El precio del gas natural para consumo interno es aproximadamente diez veces menor al del precio del gas natural para exportación, y esta proporción tiende a darse también en el caso de los hidrocarburos líquidos, debido primero, a que los precios internacionales crecen mucho más de prisa que los internos, y segundo, a que Estados Unidos, país que define una parte importante de la política energética mundial, ha decretado la liberación definitiva de los precios del petróleo desde principios de 1981 y no a finales, como se plantea en el segundo plan energético de Carter. Una de las razones más importantes de que en 1979 haya sido de 23% el aumento en el consumo mexicano de gas natural y de 15% el de productos refinados, es precisamente la de los precios.

CUADRO 6

Balanza petrolera, 1970-1980
(Millones de pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Exportaciones											
Petróleo crudo	—	—	—	—	773	5 490	6 795	22 707	40 048	87 659	217 335
Productos petrolíferos	370	339	268	388	775	317	199	524	212	1 555	8 838
Productos petroquímicos	47	48	35	59	119	54	9	76	1 536	2 476	2 771
Gas natural	87	46	19	4	1	—	—	124	—	—	10 300
Total	504	433	322	451	1 668	5 861	7 003	23 431	41 796	91 690	239 244
Importaciones											
Crudos	—	24	401	1 129	994	—	—	—	—	—	—
Productos petrolíferos	414	860	780	2 177	3 399	2 820	1 757	1 189	3 282	4 799	5 591
Productos petroquímicos	139	163	235	300	932	712	1 659	3 599	3 722	7 627	12 025
Total	553	1 047	1 416	3 606	5 325	3 532	3 415	4 788	7 004	12 426	17 616
Saldo	—49	—614	—1 094	—3155	—3 657	2 329	3 588	18 643	34 792	79 264	221 628

Fuentes: Secretaría de Programación y Presupuesto, *La industria petrolera en México, 1979*, y Petróleos Mexicanos, *Memoria de labores, 1979 y 1980*.

tico y otorgarle el valor que realmente tiene. Esto es muy importante, ya que tradicionalmente se ha visto al gas como un subproducto. En 1977 Pemex disponía, entre consumo y pérdidas, de 39% de la producción total de este energético, en tanto que en el petróleo crudo su participación era de 16%.³³ Aunque se sabe que a principios de 1981 el desperdicio de gas natural bajó a menos de 7%, lo que debe haber disminuido el autoconsumo y las pérdidas de Pemex, hay muchos elementos que hacen evidente la poca importancia que se le otorga a este producto, en comparación con otros energéticos, sobre todo el petróleo crudo. En el saldo de la balanza petrolera de México, los únicos productos superavitarios son los hidrocarburos primarios y los productos petrolíferos, en tanto que en petroquímicos aún hay déficit (véase el cuadro 6). Esta contradicción tendrá que revertirse a corto plazo, para que en el futuro se pueda disponer de excedentes.³⁴

Cuando México inició en 1978 la construcción del gasoducto Cactus-Reynosa, para exportar a Estados Unidos 2 000 millones de pies cúbicos diarios de gas natural (aproximadamente 60% del consumo actual del país) se hizo evidente la existencia de grandes excedentes de este energético. Al ponerse en operación los pozos del Golfo de Campeche, no obstante que tienen una baja relación gas-aceite, la producción aumentó (a principios de 1981, en dicha área se desperdiciaban 550 millones de pies cúbicos diarios).³⁵ Ante la negociación desgastadora y virtualmente fallida de la venta de gas natural a Estados Unidos, el Gobierno de México aseguró en 1979 que Pemex y la

Comisión Federal de Electricidad (CFE) modificarían sus patrones de consumo de energía y dispondrían de un sistema dual que les permitiera iniciar la sustitución de combustibles líquidos por gas natural. Se dijo entonces que tan sólo la CFE absorbería 1 100 millones de pies cúbicos diarios de gas, es decir, 55% del gas que habría de conducirse a través del ducto Cactus-Reynosa. También se esperaba que, con precios subsidiados, los industriales siguieran el ejemplo. Al fracasar las negociaciones con Estados Unidos, el ducto quedó inconcluso, pues no se instalaron las válvulas de compresión, por lo que su capacidad de transporte bajó a menos de 50%. Además, el gas que finalmente aceptó comprar Estados Unidos a México, 15% del programado originalmente, se produce en Tamaulipas, por lo que, para justificar de alguna manera el ducto, se acordó vender gas a los industriales del norte del país, a precios subsidiados.

En el Programa de Energía se reconoce que en determinado momento la producción de gas natural puede ser superior a la suma del consumo interno y las exportaciones. Lo mejor sería utilizar ese gas, e incluso parte del que actualmente se vende a precios de subsidio, para reforzar la industria petroquímica primaria. La alta producción de combustibles pesados en la Sonda de Campeche, y posteriormente en Chicontepec, permitirán disponer de suficiente combustible, cuyo precio es muy castigado en el exterior. De esta manera, los concebidos excedentes actuales de gas natural dejarían de ser el "caballo de Troya" de los precios bajos, además de que la industria petrolera nacional se podría extender horizontalmente y pasar, por intermedio de la petroquímica primaria, a producir bienes de mayor valor agregado.

Por supuesto que en la petroquímica secundaria surge una segunda controversia al esquema que aquí se propone, pues muchos observadores cuestionan la posibilidad de maniobra del Estado en este sector, debido a la actitud pasiva que ha manifestado. Ya es tiempo de que ocurran cambios. Si la concertación de acuerdos y la política de alianzas no dan resultados concretos, el Estado debe intervenir directamente. Para ello dispone de algunos de los insumos más importantes.

33. Jaime Corredor, "Oil in Mexico", Oxford Energy Seminar, 1980, cuadro 48.

34. Para lograr esto se tienen que hacer modificaciones importantes a la política petrolera, pues sus objetivos se han centrado en la producción de hidrocarburos, como lo demuestra el hecho de que mientras la producción de petróleo crudo más que se cuadruplicó de 1976 a 1980, la de refinados aumentó en 56% y la petroquímicos primarios en 83%. Véanse al respecto las cifras presentadas por el Director General de Pemex en su *Informe de Labores* del 18 de marzo de 1981.

35. Jorge Díaz Serrano, Director General de Pemex, *Informe Anual*, 1980.

Entre las actividades de la petroquímica secundaria que podrían quedar comprendidas en el interés estatal se cuentan varias con alta tasa de ganancia y con gran importancia para el bienestar social; entre ellas, alimentos sintéticos, productos farmacéuticos y ropa de fibras sintéticas. Además, se podrán incluir otros como plásticos, perfumes, cosméticos, jabones, detergentes, resinas industriales, productos de polietileno, etcétera.³⁶

Con respecto al temor sobre la falta de mercados para los productos derivados del petróleo, algunos argumentos de peso que se deben considerar, para desvanecerlo, son los siguientes: en lo que se refiere a los productos refinados, diariamente se comercializan, además de las operaciones por contrato, importantes volúmenes de petrolíferos en los mercados *spot* del mundo (a precios generalmente superiores a los oficiales), como el de Rotterdam, el de Italia, el del Golfo Pérsico.³⁷ Los países de la OPEP, no obstante la constante crítica de que no incorporan valor agregado a su petróleo, exportan 38% de los productos refinados que se comercializan en el mundo.³⁸ Por lo que toca a la industria petroquímica, ¿se puede dudar de la existencia de mercados en el mundo, conociendo que por ejemplo México, que cuenta con la materia prima suficiente, es importador neto de estos productos?

Poner en marcha un esquema sustitutivo de exportaciones como el que aquí se plantea puede significar la decisión de política petrolera más importante de este decenio. El punto de partida lógico debe ser la revisión en la asignación de recursos. Es bien conocida la elevada proporción del gasto público que absorbe Pemex, no sólo para su operación, sino también para su expansión. Lo más importante es que una parte significativa de dicho gasto se destina a programas de exploración y explotación.³⁹ Esta asignación de recursos puede debilitar el desarrollo que requieren las actividades de refinación, y sobre todo de petroquímica. Si en estos momentos no se toman las medidas correctivas pertinentes será muy difícil que en 1982, con un complejo petrolero industrial orientado a la exportación de hidrocarburos básicos, se logre revertir el esquema. En primer lugar, por el alto costo de oportunidad que representaría la capacidad instalada ociosa; en segundo, porque la maduración de la inversión en la industria petroquímica es de varios años (pueden ser de cinco a diez, dependiendo de la disponibilidad de recursos financieros, tecnológicos y humanos), lo que hace pensar que 1982 sería un año tardío para tomar la decisión de reorientar la política petrolera.⁴⁰ Corregir en este momento el rumbo

es fundamental, aunque ello implique no alcanzar algunas metas contenidas en los planes y programas de desarrollo. Para ello, quizá se tendrán que postergar algunos proyectos de inversión que hasta hoy se han considerado prioritarios. Esto requiere reforzar las industrias siderúrgica (para producir tubería de diferente grosor), portuaria, del transporte y otras, pero sobre todo requiere voluntad política; es decir, el cumplimiento de los objetivos globales de la industria petrolera nacional, planteados por el Director General de Pemex en 1977, en los siguientes términos: "Hoy sería suicida que pudiendo exportar crudos no lo hiciéramos y nos esperaríamos a producir petroquímicos, que nunca podríamos elaborar porque como no podemos exportar petróleo, no podemos importar equipos. . . Pero exportaremos crudo para dejar de exportar crudo y exportar productos más elaborados".⁴¹

CONCLUSIONES

Reducir la alta participación de los hidrocarburos primarios en las exportaciones totales de mercancías y sustituirlos paulatinamente por exportaciones de productos derivados del petróleo, con mayor valor agregado, debe considerarse como un imperativo fundamental de política petrolera en los próximos años. Al mismo tiempo, el Estado mexicano debe romper el atavismo de mantenerse alejado de la industria petroquímica secundaria. Los resultados de esta política serán más lentos que los de exportar hidrocarburos, pero de mayor duración y con más posibilidades para reformular radicalmente el modelo tradicional de sustitución de importaciones. Las principales ventajas que se derivarán de esta política son:

a] Se incrementarán las exportaciones no petroleras, debido al reforzamiento y mayor competitividad de las industrias de refinados y petroquímicas primaria y secundaria. Esto reducirá el carácter monoexportador que actualmente tiene la economía mexicana.

b] Será posible aplazar ciertos problemas actuales de cuellos de botella.

c] Se podrá asegurar un desarrollo económico sostenido y menos dependiente, por lo menos hasta principios del siglo XXI.

d] Se erradicará la posibilidad de violentar el dispendio de los hidrocarburos, dado el temor latente de que sean sustituidos por otras fuentes de energía, lo que les haría perder su valor como energéticos primarios.

e] Como empresa, Pemex desarrollará su capacidad de expansión horizontal, algo a lo que en su momento han llegado las empresas petroleras más dinámicas del mundo.

f] El Estado reforzará internamente su papel rector en la economía, al ampliar su radio de maniobra en nuevas ramas productivas, y, externamente, podrá materializar el mayor poder negociador que le brinda la riqueza petrolera. □

36. Para comprender la gran irradiación de los hidrocarburos en la economía véanse las relaciones de intercambio de la industria petrolera por rama de actividad en Pemex y SPP, *La industria petrolera en México*, 1980, cuadro 11.89.

37. Para conocer la importancia de la comercialización de refinados en estos mercados se recomienda el estudio de las tablas correspondientes en la publicación *Petroleum Intelligence Weekly*.

38. Cifras correspondientes a 1978, OPEC, *Annual Report*, Viena, 1978.

39. En el presupuesto de egresos de Pemex de 1980, mientras que los programas de exploración y explotación suman 170 429.8 millones de pesos, los de refinación y producción petroquímica llegan apenas a 41 704.7 millones de pesos; véase *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1980*, Secretaría de Programación y Presupuesto.

40. Aunque posiblemente para finales de 1981 la industria petroquímica primaria arroje, de acuerdo con el Director General de Pemex (*Informe de Labores*, marzo de 1981), saldos positivos, el verdadero desarrollo exportador de la petroquímica primaria y secundaria habrá de tomar más tiempo.

41. *Tiempo*, México, 21 de marzo de 1977.