

El significado económico del petróleo en México

JAIME CORREDOR ESNAOLA*

INTRODUCCION

Ante todo es preciso señalar que el petróleo no es un elemento nuevo en el escenario económico, político y social del país. A comienzos del presente siglo, cuando se descubrieron y se explotaron comercialmente los primeros yacimientos, pasando por los primeros años del decenio de los veinte, en que México figuró como el segundo productor más importante en el mundo, después de Estados Unidos (la producción llegó a alcanzar en 1921 un promedio de 530 000 barriles diarios de crudo), atravesando, a raíz de la expropiación de las compañías extranjeras en 1938, por un período crítico que convulsionó a todo el país, pero que forjó las bases para la consolidación de una industria cien por ciento nacional, y arribando en años recientes a los grandes descubrimientos del sureste, junto con la revalorización internacional de los precios, el petróleo ha desempeñado siempre un papel de primerísima importancia en el comportamiento de la economía mexicana.

En esta ocasión nos interesa, sin embargo, destacar el período reciente, en el que vuelve a cobrar importancia fundamental para el país, a partir de los grandes descubrimientos del sureste, que surgieron precisamente en el momento en el que se revaloraron de manera espectacular los precios internacionales de los hidrocarburos. Los siguientes datos permiten tener una idea de la magnitud de este fenómeno:

- Las reservas probadas de hidrocarburos —que incluyen crudo, líquidos y gas natural— pasaron de 5 432 millones de barriles en 1973 a 72 000 millones en 1981.

- La producción de petróleo crudo y gas natural se elevó de un promedio de 900 000 barriles diarios de petróleo

equivalente en 1973 a uno aproximado de 3.3 millones diarios en 1981.

- Las exportaciones de petróleo crudo crecieron de un promedio de 16 000 barriles diarios en 1974 a 1.25 millones de barriles diarios en 1981. Esto, sumado a los incrementos en el precio internacional del crudo, ha hecho que los ingresos por la exportación de petróleo alcancen en 1981 aproximadamente 15 000 millones de dólares, en comparación con 70 millones que se obtuvieron en 1974.

- La producción de refinados ha pasado de 565 000 b/d promedio en 1973 a 1.2 millones en 1980.

- La producción de petroquímicos básicos pasó de 2.6 millones de toneladas métricas en 1973 a 7.2 millones en 1980.

- La inversión fija bruta del sector petrolero creció durante el período 1974-1980 a una tasa promedio anual de 20.9% en términos reales.

Los datos anteriores revelan el crecimiento espectacular de las principales variables del sector petrolero durante los últimos ocho años y, desde luego, señalan la mayor importancia que el petróleo adquirió en el desenvolvimiento económico del país. Conviene precisar, sin embargo, cuánto y de qué manera puede contribuir al desarrollo deseado para el país y en qué formas puede inhibirlo o deformarlo. Creemos que la falta de precisión explícita sobre estas cuestiones puede provocar la adopción de políticas erróneas o generar falsas expectativas en la población. Nos preocupa, por ejemplo, que por no ser suficientemente explícitos y analíticos el país pierda oportunidades de beneficiarse plenamente de las ventajas que puede ofrecer el petróleo, o que se desperdicien esfuerzos en tratar de extraer ventajas de donde no existen o en donde los costos sobrepasen a los beneficios.

Es con tal tipo de preocupación que intentamos, en el presente escrito, desarrollar algunas consideraciones sobre el significado económico del petróleo en México, centrandolo en el análisis, exclusivamente, en tres aspectos principales:

- 1) El petróleo como elemento disponible para el consumo interno.
- 2) El petróleo como industria dinámica e importante dentro de la economía del país.

* De la Oficina de Asesores de la Presidencia. Las opiniones expresadas por el autor son de carácter estrictamente personal y de ninguna manera comprometen a la institución en la que presta sus servicios. Este trabajo fue preparado para el Seminario sobre Políticas para el Desarrollo Latinoamericano realizado en México de septiembre de 1980 a julio de 1981, organizado por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (Cecade) de la SPP, y aparecerá próximamente en un libro que prepara el Fondo de Cultura Económica con los documentos de ese seminario. Una parte principal de este trabajo integra otro artículo del autor, "El significado económico del petróleo mexicano en las perspectivas de las relaciones México-Estados Unidos", publicado en el libro de Carlos Tello y Clark W. Reynolds (comps.) *Las relaciones México-Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

3) El petróleo como fuente generadora de excedentes financieros.

Del análisis se desprende que el petróleo puede desempeñar un papel muy significativo en el desarrollo económico de México, no sólo por ser un elemento generador de divisas —que es el atributo que más tiende a destacarse en otros estudios— sino también, y quizá de manera más importante, por los otros tipos de razones que aquí tratamos de resaltar. Aun así, su potencial como instrumento de desarrollo —lo cual ha dado en exagerarse demasiado— no está exento de limitantes, por la naturaleza misma de la riqueza que genera y los efectos que ésta produce. Esto también tratamos de acotarlo.

EL PETROLEO, ELEMENTO DISPONIBLE PARA EL CONSUMO INTERNO

La abundante riqueza petrolera con que cuenta México significa, antes que nada, la posibilidad de disponer internamente de un recurso de fundamental importancia económica y estratégica para el desarrollo. Esto resulta aún más relevante al considerar tanto las condiciones de escasez y encarecimiento de los hidrocarburos que prevalecen en el mundo como el elevado consumo interno que de estos recursos impone el tamaño de la economía mexicana y su estructura energética.¹ Lo que interesa identificar, entonces, es de qué manera el aprovechamiento interno de esta abundante riqueza petrolera le puede reportar al país beneficios para su desarrollo y qué tipo de retos impone al manejo de la política económica.

Puede señalarse, en primer término, que gracias a su autosuficiencia en hidrocarburos México no está obligado a distraer montos considerables de divisas para cubrir, mediante la importación, sus requerimientos de consumo. Ello significa, en comparación con otros países, la posibilidad de crecer con menores restricciones de balanza de pagos y atender mejor las prioridades del desarrollo nacional. Para ejemplificar, si México tuviera que cubrir la totalidad de su consumo interno con petróleo crudo y gas natural importados, en 1980 esto hubiera representado un gasto en divisas superior a 20 000 millones de dólares, lo que equivale a más de 1.4 veces el valor de sus exportaciones totales no petroleras en el mismo año.

Lo anterior también significa, y esto es importante señalarlo, la posibilidad de seguir una estrategia de desarrollo orientada a cubrir y desarrollar las potencialidades de su mercado interno, en lugar de otra que requiera de una estructura productiva orientada a la exportación de bienes y servicios a fin de generar las divisas suficientes para importar hidrocarburos. En otras palabras, gracias a su autosuficiencia en hidrocarburos —en adición a su potencialidad como exportador de dichos recursos— México no tiene tantas presiones de balanza de pagos que le obliguen a orientar su

1. En 1980 se consumió internamente un promedio de 1.2 millones de barriles diarios de petróleo crudo y 2 800 millones de pies cúbicos de gas natural. El consumo interno total de energía primaria ha crecido a una tasa promedio anual de casi 9% en los últimos cinco años, y la elasticidad-producto de la demanda registró, en ese mismo período, un promedio de 1.7. Con esto, México figura como uno de los países con mayor intensidad de consumo de energía por unidad de producto interno (pese a que no tiene climas extremos). Por otro lado, 90% de las necesidades totales de energía primaria en México se satisface con petróleo crudo y gas natural, 5% con hidroelectricidad, 4% con carbón y menos de 0.5% con geotermia.

CUADRO 1

México: producción, comercio y consumo aparente de petróleo crudo¹
(Miles de barriles por día)

Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Consumo aparente
1970	486.6	—	—	486.6
1971	485.8	1.9	—	487.4
1972	505.5	31.4	—	536.9
1973	524.7	64.7	—	589.3
1974	652.9	17.0	15.9	654.0
1975	806.3	—	94.2	712.1
1976	894.3	—	94.3	800.0
1977	1 085.5	—	201.9	883.6
1978	1 329.6	—	364.9	964.7
1979	1 618.1	—	532.9	1 085.2
1980	1 936.1	—	827.7	1 108.4

1. Incluye crudo, condensados y líquidos del gas.

estructura productiva hacia las actividades exportadoras más allá de lo que, por otras razones, sea compatible con sus condiciones y sus estrategias de desarrollo. Insistir mucho en este punto, sin embargo, implica el peligro de que el país continúe descuidando sus exportaciones no petroleras, y es aquí donde se presenta un importante reto de política económica.

En segundo término, disponer de una abundante riqueza petrolera para consumo interno significa la posibilidad de ajustar la economía del país, en forma *gradual*, a los mayores niveles de costo de la “nueva era energética”, y aprovechar así la ventaja comparativa que ello puede representar en relación a los países que no tienen petróleo. En efecto, debido a la intensidad y a la rapidez con que se han presentado las nuevas condiciones de escasez y encarecimiento de los energéticos, los países deficitarios de petróleo han tenido que implantar medidas drásticas y costosas de conservación, reestructurando apresuradamente sus sistemas de transporte y modificando —o incluso eliminando— los procesos productivos muy intensivos en insumos energéticos. Todo esto ha traído, para los países en cuestión, fuertes repercusiones en términos de menor crecimiento económico, inflación y distracción de recursos escasos que, de otra manera, podrían haberse invertido en proyectos y actividades más redituables para su desarrollo.

Si bien para los países más avanzados estas repercusiones pueden tener un carácter transitorio y, eventualmente, convertirse en factor de impulso del avance tecnológico y del desenvolvimiento hacia las futuras etapas post-industriales, para los países en desarrollo, en contraste, pueden ser un elemento que reduzca sus potencialidades de crecimiento, al obligarlos a transitar abruptamente hacia los nuevos esquemas de modernización sin antes haber terminado de madurar —o ni siquiera haber iniciado en algunos casos— las etapas industriales, forzándolos a caer en situaciones de dependencia externa aún más extremas.

Es claro, por consiguiente, que los países que cuentan con abundantes recursos petroleros no están interesados en incurrir

CUADRO 2

México: producción, comercio y consumo aparente de gas natural (Millones de pies cúbicos por día)

Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Consumo aparente
1970	1 822.5	48.8	106.3	1 764.9
1971	1 762.7	53.2	55.9	1 760.0
1972	1 803.8	43.2	27.0	1 820.2
1973	1 854.0	42.2	5.5	1 890.7
1974	2 040.0	34.2	1.1	2 073.2
1975	2 154.5	15.9	—	2 170.4
1976	2 108.7	17.2	—	2 125.9
1977	2 046.2	9.6	6.6	2 049.2
1978	2 561.4	9.9	—	2 571.3
1979	2 916.6	—	—	2 916.6
1980	3 548.0	—	294.4	3 253.6

en los mismos costos de transición que los países deficitarios. Concretamente, México se ha decidido ya por la vía de un ajuste gradual de los precios internos de los energéticos. Por una parte, ello permite ir reduciendo los desperdicios y dispendios de energía. Por otra, evita impactos bruscos y costosos en la economía, al tiempo que se aprovecha como instrumento de desarrollo industrial. Sobre el particular, el Programa de Energía recientemente presentado por el Ejecutivo estipula que los precios internos de los hidrocarburos habrán de ajustarse gradualmente durante los próximos diez años, hasta alcanzar 80% del nivel promedio de los precios internacionales, y señala que "debe continuar la política de fomento a la industria basada en el suministro de energéticos a precios menores a los internacionales. Este es un instrumento que un país en desarrollo con abundancia de hidrocarburos puede utilizar legítimamente en la competencia internacional. Cabe recordar que el crecimiento industrial de las economías hoy desarrolladas se alimentó de una oferta abundante de energéticos a bajos precios, en ocasiones a costa de sus productores."²

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial se ha establecido, con base en una definición previa de regiones y actividades prioritarias, una estructura de precios diferenciados para los hidrocarburos, según la localización geográfica de las empresas y su rama de actividad. Lo anterior persigue el objetivo de utilizar los recursos energéticos del país como instrumento para la promoción selectiva de determinadas actividades productivas, el fomento a las exportaciones y la desconcentración geográfica de la industria.³

Desde nuestro punto de vista, mantener precios menores a los internacionales para algunos energéticos no significa, en manera alguna, la aplicación de un subsidio. Los precios

2. Sepafin, *Programa de Energía* (Resumen y conclusiones), noviembre de 1980, p. 30.

3. Si bien éste es un instrumento de promoción eficaz, cuyos primeros resultados ya están a la vista, debe mencionarse que su empleo es delicado, ya que en algunos casos pudiera implicar deformaciones en la asignación de los recursos del país.

internacionales reflejan una situación de escasez intertemporal a escala mundial que no es, desde luego, la misma en el caso de México. Lo que hace en realidad el país es aprovechar una ventaja comparativa por dotación de factores, fundamentada en la magnitud de su potencial petrolero, en los costos muy bajos de extracción y en el hecho de que, por contar con una economía reactivamente grande y diversificada, México tiene sectores estratégicos que son grandes consumidores de energía y pueden aprovechar dicha ventaja en la competencia internacional.

CUADRO 3

México: producción, comercio y consumo aparente de productos refinados¹ (Millones de barriles por año)²

Año	Producción	Importaciones ³	Exportaciones	Consumo aparente
1970	167.7	17.3	22.4	162.7
1971	168.7	24.9	17.3	176.2
1972	184.5	25.5	9.4	200.6
1973	196.6	33.2	8.7	221.1
1974	223.4	23.6	6.7	240.4
1975	237.5	25.0	2.6	259.9
1976	258.4	15.7	1.2	272.9
1977	288.2	8.9	1.6	295.5
1978	307.9	14.5	0.7	321.7
1979	335.4	11.9	3.7	343.6
1980	401.4	6.5	16.9	391.0

1. Incluye gas licuado, gasolinas, combustóleo, diesel, kerosinas, lubricantes, parafinas, asfaltos y nafta.

2. Barriles de combustóleo equivalente.

3. Incluye las realizadas por Pemex y directamente por los consumidores.

Si México ajustara en forma rápida los precios internos de sus hidrocarburos a los niveles internacionales, seguramente se registraría una contracción significativa de la demanda interna y quedaría disponible un volumen mayor para la exportación o para reserva. La pregunta entonces es, ¿qué beneficios puede obtener el país de una mayor exportación en el presente o de una mayor disponibilidad en el futuro, descontando los costos que implicaría una medida de tal naturaleza? Esto es lo que debe compararse con los costos y beneficios de una política de ajuste más gradual de los precios internos de los hidrocarburos. La respuesta depende de las condiciones económicas que afronte el país y, desde luego, del volumen de reservas de hidrocarburos con que se cuente. Otra cuestión importante es determinar cómo y en qué medida es factible llevar a cabo una política razonable de ajuste gradual.

Debe reconocerse, sin embargo, que en México ya se ha incurrido en el exceso de mantener por un largo período precios muy bajos de algunos productos petrolíferos, que benefician innecesariamente a una minoría privilegiada de la población y que ocasionan el dispendio de un recurso natural valioso y no renovable. Se estima que el valor real de los ingresos obtenidos por la venta interna de los productos extraídos de un barril de petróleo disminuyó, de 1974 a 1979,

en más de 47% a precios constantes de 1970. Al mismo tiempo, el diferencial entre los precios internos y los internacionales se ha acentuado notablemente: en septiembre de 1980, el valor de los productos de un barril vendido internamente se calculó en 7.8 dólares, comparado con 32.7 dólares si ese mismo barril se hubiera exportado.

Por fortuna ya se ha tomado conciencia de la necesidad de ajustar los precios internos, si bien en forma gradual y selectiva, para evitar efectos bruscos y no eliminar la ventaja comparativa. Preocupa, sobre todo, el gran desperdicio actual, así como el riesgo de incurrir en un excesivo retraso tecnológico en el avance mundial hacia las nuevas estructuras productivas, más eficientes en el uso de energía. El reto para la política económica es, precisamente, determinar el ritmo adecuado de ajuste de los precios, así como los criterios y mecanismos para diferenciarlos en forma selectiva. Esto no es tarea fácil, pero tendrá que intentarse.

En tercer término, la abundante disponibilidad de hidrocarburos para consumo interno significa la posibilidad de adoptar una política energética de transición gradual hacia las nuevas fuentes de energía. En otras palabras, el petróleo evita la urgencia de realizar cuantiosas inversiones en el desarrollo de otras fuentes, permitiendo así programar mejor esos recursos hacia proyectos y actividades de mayor prioridad.

Desde luego que dichas inversiones tendrán que realizarse eventualmente; aun así, sería a un ritmo más gradual y, quizá a un menor costo relativo y con mayor eficiencia, en la medida en que el desarrollo tecnológico sobre el particular avance internacionalmente y el país cuente con mayor capacidad para discernir sobre las ventajas y desventajas de las distintas opciones disponibles. Además, bajo un proceso gradual de inversiones, el país tendría mayor oportunidad de incorporar su industria nacional en el desarrollo de los sustitutos y de asimilar mejor la tecnología externa.

En el caso de México, dada su abundante riqueza petrolera y tomando en cuenta sus apremiantes necesidades de gasto e inversión en sectores como educación, salud y seguridad social, agropecuario, pesca, transporte y producción de bienes de capital, entre otros, resulta sin duda aconsejable no distraer innecesariamente recursos escasos para emprender un proceso acelerado de sustitución de fuentes de energía. No tiene caso incurrir en los mismos costos y urgencias que los países deficitarios de petróleo. Sin embargo, tampoco le conviene a México caer en retrasos que en esta materia pudieran a la larga ser muy costosos. Lo importante, entonces, es determinar un ritmo adecuado de inversión en otras fuentes energéticas que permita dos cosas: aprovechar plenamente la ventaja del potencial petrolero y garantizar que el país siga disfrutando en el futuro de la autosuficiencia energética. Para esto, conviene tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

1) Para México, tan sólo por razones de desarrollo tecnológico e industrial propios, resulta importante y justificable cierta inversión en otras fuentes de energía.

2) Debido al alto ritmo de crecimiento de su demanda interna de energía, a los requerimientos de efectuar importantes exportaciones de petróleo por razones de balanza de pagos y a la necesidad de diversificar sus fuentes energéticas,

México requiere ya realizar cierta inversión en otros recursos energéticos, aun cuando su riqueza petrolera sea considerable.

3) Las inversiones en esas fuentes tienen largos períodos de maduración, por lo que es preciso iniciarlas con mucha anticipación.

Por último, en cuarto término, la abundante disponibilidad de hidrocarburos para consumo interno significa el atractivo de impulsar en el país el desarrollo de las ramas industriales vinculadas con el procesamiento del petróleo y el gas natural (industrias de refinación y petroquímica), así como las que se caracterizan por ser muy intensivas en el uso de energéticos (por ejemplo, las industrias del cemento y el vidrio, la de fertilizantes, la siderúrgica, etc.). Esto resulta interesante, además, porque el país cuenta ya con una planta industrial relativamente grande en estos sectores, con recursos humanos capacitados y experimentados en su operación, con un amplio mercado interno que les asegura volúmenes importantes y crecientes de demanda y porque se trata de industrias básicas que fortalecen y apuntalan al aparato industrial del país, generan avance tecnológico propio y permiten que el petróleo pueda exportarse con un mayor valor agregado.

CUADRO 4

*México: producción, comercio y consumo aparente de petroquímicos básicos
(Miles de toneladas métricas por año)*

Año	Producción	Importaciones*	Exportaciones	Consumo aparente
1970	1 931.1	189.0	66.0	2 054.1
1971	2 095.1	203.6	69.6	2 229.1
1972	2 320.4	270.3	54.4	2 536.4
1973	2 649.8	228.8	34.6	2 843.9
1974	2 977.8	253.8	21.2	3 210.5
1975	3 634.9	251.5	13.9	3 872.6
1976	3 946.3	329.0	1.7	4 273.5
1977	4 200.2	527.7	30.2	4 697.8
1978	5 788.1	536.2	700.8	5 623.5
1979	6 344.6	596.1	750.0	6 190.7
1980	7 224.0	713.9	755.2	7 182.7

* Incluye las realizadas por Pemex y directamente por los consumidores.

A pesar de todos estos atractivos, el desarrollo de este tipo de industrias por encima de lo requerido para cubrir las necesidades de consumo interno —es decir, con fines de exportación— presenta algunos inconvenientes que es necesario evaluar. Por un lado, se trata de industrias muy intensivas en el uso de capital que generan relativamente poco empleo y que compiten con recursos escasos internos con otras actividades prioritarias. Por otro lado, debido al exceso de capacidad instalada en el mundo en varias de estas industrias, particularmente las de refinación y petroquímica, sus productos se enfrentan hoy en día a una fuerte competencia en los mercados internacionales; puede preverse que esta situación persistirá en el mediano y largo plazos, en la medida en que los países petroleros superavitarios con pocas opciones para

canalizar internamente sus cuantiosos excedentes, como por ejemplo Arabia Saudita, Libia y Kuwait, continúen intensificando sus inversiones en dichas ramas.

En todo caso, es previsible que estas industrias mantengan en México un ritmo de crecimiento superior al promedio nacional y que, a pesar de los inconvenientes señalados, en ellas se vaya generando gradualmente una capacidad adicional con el fin de diversificar y hacer más flexible la estructura de las exportaciones del país. Al mismo tiempo, es factible y conveniente que este tipo de industrias llegue a internacionalizar sus actividades, por medio de la exportación de servicios de ingeniería, de patentes tecnológicas o, incluso, participando directamente en la construcción de plantas por contrato en otros países. Esto implicaría, además, encadenamientos intersectoriales que impulsarían el desarrollo interno y externo de otros sectores, como el de bienes de capital.

CUADRO 5

México: consumo de energía per cápita, por unidad de PIB y elasticidad-producto, 1965-1979*

	<i>Consumo de energía per cápita (x10⁶ kcal)</i>	<i>Consumo de energía por unidad del PIB* (kcal por pesos)</i>	<i>Elasticidad-producto del consumo de energía</i>
1965	7.1	1 379	—
1970	8.6	1 397	1.0
1971	8.6	1 403	1.1
1972	8.9	1 411	1.1
1973	9.4	1 442	1.3
1974	9.8	1 480	1.5
1975	9.8	1 466	0.8
1976	10.1	1 533	3.2
1977	10.2	1 560	1.6
1978	10.8	1 598	1.4
1979	11.7	1 666	1.6

* PIB a precios de 1960.

En conclusión, al analizar el significado económico del petróleo como un recurso abundante para consumo interno, hemos querido identificar algunas de las ventajas que México puede obtener, así como señalar los condicionamientos de estructura y los retos de política económica que su aprovechamiento impone. Además, nos parece importante destacar que México, a diferencia de otros países exportadores netos de petróleo y debido al grado de diversificación y al tamaño relativamente grande de su economía, puede obtener una enorme ventaja de sus recursos petroleros no sólo —ni siquiera principalmente— por la vía de la exportación, como muchos suponen, sino por medio del aprovechamiento interno que se haga de estos recursos de uso generalizado. Más aún, estas razones imponen un límite a los niveles de exportación de petróleo que al país, a pesar de sus cuantiosas reservas, le convendrá alcanzar en el futuro.

EL PETROLEO, INDUSTRIA DINAMICA

Si bien es muy obvio, muchas veces tiende a olvidarse que el petróleo no surge de las entrañas de la tierra de manera

espontánea. Hacerlo disponible para el consumo interno o para la exportación requiere que dentro del país funcione toda una industria de exploración, explotación, transformación, distribución y comercialización, la cual, por su magnitud, complejidad, dinamismo y encadenamientos con el resto de la economía, es capaz de generar efectos multiplicadores muy significativos —tanto a escala regional como nacional— en el empleo, el avance tecnológico propio, la formación de capital humano y el desarrollo de otras actividades productivas.

Lo anterior se refuerza al tomar en cuenta que la industria petrolera comenzó a desarrollarse en México desde hace muchos años,⁴ y que por tanto se tiene experiencia acumulada, que su propiedad y manejo están totalmente en manos del Estado⁵ y que, además, está encuadrada en una economía relativamente amplia y diversificada, capaz de aprovechar internamente los impulsos por ella generados.

Desde 1973, cuando se hicieron los primeros descubrimientos importantes en el área mesozoica de los estados de Tabasco y Chiapas, la actividad petrolera ha venido experimentando un elevado y sostenido dinamismo que, por ser muy superior al del resto de las actividades productivas del país, le ha permitido cobrar una importancia relativa creciente en el desarrollo conjunto de toda la economía. A continuación se señalan algunos indicadores que cuantifican este fenómeno:

1) La producción total de petróleo crudo, condensados, líquidos de gas y gas natural, medida en volumen, ha crecido a una tasa promedio anual de 16.8% en los últimos siete años, pasando de un promedio diario de 525 000 barriles de crudo y líquidos y 1 853.9 millones de pies cúbicos de gas natural en 1973 a 2.1 millones de barriles de crudo y líquidos y 3 548 millones de pies cúbicos de gas en 1980.

2) En términos de valor agregado, el PIB del sector petrolero —incluida la petroquímica básica— ha crecido, de 1974 a 1980, a una tasa promedio anual de 13.7% a precios constantes de 1960, significativamente superior a las de 7.2% del sector industrial y de 5.4% para la economía en su conjunto.

3) Mientras que en el período de 1960 a 1973 la participación del sector petrolero en el PIB industrial y en el PIB total, medida a precios constantes de 1960, nunca fue superior a 12.5% y a 4.3%, respectivamente, en 1980 dicha participación llegó a 17.9% con respecto al sector industrial y a 7% con relación a toda la economía. Se espera que en 1982 esta última proporción no alcance más de 10%, suponiendo un nivel máximo de producción de crudo de 2.75 millones de barriles diarios.

4. La explotación comercial de hidrocarburos se inició a principios de siglo. De 1918 a 1926 el país figuró como el segundo productor de crudo en el mundo, sólo superado por Estados Unidos; llegó a alcanzar en 1921 una producción promedio de 530 000 barriles diarios.

5. En México, los hidrocarburos son constitucionalmente propiedad de la nación y todas las actividades relacionadas con ellos —incluidos la exploración, explotación, refinación, transporte, distribución, comercialización y petroquímica básica— se llevan a cabo bajo la responsabilidad exclusiva de una entidad, Petróleos Mexicanos (Pemex), creada en 1938, a partir de la expropiación de las compañías extranjeras, como una empresa descentralizada del Gobierno federal. Pemex es la empresa más grande del país y figura entre las principales empresas petroleras del mundo.

CUADRO 6

México: PIB nacional, del sector industrial y del sector petrolero
(Millones de pesos de 1960)

Año	Crecimiento PIB nacional (%)	Crecimiento PIB industrial (%)	Crecimiento PIB petrolero (%)	Participación del PIB petrolero en	
				PIB industrial (%)	PIB nacional (%)
1970	6.9	8.2	10.0	12.4	4.3
1971	3.4	2.5	3.4	12.5	4.3
1972	7.3	9.3	8.9	12.5	4.3
1973	7.6	9.2	2.7	11.7	4.1
1974	5.9	7.2	14.8	12.6	4.5
1975	4.1	4.3	7.9	13.0	4.7
1976	2.1	3.9	10.6	13.8	5.0
1977	3.3	4.8	15.8	15.3	5.7
1978	7.3	10.2	14.7	15.9	6.0
1979	8.0	10.3	15.4	16.6	6.5
1980*	7.4	10.2	16.9	17.9	7.0

* Incluye revaluación.

4) Por lo que toca a la actividad de exploración, las reservas probadas —que incluyen crudo, líquidos y gas natural— han pasado de 5 432 millones de barriles en 1973 a 72 000 millones en 1981. En el período 1973-1979, el gasto de exploración realizado por Pemex creció a una tasa promedio anual de 18.7%, a precios constantes de 1960.

5) En el período 1974-1980, la inversión fija bruta del sector petrolero ha crecido a una tasa promedio anual de 20.9% en términos reales, que se compara con una de 9.9% para el sector público y con otra de 7.7% para toda la economía. Mientras que en 1973 la inversión del sector petrolero representó 15.5% de la inversión del sector público y 6.1% de la inversión total del país, en 1980 estas proporciones fueron de 30.3% y 12.7%, respectivamente. Con esto, se estima que la inversión directa del sector petrolero en los últimos tres

años ha aportado, por lo menos, 41.5% del crecimiento de la inversión del sector público y 17.9% para toda la economía.

6) En términos de empleo, el personal contratado directamente por Pemex ha crecido, de 1978 a 1980, a una tasa promedio anual de 7.2%, que se compara con la de 6.3% estimada para el sector manufacturero del país. Si se tomara en cuenta al personal ocupado por los contratistas de Pemex se registraría seguramente un crecimiento mayor en el empleo directo del sector.

Si a lo anterior le añadiéramos los efectos de impulso que la actividad petrolera ha tenido en los sectores vinculados con ella, así como sus repercusiones en escala regional y su influencia en lo relativo a capacitación de personal y adelanto tecnológico, tendríamos entonces una imagen más completa

CUADRO 7

México: inversión nacional, del sector público y del sector petrolero
(A precios constantes de 1960)

Año	Crecimiento de la inversión nacional (%)	Crecimiento de la inversión pública (%)	Crecimiento de la inversión petrolera (%)	Participación de la inversión petrolera	
				Inversión pública (%)	Inversión nacional (%)
1970	8.3	6.1	—	18.6	6.6
1971	-3.7	-26.6	-5.6	23.7	6.4
1972	13.4	40.8	11.8	18.8	6.4
1973	16.0	33.2	10.7	15.5	6.1
1974	8.7	4.9	4.5	15.7	5.9
1975	6.9	26.6	20.8	15.3	6.6
1976	-2.9	-6.8	16.2	19.5	7.9
1977	-8.4	-2.3	12.8	21.5	9.8
1978	15.8	31.5	57.8	28.3	13.3
1979	18.7	19.4	15.4	29.9	13.0
1980	15.8	17.0	15.8	30.3	12.7

CUADRO 8

México: gasto público por sector de destino, 1971-1979
(Porcentaje del gasto público total)

Año	Energéticos		Transportes y comunicaciones	Desarrollo y bienestar social	Industria	Agricultura ¹	Otros ²
	Global	Petróleo					
1971	31.8	19.0	12.0	24.7	4.6	4.7	22.1
1972	29.4	16.7	12.2	25.4	5.2	6.8	20.9
1973	27.1	15.7	11.6	21.9	8.2	8.3	22.9
1974	25.2	13.9	9.5	23.2	8.5	8.4	25.2
1975	27.1	14.3	8.8	21.3	8.3	9.9	24.6
1976	26.6	14.9	8.8	23.5	7.7	7.4	25.9
1977	29.0	18.9	6.7	20.5	6.5	7.2	29.9
1978	31.7	20.6	6.3	19.6	5.7	6.4	30.3
1979	29.6	21.2	6.4	19.7	6.4	6.8	31.3
Tasa media de crecimiento anual real (%)							
1971/1976	8.1	7.0	5.8	10.4	21.5	20.2	14.4
1971/1979	7.8	11.1	5.6	5.5	6.2	4.8	8.3

1. Incluye agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

2. Incluye administración, defensa, comercio y turismo.

del importante papel que el petróleo ha desempeñado en los últimos años como factor "real" de estímulo al desarrollo económico del país.

Sin embargo, debe reconocerse que el fenómeno descrito tiene un carácter excepcional. Si bien fue necesario, por las circunstancias de apremio en que se encontraba el país, multiplicar en sólo unos cuantos años la planta productiva de Pemex para explotar con rapidez la nueva riqueza petrolera, es difícil suponer que esta actividad continúe creciendo indefinidamente a un ritmo tan apresurado. Aparte de los efectos positivos que hemos destacado, este fenómeno ha provocado ya serias repercusiones que, sin duda, cobrarían mayor relevancia en el futuro si no se modula el dinamismo de la actividad petrolera.

En primer lugar, preocupa la concentración de recursos en una actividad intensiva en el uso de capital, como la petrolera, ya que ello va en detrimento de otras actividades que, aunque quizá no tan rentables microeconómicamente, pudieran tener mayor relevancia y prioridad para el país en términos de generación de empleo, estrategia productiva o beneficio social. Un ritmo tan intenso en la actividad petrolera como el registrado hasta ahora necesariamente distrae de otras actividades, factores internos escasos a una velocidad mayor que aquélla con la que podrían ser repuestos usando los excedentes del petróleo.

En segundo lugar, de acuerdo con las condiciones actuales y futuras de la economía mexicana, si el gasto y la inversión de Pemex continuaran incrementándose a los altos ritmos observados, se crearían implicaciones muy serias para el manejo de la política presupuestal. Por ejemplo, si para mantener cierto equilibrio en la estructura de su presupuesto, el Gobierno

decidiera incrementar el gasto público total en igual proporción que el de Pemex, las presiones de demanda en la economía provocarían seguramente una mayor tasa de inflación; si, por el contrario, para evitar esta mayor inflación decidiera compensar los aumentos de Pemex reduciendo el gasto en otros sectores, lo más probable es que se afectaran algunos renglones prioritarios y se concentrara aún más el gasto público en el sector petrolero.⁶

En tercer lugar, la diferenciación tan amplia de ritmos de crecimiento entre la actividad petrolera y el resto de los sectores ha provocado la aparición de algunos cuellos de botella en renglones estratégicos, como transportes y servicios portuarios.⁷ Asimismo, ha ocasionado un alto y rápido incremento de las importaciones de maquinaria, equipo y materias primas por parte de Pemex, minimizando —o incluso eliminando— los efectos multiplicadores de impulso que la actividad petrolera puede tener en otros sectores de la economía.⁸ Para que el país pueda aprovechar plenamente estos efectos de impulso es necesario, entre otras cosas, que el ritmo de la actividad petrolera se adecue de alguna manera a

6. Durante el período 1973-1979 el gasto total de Pemex se incrementó a una tasa promedio anual de 16.4% en términos reales, en comparación con una de 10.2% para el gasto total del sector público sin Pemex. Por otra parte, mientras que en 1973 el gasto de Pemex representó solamente 12.5% del gasto total del sector público, en 1977 esa proporción subió a 13.6% y se estima que en 1981 sobrepase 20 por ciento.

7. Los cuellos de botella de este tipo que directamente se imputan a Pemex han tendido a resolverse en fechas recientes por medio de esfuerzos propios de la empresa. Sin embargo, para ello ha sido necesario incurrir en mayores costos.

8. Se estima que el contenido importado de la inversión de Pemex alcanzó 65% en 1978.

las posibilidades de expansión de los sectores encadenados directa e indirectamente con ella. De otra forma sólo se incrementan las importaciones más allá de lo deseable, lo que equivale a exportar la prosperidad del país.

Por último, es obvio que la actividad petrolera ha tenido fuertes repercusiones en el desarrollo de las regiones geográficas en donde se ha concentrado, al introducir en ellas cuantiosos recursos que, aunque sin duda impulsan su crecimiento y modernización y contribuyen a descentralizar las actividades productivas del país, provocan, al mismo tiempo, cambios demasiado bruscos en sus condiciones económicas y sociales.⁹ Basta visitar las zonas petroleras del sureste para observar en ellas un proceso inflacionario —con todas sus consecuencias— mucho más fuerte que el promedio nacional; una escasez constante de vivienda y de servicios sociales y urbanos, que los esfuerzos gubernamentales no logran resolver ante el rápido crecimiento de la población y de la actividad económica en general; congestiones de todo tipo en el transporte y en las vías de comunicación, y cambios drásticos en la estructura productiva, en detrimento de las actividades tradicionales.

Por todas estas razones, conviene modular el ritmo de la actividad petrolera y hacerlo más compatible con el resto de las actividades productivas del país. Esto es necesario, además, para evitar el riesgo de que su propia inercia y racionalidad interna la empujen hacia niveles indeseados de producción y exportación de petróleo, o el riesgo de que, por postergar su modulación, ésta tuviera que ser más severa en el futuro, afectándose entonces tanto las condiciones económicas y políticas de Pemex como los sectores y regiones del país que de manera más marcada dependen de su actividad.

Sin embargo, ¿hasta qué punto convendría modular el dinamismo de la actividad petrolera? Es ausencia de los apremios del pasado, no es justificable ni conveniente que esta actividad continúe creciendo a ritmos tan intensos; empero, es necesario reconocer que se trata de una actividad de fundamental importancia para la estrategia de desarrollo del país y que, por consiguiente, es pertinente que mantenga en el futuro un dinamismo fuerte, incluso por encima del promedio nacional. Se trata, pues, de que la actividad petrolera sostenga un ritmo dinámico de crecimiento que, al tiempo que le permita generar impulsos multiplicadores hacia el resto de la economía, no sea tan excesivo que aumente las repercusiones negativas que se señalaron.¹⁰

Aun así, pudiera darse el caso de que el ritmo de crecimiento de la actividad petrolera, que por razones de estrategia industrial conviene que sea muy dinámico, no fuera sin embargo compatible con los topes de producción y

exportación de hidrocarburos que, por otras razones, le pueden convenir al país. Es decir, que ese ritmo implicara niveles de producción más altos que los deseados. Para evitar tal posibilidad sería recomendable que la industria petrolera mexicana comenzara a expandir sus actividades en el exterior, colaborando con otros países en sus esfuerzos de exploración y explotación de hidrocarburos o participando por contrato en la construcción de plantas de refinación y petroquímica. Esto permitiría que la industria sostuviera un ritmo dinámico de actividad sin tener que aumentar la explotación de los hidrocarburos del país, al tiempo que se impulsarían las exportaciones de los sectores vinculados con ella —por ejemplo, el de bienes de capital— y se generaría así una mayor capacidad de exportación en la economía.¹¹

Resumiendo, en este apartado hemos querido apuntar dos cuestiones principales: primera, que el petróleo desempeña un papel fundamental como factor “real” de desarrollo, al requerir de una industria dinámica que, por sus encadenamientos, genera importantes efectos de impulso en el resto de la economía. Esto es así debido a que México cuenta con una economía relativamente grande y diversificada que puede aprovechar los efectos multiplicadores de la actividad petrolera, aun cuando la participación directa de esta actividad en el producto total del país sea más bien pequeña.¹² Segunda, que para que lo anterior pueda darse sin repercusiones negativas es necesario que la actividad petrolera mantenga un ritmo de crecimiento compatible con el del resto de los sectores del país.

EL PETRÓLEO, FUENTE DE EXCEDENTES FINANCIEROS

En las condiciones actuales y previstas de escasez y encarecimiento de los energéticos convencionales, el petróleo significa para México, adicionalmente, la posibilidad de generar cuantiosos recursos financieros excedentes con los que puede acelerar y ampliar su desarrollo económico y social.

Desde la perspectiva del país en su conjunto, estos excedentes financieros obedecen, fundamentalmente, a la presencia de dos fenómenos particulares: un amplio diferencial entre el precio internacional de venta de los hidrocarburos y sus costos actuales de producción (que puede llegar a ser de más de nueve veces en el caso de México), y el descubrimiento de ricos yacimientos con los que se disminuye, significativamente, el costo por barril explotado. A su vez, la importancia principal de estos recursos financieros excedentes es que permiten que México aumente su capacidad de pagos sobre el exterior e incremente, al mismo tiempo, la potencialidad de acción del Gobierno en el manejo de la economía.

Una forma aproximada de cuantificar la magnitud de los recursos excedentes que México ha generado con la explotación de su petróleo es mediante las cifras del ahorro corriente

11. Este tipo de opciones ya se ha planteado oficialmente con España, China, Costa Rica y Cuba, y también se enmarca dentro del reciente convenio que México suscribió con Venezuela para garantizar el abastecimiento de petróleo a los países de Centroamérica y el Caribe.

12. Difícilmente llegará en el futuro a alcanzar más de 10% del PIB total, que se compara con 69.9% en Kuwait, 64.6% en Arabia Saudita, 54% en Iraq y 20.7% en Venezuela (datos para 1977).

9. De los 25 800 millones de pesos que Pemex gastó en 1979 por concepto de exploración y perforación, casi 70% se ejerció en la zona sur, que comprende básicamente la sonda de Campeche y el área mesozoica de los estados de Tabasco y Chiapas. Ese mismo año se encontraban en ejecución, en esas dos regiones, obras de construcción de plantas, instalaciones marítimas, ductos e infraestructura diversa por un monto total estimado de 67 500 millones de pesos.

10. En el Plan Global de Desarrollo, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto a fines de 1979, se establece una modulación del crecimiento de la inversión de Pemex para el trienio 1980-1982, situándolo a una tasa promedio anual de 21.5% en términos reales, que se compara con una de 27.1% observada durante el trienio 1977-1979.

CUADRO 9

México: contribución del sector petrolero al ahorro corriente del sector público, 1970-1979
(Miles de millones de pesos)

Año	Ahorro corriente del sector público	Ahorro corriente de Pemex*	Ahorro corriente del sector público excluyendo Pemex	Veces que paga el ahorro corriente de Pemex el déficit del sector público no petrolero
1970	11.8	4.3	7.5	—
1971	10.7	5.0	5.7	—
1972	3.4	5.3	(1.9)	2.83
1973	1.8	4.9	(3.1)	1.57
1974	(7.0)	11.5	(18.5)	0.62
1975	(15.6)	14.1	(29.7)	0.48
1976	4.5	22.0	(17.5)	1.25
1977	(13.0)	35.9	(48.9)	0.73
1978	27.6	63.1	(35.4)	1.78
1979	40.1	107.5	(67.4)	1.60

* Antes de impuestos.

de Pemex antes de impuestos. A continuación se presentan algunos cálculos que muestran la importancia creciente de estos recursos:¹³

1) En el período 1974-1980, que se inicia con los primeros descubrimientos en el área mesozoica de Tabasco y Chiapas, Pemex ha generado un ahorro corriente, antes de impuestos, por un total acumulado de 445 700 millones de pesos que obedece, principalmente, al aumento de los precios y volúmenes de exportación así como también, en cierta medida, a una disminución en los costos promedio de producción por la mayor productividad de los yacimientos explotados en el sureste (pozos de hasta 40 000 barriles por día).

2) De esos 445 700 millones de pesos, el Gobierno federal absorbió mediante impuestos casi 63%, quedando el resto para financiar la inversión del propio sector petrolero, con el complemento de créditos internos y externos.

3) La magnitud del ahorro corriente acumulado por Pemex de 1974 a 1979 es tal que alcanza para cubrir poco más de la totalidad del déficit corriente del sector público no petrolero acumulado en el mismo período.

4) Se estima que en 1980 el ahorro corriente de Pemex, antes de impuestos, alcanzó 220 900 millones de pesos, lo que representa 5.9% del PIB del país y 22.9% de la inversión total de la economía. Si a este ahorro corriente le restamos el monto invertido por la misma empresa, encontramos que el remanente alcanzaría para pagar 35.2% de la inversión no petrolera del sector público y 11.8% de la inversión no petrolera de toda la economía en el mismo año.

13. Se trata sólo de una cuantificación aproximada de los excedentes financieros de Pemex, y no de los que con el petróleo se generan en la economía en su conjunto. Para ello sería necesario, entre otras cosas, calcular los costos directos e indirectos en que incurre toda la economía con la explotación y venta del petróleo.

Estos recursos financieros excedentes, al ser producidos y controlados por el sector público, tienen la importancia adicional de que pueden ser asignados de manera más eficaz y directa para la atención de las prioridades económicas y sociales del país. Además, como la mayor parte de estos recursos se compone de divisas —a causa de las exportaciones netas, directas e indirectas de hidrocarburos—, el país dispone de una mayor capacidad de pago al exterior y, por consiguiente, sufre menores restricciones de balanza de pagos. Esto es especialmente significativo para México, si se toma en cuenta el desarrollo del país, la fuerte dependencia de importaciones de su estructura productiva y su problemática particular de desequilibrio externo que origina su muy débil capacidad exportadora no petrolera.¹⁴

Sin embargo, debe señalarse que el aprovechamiento de los recursos excedentes del petróleo también tiene ciertas restricciones, por estar constituidos precisamente en divisas. Las divisas son medios de pago que, desde un punto de vista económico, sólo sirven para adquirir bienes, servicios o activos físicos y financieros del exterior, o para cubrir el servicio de la deuda externa. Siendo así, cuando se desea aprovechar las divisas para el desarrollo del país, su contribución debe estar sujeta tanto a la disponibilidad de recursos nacionales complementarios como a los principios y lineamientos estratégicos de desarrollo que el país se haya impuesto. Tratar de absorber cantidades adicionales de divisas, más allá de los límites que imponen la escasez de recursos internos y la propia estrategia nacional, resultaría no sólo superfluo, sino que afectaría adversamente el funcionamiento de la economía y el proceso de desarrollo deseado para el país. Esto es así, suponiendo desde luego que con las divisas petroleras el país pretende, básicamente, incrementar el desarrollo y la movilización

14. Mientras que antes de 1977 el sector petrolero registraba un déficit en su propia cuenta corriente y aumentaba con ello el déficit total externo del país, a partir de ese año comenzó un superávit que, para 1979, llegó a pagar casi 30% del déficit del sector no petrolero.

CUADRO 10

México: balanza en cuenta corriente del sector petrolero, 1975-1979
(Millones de dólares corrientes)

	1975	1976	1977	1978	1979
Balanza en cuenta corriente	(414.1)	(509.5)	155.9	196.2	1 796.0
Exportaciones	423.0	436.0	1 018.8	1 837.2	3 986.6
Crudo	393.3	420.0	987.3	1 760.3	3 811.3
Productos refinados	25.3	15.7	28.2 ^b	9.3	67.6
Petroquímicos básicos	4.3	0.3	3.3	67.6	107.7
Importaciones	282.8	230.0	208.2	307.5	540.2
Productos refinados ^a	225.8	126.2	51.7	144.0	208.6
Petroquímicos básicos	57.0	103.8	156.5	163.5	331.6
Balanza de productos petroleros	140.2	206.0	810.6	1 529.7	3 446.4
Importaciones de otros bienes y servicios	434.2	547.2	486.2	1 009.0	1 070.2
Pagos de interés	120.1 ^c	168.3 ^c	168.5	324.5	580.2

a. Excluye las importaciones del sector privado.

b. Incluye gas natural.

c. Estimado.

productiva de sus propios recursos y factores internos y no simplemente los del exterior.

Ahora bien, ¿cuáles son el nivel y el ritmo de expansión de las divisas petroleras más adecuados para permitirle a México un crecimiento económico, no sólo fuerte y sostenido, sino también equilibrado y congruente con sus objetivos nacionales? Aparte de las consideraciones de autosuficiencia energética y de estructura productiva que imponen un límite a las exportaciones de hidrocarburos y que ya hemos señalado en los apartados anteriores, la respuesta depende, en el aspecto financiero, de tres puntos principales:

- 1) La capacidad "física" de la economía para absorber divisas mediante la importación de bienes y servicios.
- 2) El tipo de estrategia de desarrollo adoptada por el país.
- 3) La conveniencia y la posibilidad de utilizar otras fuentes generadoras de divisas.

En lo que atañe al primer punto, no cabe duda que la economía mexicana ha demostrado tener una elevada capacidad de absorción de divisas, lo que se refleja en el alto crecimiento de las importaciones de bienes y servicios observado en los últimos tres años. Esto obedece, entre otras razones, al tamaño relativamente grande de la economía; a su alto grado de diversificación; a una estructura industrial muy dependiente de las importaciones —en especial en el renglón de bienes de capital— y con una alta participación de intereses extranjeros; a una situación geográfica de frontera con el mercado de Estado Unidos, y a la existencia de sistemas amplios y ágiles de tipo financiero, de información y de comunicaciones que facilitan los procesos de importación.¹⁵

15. En 1978, 1979 y 1980, las importaciones de bienes y servicios crecieron a una tasa promedio anual de 52.6%, aproximadamente. Su participación en el PIB, medida en términos reales, pasó de 3.9% en

La capacidad "física" de México para absorber divisas, aunque amplia, no es infinita. Básicamente está condicionada por el tamaño de la economía y por la disponibilidad de factores y recursos de difícil o imposible importación y sin sustitutos cercanos (como los transportes y las vías de comunicación, la mano de obra calificada, la capacidad empresarial privada y pública y los servicios públicos y bancarios). En la medida en que la disponibilidad de estos recursos y factores internos sea escasa, se presentan de inmediato limitaciones físicas que hacen innecesaria la aplicación de mayores montos de divisas petroleras, independientemente de que éstas se utilicen en los procesos de consumo o de inversión, productiva o improproductivamente. Por tanto, generar divisas por arriba de la capacidad "física" de absorción, aumentando las exportaciones de hidrocarburos, equivaldría a alimentar las presiones inflacionarias y a desperdiciar los recursos petroleros del país.¹⁶

En segundo lugar, el ritmo de expansión de las divisas petroleras que resulta más conveniente para el país depende del tipo de estrategia de desarrollo que se adopte y, particularmente, de lo que en ella se estipule en cuanto a los límites a la participación de la inversión extranjera, el grado de autosuficiencia y de apertura externa y el favorecimiento relativo de la inversión o el consumo dentro del país.

1977 a 7.2% en 1980. La elasticidad de la demanda de importaciones respecto del PIB, que tradicionalmente había sido de alrededor de 1.5, en 1980 pasó a casi 5.0. Debe destacarse que el grueso del incremento en las importaciones se ha dado en los rubros de bienes de capital e intermedios y, en menor escala, en el rubro de bienes de consumo. En 1980, cuando se realizaron las mayores importaciones de granos en la historia del país, el rubro de bienes de consumo representó sólo 13% de las importaciones totales de mercancías.

16. México se enfrenta a una situación difícil de cuellos de botella, principalmente en los renglones de transporte, almacenamiento, electricidad y mano de obra calificada, que tomará tiempo en resolverse y que marca, por sí sola, una limitante muy clara a la capacidad de absorción de divisas de la economía. A su vez, la tasa de inflación alcanzó en 1980 un nivel aproximado de 30 por ciento.

CUADRO 11

México: balanza de pagos de los sectores petrolero y no petrolero, 1975-1979
(Millones de dólares corrientes)

	1975	1976	1977	1978	1979
<i>Balanza de bienes</i>	(3 719.2)	(2 713.8)	(1 471.4)	(1 926.4)	(3 183.9)
Petróleo y productos petroleros	140.2	206.0	810.6	1 529.7	3 446.4
Importaciones de bienes por el sector petrolero	(414.5)	(524.6)	(460.3)	(979.0)	(957.4)
Sector no petrolero*	(3 444.9)	(2 395.2)	(1 821.7)	(2 477.1)	(5 672.9)
<i>Balanza de servicios</i>	26.3	(354.8)	(151.7)	(415.9)	(1 062.6)
Pagos de intereses por el sector petrolero	(120.1)	(168.3)	(168.5)	(324.5)	(580.2)
Importaciones de servicios por el sector petrolero	(19.7)	(22.6)	(25.9)	(30.0)	(112.8)
Sector no petrolero	166.1	(163.9)	42.7	(61.4)	(369.6)
<i>Balanza en cuenta corriente</i>	(3 692.9)	(3 068.6)	(1 623.1)	(2 342.3)	(4 246.5)
Sector petrolero	(414.1)	(509.5)	155.9	196.9	1 796.0
Sector no petrolero	(3 278.8)	(2 559.1)	(1 779.0)	(2 538.5)	(6 042.5)
<i>Balanza en cuenta de capital</i>	4 318.0	5 202.1	2 228.6	3 223.8	4 554.7
Sector petrolero	590.0	577.0	848.0	1 423.0	1 339.0
Sector no petrolero	3 728.0	4 625.0	1 380.6	1 800.8	3 215.7

* Incluye revaluación.

Es claro que bajo una estrategia que enfatice la participación mayoritaria del capital nacional en las empresas y promueva la sustitución de importaciones por medio de la protección de ciertos sectores, el nivel y ritmo de crecimiento de las divisas necesarias serán menores a los que resultarían con una estrategia de economía abierta y más liberal en sus disposiciones sobre comercio exterior e inversión extranjera. Del mismo modo, bajo una estrategia que le dé preferencia a los procesos de inversión, el nivel y el ritmo de aplicación de divisas aprovechables eficientemente pueden ser menores que en el caso de otra que asigne prioridad al mejoramiento de los niveles de vida de la población mediante la importación de bienes de consumo.¹⁷

En el caso de México, la estrategia de desarrollo adoptada da especial importancia al fortalecimiento de los sectores industrial y agropecuario, aplicando mecanismos bastante generalizados de protección y sustitución de importaciones e instituyendo como objetivo básico la autosuficiencia alimentaria. Al mismo tiempo, la estrategia pretende que los excedentes financieros del petróleo se utilicen principalmente en el proceso de inversión productiva, prevaleciendo las restricciones a la participación extranjera en dicho proceso. Con base en éstas y otras consideraciones de estrategia, en el

17. La utilización de las divisas para aumentar los niveles de consumo de la población estaría limitada, únicamente, por el monto disponible de ellas y por las restricciones físicas para introducir y distribuir los bienes de consumo importados. En contraste, si lo que se pretende es una aplicación productiva de las divisas para ampliar la inversión en la economía, además de las dos limitantes anteriores se tendría la restricción de los recursos internos escasos necesarios en el proceso de inversión. Por otro lado, es claro que con una política liberal hacia la inversión extranjera el país podría construir más rápidamente nuevos proyectos de inversión (y, por consiguiente, absorber divisas a un ritmo mayor) que con una política menos liberal.

Programa de Energía se estima que el país puede sostener una tasa de crecimiento del producto de 8% real a lo largo de todo el decenio de los ochenta —impulsando el desarrollo autónomo de los sectores industrial y agropecuario— sin necesidad de exportar más de 1.5 millones de barriles diarios de crudo y 300 millones de pies cúbicos diarios de gas natural.

También por consideraciones de estrategia, el monto y el ritmo deseados de generación de divisas petroleras pueden alterarse, según la expectativa que se tenga sobre el futuro comportamiento del precio internacional del petróleo y de las tasas de interés, una vez descontada la inflación. Por ejemplo, si las expectativas previeran un crecimiento del precio internacional del petróleo menor a la tasa de interés esperada en términos reales, entonces, por motivos de racionalidad económica inter-temporal, al país pudiera convenirle más acelerar la producción petrolera en el presente que dejar el recurso en el subsuelo, para explotarlo en el futuro. En este caso, los excedentes de divisas resultantes, que internamente no pudieran aplicarse de manera productiva y congruente con las estrategias del país, se utilizarían para adquirir activos físicos y financieros en el exterior o para amortizar anticipadamente la deuda externa, sin ninguna repercusión en el comportamiento interno de la economía.

Hasta el momento, la política del Gobierno mexicano ha sido expresamente contraria a aumentar los volúmenes de exportación de petróleo para acumular activos internacionales o amortizar anticipadamente la deuda externa. Ello manifiesta, entre otras cosas, una expectativa implícita de que el precio mundial del petróleo, en términos reales, seguirá subiendo en el futuro a una tasa superior al rendimiento real de los activos internacionales, así como una aversión al riesgo de tener activos en el exterior sujetos a medidas unilaterales de otros países (basta recordar la reciente congelación decretada por el

CUADRO 12

México: exportaciones de los sectores petróleo, primario y manufacturero con respecto a las exportaciones totales y de mercancías, 1975-1980

	1975	1976	1977	1978	1979	1980*
Exportaciones del sector petrolero ¹						
% del total de exportaciones	7.5	7.6	12.3	15.5	33.2	42.0
% de las exportaciones de mercancías	16.6	17.0	23.3	29.7	44.4	68.1
Exportaciones del sector primario ²						
% del total de exportaciones	12.2	16.1	17.1	12.6	14.9	6.2
% de las exportaciones de mercancías	27.0	35.8	32.6	24.2	19.9	10.1
Exportaciones manufactureras ³						
% del total de exportaciones	19.1	16.1	19.2	22.3	24.0	10.4
% de las exportaciones de mercancías	42.0	35.7	36.4	42.7	32.1	16.9

* Preliminar.

1. Incluye crudo, gas natural, refinados y petroquímicos.

2. Incluye agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

3. Incluye alimentos, textiles, productos químicos y de minerales no metálicos, productos metálicos, maquinaria y equipo, y productos de madera y papel.

Gobierno de Estados Unidos respecto de los fondos que mantenía Irán en ese país). Es posible suponer que en el futuro, en la medida en que se vayan estabilizando los precios en el mercado mundial de los energéticos, el país buscará cierto equilibrio entre riesgo y rendimientos económicos y estratégicos, mediante la combinación adecuada de deuda externa y activos industriales y financieros en el exterior, por una parte, y petróleo en el subsuelo por la otra.

Por último, el nivel y el ritmo de expansión de las divisas del petróleo que resultan atractivos para México dependen de la posibilidad y conveniencia de utilizar otras fuentes generadoras de divisas. Concretamente, las otras opciones son la exportación de bienes y servicios no petroleros y el endeudamiento externo. Por cualquiera de estos dos medios el país puede sustituir las divisas del petróleo y reducir así su grado de dependencia de dicho recurso.

CUADRO 13

Exportaciones de petróleo crudo de México según país de destino (Miles de barriles por día)

Países	1979		1980		1981*	
	Volumen	%	Volumen	%	Volumen	%
Total	532.8	100.0	829.9	100.0	1 471.0	100.0
Estados Unidos	448.7	84.2	564.8	68.1	733.0	49.8
España	42.9	8.1	92.7	11.2	220.0	15.0
Francia	—	—	42.2	5.1	100.0	6.8
Japón	—	—	35.3	4.3	100.0	6.8
Suecia	—	—	—	—	70.0	4.8
Canadá	—	—	4.2	0.5	50.0	3.4
Israel	40.9	7.7	56.7	6.8	45.0	3.1
Brasil	—	—	16.9	2.0	50.0	3.4
India	—	—	—	—	20.0	1.4
Jamaica	—	—	—	—	10.0	0.7
Costa Rica	0.3	0.1	4.9	0.6	7.5	0.5
Nicaragua	—	—	2.3	0.3	7.5	0.5
Yugoslavia	—	—	3.1	0.3	3.0	0.2
Otros países de Centroamérica y del Caribe	—	—	6.8	0.8	55.0	3.7

* Según las obligaciones contractuales anunciadas por el Director General de Pemex en agosto de 1980.

Por razones de estrategia productiva y comercial, para México es de suma importancia fomentar sus exportaciones no petroleras, ya que con ello el país puede impulsar algunos sectores clave de su economía, emplear con más eficiencia su dotación particular de factores (por ejemplo, exportar productos más intensivos en el uso de mano de obra) y reducir los riesgos que implica la dependencia excesiva de las exportaciones de hidrocarburos como fuente de divisas. Sería un grave error que por su riqueza petrolera, o por la magnitud y dinamismo de la demanda interna, México descuidara o renunciara al desarrollo de su potencialidad exportadora no petrolera (que es muy importante, aunque ha sido desaprovechada). Más aún, pensamos que uno de los usos principales que México debiera hacer de los recursos excedentes del petróleo es aplicarlos al fortalecimiento de otros sectores exportadores del país, pues con ello iría constituyendo una fuente de divisas para sustituir eventualmente al petróleo. Esto constituye un reto importante a la política económica de los próximos años.

Respecto de la segunda opción (la conveniencia del endeudamiento externo) consideramos que debe evaluarse en términos tanto estratégicos como de racionalidad económica. Por un lado, es importante contrastar las ventajas de las divisas petroleras con las desventajas del crédito externo, ya que éste puede representar una mayor dependencia del exterior cuando su disponibilidad está sujeta a posibles interrupciones y ataduras implícitas o explícitas en su asignación, cosa que no sucede con las divisas que genera el petróleo. Por otro lado, dependiendo de las expectativas respecto del comportamiento futuro del precio internacional del petróleo y de las tasas reales de interés, lo importante es determinar qué resulta más redituable: producir y vender el petróleo "hoy" o endeudarse y dejar el petróleo bajo tierra para extraerlo "mañana".¹⁸

Al observar el fuerte crecimiento del endeudamiento externo de México en los últimos años, es claro que hasta ahora se ha visto la conveniencia de recurrir preferentemente a este expediente, en lugar de aumentar los volúmenes de exportación petrolera. Sin embargo, también es claro, y hay que reconocerlo, que en los últimos meses se ha producido un cambio significativo en las condiciones del mercado internacional del petróleo, al tiempo que nuestra economía experimenta crecientes déficit en la cuenta corriente de su balanza de pagos. En efecto, por un lado las nuevas perspectivas del mercado internacional apuntan hacia un período largo de estabilización en los precios de los hidrocarburos, mientras que por otro el país comienza a alcanzar niveles de endeudamiento externo no previstos y, desde luego, no deseados.

El reto para la política es sin duda complejo. La solución no consiste, simplemente, en aceptar la necesidad de aumentar los volúmenes de exportación de hidrocarburos, validando, sin más ni más, los problemas coyunturales a los que se enfrenta el país. Ello sólo tendería a alimentar las causas del problema

18. Según la experiencia de los últimos años, a pesar del aumento de las tasas nominales de interés, lo más redituable ha sido, con mucho, endeudarse, pues el precio internacional del petróleo ha crecido significativamente. Esto representa, por ejemplo, que en 1980 se podría pagar la deuda contraída en 1977, más los intereses correspondientes, con una menor cantidad de barriles de petróleo que la que hubiera sido necesario extraer y vender en ese año de no haberse contratado la deuda.

y nos forzaría por un camino de crecientes exportaciones y de pérdida significativa de márgenes de maniobra en el manejo de la economía. Más que un ajuste de los volúmenes de exportación de petróleo, el país requiere de un ajuste general de la economía que corrija, entre otras, las causas que han provocado el crecimiento desorbitado de las importaciones y el rezago creciente de las exportaciones no petroleras. En nuestra opinión, sólo mediante el reconocimiento previo de estas cuestiones recomendaríamos re-evaluar la conveniencia del endeudamiento externo, comparado con mayores exportaciones de hidrocarburos, a la luz de las nuevas perspectivas del mercado internacional del petróleo.

A lo largo del análisis presentado en este apartado ha surgido una serie de consideraciones que, llegado este punto, quisiéramos resumir y concluir:

Primero, que el petróleo —sobre todo por su exportación— genera recursos financieros excedentes, de magnitud muy considerable y de suma importancia tanto para las finanzas del sector público como para la economía en su conjunto. Esto se estimó en forma aproximada por medio de las cifras del ahorro corriente de Pemex y su comparación con otras variables económicas.

Segundo, que como estos recursos financieros excedentes son principalmente divisas, el aprovechamiento que de ellos puede hacer el país, si bien es muy importante dados sus fuertes requerimientos de importación, está restringido a lo que las divisas significan y proporcionan. Sobre este punto se destacó la importancia de contar con una capacidad adicional de pago sobre el exterior; también se señalaron las limitaciones que en general tienen las divisas para aumentar la disponibilidad interna de recursos escasos y para hacer más productiva su movilización.

Tercero, que por la naturaleza intrínseca de las divisas y con base en un examen cualitativo de la capacidad "física" de la economía para absorberlas, de las características de la estrategia de desarrollo del país y de la conveniencia de utilizar otras fuentes de financiamiento, no creemos probable que a México le convenga aumentar en el futuro el nivel y el ritmo de generación de divisas petroleras más allá de los topes marcados en el Programa de Energía. Esto resulta válido a menos que se alteren de manera significativa las condiciones del mercado internacional del petróleo o se complique seriamente el manejo de la coyuntura económica del país.

Cuarto, que siendo el petróleo una fuente no renovable de generación de recursos financieros excedentes que con el tiempo tiende a agotarse, y tomando en cuenta que estos recursos excedentes se caracterizan, sobre todo, por proporcionar cuantiosos ingresos adicionales al sector público y montos considerables de divisas al país, es conveniente que en el uso que de ellos se haga se prevea, en primera instancia, la reposición o sustitución del petróleo para seguir garantizando en el futuro el abasto energético del país, así como la creación de nuevas fuentes de ingreso para el sector público y de divisas para la economía en su conjunto. De otra manera se correrían los riesgos de perder en el futuro la autosuficiencia energética, de que el sector público viera mermados sus ingresos y de que la economía disminuyera su capacidad de generación de divisas. □