

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA PLATAFORMA PETROLERA MEXICANA



TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

PATRICIA ESPINOSA CANTELLANO

México, D.F., marzo de 1982.

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	LA CRISIS MUNDIAL DE ENERGETICOS Y EL PETROLEO MEXICANO	6
	1. <u>Introducción</u>	6
	2. <u>El Poder Negociador del Petróleo</u>	7
	3. <u>La Demanda de Petróleo</u>	10
	4. <u>La Oferta de Petróleo</u>	14
	5. <u>Fuentes Alternativas de Energía</u>	15
	6. <u>La Coyuntura Actual</u>	17
	a) La disminución en la demanda de energía	18
	b) La oferta de petróleo	20
	c) La política saudita	21
	d) Divisiones en la OPEP	23
	7. <u>El Petróleo Mexicano y las Necesidades Energéticas Norteamericanas</u>	25
III.	EL NACIONALISMO MEXICANO Y LA POLITICA PETROLERA	34
	1. <u>Antecedentes</u>	34
	2. <u>La Legislación Porfirista y la Industria Petrolera</u>	35

	3. <u>La Internacionalización de la Industria Petrolera</u>	37
	4. <u>Carranza y el Nacionalismo en Torno al Petróleo</u>	40
	5. <u>Obregón y Calles</u>	44
	6. <u>La Expropiación de la Industria Petrolera</u>	52
	7. <u>La Política Petrolera Nacionalista</u>	57
	8. <u>La Crisis Energética y la Nueva Política Petrolera</u>	63
IV.	LA PLATAFORMA PETROLERA	67
	1. <u>La Crisis de la Economía Mexicana y el Petróleo</u>	67
	2. <u>El Desarrollo de la Plataforma Petrolera</u>	74
	3. <u>El Programa de Energía</u>	85
	4. <u>El Debate</u>	95
	5. <u>La Cuestión Económica</u>	102
V.	PRINCIPALES DIFICULTADES PARA MANTENER LA PLATAFORMA	113
VI.	CONSIDERACIONES FINALES	124
	B I B L I O G R A F I A	131

RECONOCIMIENTOS

Quiero expresar mi profundo agradecimiento al Doctor Lorenzo Meyer por haber dirigido mi tesis; su apoyo e interés representaron un constante estímulo para la realización de este trabajo.

Asimismo, quiero agradecer a mis padres, hermanos y Christian, todo el apoyo incondicional que me brindaron.

La señora Norma Martín del Campo tuvo a su cargo el trabajo mecanográfico desde el principio hasta el fin. Su paciencia, dedicación y amistad, me ayudaron enormemente, por lo que le estoy sinceramente agradecida.

I. INTRODUCCION

El objetivo central del presente trabajo consiste en realizar un primer acercamiento al análisis de los factores que explican el establecimiento de la plataforma de producción petrolera. De acuerdo con el Programa de Energía, la plataforma de exportación hasta 1982, será de 1.5 millones de barriles diarios de petróleo y 300 millones de pies cúbicos - diarios de gas natural.

Por otro lado, en lo que se refiere a la producción de hidrocarburos para consumo interno, ésta deberá cubrir la demanda del país, cualquiera que sea.

En 1976 el gobierno mexicano redefinió la política que en materia petrolera habían seguido los gobiernos del país a partir de la expropiación petrolera realizada por Cárdenas en 1938. A diferencia de sus antecesores, quienes practicaron, en términos generales, una política que se basó en la tesis de que los hidrocarburos debían destinarse primordialmente - al consumo interno, destinando a la exportación sólo pequeños excedentes; el gobierno de López Portillo desde sus inicios, adoptó un programa de explotación acelerada de los hidrocarburos.

Ahora bien, (en ese momento el gobierno mexicano planteó la política de exportaciones petroleras como la única forma de hacer frente a la aguda crisis por la que atravesaba el ---- país; el petróleo se convirtió en un instrumento financiero que contribuyó a aliviar la situación crítica de la economía.

Sin embargo, en 1980 se consideró al petróleo como instrumento fundamental para el desarrollo industrial del país. Así, el Programa de Energía formó parte medular del Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Se trató de aprovechar la dota---ción de energéticos para llevar a cabo el proceso de trans--formación estructural de la economía, con el propósito de alcanzar una etapa de industrialización autosostenida y evitar la dependencia de los hidrocarburos.)

De acuerdo con las políticas económicas propuestas por el -- Plan Nacional de Desarrollo Industrial, la plataforma de producción, señalada anteriormente, fue suficiente para alcan--zar las metas establecidas de crecimiento del Producto Interno Bruto al 8 por ciento anual.

Por otro lado, al imponer un límite a la producción petrole--ra destinada a la exportación, se pretendió evitar que las - divisas que entraran al país por ese concepto, tuvieran un - impacto inflacionario. Es decir, se trataba de exportar pe-

tróleo de acuerdo con la capacidad real de absorción del aparato productivo mexicano.

Políticamente también encontramos una explicación a la decisión de limitar las exportaciones petroleras. La fuerte influencia del nacionalismo mexicano en lo referente a la política petrolera, limitó las opciones que el gobierno pudiera tener en ese campo.

A partir de la expropiación petrolera en 1938, se tiende a identificar al petróleo con los principios de soberanía y autodeterminación. Así, las críticas en torno a la expansión de las exportaciones petroleras y las demandas de formular un Programa Energético, presionaron al gobierno en el sentido de limitar las exportaciones.

(La cuestión de la política petrolera actual y en especial la magnitud de las exportaciones petroleras mexicanas ha sido uno de los temas más debatidos dentro y fuera de los círculos gubernamentales a partir del momento en que se anunció el cambio en la política petrolera.) La mayor parte de los diversos sectores de la población se han pronunciado por una política conservadora de explotación petrolera.

La mayor parte de los altos funcionarios del gobierno, consideran necesario imponer límites fijos al monto de las exportaciones. En PEMEX, sin embargo, se favorecía la adopción de una política muy flexible al respecto.

Existen ciertos elementos que dificultan el aprovechamiento eficaz del petróleo como palanca fundamental para impulsar un desarrollo económico autosostenido. De no llevarse a cabo exitosamente algunas políticas económicas que contribuyan a reducir la ineficiencia del aparato productivo nacional, será necesario incrementar sustancialmente las exportaciones de hidrocarburos.

Por otro lado, es probable que, en determinadas circunstancias, el país pueda enfrentar presiones del exterior en el sentido de incrementar su plataforma de exportación, ya que, al menos hasta que finalice el presente siglo, la mayor fuente energética continuará siendo el petróleo. En este sentido, las posibles presiones provenientes de Estados Unidos serían las de mayor peso.

Son estas consideraciones las que dan sentido al trabajo y que por tanto ha sido estructurado de la siguiente forma:

En el primer capítulo se intenta presentar una visión general de la situación energética a nivel mundial con el propósito de situar la importancia del petróleo mexicano en el contexto internacional. En virtud de la especial importancia que representa para nuestro país la situación energética en Estados Unidos, se han resaltado algunas de sus características principales.

(En segundo término se analizará brevemente, y desde una perspectiva histórica, la influencia del nacionalismo mexicano - en relación a la industria petrolera, ya que, como se señala, éste es uno de los factores que indudablemente influyeron en la decisión del gobierno de limitar las exportaciones de hidrocarburos.)

Posteriormente, se examina el desarrollo de la plataforma petrolera y los planteamientos del Programa de Energía en relación a la plataforma de producción, destacando aquellos elementos que podrían llevar al aprovechamiento eficiente de -- los recursos petroleros.

Finalmente, se apuntarán algunas de las principales dificultades que enfrentará el país para mantener la plataforma petrolera propuesta.

II. LA CRISIS MUNDIAL DE ENERGETICOS Y EL PETROLEO MEXICANO

1. Introducción

Los hidrocarburos son la principal fuente de energía de la civilización contemporánea. La contribución del gas y el petróleo a la producción energética mundial sobrepasa en la actualidad el 60 por ciento. (1)

El petróleo y sus derivados son los proveedores fundamentales de energía en el sector industrial, en el transporte, en la producción de electricidad y en la propia industria petrolera.

La disponibilidad de hidrocarburos a bajos precios por largo tiempo, explica que la mayoría de los países hayan favorecido su uso como fuente energética principal al avanzar en sus procesos de industrialización. Las primeras señales del agotamiento de estos recursos se empezaron a manifestar a finales de la década de los 60 y principios de los 70. El rápido aumento en los precios del petróleo a partir de entonces, marcó el inicio de una transición en el abastecimiento energético y en los patrones de consumo.

(1) Styrikovich, M.A. "La situación energética mundial: problemas y --- perspectivas" en Cuadernos sobre prospectiva energética N° 7, co, D.F. El Colegio de México, 1980, p. 3.

En principio, esta transición del uso de los hidrocarburos - hacia nuevas fuentes de energía deberá culminar con el uso - generalizado de fuentes de energía renovables, tales como la energía nuclear y la solar. No obstante, el uso comercial - de estas fuentes tomará aún varias décadas.

La reciente disminución en los precios de los hidrocarburos ha provocado una sensación de abundancia en el mercado petrolero mundial, pero tal disminución se debe a un excedente en la oferta petrolera que puede agotarse rápidamente. Por muchos años el mundo continuará dependiendo, para satisfacer - su demanda de energía, del petróleo, permaneciendo vulnerable a las disrupciones del mercado petrolero.

En este sentido, los acontecimientos que actualmente tienen lugar en el Medio Oriente, tales como el conflicto árabe-israelí, son de especial importancia.(2)

2. El Poder Negociador del Petróleo

Algunos autores señalan que se perfila hacia el futuro un -- nuevo tipo de estratificación internacional en base a las reservas petroleras, que tendrá fuertes repercusiones sobre la

(2) Walter J. Levy. "Oil an agenda for the 1980's" en Foreign Affairs, New York: Council of Foreign Relations, Inc. Verano 1981, p. 1096.

división tradicional del poder mundial. Si bien hasta ahora se clasificaba a los distintos países conforme a una escala de poder militar o económica, actualmente

se está poniendo énfasis en los energéticos como un cierto elemento básico para clasificar a los -- países en cuanto a su poder de acción internacional, así como en cuanto a su viabilidad económica y política. (3)

En este sentido, todos los países pueden dividirse en tres - grupos:

- 1). los que poseen petróleo
- 2). los que no lo poseen pero que cuentan con los recursos financieros para adquirirlo
- 3). los que ni lo poseen ni cuentan con los recursos financieros para adquirirlo en el extranjero. (4)

La mayor parte de las potencias industrializadas son dependientes, en mayor o menor medida, del petróleo importado. - Por ello, los países poseedores de petróleo cuentan con un elemento que les da un margen de negociación mayor al de los

(3) Mario Ojeda. "El poder negociador del petróleo; el caso de México", en Foro Internacional XX N° 77, (julio-septiembre 1979) p. 12

(4) Ibidem,

países que no lo poseen. El petróleo es una materia prima - que en el largo plazo presenta un grado de escasez relativo y se le atribuye una doble importancia, económica y estratégica-militar.

La importancia económica del petróleo se deriva de su versatilidad, ya que puede ser usado como materia prima o como -- energético. En el futuro, adquirirá mayor valor como materia prima. Actualmente, ya tiene aplicaciones de mayor valor agregado en la industria petroquímica. Sólo en el área del transporte se le seguirá utilizando como combustible, en virtud de que su sustitución por otros energéticos no será - posible a corto plazo.(5)

El petróleo tiene, además, un valor estratégico porque la mayoría de las armas modernas de guerra dependen para su uso - de combustibles derivados del petróleo. Aún las armas nucleares dependen del petróleo, al menos para su transportación y su lanzamiento.

Lo anterior no significa que el poder negociador del petróleo sea infinito, por el contrario, éste suele estar limitado por cuestiones estructurales o coyunturales. Entre los - factores estructurales se encuentran: el peso específico que

(5) Juan Eibenschutz. "El futuro del petróleo" en Comercio y Desarrollo N° 11, Vol. II, (julio-septiembre 1979) p. 9.

el país exportador tenga como abastecedor del mercado internacional, el que tenga como abastecedor del país importador, el nivel de solvencia económica internacional del país exportador y la relación general de poder existente en la relación bilateral.

Los factores coyunturales se derivan de crisis y cambios políticos y no sólo se relacionan con las fluctuaciones de la oferta y demanda de petróleo en el mercado mundial. Así, -- por ejemplo, la revolución en Irán al afectar a un país petrolero muy importante, aumentó el poder negociador de otros países exportadores de petróleo.(6) ✓

3. La Demanda de Petróleo

Durante 1973 la escasez de hidrocarburos se convirtió en uno de los principales problemas en la mayor parte de los países, especialmente en Europa Occidental y Japón. Tal escasez se debió principalmente al rápido incremento en la demanda de productos derivados del petróleo y a un crecimiento menor en la capacidad de refinación. Así, por ejemplo, únicamente en Europa Occidental el consumo de petróleo creció 7 veces durante el período comprendido entre 1956 y 1973.

Sin embargo, la situación se tornó crítica hacia finales de

(6) Mario Ojeda, p. 7-14

1973, cuando la mayoría de los países productores de petróleo del Medio Oriente redujeron su producción en un 5 por ciento y la Organización de Países Arabes Exportadores de Petróleo (OPAEP) embargó los envíos de petróleo a Estados Unidos y -- Holanda. Poco después se extendió el embargo a Portugal, Ro desia y Sudáfrica.

El embargo fue una acción de unidad árabe en la que se utilizó al petróleo contra Occidente y especialmente contra los países que apoyaban a Israel. La dependencia de los países industrializados frente al petróleo, en el marco de la crisis energética, reforzó considerablemente la posición de los países árabes. En ese momento, más del 70 por ciento del -- abastecimiento petrolero de Europa Occidental provenía del -- Medio Oriente y en el caso de Japón, la cifra alcanzaba un -- nivel mayor al 80 por ciento. Si bien la dependencia norteamericana era menor, el embargo tuvo importantes efectos negativos en ese país; uno de los principales problemas en este sentido fue la escasez de gasolina. Hacia octubre de --- 1973 la gravedad del problema era tal que el gobierno se vio en la necesidad de racionar este combustible.

Así, el embargo petrolero llevado a cabo por los países miembros de la OPAEP, puso de manifiesto la dependencia de los -- países industrializados respecto al petróleo importado, así

como su vulnerabilidad frente a esa Organización.

Su éxito se tradujo en un aumento considerable de los precios de los hidrocarburos. Estos incrementos, a su vez, provocaron una disminución en la demanda mundial de petróleo.

A partir de 1973, ésta ha crecido a una tasa promedio de sólo el 2 por ciento anual, comparado con casi el 5 por ciento, entre 1965 y 1973.(7)

Se piensa que la demanda mundial de energía aumentará a una tasa del dos y medio por ciento anual hasta el año 2000; más de un 50 por ciento menor a la tasa observada entre 1965 y 1973. Esta reducción refleja un crecimiento económico menor, una mayor eficiencia en la utilización de la energía, un cambio en la mezcla de bienes y servicios producidos en el mundo y los efectos de las políticas gubernamentales dirigidas a mantener el consumo de petróleo a niveles más bajos.(8)

Aún con esta baja tasa de crecimiento, se calcula que la demanda global de energía crecerá en este período en un 65 por ciento, pasando de casi 140 millones de barriles diarios de petróleo equivalente en 1979, a 225 millones para el año 2000.(9)

(7) Exxon. World Energy Outlook.

(8) Es necesario tomar en cuenta que el logro de ahorros energéticos a través de la implantación de medidas conservacionistas se obtendrá lentamente, o, al menos, no tan rápidamente como se cree o como se espera.

(9) Exxon. p. 8

Es probable que la demanda de petróleo en los países industrializados disminuya, de 40 millones de barriles diarios en 1979 a 35 millones en el año 2000. Esta disminución será resultado del éxito en la conservación, eficiencia y sustitución de fuentes de energía.

Se espera, en cambio, que el consumo de petróleo en los países en desarrollo crezca a una tasa del 4 por ciento anual. De ser así, se consumirán casi 25 millones de barriles diarios en el año 2000, más del doble del nivel actual. Probablemente el 75 por ciento de este crecimiento se dará en los países exportadores de petróleo, donde no se han implantado aún políticas conservacionistas eficientes.(10)

Los países en desarrollo que no poseen petróleo enfrentarán serias dificultades durante la década de los ochenta para pagar sus importaciones, para manejar el servicio de su deuda y para invertir en el sector de energéticos. Se verán obligados a afrontar gran parte del incremento en el consumo de energía con carbón, gas y petróleo, permaneciendo dependientes de las fuentes convencionales de energía, al menos hasta final del siglo.(11)

(10) Exxon, p. 20

(11) Ibidem, p. 38.

4. La Oferta de Petróleo

Las reservas petroleras actuales se irán agotando paulatinamente y la producción será insuficiente para cubrir la demanda. Esto podría ocurrir entre 1985 y 1995, aún y cuando los precios reales de la energía para entonces, probablemente se incrementarán en un 50 por ciento sobre el nivel actual. Además, los volúmenes de hidrocarburos destinados al comercio internacional disminuirán al aumentar el consumo interno en los países exportadores.

Por otro lado, hasta el momento no se preveen nuevos descubrimientos de grandes dimensiones; todo parece indicar que los mantos gigantescos existentes están siendo explotados o ya han sido descubiertos. Hacia 1995, la producción mundial de petróleo dejará de crecer y mantendrá un nivel prácticamente constante. Será necesario entonces utilizar combustibles alternativos para satisfacer la demanda energética, al menos tal y como está estructurada en la actualidad y para ello se requerirán cuantiosas inversiones durante largos períodos. No obstante, hasta el año 2000, al menos, el petróleo seguirá siendo la mayor fuente de energía a nivel mundial.(12)

(12) Workshop on Alternative Energy Strategies (WAES). "Energía: Perspectivas globales 1985-2000" en *El petróleo en México y en el mundo*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (México, D.F.: Imprenta Madero, 1979), p. 159.

5. Fuentes Alternativas de Energía

Es probable que el carbón cubra parte de la nueva demanda de energía, ya que puede sustituir al petróleo en la generación de electricidad y en la producción de calor industrial. Su uso crecerá aproximadamente al 3 por ciento anual y su participación en el abastecimiento energético mundial aumentará - del 26 por ciento en 1979 al 28 por ciento en el año 2000.(13)

Las reservas de carbón son muy abundantes, ascienden a 10 -- mil millones de toneladas. Su precio es bajo en aquellos -- países donde se pueden explotar grandes depósitos en la superficie, como Estados Unidos, la Unión Soviética y Sudáfrica.(14) Sin embargo, es importante tomar en cuenta que las minas de carbón requieren un plazo promedio de 10 años para su desarrollo, además de inversiones muy altas.(15)

La contaminación ambiental es uno de los inconvenientes del uso intensivo del carbón, por lo cual se han manifestado -- ciertas reservas respecto a su utilización; de todas formas, existe un gran interés por desarrollar la tecnología para -- producir combustibles líquidos.

(13) Idem

(14) Michel Grenon, "Perspectivas sobre nuevas fuentes de energía", Cuadernos sobre prospectiva energética, N° 6, (1980) p. 7.

(15) Juan Eibenschutz, p. 9.

El gas natural, a diferencia del carbón, es un combustible - limpio y conveniente para muchos usos. En el futuro podría cubrir gran parte de la demanda de energía. La disponibilidad de reservas no constituye por ahora una limitante para el aprovechamiento de este recurso; éste más bien dependerá del desarrollo de sistemas internacionales para el transporte intercontinental masivo del gas y de la habilidad de productores y consumidores para negociar contratos que favorezcan a ambas partes. (16).

La energía nuclear es otra posibilidad. La mayor parte del incremento en la demanda energética de los sectores industrial, residencial y comercial podría satisfacerse con energía nuclear. Se espera que la energía nuclear participe con un 10 por ciento en el abastecimiento de energía para el año 2000. (17).

La energía nuclear es, en realidad, la fuente más barata de generación de energía eléctrica. Algunos autores han señalado que ésta será capaz de suministrar una parte importante de la electricidad necesaria, lo cual reducirá la demanda de combustibles fósiles en un corto y mediano plazo. Ultimamente ha habido avances significativos en las cuestiones de seguridad de la operación de reactores nucleares. Sin embargo,

(16) Exxon, p. 25.

(17) Exxon, p. 12.

la radioactividad de los desechos de los combustibles nucleares aún representa una seria amenaza para la humanidad. Su potencial destructivo explica la oposición de diversos sectores sociales al desarrollo de la industria nuclear en muchos países.(18) Otra de las desventajas que presenta el uso de la energía nuclear es el largo tiempo de instalación de las plantas nucleoelectricas, así como sus altos costos.(19)

Los esfuerzos de investigación y desarrollo de tecnologías - sobre fuentes renovables de energía -tales como la energía del sol, del viento, del mar, etc.- han recibido apoyo por parte de los gobiernos y representan, a largo plazo, la única opción energética en el mundo.

Su participación en la oferta energética dependerá, por un lado, de los desarrollos tecnológicos que se obtengan en el futuro y por otro, de los costos. Exceptuando la energía -- hidroeléctrica, la contribución de la energía de fuentes renovables al abastecimiento energético total será relativamente pequeña, al menos hasta el año 2000.(20).

6. La Coyuntura Actual

Los precios del petróleo en el mercado disminuyeron de un ni

(18) WAES, p. 159 y 186.

(19) Juan Eibenschutz, p. 9.

(20) Ibid.

vel de hasta 41 dólares por barril en 1980 a 32 dólares entre julio y octubre de 1981.(21). El 29 de octubre el precio del crudo de referencia se unificó en 34 dólares.(22).

Tal disminución ha provocado una sensación de abundancia en el mercado petrolero mundial. Ello sugeriría que nuevamente existe una amplia disponibilidad de recursos petroleros, lo cual realmente no ha sucedido. Actualmente hay un excedente en el mercado mundial que podría agotarse en algunos meses o, en el mejor de los casos, el año próximo.(23).

a) La disminución en la demanda de energía.

Uno de los factores que explican la existencia del excedente en el mercado petrolero es la disminución de la demanda de energía en general y la de petróleo en particular. Esta respondió de manera inesperadamente vigorosa a los cambios en los precios del petróleo en el período de 1978 a 1980. Los incrementos de los precios, en ese período, fueron mayores en términos reales, que los observados en 1973-74. El 31 de diciembre de 1978 la OPEP anunció que el precio básico de referencia de su petróleo sería de 14.54 dólares por barril. Posteriormente, el 10 de diciembre de 1980, luego de cele---

(21) Robert Pindyck. "La recuperación del mercado" en Energéticos N° 8, (agosto de 1981), p. 1.

(22) Excelsior, (30 de octubre de 1981).

(23) Daniel Yergin. "Overabundance: Reality or illusion?" en The New York Times, (junio 29), 1981.

brarse una reunión de la OPEP, Arabia Saudita incrementó a 32 dólares su precio base. Otros países decidieron utilizar un precio de referencia de 36 dólares. Al añadirsele diversas primas y sobretasas, éste llegó hasta 41 dólares por barril.(24) Como resultado, el consumo de petróleo en el mundo occidental se redujo en más del 7 por ciento entre 1979 y 1980 y es probable que disminuya un 3 por ciento más en 1981.

El éxito de las políticas de conservación de energía llevadas a cabo en la mayor parte de los países ha contribuido al decrecimiento en la demanda de energéticos. Este éxito se debe a que, en forma creciente, el público en general ha comprendido que los precios reales de la energía se mantendrán elevados y que podrían incrementarse aún más.(25) Asimismo, el lento crecimiento económico en la mayoría de los países industrializados y los inviernos poco crudos observados en 1979-80 y 1980-81, tuvieron como consecuencia una demanda de petróleo en un 5 por ciento menor a la que se había previsto. Si las economías de Estados Unidos y Europa Occidental se recuperan aceleradamente en 1982 y 1983, la demanda de petróleo nuevamente ascenderá.

(24) The New York Times. "Los precios del petróleo: una cronología" en Energéticos, V, N° 8, (agosto de 1981), p. 2.

(25) The OECD Observer, "Energy demand in the OECD", (mayo de 1981).

La Agencia Internacional de Energía (AIE) (26) ha jugado un papel importante en lo que se refiere a la disminución del consumo de petróleo, al imponer límites a las importaciones petroleras de sus países miembros. El tope establecido para 1980, de 1,205.3 millones de toneladas de equivalente de crudo se cumplió; en ese año las importaciones netas de los veintiún miembros de la Agencia totalizaron 1,021.4 millones de toneladas de equivalente de petróleo, 15.3 por ciento por debajo del límite. Además, la AIE ha establecido un volumen de reservas de 100 días de consumo, necesarios para asegurar estabilidad en los países industrializados en caso de repentinamente suspensiones en el abastecimiento de petróleo.

b) La oferta de petróleo.

Una mayor producción de petróleo contrasta con las disminuciones en la demanda señaladas anteriormente. Poco después de iniciarse la guerra entre Irán e Irak, Arabia Saudita incrementó su producción de petróleo hasta rebasar 10 millones de barriles diarios. Este incremento pretendía compensar el déficit provocado por la disminución en las ventas de petróleo iraní e iraquí. Sin embargo, los suministros petroleros de Irán e Irak durante el primer trimestre de 1981 fueron superiores a lo que anticipaban estimaciones previas. Al mis-

(26) Después del embargo petrolero de 1973 los franceses propusieron al Comité de Petróleo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico la creación de la AIE para planear soluciones conjuntas al problema del abastecimiento energético. Esta propuesta fue aprobada. Irónicamente, Francia ha decidido no afiliarse a la AIE.

mo tiempo, la producción se elevó en países no miembros de la OPEP, como México y Gran Bretaña.

c) La política saudita.

Varios autores señalan que el factor que más ha influido en la disminución de los precios del petróleo es la política -- saudita. Al mantener su producción por arriba de los requerimientos del mercado y a precios inferiores al nivel general de precios de la OPEP, presionó para lograr el restablecimiento de cierta coherencia en la estructura de precios -- del petróleo. Los sauditas están dispuestos a mantener su producción de petróleo a un nivel de 10 a 10.3 millones de barriles diarios, no obstante el actual excedente en el mercado mundial de petróleo estimado en 2 ó 3 millones de barriles diarios.(27).

Los sauditas pretenden evitar que el incremento sustancial de los precios acelere la conservación y sustitución de los hidrocarburos. El petróleo constituye su única fuente de ingresos y en él se apoya su desarrollo económico. Una mayor reducción en la demanda de petróleo se traduciría en menores ingresos para financiar los proyectos de desarrollo, perjudicando seriamente su economía.(28)

(27) Richard Johns. "The reasons of Saudi Arabia" en Financial Times, - (abril 23 de 1981).

(28) Walter J. Levy, p. 1081.

Los sauditas apoyan la adopción e instrumentación de las recomendaciones del Comité de Estrategia a Largo Plazo, instituido por los Ministros de la OPEP y encabezado por el señor / Ahmed Zaki Yamani, Ministro del Petróleo de Arabia Saudita. Entre las recomendaciones se encuentra una propuesta para -- "indexar" los precios del crudo con el fin de tomar en cuenta la inflación en los países industrializados, las fluctuaciones en los tipos de cambio de las monedas y el crecimiento -- real de las economías de las naciones pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Desde el punto de vista de Arabia Saudita, el establecimiento de una estructura coherente de precios es una condición -- necesaria para instrumentar y adoptar las recomendaciones -- del Comité.

El informe de este Comité podría ser visto como un intento -- responsable por reestablecer el orden y la coherencia en el mercado petrolero, al garantizar incrementos regulares en -- los precios de los hidrocarburos. El costo del petróleo se aproximaría gradualmente al de las fuentes alternativas de -- energía. (29)

(29) Ibid, p. 1092

Las recomendaciones del Comité no han sido aprobadas por muchos miembros de la Organización, por lo cual Arabia Saudita hace frente a una oposición severa. Varios países relacionan la política petrolera de Arabia Saudita con los lazos especiales entre Riad y Washington y con los esfuerzos desplegados por los saudíes para obtener tanto aviones de guerra y otros armamentos complejos norteamericanos, así como cierta presión norteamericana contra algunas políticas de Israel. Por ello, la política saudita ha sido severamente criticada al interior y al exterior de su país.(30)

(d) Divisiones en la OPEP.

La división entre los miembros de la OPEP se reflejó en su Reunión de Ministros celebrada en la ciudad de Ginebra los días 26 y 26 de mayo de 1981. Arabia Saudita se negó a elevar el precio de su petróleo crudo (32 dólares por barril) si los demás miembros de la Organización no aceptaban reducir su precio de referencia. El segundo hecho que distinguió a la reunión de Ginebra fue la oposición de los miembros de la OPEP a reducir el nivel de precios.

Para hacer frente al excedente de petróleo en el mercado mundial, la mayoría de los miembros de la OPEP --todos menos --

(30) Nicholas Sarkis, "La superabundancia de petróleo y la política de Arabia Saudita" en Energéticos, V, N° 6, (junio de 1981).

Arabia Saudita, Irán e Irak- acordaron disminuir su producción en un 10 por ciento (1.3 millones de barriles diarios) a partir del 1° de junio de 1981. Esta decisión es significativa. Constituye la primera ocasión, desde mediados de los años setenta, que la OPEP adopta una decisión en materia de producción. Si la demanda se recupera, esta decisión podría tener efectos negativos en el mercado petrolero. En el corto plazo, sin embargo, no se espera que los toques a la producción introduzcan tensión en el mercado petrolero. (31)

El 29 de octubre se llevó a cabo una Reunión Extraordinaria de Ministros de la OPEP en Ginebra, Suiza. En esta reunión la OPEP decidió unificar los precios del crudo de referencia en 34 dólares por barril del 1° de noviembre de 1981 hasta fines de 1982. De acuerdo con la calidad del petróleo y la proximidad de los mercados, el precio del petróleo variará entre 34 y 38 dólares por barril.

El resultado de esta reunión constituye un triunfo para Arabia Saudita. Por un lado, logró la unificación de los precios al nivel que deseaba. Por otro lado, los países miembros de la OPEP se vieron forzados a negociar bajo las condiciones impuestas por el Ministro del Petróleo de Arabia Saudita. Este aceptó negociar a condición de que todos los ---

(31) Middle East Economic Survey, "After Geneva", (junio 1981).

miembros reconocieran su estrategia de largo plazo, mencionada anteriormente, que prevee la reducción ordenada y planificada de la producción, hasta lograr la normalización de la oferta y la demanda.(32)/

7/ El Petróleo Mexicano y las Necesidades Energéticas Norteamericanas

La economía industrial norteamericana se basa en el petróleo. El uso de los hidrocarburos aumentó significativamente entre 1950 y 1970, cuando su costo disminuyó.

La vulnerabilidad norteamericana en el área de los energéticos se deriva de: a) la continua y creciente dependencia -- del petróleo importado en relación al petróleo consumido en Estados Unidos; b) la creciente dependencia del petróleo -- proveniente de la OPEP; c) el temor a un embargo petrolero similar al de 1973; d) la gravedad de los problemas en el Medio Oriente, que pueden afectar el suministro de los hidrocarburos; y, e) las dificultades para desarrollar fuentes alternativas de energía.(33)/

Durante el embargo petrolero de 1973, el petróleo, tanto nacional como importado, representaba el 46 por ciento del con

(32) Uno más Uno, (octubre 30 de 1981).

(33) R. Fagen y H. Nau, "Mexican gas: the Northern Connection" en Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations, (Stanford: Stanford University Press) 1979, p. 382.

sumo energético total de los Estados Unidos. Hacia finales de 1976 este porcentaje aumentó al 47 por ciento. A pesar - del incremento en los precios de los hidrocarburos que se ob- servó como consecuencia del embargo, el consumo no disminuyó en la proporción necesaria y las importaciones crecieron, -- promediando el 47 por ciento del consumo total de petróleo - en 1977. Más de dos terceras partes de este petróleo prove- nía de la OPEP. (34).

Por otro lado, la producción de hidrocarburos en Estados Uni- dos ha disminuido desde 1972. De 9.6 millones de barriles - por día en 1970, bajó a 8.1 millones en 1976. En 1977 la -- producción petrolera aumentó ligeramente a 8.2 millones de - barriles diarios, debido, en gran parte, al petróleo de Alas ka. Sin embargo, esta producción es insuficiente para abas- tecer la demanda porteamericana de hidrocarburos, por lo --- cual hay necesidad de importarlos.

La sustitución del petróleo por fuentes alternativas de ener gía, es aún remota, ya que éstas son aún mucho más costosas que el petróleo importado a los precios actuales. (35). Has- ta la fecha, las alternativas más viables son el carbón y la energía nuclear.

-
- (34) John Saxe-Fernandez, "La dependencia estratégica y el petróleo en las relaciones de México y los Estados Unidos" en El Petróleo en - México y en el mundo, (México, D.F.: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1979), p. 334.
- (35) Richard Mancke. Mexican oil and natural gas: political, strategic and economic implications. New York, 1979. p. 5-6.

Quando se dieron a conocer los aumentos en el monto de las reservas de hidrocarburos y la decisión del gobierno de López Portillo de impulsar seriamente el crecimiento de la industria petrolera, se observó un notorio entusiasmo por parte de los medios de comunicación norteamericanos, así como también del propio gobierno. Sin embargo, se desconfiaba de la veracidad de las cifras que daba a conocer el gobierno mexicano.

Hacia 1978, cuando empezaron a darse a conocer los éxitos -- del programa de producción de PEMEX, las dudas respecto a la riqueza petrolera se desvanecieron. México surgió entonces como una alternativa viable para enfrentar la demanda energética norteamericana. Desde el punto de vista del gobierno norteamericano, México representa una fuente energética relativamente segura. El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y gas en nuestro país puede permitir a los Estados Unidos reducir sus importaciones provenientes de la OPEP al menos durante los próximos 10 años. Además, permite ampliar el plazo para realizar cuantiosas inversiones en la investigación y desarrollo de fuentes alternativas de energía.(36)

La imposibilidad de disminuir significativamente las importaciones de petróleo, fue uno de los factores que presionaron

(36) Richard Mancke, p. 3.

al gobierno norteamericano para cambiar su política hacia Mé-
xico:

La resistencia de los monopolios petroleros y de -
sus voceros políticos ante cualquier intento por -
controlar la demanda de energéticos en Estados Uni-
dos, se (basó) en la tesis de que tal control no..
(era) necesario, ya que se..(disponía) de petróleo
en otras regiones, particularmente en México . (37)

La dependencia de las importaciones de petróleo de la OPEP y
el deterioro de la situación en el Medio Oriente, han obsta-
culizado la realización de algunas de las metas del gobierno
norteamericano, tanto a nivel interno como a nivel interna-
cional. Existe la posibilidad de que haya nuevas interrup-
ciones en el abastecimiento de petróleo. Por ejemplo, nue-
vas hostilidades entre israelíes y árabes podrían provocar -
un embargo por parte de los miembros de la OPAEP; algunas de
las guerras civiles en los países del Golfo Pérsico podrían
declararse antinorteamericanas, etc. Esta situación fue ---
otro de los factores que presionaron al gobierno norteameri-
cano para cambiar su política hacia nuestro país. En Esta-
dos Unidos se generalizó la creencia de que no podía seguir-
se permitiendo que la seguridad y el futuro económico depen-
diera, de alguna manera, de los acontecimientos en el Medio
Oriente.(38)

(37) John Saxe-Fernández, p. 343.

(38) Richard Mancke, p. 5-6.

Se trató de evitar a toda costa una situación similar a la - de 1973, cuando el embargo petrolero árabe, la elevación de los precios de hidrocarburos y el manejo del precio y la --- oferta de petróleo bajo condiciones de cartel, situaron a -- los Estados Unidos en una posición muy vulnerable.(39)

En los últimos años, los Estados Unidos han puesto énfasis - en desarrollar programas de cooperación energética con nues- tro país, con el propósito de crear un clima de confianza -- que permita el acceso al petróleo mexicano en casos de cri- sis internacional.

A solicitud del gobierno norteamericano, se han alaborado di- versos estudios relacionados con el petróleo mexicano, que - han enfatizado la importancia de las reservas petroleras.(40). No obstante, últimamente se ha señalado que no es convenien- te mantener niveles de producción muy altos. Se ha tomado - en cuenta que el nacionalismo mexicano se vincula estrecha- mente con la explotación de los recursos petroleros. Se ha observado que la oposición en México ha venido utilizando la crítica a la política petrolera del régimen de López Porti- llo, reforzando el nacionalismo, al señalar que la actual po

(39) Richard Fagen. "El petróleo mexicano y la seguridad de Estados Uni- dos" en Perspectivas del petróleo mexicano, México, D.F.: El Cole- gio de México, (1979), p. 335.

(40) Por ejemplo: Presidential Review Memorandum N° 41 (diciembre 1978), Inside D.O.E.; an exclusive weekly report on the Department of Ener- gy, (septiembre de 1978), Prospects for a stronger U.S.-Mexico Ener- gy Relationship (mayo 1980), etc.

lítica petrolera acentúa la influencia norteamericana en --- nuestro país.

El gobierno norteamericano se ha visto obligado a actuar con cautela para evitar descontento en México.(41) El presionar fuertemente a México para mantener niveles de producción muy altos, podría significar un agotamiento rápido de las reservas petroleras mexicanas, lo cual va en contra de sus intereses a largo plazo, "...la meta deseable es la de una producción 'moderada' situada entre 3.5 y 5.5 millones de bariles al día durante los decenios de ochenta a noventa".(42) Es importante señalar que esto no significa que el petróleo mexicano haya dejado de tener importancia para el gobierno norteamericano, únicamente se ha cambiado de énfasis.

A largo plazo, el interés de Estados Unidos en México es garantizar la estabilidad política y económica del país. La mayor parte de los intereses norteamericanos en México se verían afectados si no se cumplieran estas condiciones. En este sentido, las distorsiones en la economía mexicana que resultarían de un ritmo de producción petrolera acelerado, no favorecen los intereses de Estados Unidos. Algunos autores norteamericanos han señalado que el interés del gobierno mexicano por diversificar los mercados de su petróleo y por --

(41) Bruce Bagley. "A United States Perspective" en México-United States Relations, (New York: Capital City Press, 1981), p. 138.

(42) Olga Pellicer. "El petróleo en la política de Estados Unidos..", -
n 14.

Actualmente, Estados Unidos continúa siendo el cliente petrolero mayoritario de México, a pesar de que el gobierno de -- nuestro país ha decidido diversificar los mercados. Hacia -- principios de 1981 las exportaciones petroleras a Estados -- Unidos ascendían a 558 mil barriles diarios; a Japón únicamente 119 mil y a Francia 102 mil. El obstáculo fundamental para que México diversifique sus mercados es su proximidad a los Estados Unidos. México ofrece petróleo a ese país a precios muy competitivos, ya que los costos de transporte son -- menores a los del petróleo proveniente de cualquier otro --- país. (45)

[El interés de los dirigentes norteamericanos en el petróleo mexicano, persistirá, situación contradictoria a los fuertes sentimientos nacionalistas mexicanos vinculados con el petróleo. Si bien los dirigentes norteamericanos tienen especial interés en la estabilidad de nuestro país, el nacionalismo, que se manifiesta en contra de la influencia norteamericana, puede constituir un factor de deslegitimación.

La decisión del gobierno mexicano de acelerar el desarrollo del petróleo ha implicado mayor vinculación económica con Estados Unidos. Sin embargo, la política interna de tradición nacionalista trata de impedir una mayor influencia norteamer-

(45) E. Moler y J. Bruce, p. 59-63.

ricana en nuestro país.(46). Ello no significa que los Estados Unidos estén dispuestos a renunciar a una relación energética estrecha con México que les garantice, al menos, una cierta cantidad de reservas petroleras para mantener el funcionamiento de la economía norteamericana en casos de crisis internacional.(47)

(47) Robert Ayres, "The future of the relationship" en México-United -- States Relations, (New York: Capital City Press, 1981), p. 208.

III. EL NACIONALISMO MEXICANO Y LA POLITICA PETROLERA

1. Antecedentes

La era del petróleo en el mundo dio comienzo en 1859, cuando se perforó el primer pozo comercial en Estados Unidos. Poco después se empezó a explorar la posibilidad de extraer petróleo en México. En 1864 el Emperador Maximiliano otorgó la primera concesión para extraer comercialmente petróleo; sin embargo, no fue sino hasta 1882 cuando se empezó a extraer este producto.

La importancia del petróleo aumentó significativamente cuando se le utilizó en cantidades masivas en los Estados Unidos y Europa. A partir de ese momento el petróleo mexicano atrajo la atención de grandes capitales y se empezó a producir en gran escala.(48).

Los exploradores norteamericanos que vinieron en busca de petróleo, tenían la seguridad de encontrarlo, pues creían que los campos petroleros texanos, que ya habían sido descubiertos, se prolongaban hasta nuestro país. Por otro lado, dadas las necesidades de la economía mexicana, el gobierno de nuestro país vió con agrado la inversión de capitales norteamericanos en el campo de los hidrocarburos.

(48) Lorenzo Meyer. "La política petrolera del gobierno mexicano: evolución histórica" en Comercio y Desarrollo, II, N° 11, (julio-septiembre de 1979), p. 4.

2. La Legislación Porfirista y la Industria Petrolera

La legislación porfirista en materia petrolera, rompió con la tradición que había imperado en México desde la Colonia. Durante la época colonial, la riqueza del subsuelo había pertenecido a la corona española. A partir del momento en que México se constituyó como país independiente, la nación mexicana heredó dicha riqueza, incluyendo al petróleo.

Sin embargo, para el Presidente Díaz, esta legislación constituía un obstáculo en la tarea de promover el desarrollo capitalista en el país.

A través de la ley del petróleo de 1901 y de la minera de 1909, Díaz modificó radicalmente las bases legales para inversiones petroleras, otorgando el título de propiedad absoluta de los depósitos petroleros a quien tuviera la propiedad de la superficie. La aprobación de esta ley fue consecuencia del liberalismo económico del régimen, que favorecía el establecimiento de una industria petrolera próspera con el objeto de facilitar la consolidación de los ferrocarriles, empresa de especial importancia durante la administración de Díaz.

Esta ley fue objeto de numerosas controversias, sin embargo,

permaneció en vigor hasta 1926, cuando fue reemplazada por otra: la ley reglamentaria del párrafo IV del artículo 27 de la Constitución de 1917.

Para las teorías nacionalistas de la revolución, - la ley de 1909 sería ilegal; pero la fuerza de los intereses creados habría de impedir una y otra vez una modificación sustantiva de esta legislación -- porfirista.(49)

Cabe señalar que la decisión de transferir los derechos de la nación sobre el petróleo a los particulares fue responsabilidad del grupo gobernante en su conjunto y no únicamente del Presidente Díaz. Al parecer, no hubo una conciencia plena acerca de las repercusiones de su decisión, en parte, porque se pensaba que el potencial petrolero del país no era -- muy grande.

Otro elemento característico de la política petrolera de --- Díaz fue el predominio del capital externo en la producción de hidrocarburos.

Quizá la principal razón detrás de la aceptación -- por parte de Díaz de la presencia de las empresas de Edward & Doheny y de Weetman Pearson (...) se debió a la ausencia de un capital nacional suficiente y emprendedor que pudiera ser el pionero en ese campo.(50)

-
- (49) Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942). (México, D.F.: El Colegio de México, 1972), p. 50
 (50) Lorenzo Meyer. "La política petrolera del gobierno mexicano...", - p. 5.

Los empresarios nacionales que contaban con recursos suficientes para explotar el petróleo no se mostraron dispuestos a participar en una empresa que parecía altamente riesgosa.

No obstante, Díaz trató de asegurar que la industria petrolera no fuera dominada enteramente por el capital norteamericano, utilizando a Europa como fuerza moderadora de la influencia de los Estados Unidos, por lo cual varios sectores norteamericanos se sintieron seriamente afectados. Esto, aunado a otros factores ocasionaron cierto resentimiento en Washington contra el dictador; por ello, el gobierno norteamericano retiró su apoyo al gobierno mexicano, facilitando considerablemente el surgimiento del movimiento revolucionario.

Para consolidar a la naciente industria petrolera, la administración de Díaz adoptó ciertas medidas fiscales. Se otorgó a los empresarios el derecho de importar la maquinaria necesaria, exenta de impuestos; y se les eximió, durante 10 años, del pago de impuestos internos, exceptuando el del timbre.

3. La Internacionalización de la Industria Petrolera

Entre 1911 y 1921 se dio el auge petrolero en México, la producción fue lo suficientemente amplia para cubrir el mercado

local y exportar a veintisiete países. Esta bonanza se debió al incremento en las reservas mexicanas y a un aumento sustancial en la demanda, provocada por el comienzo de la fabricación en serie de los automóviles y por el estallamiento de la Primera Guerra Mundial. A su vez, la oferta creció -- aceleradamente, como resultado de nuevos descubrimientos petrolíferos. En 1921, México produjo más de 193 millones de barriles, ocupando el segundo lugar como productor en el mundo y el primero como exportador.(51).

Sin embargo, a partir de 1922 y hasta 1933, la producción sufrió un descenso radical e ininterrumpido; las compañías petroleras dejaron de hacer nuevas inversiones en México, concentrándose en Venezuela, donde recientemente se habían descubierto los yacimientos del lago del Maracaibo, y en otras regiones. Esta disminución en la inversión petrolera coincidió con un fenómeno más amplio: el capital extranjero empezó a perder su gran importancia en relación con el nacional en todas las ramas de actividad productiva en México.(52).

Posteriormente, entre 1933 y 1938, la producción experimentó una ligera y constante mejoría, que se debió, en gran parte, al descubrimiento y explotación de los depósitos de Poza Rica. Sin embargo, no volvieron a alcanzarse los niveles de producción de 1921.

(51) Ibid, p. 5

(52) Lorenzo Meyer. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero..., p. 21

El petróleo mexicano estuvo dominado por el capital externo, desde finales del siglo XIX hasta 1938. En esta época, la industria petrolera se convirtió en un enclave. Su vínculo inicial con el resto de la economía se debilitó y en poco -- tiempo se convirtió en una actividad destinada a satisfacer intereses foráneos. Los gobiernos surgidos de la Revolución se caracterizaron por su fuerte sentimiento nacionalista.

La situación de enclave de la industria petrolera era incompatible con su visión de interés nacional.

A partir de 1917 y hasta que la industria petrolera fue nacionalizada en 1938, la política de los diferentes gobiernos estuvo encaminada a lograr la aceptación de un nuevo status jurídico de la propiedad petrolera, a través de la aplicación efectiva de la Constitución de 1917, que reservaba todos los derechos sobre el subsuelo a la Nación. (53)

El descontento general ante la posición privilegiada de los extranjeros en la estructura social y económica de México, se acrecentó con la Revolución. Las empresas petroleras extranjeras se habían establecido en condiciones particularmente favorables, lo cual despertó el resentimiento de los regímenes nacionalistas surgidos de la Revolución de 1910. Ade-

(53) David Ronfeldt, (et al). Mexico's Petroleum and U.S. policy: implications for the 1980's. (Santa Monica: The Rand Corporation, 1980) p. 6.

más, la mayor parte de las divisas generadas por la explotación de hidrocarburos, se remitía fuera del país. Nació un espíritu de nacionalismo y autodeterminación y los intereses petroleros del país, controlados por empresas extranjeras, - constituyeron el blanco principal.

En apoyo de sus intereses, los gobiernos de los Estados Unidos y Gran Bretaña intervinieron en los asuntos internos del país y presentaron peticiones que afectaban nuestros intereses, lo cual antagonizó con el nacionalismo mexicano. (54)

4. Carranza y el Nacionalismo en Torno al Petróleo

El período carrancista fue de vital importancia en lo que se refiere al petróleo.

En este lapso se gestaron los elementos que darían forma al párrafo III del artículo 27, clave de la reforma petrolera que intentarían los gobiernos -- posteriores (...) La posición y estrategia que -- los intereses petroleros y el gobierno norteamericano adoptarían durante los años venideros en su propia defensa, también fueron delineados en esta etapa. (55)

Carranza fue esencialmente nacionalista, su objetivo era -- crear un nuevo sistema en el que los intereses nacionales tu

(54) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. "La Industria petrolera mexicana en perspectiva" en El Petróleo en México y en el Mundo, (México, D.F.: Imprenta Madero, 1979), p. 322.

(55) Lorenzo Meyer. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero..., p. 107

vieron pleno control de la actividad política y económica. En lo que se refiere al petróleo, se buscó aumentar el control a través de la política fiscal, los permisos de perforación, etc.; se trató de sustituir los antiguos títulos de -- propiedad de las compañías petroleras por concesiones gubernamentales, a través de un proyecto de ley que nacionalizaba el petróleo.

Estas medidas ocasionaron un fuerte conflicto, de 1913 a --- 1917, entre el gobierno de Carranza y los intereses petroleros y sus gobiernos. Mientras que Carranza pretendía neutra lizar la influencia extranjera, el gobierno norteamericano - buscaba que la modificación del orden establecido ocurriera con los mínimos perjuicios para los intereses de sus nacionales.

Los petroleros se sintieron seriamente amenazados y formaron un frente unido de oposición al gobierno mexicano. Esta actitud fue constante y continuó aún después de 1938, a pesar de la rivalidad existente entre norteamericanos y británicos.

Cabe señalar que el deseo de modificar el status de la indus tria petrolera no se manifestó únicamente en el grupo carran cista. En materia petrolera hubo cierta unanimidad entre -- los diferentes grupos contendientes, "ello se explica porque

el principal afectado sería siempre un sector extranjero, y el ganador, aquel grupo que tomara el poder". (56)

Para 1916 se había creado una Comisión Técnica sobre la Nacionalización del Petróleo, por órdenes de Carranza, con el propósito de analizar la conveniencia de nacionalizar la industria petrolera. En abril de ese mismo año, la Comisión presentó un informe en el que se señalaba: "...creemos justo restituir a la Nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo". (57)

En esa época, el gobierno mexicano enfrentaba serias dificultades económicas y la nacionalización del petróleo fue vista como una forma de allegarse mayores ingresos para superar la crítica situación de la economía. La industria petrolera podía constituir una importante fuente de ingresos, ya que no había sufrido deterioro alguno durante la lucha revolucionaria y se encontraba en una sólida situación económica.

Además de las causas económicas, hubo otras de orden político que impulsaron a Carranza a adoptar una actitud nacionalista en el ramo del petróleo.

Fue en la política encaminada a poner fin a la situación privilegiada del capital extranjero -esen

(56) Ibid, p. 98-99.

(57) Ibid, p. 93

cialmente el invertido en la industria del petróleo- en lo que el presidente concentró sus mejores esfuerzos como representante de la Revolución, y en la que iba a tener mayor respuesta popular, - al menos en los centros urbanos en donde el sentimiento antiimperialista se despertó en todos los sectores sociales, sobre todo, después de que la Revolución había ya hecho surgir el potente sentimiento antiamericano, latente en el Porfiriato...(58)

La Constitución de 1917 legitimó la política de Carranza, en caminata a poner a los hidrocarburos en manos del Estado y a reducir drásticamente el papel que el capital externo debía jugar en la sociedad. Esta política petrolera fue originada por el nacionalismo militante de los sectores medios y urbanos, representados por el carrancismo. Asimismo, quedó asen tado que el bienestar común tendría prioridad frente a los - derechos individuales. Ello representó un cambio importante en materia de posesión y explotación de la riqueza del subsuelo. La restitución a la Nación de la riqueza petrolera - quedó asentada en el párrafo IV del artículo 27. En él se - separaba la propiedad del suelo de la del subsuelo y se rein corporaba el subsuelo a la Nación.

Sin que el petróleo hubiera sido determinante, este precepto constitucional tuvo severa oposición por parte de grupos --- afectados, como fueron el clero, hacendados, intereses ex--- tranjeros, quienes poseían la fuerza suficiente para enfren-

tarse al gobierno. Los norteamericanos contaron con el apoyo del Departamento de Estado para su defensa, obstaculizando la aplicación del artículo 27 durante más de 20 años.

Así, las relaciones entre nuestro país y los Estados Unidos se caracterizaron por la oposición constante por parte del gobierno norteamericano a la aplicación del artículo 27 Constitucional. Durante este período, Carranza creó lo que se ha llamado "la doctrina internacional de la Revolución", basada en los principios de no intervención, igualdad jurídica entre los Estados e igualdad entre nacionales y extranjeros.

La participación de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial, desvió la atención del gobierno norteamericano y -- permitió al gobierno mexicano un mayor margen de maniobra. Sin embargo, si bien esto permitió la formulación de la nueva legislación, no fue posible ponerla en práctica en ese momento.

5. Obregón y Calles

En 1920 la aplicación de la Constitución de 1917 aún no se -- llevaba a la práctica y la unidad política del país no existía. Por ello, la necesidad de allegarse el apoyo de los -- principales grupos de la población planteaba al gobierno de

Obregón la urgencia de poner en práctica las reformas establecidas en dicha Constitución.

Sin embargo, el problema interno que verdaderamente habría de poner en peligro la estabilidad del régimen obregonista fue el apoyo que el presidente Obregón otorgó a Calles en la sucesión presidencial. Este conflicto se anunció con el distanciamiento entre Obregón y su ministro de Hacienda, Adolfo de la Huerta, con motivo de la ingerencia del Ejecutivo en los asuntos electorales en el estado de San Luis Potosí para evitar que en las elecciones que iban a realizarse a mediados de 1923, el candidato del Partido Cooperativista llegara a la gubernatura de aquel estado. Además, la oposición de Huerta a la política de Obregón hacia Estados Unidos llevó a la renuncia de aquél como ministro de Hacienda.

Adolfo de la Huerta había recibido peticiones del Partido Cooperativista para que figurara como candidato a la presidencia; por ello, llegado el momento de su renuncia, la presión de sus partidarios se hizo aún mayor. A pesar de sus declaraciones de no hacerlo, aceptó su postulación, siendo su rival Plutarco Elías Calles, quien surgió apoyado por Obregón. El grupo encabezado por De la Huerta quedó formado por políticos revolucionarios y partidarios de la política antinorteamericana. El clero se unió a estos grupos, pues --

los consideraban contrarios al movimiento agrarista y a la represión religiosa.

Desde el momento en que el General Obregón sintió tambalearse su poderío ante la presión popular que condenaba la imposición de Calles, se mostró dispuesto a llegar a un acuerdo con Estados Unidos para obtener el acceso al material de guerra norteamericano y para evitar que los Estados Unidos otorgaran ayuda a sus enemigos. (59)

El gobierno norteamericano pretendía obtener una serie de garantías que, en su concepto, eran necesarias para la seguridad de los derechos adquiridos legalmente por los ciudadanos americanos en México, antes de la vigencia de la Constitución de 1917. No obstante, el logro de las garantías que perseguían los Estados Unidos, en la mayoría de los casos, pugnaba directamente con la nueva legislación. El Secretario de Estado Norteamericano, Charles Evans Hughes, sostenía en sus declaraciones que el gobierno mexicano sería reconocido únicamente en el caso de que aceptara la firma de un tratado previo con Estados Unidos.

Si bien en un principio Obregón se opuso enérgicamente a la firma de un tratado tal, para el 19 de noviembre de 1921 su

(59) Rafael Trujillo. De la Huerta y los Tratados de Bucareli, (México, D.F.: Ed. Porrúa, 1957), p. 190-195.

posición había cambiado, al enviar un memorandum dirigido al gobierno norteamericano, anexando dos proyectos que planteaban la creación de Comisiones Mixtas para dar solución a las reclamaciones norteamericanas. Con la firma de tales convenciones, el gobierno de México quedaría implícitamente reconocido por el de los Estados Unidos, reanudándose así las relaciones.

En abril de 1923 surgió la posibilidad de apresurar las negociaciones, sustituyendo la lenta intercomunicación escrita - de las cancillerías por pláticas directas e informales entre representantes de los presidentes. Con ese propósito se llevaron a cabo las conferencias de Bucareli, así llamadas por - haber tenido lugar en una casa de la calle del mismo nombre.

Resumiendo, podemos decir que fueron tres los objetivos que perseguían los Estados Unidos:

1. Obtención de seguridades satisfactorias contra la confiscación del subsuelo en tierras poseídas por ciudadanos norteamericanos con anterioridad a la legislación de 1917.

2. Restitución o pago de las tierras destituidas a ciudadanos americanos.

3. Firma de las Convenciones sobre reclamaciones.

Los resultados que se obtuvieron fueron satisfactorios para los norteamericanos. En lo que se refiere al primer objetivo, relacionado con la obtención de seguridades satisfactorias contra la confiscación del subsuelo, se acordó que el artículo 27 Constitucional no podría ser aplicado retroactivamente en aquellos casos en que se reconociera que hubiera habido un acto positivo para explorar y explotar las tierras. Los Estados Unidos se reservaban la opción de reclamar los derechos de sus ciudadanos con relación al subsuelo y México se reservaba este derecho en aquellas propiedades donde no existieran actos positivos.

Por otro lado, en lo concerniente a la restitución o pago de las tierras destituidas a los ciudadanos americanos, se acordó que la indemnización a las propiedades agrícolas expropiadas cuando la superficie afectada no fuese mayor de 1,755 -- hectáreas, se pagaría con bonos y que el monto de la indemnización se basaría en el valor declarado por los extranjeros. Las indemnizaciones a propiedades mayores a 1,755 hectáreas se pagarían en efectivo y México se comprometía a restituir aquellas tierras que hubieran sido expropiadas ilegalmente. (60)

Por último, se acordó formar --con algunas modificaciones-- las Convenciones de Reclamaciones propuestas el 19 de noviem

(60) Stuart MacCorkle, American policy of recognition towards Mexico. (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1933), p. 135

bre de 1921. La Convención Especial, que llevaría a cabo -- los pagos por daños causados durante la Revolución Mexicana a los ciudadanos norteamericanos, no tendría carácter de reciprocidad. La Convención General de Reclamaciones se ocuparía de los pagos de indemnizaciones por daños sufridas a partir de 1868, y tenía carácter de reciprocidad.

Si bien el establecimiento de las Convenciones de Reclamaciones se tradujo en un gran peso económico para el país, los Acuerdos de Bucareli no constituyeron técnicamente un tratado, ya que no fueron presentados ante los Congresos de los respectivos países,

y por tanto carecieron de validez internacional, y así lo hizo saber México a Washington cuando años después éste intentó fundar algunos de sus alegatos en el contenido de las minutas suscritas en -- 1923. Lo acordado entonces, fue más bien un 'acuerdo de caballeros' que, cuando mucho, comprometía a Obregón, pero no a sus sucesores. (61)

Así, Obregón se vio obligado a abstenerse de aplicar las -- nuevas disposiciones sobre los hidrocarburos. En consecuencia, no se elaboró la ley reglamentaria del artículo 27 y se continuó con la situación imperante en los últimos años del régimen carrancista.

(61) Lorenzo Meyer (et al). Historia General de México, tomo 4, (México D.F.: El Colegio de México, 1977), p. 151

Calles había de realizar pronto nuevos esfuerzos por buscar una solución. En un principio trató de lograr que el desarrollo del país quedara en manos de nacionales y que el capital extranjero pasara a ocupar un papel secundario. Puso énfasis en el nacionalismo y criticó el papel desempeñado por el capital extranjero.

Si bien existió cierta identificación entre Calles y Dwight Morrow, embajador norteamericano en nuestro país, que diluía la oposición de intereses, ésta no desapareció. Sin embargo, Morrow puso un mayor énfasis en la negociación que en la amenaza, puesto que recibió instrucciones de descartar el uso de la violencia. El gobierno norteamericano había cambiado su política hacia México, tratando así de evitar la inestabilidad política en el país, ya que la seguridad de las inversiones realizadas dependía, en gran parte, del clima político imperante. No obstante, se siguió ejerciendo presión sobre el gobierno mexicano, con el objeto de proteger los intereses norteamericanos.

Pocos meses después de haber iniciado su mandato, Calles nombró una Comisión para que redactase un nuevo proyecto de ley reglamentaria del artículo 27 en el ramo del petróleo. Sin embargo, las reformas propuestas no modificaron la situación de la industria petrolera.

La explotación petrolera continuó conservando, de hecho, todas las características de enclave que tenía antes de 1917 y que le habían ganado la furia de las corrientes nacionalistas surgidas con la Revolución. Aparentemente, la Revolución Mexicana - había sido incapaz de imponer sus reglas al sector externo de la economía nacional. (62)

Por otro lado, si bien el acuerdo conocido como Acuerdo Cailles-Morrow, no fue un Acuerdo formal, por medio de éste se otorgó la garantía al gobierno norteamericano de que prácticamente se mantendría el status anterior a 1917 en materia petrolera, por lo que se refiere a las zonas explotadas antes de esa fecha, aunque se admitía el derecho del gobierno mexicano a introducir reformas en el régimen de propiedad de los hidrocarburos, la aplicación real de este derecho era -- muy remota.

La modificación de la ley petrolera en el sentido deseado -- por el Departamento de Estado Norteamericano, se explica por la presión ejercida por el gobierno norteamericano, y por el cambio hacia una posición más conservadora en el grupo de Cailles. Esta actitud se mantuvo a lo largo de todo el período del "maximato". Se dejó de insistir en la nacionalización del petróleo y se planteó la posibilidad de crear una empresa semioficial para alcanzar el control del mercado interno de hidrocarburos. Sin embargo, al no contarse con capital --

(62) Lorenzo Meyer. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero..., p. 276

suficiente para llevar a cabo esta empresa, la solución planteada no fue efectiva.

6. La Expropiación de la Industria Petrolera

El Presidente Cárdenas intentó la modernización del país con una línea diferente a la trazada por Calles. Su política tenía un espíritu nacionalista y en cierto sentido anticapitalista, y llevó a cabo una serie de reformas económicas que modificaron ciertos rasgos heredados del porfiriato. En el programa general de la administración de Cárdenas, quedaba asentado que se daría prioridad a los intereses nacionales sobre los extranjeros, por lo cual se debía proceder a la nacionalización del subsuelo, entre otras cosas.

El sector industrial nacional, así como los sectores laborales y parte de los sectores medios, coincidieron en su apoyo a este ángulo de la política gubernamental: poner bajo control nacional sectores básicos de la economía mexicana, tales como -- los ferrocarriles, el petróleo, la minería, la propiedad rural, la industria eléctrica, etc. (63)

A principios de la década de los treinta se había intentado una nueva vía para atacar el problema que representaba el enclave petrolero. Se creó una empresa nacional llamada Petromex para explotar los depósitos de hidrocarburos. Sin embar

(63) Ibid, p. 305

go, la falta de capital impidió que la empresa compitiera -- exitosamente con las compañías extranjeras. .

La mexicanización paulatina del personal calificado empleado por las empresas extranjeras fue una de las primeras medidas nacionalistas de los nuevos gobiernos, que dió excelentes resultados en el momento de la nacionalización.

A partir de 1936, año en que se aprobó una legislación sobre expropiaciones, el Presidente Cárdenas apoyó la formación de una fuerte organización de obreros petroleros, que se mantuviera cercana a los intereses del gobierno. El sindicato petrolero presentó un proyecto de contrato colectivo de trabajo que fue rechazado por las compañías. El gobierno adoptó de inmediato el papel de activo mediador. De acuerdo con la filosofía cardenista, el Estado debía situarse al lado del - factor más débil: el obrero.

En 1937 las conclusiones de las autoridades federales del -- trabajo fueron favorables a la posición de los trabajadores y exigieron a las empresas un aumento sustancial en salarios y prestaciones. El enfrentamiento entre obreros y patrones pasó a convertirse en uno entre empresas y Estado.

Las empresas petroleras pidieron un amparo, sin embargo, la

Suprema Corte decidió que el amparo no procedía y se les --- otorgó un plazo de siete días para cumplir con lo señalado - por las autoridades del trabajo.

El día 8 de marzo el Presidente Cárdenas convocó a una junta con su gabinete para tratar el problema petrolero, ya que -- las empresas se negaban a acatar las órdenes de la Suprema - Corte. Se temía que suspendieran sus actividades, perjudi-- cando seriamente la economía nacional. En la reunión del ga-- binete, se acordó formular un plan de emergencia, previendo esta situación. No obstante la falta de unanimidad entre - sus colaboradores en lo referente a la nacionalización de -- los pozos petroleros, Cárdenas decidió expropiar la indus--- tria petrolera en caso necesario.

Por otro lado, las compañías y el gobierno norteamericano no pensaron seriamente en la posibilidad de una expropiación. De no llegarse a un acuerdo, la actitud más radical que se - esperaba, era la intervención estatal en la industria con el propósito de exigir el pago del impuesto sobre la producción y entregar el aumento de salarios a los obreros. Por ello, mantuvieron una actitud desafiante frente al gobierno.

El 18 de marzo, Cárdenas convocó a una nueva reunión con su gabinete e informó a los Secretarios de Estado su decisión -

de expropiar. El decreto fue una medida encaminada a operar un cambio en la estructura económica. En el decreto de expropiación únicamente se tomaron en cuenta los bienes que las compañías tenían en la superficie. Desde el principio se consideró al petróleo como propiedad de la Nación. Así, la actitud de Cárdenas fue consecuente con la política interna que pretendía dar cumplimiento a los postulados de la Revolución. (64)

La Segunda Guerra Mundial tuvo una influencia importante en la situación de México y su industria petrolera. Por un lado, el combustible mexicano adquirió especial importancia -- por su utilidad para el funcionamiento de las armas de guerra. Por otro, las condiciones del sistema internacional en vísperas de la guerra, llevaron a Estados Unidos a buscar un acercamiento importante con América Latina.

Poco a poco, el gobierno norteamericano dejó de apoyar tan incondicionalmente a las compañías petroleras. Ante la posibilidad de un conflicto a un nivel mundial, resultaba urgente llegar a un acuerdo definitivo con México. Así, la política de la "Buena Vecindad" y la situación internacional de crisis dieron a México cierta seguridad en el sentido de que Estados Unidos no utilizaría la fuerza para apoyar a las compañías.

(64) Lorenzo Meyer. "La política petrolera del gobierno mexicano...", - p. 6.

La expropiación petrolera fue la última gran confrontación grave entre México y Estados Unidos motivada por la aplicación de los programas revolucionarios. Finalmente, el gobierno norteamericano aceptó la política nacionalista de la Constitución de 1917. Sin embargo, el triunfo para México no fue completo; el país se vió obligado a pagar una suma mayor al valor real de las propiedades norteamericanas.

La consolidación de la expropiación llevó algún tiempo, pero de esta forma la actividad petrolera perdió su carácter de enclave. A partir de 1938, la propiedad y producción de la industria se determinarían por intereses internos. (65)

La expropiación de 1938 significa la culminación de un proceso revolucionario que se expresó en la Constitución de 1917. El país recobró, en buena parte, el control de su sistema económico; constituyó un paso fundamental en la consolidación del espíritu nacionalista que dio origen a la Revolución de 1910, por lo cual se contó con el apoyo casi unánime de los diversos sectores del país.

Así, el nacionalismo económico, entendido como el establecimiento de una ideología común para la toma de decisiones de interés nacional, especialmente las relativas al crecimiento económico y a la propiedad de los bienes de producción, se manifestó ampliamente en la expropiación de 1938. (66)

(65) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, p. 323

(66) Leopoldo Solís. "La política económica y el nacionalismo mexicano" en Lecturas de política mexicana, (México, D.F.: El Colegio de México, 1977), p. 56.

En suma, en el período cardenista, el nacionalismo económico llegaría a su punto máximo. "Se llegó a él por dos razones: por los cambios bruscos en la estructura económica llevados a cabo en los períodos anteriores y por la crisis económica mundial". (67)

7. La Política Petrolera Nacionalista

A partir de la expropiación, PEMEX dejó de depender de las exportaciones y sus actividades se dirigieron a surtir el -- mercado interno. A partir de entonces y hasta 1976, la auto suficiencia se convirtió en meta única de la política petrolera nacional, de acuerdo con el espíritu nacionalista de la Revolución. (68)

La demanda interna de hidrocarburos aumentó rápidamente, --- mientras que PEMEX sufría una constante falta de recursos pa ra llevar a cabo sus planes de expansión. En ocasiones, fue necesario importar petróleo para abastecer la parte norte -- del país. El incremento sustancial en la demanda se debió, en gran parte, a que el ritmo de industrialización se acele ró, promovido por la Segunda Guerra Mundial. Después del -- conflicto, el consumo interno absorbió la mayor parte de la producción total; en 1949 el 90 por ciento de la energía con

(67) Rafael Segovia. "El Nacionalismo mexicano" en Lecturas de Política Mexicana, (México, D.F.: El Colegio de México, 1977), p. 47.

(68) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. "La industria petrolera mexicana en perspectiva", p. 323.

sumida en el país, provenía del petróleo. (69)

Sin embargo, la capitalización de PEMEX se vio seriamente -- afectada por la decisión del gobierno mexicano de mantener -- precios bajos con el propósito de apoyar el proceso de indus-- trialización. De esta forma, la capacidad de expansión de -- la empresa se vio seriamente limitada. Este problema inten-- tó resolverse a principios de la década de los cincuenta, a través de la firma de varios contratos-riesgo con pequeñas -- empresas norteamericanas independientes que se encargaron, en parte, del plan de exploración de nuevos pozos. Los con-- tratos no ponían en peligro el monopolio estatal sobre el pe-- tróleo y en cambio aceleraron la expansión de PEMEX. Poste-- riormente, PEMEX rescindió tales contratos, que en realidad en poco contribuyeron al aumento de la producción. (70)

La organización de la industria petrolera recién nacionaliza-- da, fue quizá tan difícil como la solución del conflicto con las compañías extranjeras. De 1938 a 1946 se llevó a cabo -- un enfrentamiento constante entre el Sindicato de Trabajado-- res Petroleros de la República Mexicana (STPRM) y el gobier-- no, con el propósito de ganar el control sobre la industria.

El STPRM adquirió gran importancia a partir del momento de --

(69) George W. Grayson. The politics of Mexican oil, (Pittsburgh: Uni-- versity of Pittsburgh Press, 1980), p. 29.

(70) Lorenzo Meyer. "El auge petrolero" en Foro Internacional, XVIII, N° 72, (abril-junio 1978), p. 577-578.

la expropiación, al tomar bajo su control los puestos clave de la industria. Por otro lado, ejerció su influencia a través de los consejos de administración. Los empleados petroleros creían que ellos debían tener el derecho a manejar la industria a través de su organización laboral; Cárdenas rechazó esta idea y en cambio estableció una empresa pública - operada por el gobierno y el Sindicato, pero controlada por el primero.

Antonio J. Bermúdez, Director de PEMEX entre 1946 y 1958, -- dio fin a este conflicto, a través de negociaciones con los trabajadores. Su amistad con Vicente Lombardo Toledano, ex-líder de la Confederación de Trabajadores Mexicanos, le fue de gran utilidad para lograr manejar a los líderes del Sindicato. De esta manera, Bermúdez logró suscribir un acuerdo con los trabajadores, según el cual PEMEX adquiría el derecho de reducir el número de empleados, transferir a los trabajadores más libremente y contratar empresas privadas para llevar a cabo proyectos para los que el STPRM no estuviera - capacitado. Por su parte, el Sindicato obtuvo un plan aceptable de estandarización de salarios, un incremento salarial del 15 por ciento para los trabajadores que realizaran tareas peligrosas y la asignación de una suma para cubrir algunos gastos generados por el Sindicato.

Por otro lado, Bermúdez llevó a cabo un amplísimo programa de exploración y se descubrieron 65 depósitos petroleros. En consecuencia, las reservas probadas de hidrocarburos se triplicaron de 1.4 billones de barriles en 1947, a 4.4 billones en 1958; y la producción se elevó de 156,487 barriles -- diarios, a 275,730 barriles. (71)

Asimismo, se realizaron importantes descubrimientos de gas natural; alrededor de 30 depósitos naturales se descubrieron en esta época.

En 1950, se terminó la construcción de la refinería Reynosa, lo cual representó un avance considerable en este campo, ya que, aún cuando su capacidad de refinación era modesta, fue diseñada por técnicos mexicanos. La capacidad total de refinación de la industria se incrementó considerablemente durante la época de Bermúdez; en 1947 PEMEX podía refinar únicamente 153 mil barriles de petróleo al día, hacia finales de 1958 esta cifra se había duplicado, ascendiendo a 328 mil -- barriles diarios.

Por otro lado, Bermúdez logró que las empresas mexicanas fabricaran algunos de los bienes que PEMEX consumía constantemente, tales como tubos y compresoras. Así, mientras que en

(71) Grayson, p. 26-27.

1947 PEMEX dependía totalmente de las importaciones, diez -- años después obtenía la mitad de sus bienes requeridos de la industria nacional.

En 1958 Adolfo López Mateos nombró Director de Pemex a Pascual Gutiérrez Roldán y puso a PEMEX y a la Comisión Federal de Electricidad bajo la jurisdicción de la recién creada Secretaría de Patrimonio Nacional, con el objeto de asegurar un desarrollo nacional y coordinado de los recursos naturales del país.

Gutiérrez Roldán llevó a cabo una serie de medidas encaminadas a incrementar la eficiencia de la industria, por ejemplo redujo el número de empleados de la empresa, eliminando al personal ineficiente e innecesario. Estos cambios se llevaron a cabo en un clima de relativa tranquilidad en las relaciones entre los trabajadores y la empresa, lo cual se debió en gran parte, a la alianza política existente entre López Mateos y Joaquín Hernández Galicia "La Quina", líder del STPRM.

Durante la dirección de Gutiérrez Roldán, se incrementó sustancialmente la red de gasoductos, se mejoró la situación financiera de la empresa y se expandió el sector petroquímico. Sin embargo, no se dio a las actividades de exploración la -

importancia necesaria y en consecuencia, las reservas se estancaron.

Bajo la Presidencia de Adolfo López Mateos, Jesús Reyes Heroles fue nombrado Director de PEMEX. En virtud del estancamiento en el nivel de reservas y de la necesidad de recurrir a la importación de hidrocarburos, Reyes Heroles otorgó gran importancia a las actividades exploratorias con el propósito de lograr la autosuficiencia. Asimismo, promovió el desarrollo de la industria petroquímica.

El Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) fue creado en 1965 con el propósito de otorgar apoyo a PEMEX en las cuestiones científicas y técnicas y hasta ahora ha logrado exitosamente sus objetivos.

Reyes Heroles también contó con el apoyo de un líder laboral de Poza Rica, Samuel Terrazas Zozaya, por lo cual existió relativa tranquilidad en el STPRM. Asimismo, las reformas realizadas por el primero en el sentido de incrementar los salarios de los trabajadores, otorgar el seguro médico a los trabajadores temporales, aumentar los servicios médicos y de hospitales, etc., contribuyeron de manera importante a mantener el clima de tranquilidad. (72)

(72) Grayson, p. 32-46.

8. La Crisis Energética y la Nueva Política Petrolera

A partir de los años cincuenta y hasta 1973, PEMEX aseguró su existencia independiente y su producción se destinó al mercado interno; las transacciones con el exterior fueron marginales. Sin embargo, los problemas de financiamiento persistieron debido, en gran parte, a un aumento desmedido en los costos y a que PEMEX se vio obligado a surtir el mercado nacional a precios excesivamente bajos. México empezó a perder la autosuficiencia, las actividades de exploración se desplomaron y los descubrimientos no resultaban suficientes para mantener la producción anual a los niveles requeridos. Para 1971 México era un país importador neto de petróleo y sus derivados. Las importaciones de petróleo comenzaron a dañar la economía mexicana, sobre todo después del incremento en los precios internacionales de petróleo. (73)

Esta situación produjo serias presiones deficitarias sobre la balanza comercial de PEMEX. En 1974 el déficit llegó a 313.2 millones de dólares, 5 veces más que en 1970. Además, se generó una preocupación a nivel nacional por resolver el problema del suministro interno de hidrocarburos. (74)

(73) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. "Cronología de la industria petrolera mexicana" en El Petróleo en México y en el Mundo, - (México, D.F.: Imprenta Madero, 1979), p. 73.

(74) Eduardo Turrent. La industria petrolera mexicana, 1965-1973, (tesis de maestría en economía; México, D.F.: El Colegio de México, - 1976), p. 172.

La crisis energética coincidió con la crisis interna en México de la estrategia del "desarrollo estabilizador". En 1975, el déficit comercial llegó a 2,600 millones de dólares y la deuda alcanzaba 15,000 millones. Esta situación llevó al gobierno mexicano a reevaluar las reservas probadas de petróleo e iniciar un amplio programa de exploración y explotación -- del combustible. (75). Como resultado de este programa, comenzaron a hacerse nuevos descubrimientos de importantes depósitos petroleros que se situaban a grandes profundidades. El aumento en los precios del petróleo hizo rentable la perforación a tales profundidades, que hasta entonces no había sido costeable.

El petróleo mexicano comenzó a jugar un papel importante en la economía mexicana. Fue visto como la única salida viable a la crisis económica del país. En 1976 se anunció la decisión del gobierno mexicano de llevar a cabo una política de explotación y exportación de petróleo. Las reservas probadas han aumentado de manera constante; hacia finales de la administración del Presidente Echeverría, las reservas probadas de petróleo y gas ascendían a 6 mil millones de barriles; para el 31 de agosto de 1981, éstas ascendían a 72,008 millones. (76)

(75) Lorenzo Meyer, "El auge petrolero"...p. 578.

(76) Energéticos, "México: reservas probadas de hidrocarburos al 31 de agosto de 1981", (septiembre de 1981), p. 21

Este volumen de reservas coloca al país en una posición importante en el ámbito internacional. El petróleo mexicano tiene un amplio mercado externo, puesto que los hidrocarburos constituirán la principal fuente de energía a nivel mundial, al menos hasta que finalice el presente siglo. Por ello, las exportaciones podrían incrementarse rápidamente.

Sin embargo, el fuerte sentimiento nacionalista en relación a la industria petrolera, constituirá una limitante de importancia considerable para la política petrolera que elija el gobierno. En este sentido, diversos grupos en México han manifestado ya su oposición a una política acelerada de exportaciones petroleras.

No obstante, en la medida en que persistan los problemas de la economía nacional, tales como desempleo, inflación, etc., las presiones para aumentar las exportaciones petroleras, se agudizarán. Ello puede llevar al régimen "al límite de sus capacidades para asegurar un consenso y control mínimo sobre los principales sectores políticos". (77)

De hecho, desde el inicio del gobierno del Presidente López Portillo, se advirtieron divisiones serias entre los diversos grupos, dentro y fuera de la administración pública, respecto al ritmo y modalidad de la explotación petrolera y su

(77) Lorenzo Meyer. "El auge petrolero", p. 579

significado para la mayor o menor dependencia del país, ya - que se considera que el nacionalismo mexicano encuentra su - mejor expresión en la soberanía sobre sus recursos naturales y la utilización de éstos para beneficios internos de la Nación. (78)

Así, el convertir a México en uno de los principales exportadores a nivel mundial, implicaría no sólo un cambio en el papel de PEMEX, sino también una transformación de la tradición nacionalista. (79)

(79) David Ronfeldt, et al, Mexico's petroleum and U.S. policy..., p. 7

IV. LA PLATAFORMA PETROLERA

1. La Crisis de la Economía Mexicana y el Petróleo

Es indudable que el factor clave para explicar la decisión - del gobierno mexicano de explotar aceleradamente el petróleo y el gas para exportarlos, es la crisis económica por la que atraviesa el país desde 1976.

El modelo de desarrollo que adoptó la economía mexicana a -- través de la estrategia de sustitución de importaciones en - el período que va de 1940 a 1970, propició un continuo proce-- so de crecimiento y de industrialización. No obstante, esta dinámica comenzó a encontrarse con una serie de obstáculos - en los últimos años. Para 1970 el mercado de divisas presen-- taba ya desequilibrios considerables. .

el subempleo, desempleo, el ensanchamiento de la - brecha en la distribución del ingreso, los crecien-- tes déficits del Estado y en la balanza comercial y los problemas típicos para llevar a cabo un proce-- so avanzado de sustitución de importaciones, (80)

eran elementos que no podían ser ignorados.

Así pues, ante la necesidad de tomar medidas para resolver--

(80) Antonio Yunez, "Política petrolera y perspectivas de desarrollo de la economía mexicana. Un ensayo exploratorio" en Las Perspectivas del petróleo mexicano, (México, D.F.: El Colegio de México, 1979), p. 222.

los, el gobierno de Echeverría adoptó un nuevo modelo de desarrollo llamado "desarrollo compartido". Con este nuevo modelo se proponía lograr el crecimiento, la industrialización, la redistribución del ingreso, la eliminación de los problemas de sub y desempleo y el aumento de las exportaciones, entre otras cosas. Sin embargo, los resultados obtenidos contrastan con los proyectos iniciales. La necesidad de captar mayores volúmenes de recursos para llevar a cabo este plan de desarrollo, llevó al país a un rápido endeudamiento externo.

El tradicional déficit comercial había podido ser compensado en épocas anteriores por ingresos que provenían del turismo extranjero y de las remisiones de los trabajadores migratorios a los Estados Unidos. A principios del sexenio echeverrista, el déficit crecía a un ritmo acelerado y el superávit turístico se redujo considerablemente, así como su papel compensador del déficit comercial. Una de las causas de este fenómeno fue el aumento del gasto de viajeros mexicanos en el exterior. Por ese conducto se remitía al extranjero cada vez mayor parte de las divisas que entraban al país por el turismo. Por otro lado, se observó un estancamiento en la corriente de viajeros norteamericanos a México. Esto se explica, en parte, porque el encarecimiento de los servicios turísticos mexicanos restaron competitividad al país en el

mercado turístico internacional y, en parte, por el boicot judío-norteamericano a raíz de que México otorgó su voto, en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de noviembre de 1975, en favor de una declaración que definía al sionismo como una forma de racismo. (81)

Otra de las manifestaciones de la crisis fue la contracción de la inversión extranjera, lo cual ocasionó presiones en la balanza de pagos. Se llegó a la situación de tener la necesidad de contratar nuevos préstamos para pagar la deuda acumulada y mantener el proyecto de desarrollo. La deuda aumentó de 4,262 millones de dólares en 1970 a 19,600.2 millones en 1976. (82)

El PIB creció a una tasa anual más baja que en el decenio anterior, en 1976 al 2 por ciento, por lo que el producto per cápita disminuyó; los problemas de desempleo, subempleo y crisis agrícola continuaron.

Esta situación, además de la inflación, provocó la devaluación de la moneda en agosto de 1976. Para enfrentar el descontento social, el gobierno llevó a cabo un ajuste de sueldos y salarios que tuvo como consecuencia un incremento con-

(81) Ibid, p. 35

(82) Eduardo Turrent, "Petróleo y economía" en Foro Internacional, XVIII N° 72, (abril-junio 1978), p. 223.

siderable de los precios. De esta manera, se cancelaron --- efectos positivos que la devaluación hubiera podido tener.

Por otra parte, se desencadenó una crisis de confianza hacia el gobierno. Las cuentas bancarias se "dolarizaron"; el crédito y los negocios se contrajeron, se originó una salida masiva de capitales, lo que vino a contribuir a la descapitalización del país.

El valor de las importaciones que México hacía tradicionalmente, aumentó en forma significativa por el período de inflación mundial y a pesar de la promoción de las exportaciones por parte del gobierno, éstas no crecieron al mismo ritmo que las importaciones. Además, el país perdió autosuficiencia en dos aspectos básicos de la economía, alimentos y petróleo.

El crecimiento de una economía en desarrollo como la nuestra, en la cual el sector industrial tiende a predominar, provocó un rápido crecimiento del consumo de hidrocarburos. A lo largo del período comprendido entre 1965 y 1973 se observó la incapacidad de la industria petrolera para satisfacer las exigencias del mercado interno. Esta situación trajo como consecuencia la necesidad de importar hidrocarburos. (83)

(83) Eduardo Turrent, p. 112.

En 1972 las importaciones se incrementaron en un 46.8 por ciento con respecto a 1971, al subir de 1,033.4 millones de pesos a 1,517.9 millones. (84). Para 1973, las importaciones sobrepasaron en un 136.8 por ciento a las realizadas en 1972, alcanzando la cifra de 3,595 millones de pesos. (85). Durante 1972, el problema de las importaciones se agravó por que el precio del petróleo crudo se cuadruplicó y algunos -- otros productos petroquímicos registraron un aumento aún mayor.

El saldo de la balanza comercial de PEMEX se convirtió en deficitario en 1971, cuando el saldo negativo alcanzó 48.8 millones de pesos. Esta tendencia hacia el déficit se mostró constante, pasando de un superávit de 393.4 millones de pesos en 1966, a un déficit de 3,151.9 millones en 1973. En sólo cuatro años, de 1969 a 1973, este saldo negativo aumentó más de 64 veces. (86)

En 1973, mientras que el consumo interno de crudo creció al 7.6 por ciento anual, la producción de crudos, condensados y líquidos, creció al 3.8 por ciento. (87)

(84) Instituto Mexicano del Petróleo. "Informe del Director General de Petróleos Mexicanos, Ing. Antonio Dovalí Jaime" en Revista del Instituto Mexicano del Petróleo, (abril 1974), p. 15.

(85) Ibid.

(86) Eduardo Turrent. La industria petrolera mexicana (1965-1973), p. 133

(87) Instituto Mexicano del Petróleo, p. 9.

Una de las causas de esta escasez de petróleo fue que no se dio a la exploración y perforación en busca de nuevas reservas, la importancia necesaria. (88). Además, la perforación exploratoria se tornó cada vez más difícil y costosa, "de -- 1965 en que se perforaron 2,556 metros por pozo a 1971 en -- que se perforaron 3,007 promedio (...), para los años 1972 y 1973 se experimentó un descenso hasta llegar a 3,283 metros por pozo en este último año". (89)

Las condiciones financieras de PEMEX determinaron, en gran parte, que no se diera a estas actividades la prioridad necesaria. Los precios de los productos de PEMEX se mantuvieron congelados durante 15 años, de acuerdo con el papel que se le había asignado de subsidiario de la industria. Así pues, sus recursos financieros fueron disminuyendo, frente a las exigencias cada vez mayores que pesaban sobre la institución. En 1973 los ingresos de PEMEX aumentaban a una tasa promedio del 10 por ciento anual, en tanto que los gastos corrientes lo hacían al 13 por ciento; esta situación no se podía mantener indefinidamente. (90)

Los ahorros fueron insuficientes para cubrir las necesidades

(88) Antonio Bermúdez. La política petrolera mexicana. (México, D.F.: - Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1976), p. 61.

(89) *Ibid.*, p. 15

(90) Instituto Mexicano del Petróleo, "Informe del Director General de Petróleos Mexicanos, Ing. Antonio Dovalí Jaime" en Revista del Instituto Mexicano del Petróleo, (abril 1973), p. 11.

de inversión, y en virtud de la inconveniencia de recurrir - al endeudamiento externo, dadas las presiones que sobre la - balanza de pagos ya pesaban, se llevó a cabo un ajuste a los precios de venta de los productos.

El gobierno actual tomó un país en crisis. Se encontró frente a una capacidad de negociación muy débil, tanto interna - como externamente.

Externamente está claro...que el gobierno vió notoriamente reducida su capacidad de negociación al - tener que salir al extranjero a solicitar la ampliación y recalendarización de la deuda externa y tener que aceptar un programa de estabilización con el Fondo Monetario Internacional. (91)

Este debilitamiento de la capacidad de negociación quedó manifiesto en la entrevista entre el Presidente de Estados Unidos y el de México, llevada a cabo en febrero de 1977, cuando López Portillo declaró: "Los Estados Unidos tienen que - afrontar la gran responsabilidad con México, no sólo como vecino geográfico, sino también como vecino que se encuentra - en proceso de desarrollo". (92)

En suma, la crisis que se manifestó en la devaluación de --- 1976 puso en evidencia los límites que impone al crecimiento

(91) Mario Ojeda. El poder negociador del petróleo: el caso de México, p. 16

(92) Citado en: Mario Ojeda, "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", p. 42.

económico el desequilibrio externo. La incapacidad del sector industrial para depender menos de las importaciones de bienes de capital, así como la relativa contracción del sector agropecuario, provocó una creciente acumulación de deuda externa. En 1976 el déficit externo llegaba a niveles cercanos a los 4,000 millones de dólares y el gobierno mexicano se vio en la necesidad de recurrir al Fondo Monetario Internacional con el propósito de establecer un programa para --- ajustar el desequilibrio en balanza de pagos. (93)

No obstante, esta crisis no se ahondó más por un hecho afortunado: el descubrimiento de los yacimientos petrolíferos - en Tabasco y Chiapas principalmente, que empezaron a producir a finales de 1973 y dieron lugar al inicio de la recuperación de la situación financiera de PEMEX y a la autosuficiencia en hidrocarburos. (94)

2. El Desarrollo de la Plataforma Petrolera

La disponibilidad de las nuevas y grandes reservas de hidrocarburos en el país, ha permitido no sólo satisfacer la demanda interna, sino además mantener un excedente de exportación.

(93) Ernesto Zedillo, "Desequilibrio externo y extracción óptima de petróleo: el caso de México" en Comercio y Desarrollo, II, N° 11, -- (julio-septiembre, 1979), p. 37.

(94) Antonio Bermúdez, p. 62.

En 1976 se dio a conocer oficialmente la cifra de 11,160 millones de barriles de reservas probadas. En diciembre del mismo año, PEMEX anunció un giro en la política que se había estado llevando hasta entonces. De acuerdo con este anuncio, PEMEX se proponía lograr, en seis años, los siguientes objetivos: aumentar la producción de crudos de 1.075,000 barriles diarios a 2 millones para 1982; elevar el volumen de gas producido de 2,000 millones de pies cúbicos diarios a 4,000 millones en 1982; elevar las exportaciones de petróleo a 1.1 millones de barriles diarios en 1982 y ampliar la capacidad instalada, tanto de refinerías como de petroquímica. (95)

Esta nueva política fue formulada durante la campaña presidencial del Lic. José López Portillo por un grupo de trabajo bajo la dirección del Ing. Jorge Díaz Serrano, quien opinaba que debían aprovecharse al máximo los recursos petroleros del país, ya que éstos constituían el medio ideal para superar la crisis económica. Sin embargo, algunos funcionarios de PEMEX se mostraban recelosos frente a la perspectiva de dar a conocer el monto de las reservas de hidrocarburos.

Hasta entonces, la perforación de algunos mantos petrolíferos había sido incosteable, porque se encontraban a grandes profundidades. Sin embargo, dado el incremento en los precios del petróleo en el mercado internacional a partir de --

(95) El Día, 22 de diciembre de 1976.

1973, la perforación de los pozos a grandes profundidades se convirtió en una empresa rentable. De esta forma, la producción se expandió rápidamente.

Resulta importante señalar que, en ese momento, se impuso un límite a la producción y exportación petrolera en función del monto de las reservas y de la capacidad de producción de la industria. En realidad, en PEMEX no se pensaba que fuera necesario limitar el ritmo de explotación petrolera para evitar efectos adversos sobre la economía en su conjunto. Para Díaz Serrano, las metas que se establecían eran susceptibles de modificación, una vez que hubieran sido alcanzadas.

Esta posición se manifestó el 18 de marzo de 1978, cuando -- Díaz Serrano anunció que la producción planeada para 1982 -- "podrá obtenerse (...) durante el curso de 1980, lo que significa para el país un ingreso anticipado de divisas, que lo colocará en una situación económica más desahogada para su desarrollo". Asimismo, señalaba que una vez alcanzada esa meta, "el pueblo de México tendrá que decidir". (96). Es decir, una vez que se hubiera alcanzado la meta de producción, debía discutirse cuál sería su nuevo límite.

(96) Instituto Mexicano del Petróleo. "Informe rendido por el Director - General de Petróleos Mexicanos, Ing. Jorge Díaz Serrano" en Revista del Instituto Mexicano del Petróleo, (abril 1978), p. 7

Entre 1976 y 1978 se realizaron cuantiosos descubrimientos - de hidrocarburos, por ejemplo, el de la zona de Campeche, -- que empezó a producir en mayo de 1977. En opinión de Díaz - Serrano, estos nuevos descubrimientos permitían, por un lado, adelantar el plazo para alcanzar las metas establecidas en - 1976, y por otro, incrementar los límites a la producción y - exportación.

Sin embargo, la mayoría de los altos funcionarios del gobier no estaban en desacuerdo con Díaz Serrano. Se advertía que la tradicional política moderada en lo que se refiere a las exportaciones petroleras, no debía abandonarse por completo para evitar que los fuertes sentimientos nacionalistas vinculados con la industria petrolera, provocaran descontento entre la población.

Además, se señalaba que el ingreso de divisas al país por -- concepto de exportaciones de petróleo, debía ir en función - de la capacidad de absorción de la economía para evitar problemas tales como la inflación. Por otro lado, se apoyaba la idea de que la demanda de petróleo a nivel mundial, continua ría ascendiendo y que los recursos petroleros tenderían a -- agotarse antes de que se hubiera logrado sustituirlos por -- nuevas fuentes de energía. Por tanto, el petróleo no perdería su valor en el futuro.

En ese momento, los principales lineamientos en materia de política petrolera eran relativamente limitados y simples: difícilmente podría haberse esperado que simultáneamente al descubrimiento de las reservas de hidrocarburos, se hubiera tenido una clara formulación de política. Sin embargo, se insistió en que los recursos provenientes del petróleo debían ser utilizados como "palanca de desarrollo" y que el límite a la producción y a la exportación de dicho recurso, estaría fundamentalmente dado por la "capacidad de digestión" del país.

Estos principios de política quedarían asentados en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, elaborado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, publicado en 1977. La meta de producción que se estableció en ese documento fue de 2.25 millones de barriles diarios de petróleo para 1982. Se suponía que el consumo interno se situaría entre 1.1 y 1.2 millones de barriles diarios, por lo cual quedaría una plataforma de exportación de 1.1 millones de barriles para 1982. Con el establecimiento de la plataforma en este documento, se pretendía evitar que se incrementaran las exportaciones, como proponía PEMEX.

En el Plan Nacional de Desarrollo Industrial se enunciaban ciertos principios de política que constituían una argumenta

ción general a la plataforma de exportación de 1.1 millones de barriles diarios de petróleo.

En forma esquemática, el petróleo era visto como un elemento que permitiría alcanzar mayor dinamismo en el crecimiento de la economía; su principal contribución se veía en términos - de la eliminación, o al menos, la atenuación de dos restricciones que han incidido en forma significativa sobre la capacidad de crecimiento de la economía: la del sector interno, donde tradicionalmente México ha registrado un déficit en la cuenta corriente y en segundo lugar, las restricciones al -- gasto y al ahorro del sector público. Se consideró que la - plataforma de exportación de 1.1 millones de barriles día--- rios sería suficiente para cubrir las necesidades de la economía mexicana hasta 1982.

Se creyó que los precios del petróleo continuarían incrementándose, por lo cual, los ingresos de divisas al país aumentarían. Sin embargo, no se previó ni el incremento en las - importaciones ni el descenso en las exportaciones no petroleras.

Hasta ese momento, en realidad no se habían establecido li-- neamientos en lo que se refiere a la dirección de las exportaciones petroleras. En PEMEX se consideraba que el mercado

natural para nuestro petróleo eran los Estados Unidos. Así, en 1977 el 98 por ciento de nuestras exportaciones se dirigían a ese país y el resto a Israel.

Sin embargo, en otras dependencias del gobierno, especialmente en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, se empezó a desarrollar la idea de que era necesario diversificar los mercados, puesto que la concentración de nuestras exportaciones en un solo país nos situaba en una posición vulnerable.

Con la política de diversificación de los mercados se pretendía incrementar nuestro comercio con las llamadas "potencias medias". Así, el petróleo debía constituir la base para desarrollar intercambios más profundos, disminuyendo nuestra dependencia frente a Estados Unidos.

La situación del mercado internacional era favorable para llevar a cabo esta política de diversificación de mercados. Por un lado, la demanda de hidrocarburos se mantenía a niveles altos y por otro, la guerra entre Irán e Irak provocó mayor escasez de hidrocarburos. Esta política de diversificación cristalizó con el viaje del Presidente López Portillo a Europa. España pasó a ser el segundo cliente comprador de petróleo mexicano y se firmaron contratos de venta con Fran-

cia, Japón y Canadá, entre otros. Con la firma de estos nue
vos contratos, las exportaciones rebasaron el límite estable
 cido de 1.1 millones de barriles diarios.

Por otro lado, la situación económica del país, como veremos
 mas adelante, no había mejorado en la medida de lo esperado,
 por lo cual se aceptó la superación del límite establecido a
 las exportaciones.

Lo anterior explica el hecho de que en el Plan Global de De-
 sarrollo, publicado en abril de 1980 se establecieron nuevas
 metas de producción. En el documento se señalaba: "la pla-
 taforma de producción y exportación de petróleo que se ha de
finido, busca armonizar la estructura del país con sus nece-
 sidades, responsabilidades y situación coyuntural, y queda -
 definida en una capacidad de 2.5 millones de barriles dia---
 rios de crudo, con un rango de flexibilidad del 10 por cien-
 to para garantizar el suministro y la exportación. Esto le
 dará al país la capacidad de respuesta para resolver cual---
 quier riesgo y eventualidad, sin rebasar la cifra de 2.75 mi
llones de barriles diarios. (97)

Esta modificación de la plataforma, que podría parecer in---
 trascendente, es bastante sustancial. Al no establecerse un

(97) Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Global de Desarro--
llo 1980-1982, (abril 1980), p. 149.

límite fijo para las exportaciones y establecer un rango de flexibilidad del 10 por ciento, significó, de hecho, la autorización a un incremento del 48 por ciento en las exportaciones; además, tal incremento se registró en presencia de una duplicación en el precio del petróleo en los mercados internacionales, por lo que prácticamente se podrían triplicar -- los ingresos previstos por ventas de petróleo al exterior entre 1980 y 1982. (98)

El Plan Global de Desarrollo tenía como objetivo, entre otros, definir las perspectivas de la economía y la contribución -- que deberían hacer los diferentes sectores al logro de los -- objetivos marcados. A lo largo de este texto se hacen frecuentes referencias al petróleo y se incluye un capítulo en el que se trata de manera explícita la política energética; sin embargo, no se registró avance sustancial sobre lo que ya se había dicho en 1977. Se señalaba que debemos "utilizar al petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de nuestro desarrollo". (99)

El debate entre la Secretaría de Patrimonio y PEMEX en lo -- que se refiere al establecimiento de un tope fijo a las ex--

(98) Gerardo Bueno, Petróleo y Planes de Desarrollo en México, (versión preliminar para discusión; trabajo fotocopiado), (junio 1981), p. 9

(99) Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, (México, abril de 1980), p. 79.

portaciones petroleras, continuó. La diferencia de opiniones se manifestó en las declaraciones realizadas, por un lado, por el Lic. José Andrés de Oteyza, Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial; y por otro, por algunos funcionarios de PEMEX.

Voceros de Petróleos Mexicanos señalaban el 22 de enero de 1980:

La producción petrolera nacional no tiene ningún tope. La plataforma de 2 millones 250 mil barriles al día no es más que una meta que, al ser alcanzada, está expuesta a ser superada cuando la industria pueda hacerlo y así se decida.

Se puede llegar a cuatro millones de barriles al día, se puede mantener el actual ritmo de producción, pero sin que haya ningún impedimento oficial en cuanto a producir más. Las estadísticas exponen sin embargo, un crecimiento importante en el renglón de reservas probables y potenciales, con base en los cuales, los niveles de extracción de crudo y líquidos puede no sólo duplicarse, sino incluso multiplicarse varias veces". (100)

Sin embargo, 9 días después el Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial declaraba:

No hay ninguna decisión nueva sobre posibles incrementos en la producción del oro negro. Se mantiene la meta a 2.25 y 2.5 millones de barriles al día para este año. Hasta el momento, la única producción de crudo aprobada por el Presidente López Portillo es la conocida. Si en algún momento hubiera

otra decisión, sería anunciada para conocimiento - de la población, pues es un asunto de verdadera -- trascendencia para todo el país". (101)

La situación económica del país, como veremos más adelante, constituía una presión para incrementar las exportaciones de hidrocarburos. Sin embargo, entre la mayor parte de los altos funcionarios del gobierno existía acuerdo general en el sentido de que se debía establecer un tope fijo a las exportaciones de hidrocarburos.

Finalmente, en el Programa de Energía, elaborado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y publicado en noviembre de 1980, se estableció una plataforma de exportación de 1.5 millones de barriles diarios y 300 millones de pies cúbicos de gas hasta 1982.

Sin embargo, cabe señalar que dada la actual situación del mercado internacional del petróleo -mayor oferta, menor demanda y disminución de precios- durante 1981 las exportaciones de petróleo mexicano no alcanzaron la cifra prevista de 1.5 millones de barriles, promediando 1.1 millones de barriles diarios.

(101) Excélsior, El Sol, El Universal, 30 enero 1980.

3. El Programa de Energía

Los avances más sustanciales en la definición de los objetivos de la política de energéticos surgen hasta finales de -- 1980, con la aparición del Programa de Energía. Su elaboración se debió, por un lado, a la demanda generalizada por -- parte de diversos sectores en el país en el sentido de que -- era necesaria una definición más o menos detallada de la política a seguir en este campo. Por otro, respondió al interés, compartido por la mayor parte de los altos funcionarios del gobierno -excepto PEMEX- por establecer un límite a -- las exportaciones petroleras.

De acuerdo con lo señalado en el Programa, se pretendía aprovechar la dotación de energéticos para llevar a cabo el proceso de transformación estructural de la economía, con el -- propósito de alcanzar una etapa de industrialización autosostenida y evitar la dependencia de los hidrocarburos. Así, -- la energía no constituía un objetivo en sí mismo, sino una -- palanca de desarrollo.

Los objetivos específicos del Programa eran:

- Satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria.

- Racionalizar la producción y el uso de la energía.

- Diversificar las fuentes de energía primaria, -- prestando particular atención a los recursos renovables.

- Integrar el sector de la energía al desarrollo - del resto de la economía.

- Conocer con mayor precisión los recursos energéticos del país.

- Fortalecen la infraestructura científica y técnica capaz de desarrollar el potencial de México en este campo y de aprovechar nuevas tecnologías. (102)

Como un criterio rector los recursos derivados de la explotación petrolera debían destinarse a sectores prioritarios de la actividad nacional, a fin de lograr una tasa de crecimiento económico acelerado (del 8 por ciento anual), equilibrado y autosostenido a largo plazo.

A partir de sus objetivos, el Programa establecía prioridades que se agruparon en tres rubros generales:

- a) Energía e industrialización
- b) Energía y desarrollo regional
- c) Energía y sector externo.

(102) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Programa de Energía; metas a 1990 y proyecciones al año 2000. (México, D.F.: Imprenta Madero, S.A., noviembre de 1980), p. 17.

En lo que se refiere a la relación entre energía e industria lización, las prioridades eran:

- Ampliar la capacidad de refinación, desarrollar equilibradamente la industria petroquímica y graduar el esta blecimiento de actividades intensivas en el uso de la ener-- gía.

- Estimular la fabricación de bienes de capital -- utilizados por el sector energético, particularmente los de uso más difundido en otras ramas de actividad.

De acuerdo con lo señalado en el Programa, el rápido creci-- miento del sector de la energía debía estimular significati-- vamente aquellas ramas industriales con las que se encuentra más directamente vinculado. Se abrían grandes oportunida-- des en las fases productivas posteriores a la extracción del petróleo, como la refinación, la petroquímica y las indus--- trias intensivas en el uso de energía. Lo mismo sucedería - en fases productivas anteriores, donde se fabrica la maquina ria y el equipo utilizados tanto por esta actividad, como por la generación de electricidad. El ritmo de crecimiento del sector energético dependería, de manera importante, del desa-- rrollo del sector de bienes de capital, dada la magnitud de la demanda de este tipo de bienes.

Las prioridades respecto al vínculo entre energía y desarrollo regional eran:

- Apoyar la estrategia de ordenamiento territorial contenida en los planes de desarrollo urbano e industrial.

- Fortalecer y ampliar la infraestructura, los servicios y los abastecimientos en los lugares donde se expande la actividad petrolera, a fin de aprovechar regionalmente su impulso.

- Proteger al medio ambiente de las repercusiones del crecimiento de las empresas productoras de energía.

Las prioridades que se refieren a la relación entre energía y sector externo eran:

- Exportar hidrocarburos en función de la capacidad de la economía para absorber productivamente recursos -- del exterior, una vez cubierta la demanda interna.

- Procurar que las exportaciones tengan un mayor -- valor agregado.

- Utilizar la exportación de hidrocarburos para diversificar, por países, el comercio exterior mexicano.

- Aprovechar las ventas externas de petróleo y gas para absorber tecnologías modernas, desarrollar más rápida--

mente la fabricación en el país de bienes de capital, obtener acceso a nuevos mercados para la exportación de manufacturas y lograr mejores condiciones de financiamiento.

- Cooperar con otros países en desarrollo en el su ministro de petróleo y en la búsqueda y explotación de fuentes locales de energía.

Ahora bien, de acuerdo con el objetivo político y económico de diversificar la estructura productiva del país durante -- los años ochenta, los criterios básicos para fijar el nivel de explotación petrolera fueron los siguientes:

- Expandir la producción de energéticos en función de las necesidades del desarrollo general del país, a un ritmo del orden del 8 por ciento anual y no del volumen de re--servas per se, ni de los requerimientos de otras economías o de intereses ajenos al nuestro.

- Exportar hidrocarburos en función de la capaci--dad de la economía para absorber productivamente recursos -- del exterior, una vez cubierta la demanda interna.

- Evitar que las reservas desciendan debajo de un nivel crítico, que se fija cuando éstas alcanzan una vida de 15 años en relación a la extracción anual.

- Tomar en cuenta los límites de producción sin dañar los campos petrolíferos y sin reducir el volumen recuperable de petróleo en condiciones óptimas de explotación. (103)

Se trató de garantizar, por un lado, que las presiones externas para incrementar el nivel de producción no influirían en modo alguno, en la toma de decisiones al respecto. Por otro, se señalaba que se daría prioridad al abastecimiento interno. Así, en lo que se refiere a la producción de hidrocarburos para consumo interno, ésta debería cubrir la demanda del país, cualquiera que fuera. Sin embargo, como señalamos anteriormente, se estableció un límite a las exportaciones; de acuerdo con las proyecciones realizadas en el Programa,

hasta 1982 el volumen de exportaciones de hidrocarburos establecido por este gobierno -1.5 millones de barriles diarios de petróleo y 300 millones de pies cúbicos diarios de gas natural- permitirá cubrir las necesidades de balanza de pagos de la economía a la tasa de crecimiento que señala el Plan Global de Desarrollo, cualquiera que sea la política económica que se siga. (104)

Con el propósito de evitar el riesgo de depender excesivamente de un solo producto, se procuraría que los hidrocarburos no sobrepasaran el 50 por ciento de los ingresos corrientes de divisas. (105). Sin embargo, en junio de 1981 los hidro-

(103) Ibid, p. 24.

(104) Ibid, p. 26.

(105) Ibid, p. 22.

cárburos significaban el 70 por ciento de las exportaciones totales de mercancías. (106)

Para diversificar los flujos de comercio exterior del país - se trataría de evitar la concentración de más del 50 por ciento de las exportaciones mexicanas de hidrocarburos en un solo país. Asimismo, se buscaría mantener en menos del 20 por ciento la participación de las exportaciones mexicanas en el total de las importaciones de crudo y productos petrolíferos de cualquier país. Únicamente en el caso de las naciones de Centroamérica y el Caribe, se abastecería hasta un 50 por ciento de sus necesidades de hidrocarburos. (107)

Por otro lado, se afirmaba que para lograr ahorros significativos de energía, sería necesario adoptar medidas concretas que modificaran los patrones de consumo y aumentarían la eficiencia en el uso de los combustibles, a través de una mejor planificación.

Además, se mencionaba que para evitar un incremento en la alarmante dependencia económica frente a los hidrocarburos, sería necesario realizar un esfuerzo considerable por diversificar las exportaciones y las fuentes de energía. Actualmente, nueve décimas partes de las necesidades de energía --

(106) Gerardo Bueno, p. 16

(107) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Programa de Energía: metas a 1990 y proyecciones al año 2000. (México. D.F.: Imprenta Madero, S.A., noviembre de 1980), p. 22

del país se satisfacen a base de los hidrocarburos y en 1980 representaron más de dos terceras partes de la exportación - de mercancías y casi la mitad de los ingresos de divisas del país, lo cual nos coloca en una situación vulnerable.

El Programa enfatizaba la necesidad de llevar a cabo una política económica orientada a fortalecer a la industria y a - rescatar del estancamiento a la agricultura, de lo contrario, probablemente sería necesario elevar la extracción y las exportaciones de hidrocarburos para sostener, a una tasa socialmente aceptable, el crecimiento del ingreso nacional, -- sin incurrir en problemas de balanza de pagos.

Se creía que si se llevaba a cabo exitosamente esta estrategia, la exportación de 1.5 millones de barriles diarios de - petróleo y de 300 millones de pies cúbicos de gas natural se ría suficiente para satisfacer las necesidades de divisas -- del país, con un crecimiento del Producto Interno Bruto del 8 por ciento anual durante los próximos 15 años. En este ca so, el país enfrentaría problemas de agotamiento de reservas hacia finales del presente siglo. Para entonces, de acuerdo con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, se habría completado la transición hacia una economía industrial autosostenida y hacia una estructura energética diversificada.

Por otro lado, el Programa preveía una disminución sustancial en el consumo interno de los hidrocarburos, que respondería a diversas causas:

- Una política de precios tendiente a moderar el consumo interno de manera selectiva.

- Mayor eficiencia en el uso de la energía.

- Mayor dinamismo del aparato productivo y la utilización de nuevas tecnologías.

La proyección base estimaba que durante 1979-1990 la relación entre las tasas de crecimiento de la demanda interna de energía primaria y del PIB, sería de 1.3 y podría reducirse hasta llegar a 1.0. Cabe señalar que durante el período comprendido entre 1975 y 1980, esta relación fue de 1.7. (108)

En suma, la línea de acción que sigue la administración actual en materia petrolera, podría sintetizarse en los siguientes puntos:

- Vincular la política petrolera y energética en general con los objetivos del desarrollo del país.

- Abastecer preferentemente al mercado interno.

(108) Ibid, p. 31-33.

- Exportar petróleo de acuerdo con la capacidad de nuestra economía para absorber los ingresos que tal exportación genere.

- Diversificar los mercados de exportación.

- Aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado internacional, a fin de obtener mayores beneficios.

- Buscar apoyo internacional en la búsqueda de respuestas globales, sin merma del control nacional sobre los recursos petroleros. (109)

Así, el objetivo primordial del Programa era aprovechar la dotación abundante de energéticos disponible para fortalecer, modernizar y diversificar la estructura económica de México. Se pueden distinguir dos etapas del desarrollo económico del país, a partir de la crisis financiera de 1976. En cada una de ellas, el petróleo cumplió con una función económica diferente. En la primera, fue un instrumento de carácter financiero que contribuyó a cubrir el déficit en la balanza de pagos y en las cuentas del sector público. En la segunda etapa, el petróleo debía convertirse en un instrumento fundamental del proceso de transformación estructural de la economía. En este sentido, la política energética debería apoyar la -- transición de la economía mexicana, de la presente situación

(109) Samuel Berkstein, p. 73.

de dependencia frente a los hidrocarburos, hacia una etapa de industrialización autosostenida.

4. El Debate

La tradicional política nacionalista en relación con la exportación de petróleo, contrasta con la política actual de expansión de las exportaciones. En 1968 el Director General de PEMEX señalaba al respecto:

continuiremos con la política de exportaciones limitadas y de aumentar constantemente la sustitución de importaciones. En materia de petroquímica, las plantas se deben prever a escala del crecimiento del mercado nacional y la exportación es temporal, en tanto el mercado nos alcanza. (110)

Esta política cautelosa y nacionalista era resultado de la experiencia histórica en este campo y del espíritu también nacionalista del movimiento revolucionario. El mantenimiento de estos lineamientos constituye un factor importante de legitimidad del régimen. Por ello, la exportación de grandes cantidades de petróleo hizo al gobierno vulnerable a acusaciones tales como la de que "se está vendiendo el patrimonio del pueblo". (111)

(110) Citado en: Leopoldo Solís. "México: ¿potencia petrolera?", en -- Vuelta N° 22, (septiembre 1978), p. 17.

(111) J. Steward Gordon. "El petróleo mexicano: mitos, realidad y futuro" en El Petróleo en México y en el Mundo, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (México, D.F.: Imprenta Madero, 1979), p. 260.

La oposición en México cuenta desde entonces con un elemento más para criticar al gobierno y ganar simpatizantes. Estas corrientes han argumentado de diversas formas en contra de la nueva política petrolera. Algunos de sus argumentos han sido:

a) El gobierno mexicano está errado al empeñarse en explotar y comercializar el petróleo del país en los volúmenes presentes y en los previstos para un futuro cercano, ya que el petróleo en el subsuelo vale más que si se extrae --- ahora, dadas las futuras perspectivas de los mercados mundiales de energía;

b) La explotación del petróleo, de acuerdo con -- los planes oficiales, significará privar a las generaciones futuras de un recurso clave de gran valor;

c) La experiencia venezolana debe servir como una advertencia para considerar los riesgos que corre nuestro -- país con la política petrolera actual: convertirse en una -- sociedad monoexportadora y en un importador masivo de toda -- clase de bienes; y

d) La exportación de petróleo a Estados Unidos in crementará la dependencia y pone en peligro la soberanía nacional. (112)

(112) Samuel Berkstein, "México: Estrategia petrolera y política exterior" en Boletín de Análisis Bibliográfico SEPAFIN N° 6, (febrero de 1981), p. 73.

Una de las demandas que manifestaron con regularidad diversos voceros de las corrientes políticas activas en el país, fue la necesidad de formular un Programa de Energía que se ajustara a las necesidades y a la capacidad de la economía, y que permitiera salvaguardar la soberanía nacional en relación a la riqueza petrolera. (113). En este sentido, la magnitud de las exportaciones petroleras mexicanas ha sido uno de los temas más debatidos dentro y fuera de los círculos gubernamentales, a partir del momento en que se anunció el cambio en la política petrolera.

Constantemente se han advertido los riesgos de no utilizar adecuadamente las divisas provenientes del petróleo. Así, - Luis Guzmán de Alba, siendo Presidente de la Concamin, señalaba en 1979:

Las exportaciones de crudo deben estar relacionadas a nuestra capacidad de absorción de capitales, ya - que una gran avalancha de dinero puede perjudicar - al país, en vez de beneficiarlo. Las exportaciones de hidrocarburos no deben ser sólo un instrumento - para obtener divisas, sino un medio para fortalecer el desarrollo de mercados internacionales. (114)

Una de las principales fuentes de preocupación de los distintos sectores de la población es el temor a que se repita en México la experiencia monoprodutora de los demás países pe-

(113) Antonio Yunez, "Política petrolera y perspectivas de la economía mexicana" en Foro Internacional N° 72 (abril-junio 1978), p. 599.

(114) Uno más Uno, 20 de enero de 1979.

toleros. En este sentido, los incrementos en la producción petrolera han enfrentado una seria oposición. Se ha manifestado la necesidad de mantener la producción dentro de límites racionales con el propósito de permitir que la expansión petrolera sea generadora de un crecimiento equilibrado. Por ello, la participación de PEMEX al incremento del Producto Interno Bruto, se señala, debería crecer moderadamente. (115)

En enero de 1980 se registraron fuertes rumores en el sentido de que la plataforma de producción se elevaría a 4 ó 5 millones de barriles de petróleo diariamente, los cuales ocasionaron una serie de comentarios adversos al gobierno. (116) En esa ocasión, fracciones parlamentarias del PAN y PCM, señalaban: "La liberación del tope a la producción de crudo confirma que el gobierno federal carece de un plan nacional definido en ese ramo". (117)

Heberto Castillo, dirigente del Partido Mexicano de los Trabajadores, afirmó: "La desaparición del tope en la producción petrolera (...) es una muestra de que el Estado mexicano cedió ante las presiones estadounidenses". (118)

Por otro lado, se manifestaba que si la plataforma había si-

(115) El Día, 21 de marzo de 1979.

(116) El Sol, 22 de enero de 1980.

(117) Uno más Uno, 21 de enero de 1980.

(118) Uno más Uno, 20 de enero de 1980.

do fijada en base a las capacidades de la economía, era necesario mantenerla, ya que "las cifras de consumo interno y de capacidad digestiva de la economía nacional siguen siendo válidas". (119)

Como ya señalamos anteriormente, otra de las preocupaciones que se manifestaron constantemente fue la necesidad de elaborar un Plan Nacional para la utilización de los recursos derivados de los hidrocarburos, ya que, de lo contrario, "el petróleo difícilmente será un factor de desarrollo en nuestro país". (120)

Al respecto, Salvador Cardona, fundador de la Comisión Nacional de Energía Nuclear, declaró:

México carece de un programa efectivo sobre política energética, y sólo hay algunas realizaciones, - programas y proyectos; sin embargo, aún no se ha integrado un programa real. Esta falta de programa, origina que el consumo de energía en nuestro país se duplique cada 8 años. (121)

Armando Labra, economista, expresaba:

Ante el reto histórico, cada vez mayor y más complejo que representa la elaboración de una política -- concreta en materia de energéticos, en nuestro país ha prevalecido la falta de políticas como política.

(119) El Día, 16 de marzo de 1980.

(120) El Día, 11 de marzo de 1979.

(121) El Heraldo y Novedades, 22 de agosto de 1980.

Es ineludible el compromiso político de la estrategia nacional de desarrollo, expresado en una política de energéticos explícitamente popular en sus fines. (122)

Al darse a conocer el Programa de Energía, en diciembre de 1980, se manifestaron comentarios favorables, ya que éste -- contribuyó a diluir los temores acerca de la dependencia exterior, la desnacionalización de la industria petrolera y la monoexportación de la economía nacional. Fidel Velázquez, - Secretario General de la Confederación de Trabajadores de México, expresó en relación con el Programa: "Se trata de un importante avance del actual régimen, encaminado a lograr -- dentro de sus grandes objetivos una racional explotación y - uso de nuestros energéticos". (123)

Por otro lado, se observó unanimidad en el sentido de proporcionar apoyo al gobierno en los momentos en que se llevaron a cabo negociaciones con Estados Unidos en lo que se refiere al gas y al petróleo mexicanos.

Así por ejemplo, diversos partidos políticos como el PAN, -- PPS y PCM, opinaban que si los norteamericanos querían combustibles, deberían pagar lo justo. (124)

(122) Uno más Uno, 30 de agosto de 1980.

(123) Uno más Uno, 20 de noviembre de 1980.

(124) El Sol de México, 13 de enero de 1979.

Luis Guzmán de Alba, señalaba: "México no debe aceptar presiones por parte de Estados Unidos para la venta y precio de sus hidrocarburos, que vayan en detrimento de la industria y el abastecimiento nacional". (125)

El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial declaraba - que el Estado mexicano no aceptaría presión de ninguna clase en la toma de decisiones relacionadas con la venta de petróleo, y que la producción llegaría en 1980 a los dos millones y cuarto de barriles diarios. (126)

El sentimiento nacionalista, estrechamente vinculado con el petróleo, es quizá el único elemento que unifica las posiciones de los diferentes sectores de la población.

Así por ejemplo, cuando en enero de 1980 el gobierno mexicano anunció incrementos en los precios de exportación del petróleo, el Departamento de Estado del Gobierno Norteamericano declaró que esta decisión introduciría tensiones en las relaciones entre los dos países. En ese momento, los diversos partidos en el país: PCM, MAUS, PPM, PSR, PST, PDM, PPS, PMT y PAN, manifestaron su apoyo a López Portillo y

a su política de destinar los recursos petroleros

(125) Excélsior, 18 de enero de 1979.

(126) Ibid.

a fortalecer la independencia económica del país y criticaron las presiones que sobre esa autodeterminación ejerce su homólogo estadounidense James Carter. (127)

Así, en la medida en que el gobierno mexicano se mostrara dispuesto a defender una política contraria a comprometer el total de sus reservas o a la explotación acelerada de las mismas, el régimen contaría con el apoyo de la mayor parte de los sectores de la población, en lo referente al petróleo.

5. La Cuestión Económica

El potencial de producción petrolera que tiene México y las posibilidades técnicas y económicas de actualizarlo rápidamente, plantearon un dilema fundamental para la política que se seguirá sobre el aprovechamiento de reservas. La resolución del dilema afecta esencialmente el perfil de la economía nacional.

De acuerdo con el Programa de Energía, el gobierno eligió la opción de mantener limitada la producción y exportación a un nivel que permitiera absorber funcionalmente los ingresos por exportación y evitar un desarrollo distorsionado de

la economía no petrolera. Sin embargo, con base en sus reservas, México podía desarrollar una capacidad de producción mucho más amplia que la prevista. Para ello, contaba con -- una oferta de capital amplísima por parte de la banca internacional. (128)

Aún con una política de exportaciones limitadas, los ingresos de divisas por este concepto introdujeron cambios significativos en la estructura económica del país. Por un lado, la tasa histórica de crecimiento del 6 al 6.5 por ciento, se pudo elevar a tasas entre el 8 y el 10 por ciento anual. En 1979 la economía creció al 9.2 por ciento y en 1980 al 8.3 por ciento. Sin embargo, en 1981 las exportaciones de hidrocarburos no fueron suficientes para alcanzar la meta establecida de crecimiento del Producto Interno Bruto al 8 por ciento. La economía creció únicamente al 7 por ciento y se espera que en 1982 esta cifra se sitúe entre el 5 y el 6 por --- ciento. (129)

Se suponía que los problemas básicos del crecimiento dejarían de ser la falta de divisas y el déficit en la balanza comercial, para convertirse en un problema de ahorro e inflación. (130)

(128) Marcela Serrato y A. O'Dogherty. "País petrolero o con petróleo?" en Razones N° 1, (17-27 enero 1980), p. 31.

(129) Banco de México. Examen de la situación económica de México, LVII N° 673, (México, D.F.: Offset Setenta, S.A., diciembre 1981), p. 557.

(130) Antonio Yunez. "Política petrolera y perspectivas de desarrollo de la economía mexicana. Un ensayo exploratorio", p. 603.

No obstante, el déficit comercial con el exterior continúa presente; en 1980 ascendió a 3,265 millones de dólares y en 1981 a 4,000 millones. Asimismo, la deuda externa se ha venido incrementando; para 1981 se calcula que la deuda externa total creció por arriba de los 60,000 millones de dólares. (131)

Esta situación se debe, en parte, a la caída del precio real de petróleo crudo Istmo de 38.5 dólares por barril, a 34 dólares; y el del Maya de 32 a 28.5 dólares, originada por el aumento en la oferta de petróleo en el mercado internacional, la recesión económica de los países desarrollados y el ingreso de nuevos productores al mercado petrolero. (132)

Por otro lado, no se ha logrado reducir sustancialmente el índice de inflación que en 1980 fue del 29.8 por ciento y en 1981 ascendió a 28.5 por ciento.

La capacidad de absorción productiva de petrodólares de la economía, depende de la velocidad con que se puede transformar un dólar neto de exportación de petróleo en ahorro doméstico. (133). Así, los niveles previstos de explotación de -

(131) Banco de México. Examen de la situación económica de México, p. 558 y 599.

(132) *Ibid*, p. 588

(133) Eduardo Turrent. "Petróleo y economía", p. 639.

los recursos petroleros debían permitir elevar la tasa de -- crecimiento del PIB sin enfrentar un problema de divisas para promover el desarrollo económico. La nueva restricción -- al crecimiento sería la brecha ahorro-inversión. La razón -- es la siguiente:

un dólar de exportación de petróleo significa caete ris paxibus, 58 centavos de ingreso fiscal, que a su vez puede convertirse en gasto corriente o -- ahorro para la inversión pública. Los restantes -- 42 centavos tampoco significan necesariamente ahorro neto de PEMEX. (134)

Sin embargo, los ingresos por concepto de exportación de petróleo se convirtieron en gasto corriente, se presionaron se veramente los precios por las limitaciones de la oferta interna para responder rápidamente al aumento en la demanda; -- asimismo, se agudizó la propensión a importar. (135)

En efecto, el gasto público se ha incrementado sustancialmente. En 1979 creció un 32 por ciento respecto al año anterior; en 1980 al 40 por ciento y para 1981 se estima su crecimiento en 51 por ciento, que representa un aumento en términos reales del 24 por ciento. Con esto, su proporción dentro del valor total de los bienes y servicios producidos en la economía se eleva al 41 por ciento. (136)

(134) René Villarreal. "El petróleo como instrumento de desarrollo: México en los 80's" en Cuadernos sobre Prospectiva Energética N° 1, (1980), p. 9.

(135) Marcela Serrato y A. O'Dogherty, p. 32.

(136) Banco de México, p. 560.

Este incremento en el gasto público dio como resultado que los índices de precios al consumidor y al mayoreo en la ciudad de México observaran en 1981 un crecimiento anual de --- 27.8 y 26.4 por ciento respectivamente. Cabe señalar que si bien el motivo principal del alza de precios fue el dinámico adelanto de la demanda pública y privada, que enfrentó las limitaciones de la capacidad productiva de la economía, también influyó el incremento sustancial de precios controlados, como los de garantía en diversos productos agrícolas y el impacto de la inflación importada. (137)

Por ello, la estrategia económica en los ochentas deberá --- orientarse y dar énfasis a las políticas de fomento al ahorro (entre el 27 y el 28 por ciento del PIB) y de racionalización del gasto, tanto del sector público como del privado. Es decir, tendrá que reducirse la proporción del consumo en el producto nacional. El esfuerzo y sacrificio del consumo presente en favor de un consumo futuro, tendrá que venir de ambos sectores, privado y público. Unicamente de esta forma podrán mantenerse niveles de inflación a tasas moderadas, inferiores al 15 por ciento. (138). Por el lado de la oferta, la política antiinflacionaria que deberá seguirse, exige la instrumentación de una política de fomento a la inversión y de apertura gradual al comercio exterior.

(137) Banco de México, p. 595.

(138) René Villarreal, p. 12.

No obstante, el sector público deberá realizar el principal esfuerzo en la formación del ahorro, al tener que duplicar su participación en la economía. En este esfuerzo, las empresas públicas cobrarán vital importancia. Estas deberán favorecer el proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital, además de regular y orientar la inversión -- privada por medio de un programa de compras del sector público. En cuanto al financiamiento de la inversión, el Estado mexicano deberá fortalecer sus finanzas mediante los recursos petroleros. (139).

Es importante resaltar que, hasta el momento, al no incrementarse el ahorro interno, las divisas generadas por el petróleo, no han servido más que para financiar patrones de consumo mismo que obstaculizan el desarrollo.

Por otro lado, la nivelación de la balanza comercial por medio de las exportaciones de petróleo ha tenido efectos negativos, al permitir el establecimiento de una política cambiaria que resulta inadecuada para el desarrollo del resto de la economía. La generación de divisas por parte del sector petrolero, indujo la adopción de un tipo de cambio sobrevaluado que obstaculizó la expansión de los sectores exportado

(139) Marcela Serrato y A. O'Dogherty, p. 33.

res no petroleros, ya que se redujo aún más la pobre competi-
tividad internacional de nuestros productos. (140)

El petróleo permitió elevar el crecimiento económico a tasas entre el 8 y el 10 por ciento en 1979 y 1980. Si permanecía constante la intensidad en el uso de los factores de la producción, se estimaba que la demanda de mano de obra podría - crecer al 4 o al 4.2 por ciento anual. Esto es, a tasas similares al crecimiento de la oferta de trabajo y, por ello, el problema del desempleo no se hubiera agudizado. Sin embargo, como ya señalamos anteriormente, a partir de 1981 la tasa de crecimiento económico ha mostrado una tendencia de-- creciente, por lo cual la demanda de mano de obra difícilmente podrá igualar al crecimiento de la oferta de trabajo. -- Además, no debe olvidarse que, en los ochentas, el problema central del mercado de trabajo será el exceso de mano de --- obra no calificada y la escasez de mano de obra calificada. (141).

México deberá contar con una política agresiva de fomento a las exportaciones; y respecto a las industriales, éstas deberán ir sustituyendo, a lo largo de los ochentas, a las exporta-ciones de bienes primarios e hidrocarburos, de manera permanente y creciente, por lo cual será necesario crear nuevas

(140) Ernesto Zedillo, p. 37.

(141) René Villarreal, p. 15.

industrias de exportación y reorientar algunas de las que ya existen.

El establecimiento y desarrollo de este sector industrial exportador, evitará los problemas que trae consigo la monoexportación, así como el agotamiento del petróleo. Así, por razones de soberanía y seguridad nacional, y para mantener y ampliar la libertad de manejo de su política económica, México debe evitar convertirse en una economía monoexportadora - de hidrocarburos y dependiente en materia tecnológica y de bienes de capital.

En el futuro, será necesario dar prioridad a la transferencia real de tecnología, más que a la inversión extranjera directa. Asimismo, habría que establecer un programa selectivo de inversión extranjera directa y otro de control y regulación de sus actividades.

Actualmente, el petróleo, como instrumento de negociación internacional, y las características previstas para la economía estadounidense en los ochenta -recesión inflacionaria, dados los bajos incrementos de productividad y la consiguiente pérdida de competitividad que promueve el proteccionismo- abren la oportunidad y hacen necesario y conveniente diversificar nuestra corriente de comercio e inversión extranjera.

De esta forma, se podrá garantizar un desarrollo nacional in dependiente frente a las fluctuaciones cíclicas de la economía norteamericana. (142) ✓

La explotación petrolera a gran escala ofrece otro riesgo importante en el corto plazo. La generación de recursos por parte de PEMEX, más allá de cierto límite, ha relajado la urgencia de reestructurar otras fuentes de ingresos públicos, tendiendo así a perpetuar la debilidad financiera del Estado. Así, la estrategia óptima que debe seguir el país en -- una de tipo moderada, aún a costa de incurrir, en ocasiones, en endeudamiento externo. (143)

La reciente reducción en los precios del petróleo trae como consecuencia una disminución en los ingresos del país por este concepto. En cierta forma, esta situación podría presio--nar al gobierno en el sentido de implementar ciertas medidas tendientes a fortalecer su base financiera.

En suma, para utilizar al petróleo como instrumento de política económica interna, es preciso que la plataforma de producción y exportación se ajuste a los requerimientos de la -- estrategia de desarrollo del país. Así, la política petroleera debería regularse por cuatro criterios básicos:

(142) Ibid, p. 28.

(143) Ernesto Zedillo, p. 40.

a) Criterio técnico de conservación de reservas.-

Mantener una política de conservación de reservas de hidrocarburos que permita una transición ordenada a la época energética no petrolera. Generalmente se acepta que un nivel de explotación conveniente se encuentra entre 1.5 y 1.7 millones de barriles diarios por cada 10,000 millones de barriles de reservas. México, con un volumen de reservas de hidrocarburos de 72,000 millones de barriles (144), podría tener una producción muy elevada, lo cual dependerá, en todo caso, de la capacidad técnica de PEMEX y, sobre todo, de la voluntad de llegar a tales niveles.

b) Criterio económico.- El país deberá aumentar su plataforma de producción y exportación de petróleo hasta los límites que fije la capacidad de absorción de la economía. La economía mexicana podrá exportar petróleo y absorber petrodólares a la velocidad con que pueda transformarlos en ahorro interno, garantizando un crecimiento económico sostenido y estable.

c) Criterio de equilibrio del mercado internacional del petróleo.- En la medida en que las exportaciones petroleras mexicanas se incrementen, la participación de México en el mercado internacional dejará de ser marginal. El -

país deberá considerar este aspecto en su evaluación de la -
plataforma de producción y de exportación.

d) Criterio de negociación internacional. Para
incrementar el comercio mexicano con el exterior, el país de
be diversificar la corriente de exportaciones petroleras a -
diferentes países, con lo cual podrá obtener beneficios im--
portantes. (145)

(145) René Villarreal, p. 27-28.

V. PRINCIPALES DIFICULTADES PARA MANTENER LA PLATAFORMA

Actualmente, la estrategia de crecimiento económico en México intenta evitar que nuestra economía se convierta en mono-exportadora, situación típica de las economías subdesarrolladas exportadoras de petróleo y, por consiguiente, busca desarrollar las exportaciones no petroleras. Sin embargo, hasta ahora, ese objetivo no se ha logrado; en 1980 el valor de las exportaciones petroleras en el de las exportaciones totales de mercancías representó el 66.2 por ciento y se estima que esta proporción no podrá reducirse a menos de la mitad hasta 1990. (146)

En realidad, las malformaciones básicas en la economía no petrolera que llevaron a la crisis, subsisten. Los esfuerzos del Estado para imprimir mayor equidad a la economía han fracasado y han tenido resultados contraproducentes, al proteger la improductividad.

La organización de nuestra agricultura impide producir los alimentos que demanda el crecimiento de la población y ofrece posibilidades de empleo e ingresos muy bajos a la mayoría de la población rural.

Si bien en los últimos dos años el crecimiento del sector --

(146) El Día, 23 de septiembre de 1980.

504

agropecuario ha superado al de la tasa demográfica, situándose entre el 5.5 y el 6 por ciento, las importaciones de productos agropecuarios continúan siendo cuantiosas; en 1981 -- ascendieron a 8 millones de toneladas. El balance comercial agropecuario arrojó un saldo negativo de 858.2 millones de dólares en 1980 y en 1981 fue de 650 millones de dólares.

Este déficit obedeció a las cuantiosas importaciones y a la caída de las exportaciones. En 1981 se mantuvo alto el nivel de las primeras, por la política de incrementar las reservas de productos básicos y oleaginosas para estabilizar la oferta de unos y otros ante las grandes fluctuaciones en su producción. Por otro lado, el valor de las exportaciones decreció por cotizaciones y volúmenes menores y la inflación interna restó competitividad en el exterior a nuestros productos agrícolas. (147). A la vez, la expansión de la producción petrolera ha estimulado la demanda de productos agrícolas. La necesidad de recurrir a importaciones de alimentos intensifica la necesidad de ampliar la producción de petróleo y enriquece a los productores y compañías extranjeras. (148)

Por otro lado, la actividad del sector industrial constituye

(147) Banco de México, p. 570 y 578.

(148) Andrés Rosenzweig, (et al). "Petroquización de la economía" en Razones N° 4, (10-23 marzo de 1980), p. 25.

también una fuerte presión para aumentar rápidamente las exportaciones petroleras, con vistas a financiar el déficit -- provocado por su reducida capacidad exportadora y el elevado coeficiente de importación de la planta industrial. La sobrevaluación de la moneda, el incremento sostenido de los -- precios internos y un marco internacional desfavorable, desde el punto de vista de la contracción de los mercados de ex portación, obstaculizaron las exportaciones y abarataron las importaciones, lo cual incrementa aún más las presiones para ampliar las exportaciones petroleras.

El panorama es aún más desalentador si tomamos en cuenta que el aumento en la producción industrial fue menor al de la in versión. Esta creció en el período comprendido entre 1977 y 1981 a una tasa del 12 por ciento anual, mientras que el cre cimiento en la producción se situó en 1980 y 1981 entre el 8 y 8.5 por ciento anual, pese a la inclusión del sector petro lero que registró un crecimiento considerable en su produc-- ción.

Al menos hasta el momento, la ampliación de las reservas petroleras estableció la capacidad financiera del Estado para reconciliar el crecimiento económico con la subsistencia de las malformaciones de la economía. En 1976 la revaluación -- de las reservas petroleras hizo posible evitar una crisis so

cial y política de dimensiones impredecibles. Sin embargo, al no cumplirse los planes de desarrollo, probablemente se tendrán que ampliar los límites planeados a la producción y exportación de petróleo. El Estado perderá la libertad de acción para sostener una política moderada de explotación y las reservas de petróleo se convertirán en un recurso de importancia crucial para subsanar las deficiencias del aparato productivo. (149)

Actualmente, hay indicadores de que el país puede encaminarse en esta dirección. PEMEX es el mayor captador de los ingresos petroleros, por sus ambiciosos planes de expansión. Del total de la inversión pública federal, se destinó a PEMEX el 25 y el 30 por ciento en 1977 y 1978, respectivamente. La tasa de inversión fija bruta anual promedio fue de 20.9 por ciento en términos reales entre 1974 y 1980, mientras que la del resto de la economía fue del 7.7 por ciento y la del sector público del 9.9 por ciento. (150)

El sector petrolero ha sido la actividad productiva más dinámica de la economía, lo cual se explica por el acelerado programa de producción de hidrocarburos. Sin embargo, el crecimiento de la industria petrolera no se ha acoplado a las posibilidades de expansión de otras áreas de la economía, por

(149) "El petróleo 'salvador' en Razones N° 1, (14-27 enero 1980), p. 8
 (150) Jaime Corredor. "Significado económico del petróleo en México" en Energéticos, V, N° 6 (junio 1981), p. 5

lo cual los efectos multiplicadores de esta actividad no han tenido el resultado que hubieran podido tener. Además, el programa de expansión petrolera ha motivado fuertes presiones financieras al interior del país, ya que ha sido necesario realizar cuantiosas inversiones, lo cual, a su vez, presiona para incrementar los niveles de producción y exportación de petróleo. (151)

Uno de los efectos más importantes de las actividades de PEMEX en los últimos años, ha sido sobre la balanza de pagos. Entre 1977 y 1980 el valor de las exportaciones de PEMEX --- aumentó en 30 por ciento el total de los ingresos de divi--- sas, al pasar de 12.2 por ciento en 1977 a 42.0 por ciento - en 1980. Las exportaciones petroleras se han incrementado - considerablemente; mientras que en 1975 éstas representaban el 14.8 por ciento, para 1977 se elevaron al 23.2 por cien-- to; y para 1978 llegaron a 29.4 por ciento; en 1979, 45.3 -- por ciento y en 1980 a 67.8 por ciento. Este incremento se debe no sólo a la aceleración del programa de exportaciones de hidrocarburos, sino también a una relativa disminución de las exportaciones de manufacturas.

En lo que se refiere a las importaciones de PEMEX, como proporción del total de mercancías importadas, tomando en cuen-

(151) Leopoldo Solís, p. 23.

ta sólo los bienes petrolíferos y petroquímicos necesarios - para el abastecimiento del mercado interno, se observa un relativo estancamiento en alrededor del 2.3 por ciento entre - 1977 y 1980. El superávit en la balanza comercial petrolera pasó de 206 millones de dólares en 1976 a 9,636 millones de dólares en 1980; hubo un incremento de 9,430 millones de dólares. Entre 1976 y 1980 el superávit en la balanza petrolera ascendió a 15,607.5 millones de dólares. Sin embargo, -- fue inferior a la importación total de mercancías realizadas únicamente en 1980 y que alcanzó 18,572.2 millones de dóla-- res. (152)

Así, la exportación de hidrocarburos no ha sido suficiente - para nivelar la balanza de pagos y ha sido necesario recu--- rrir al endeudamiento para solucionar el desequilibrio en la balanza comercial. En 1980 el déficit comercial con el exterior ascendió a 3,265 millones de dólares y en 1981 a 4,000 millones, y la deuda también ha registrado una tendencia crececiente, en 1979 ascendió a 29,757.2 millones de dólares y -- para 1981 se calcula que se situó en un nivel superior a los 60,000 millones de dólares. (153)

Así, el monto de la deuda continúa siendo sustancial. La CEPAL establece que destinar más del 25 por ciento de los in--

(152) SEPAFIN, p. 10

(153) Banco de México, p. 558 y 599

grosos en cuenta corriente para pagar el servicio de la deuda externa (capital más intereses), es motivo de alarma. El Banco Mundial es más conservador y señala un 7 por ciento. En 1979 esta relación fue en México de 44.2 por ciento, casi el doble de lo que indica el criterio liberal de la CEPAL.

En este sentido, el criterio del gobierno mexicano ha sido - mucho más flexible. El límite del endeudamiento se ubica en la capacidad de la economía para absorber productivamente -- los ingresos provenientes del financiamiento exterior. El - problema reside en que no se dispone de un indicador que --- cuantifique esa capacidad de absorción productiva. (154)

El crecimiento de la deuda se ha basado en las reservas petroleras, que reestablecieron el crédito internacional para el país a partir de 1976. Mientras que en ese año la cuenta de capital señalaba un superávit de 5,202 millones de dólares, en 1977 éste se redujo a menos de la mitad y alcanzó sólo 2,228.6 millones de dólares. A partir de entonces, se -- elevó aceleradamente, al igual que las reservas probadas de hidrocarburos: 3,223.8 millones de dólares en 1978, 4,332.3 en 1979 y 8,541.3 en 1980. (155)

(154) Julio César Calzada, "La deuda crece...a pesar del petróleo" en - Razones N° 12, (16-29 junio 1980), p. 29.

(155) Sócrates Rizzo, "Excedentes económicos e instrumentos de política: perspectivas hacia la década de los 80's" en Comercio y Desarrollo II, N° 11, (julio-septiembre 1979), p. 31.

Al depender sustancialmente del financiamiento externo para financiar el gasto gubernamental, en lugar de basarse en el ahorro interno, la economía en su conjunto pasa a depender automáticamente del petróleo. De esta manera, se cae en un círculo vicioso, ya que, para pagar los servicios crecientes de la deuda, se necesitarán exportaciones crecientes de petróleo.

Así, mientras que las exportaciones no petroleras se mantengan a niveles bajos, será prácticamente imposible que las exportaciones de hidrocarburos "...no sobrepasen el 50 por ciento de los ingresos corrientes de divisas", según se afirma en el Programa de Energía. La necesidad de recurrir al endeudamiento externo presionará, cada vez más, en el sentido de incrementar los niveles de producción y exportación de petróleo. (156). Cabe señalar que, en caso de que la plataforma de producción se incrementara, los elevados coeficientes de importación, implicados en los planes de expansión de la producción petrolera, disminuyen los recursos utilizables para el resto de la economía. (157)

Por otro lado, la capacidad de PEMEX para financiar sus programas de expansión, se verá limitada en la medida en que se mantengan subsidiados los precios internos de hidrocarburos,

(156) Ernesto Zedillo, p. 36.

(157) Antonio Yunez, p. 230

deteriorándose la capacidad financiera de la empresa. (158). El objetivo de esta política de subsidios ha sido incrementar la capacidad de exportación, sin embargo, no ha tenido éxito, reduciendo la posibilidad de contar con un excedente petrolero nacional, alentando el desperdicio de energía y ha dejado como única alternativa para cubrir el déficit industrial, el aumento en las exportaciones petroleras. (159)

La tendencia acentuada del sector público a depender progresivamente más de los ingresos que las divisas petroleras proporcionan, pone de manifiesto la debilidad financiera del Estado, sobre todo considerando que casi el 90 por ciento de los impuestos pagados por PEMEX provienen de sus exportaciones petroleras. (160). En 1977 los impuestos totales pagados por PEMEX al gobierno ascendieron a 18.9 mil millones de pesos, representando el 8.3 por ciento del total de los ingresos tributarios de la federación. Para 1980 los impuestos ascendieron a 163 mil millones de pesos, representando el 29.2 por ciento del total de los ingresos tributarios de la federación. Para 1981 se estimaba que PEMEX contribuiría con el 33.3 por ciento de los ingresos tributarios. (161)

(158) Andrés Rosenzweig, (et al), p. 26.

(159) Julio César Calzada, "Adelante con el proteccionismo", p. 25.

(160) Jaime Corredor, p. 3.

(161) PEMEX, "México y el mercado internacional del petróleo" en Energéticos N° 6, (junio 1981), p. 30.

Se ha señalado que al haber alcanzado la recaudación fiscal sobre PEMEX la suma de 163 mil millones de pesos en 1980, - la industria petrolera mexicana transfirió recursos al sector agropecuario por 40 mil millones de pesos; 40 mil millones al bienestar social, más de 30 mil millones al sector industrial y casi 30 mil millones a Estados y Municipios. (162)

Sin embargo, debe tomarse en consideración que, según la memoria de labores de la Institución, en 1979 la empresa recibió financiamientos por 134 mil millones de pesos. Estos ingresos probablemente se destinaron a cubrir el déficit de PEMEX.

Si las ventajas y los recursos que dan los hidrocarburos a la economía mexicana no se capitalizan en una capacidad para generar y aún controlar fuentes alternativas de energía, se perderá la independencia y el control nacional de las fuentes externas de crecimiento, que se ganó por las reservas petroleras. (163)

En la medida en que se acentúan las presiones internas señaladas para aumentar las exportaciones de petróleo, y tomando en consideración la política interna de precios de los hidrocarburos que se ha venido practicando, para aumentar su pro-

(162) Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo, p. 43.

(163) Samuel del Villa, p. 55.

ducción, la empresa tendrá que recurrir a nuevos financiamientos del exterior, cayendo en un círculo vicioso. Por ello, es necesario imponer a las exportaciones petroleras un límite definido. Sin embargo, el desequilibrio comercial -- con el exterior, producto de la ineficiencia del aparato productivo interno, puede forzar ese límite. (164)

Las presiones provenientes del exterior en el sentido de incrementar la plataforma de producción, continuarán estando presentes, ya que, como señalamos anteriormente, el petróleo continuará siendo la principal fuente de abastecimiento energético, al menos hasta que finalice el presente siglo. Las posibilidades de desarrollar fuentes alternativas que sustituyan al petróleo a nivel comercial, son aún muy reducidas.

(164) Angel O'Dogherty. "México no quiere ser país petrolero, pero..." en Razones N° 18, (8-21 septiembre 1980), p. 24.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Actualmente México cuenta con grandes reservas de hidrocarburos; al 31 de agosto de 1981 las reservas probadas ascendían a 72 mil millones de barriles. (165)

[La magnitud de las reservas mexicanas y la importancia de -- los hidrocarburos como fuente de energía, colocan al país en una posición importante en el plano internacional. En términos generales, los países poseedores de petróleo se encuentran actualmente con un arma que les da un margen de negociación mayor al de los países que no lo poseen, debido a la naturaleza especial del petróleo. Este, además de ser una materia prima dura por excelencia, es un recurso no renovable que presenta cierto grado de escasez relativa y una demanda generalizada y se le atribuye una doble importancia económica y estratégica.

Al menos hasta que finalice este siglo, el petróleo seguirá siendo la principal fuente de energía a nivel mundial. Si bien es cierto que la demanda de petróleo ha disminuido -- sobre todo en países desarrollados -- a niveles inferiores a -- los previstos, en términos absolutos la demanda global de hidrocarburos se ha incrementado. Aún más, la posibilidad de

(165) Energéticos, (septiembre de 1981).

desarrollar fuentes alternativas de energía que sean capaces de sustituir al petróleo a corto plazo, no son muy prometedoras. La aplicación comercial de estas fuentes tomará aún varias décadas. Esta situación afecta tanto a los países industrializados, como a los países productores de petróleo. Ante tales circunstancias, el petróleo mexicano adquiere particular importancia.

Así, ante la posibilidad de que México pase a formar parte de la liga mayor de productores exportadores de petróleo, diversos países consumidores de petróleo y en especial el gobierno norteamericano, han manifestado cierto interés en el sentido de que los hidrocarburos mexicanos se desarrollen -- tan rápida y completamente como sea posible.

En 1976 el gobierno mexicano planteó la política de exportaciones petroleras como la única forma para hacer frente a la aguda crisis por la que atravesaba el país. En ese momento, el petróleo se convirtió en un instrumento financiero que -- contribuyó a aliviar la situación crítica de la economía.

No obstante, en 1980 se consideró al petróleo como instrumento fundamental para el desarrollo industrial del país. Así, el Programa de Energía, formulado por el gobierno, forma parte medular del Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Se -

trata, pues, de aprovechar la dotación de energéticos para llevar a cabo el proceso de transformación estructural de la economía, con el propósito de alcanzar una etapa de industrialización autosostenida y así evitar la dependencia de los hidrocarburos.

De acuerdo con las políticas económicas propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo Industrial para los años ochenta, la extracción de hidrocarburos, necesaria para mantener las metas establecidas de crecimiento del Producto Interno Bruto al 8 por ciento anual, se realizaría a un ritmo moderado. En lo que se refiere a la producción de hidrocarburos para consumo interno, ésta debería cubrir la demanda del país, cualquiera que fuera. Por otro lado, el gobierno mexicano tomó la decisión de implantar una plataforma de exportación de 1.5 millones de barriles diarios de petróleo y 300 millones de pies cúbicos diarios de gas natural. Sin embargo, la meta establecida de crecimiento del Producto Interno Bruto no se cumplió en 1981 y para este año se prevee un crecimiento aún menor.

La decisión de establecer una plataforma petrolera responde a una serie de consideraciones políticas y económicas. Desde el punto de vista económico, se pretende exportar petróleo de acuerdo con la capacidad real de absorción del apar-

to productivo mexicano. De acuerdo con lo señalado en el -- Programa, las divisas generadas por la exportación de petróleo se debería utilizar para llevar a cabo una política económica orientada a fortalecer a la industria y a recuperar -- del estancamiento a la agricultura, con el propósito de evitar una elevación en la plataforma de producción petrolera.

De esta manera, además de cumplirse las metas establecidas -- de crecimiento del Producto Interno Bruto, se reduciría la -- ineficiencia del aparato interno de producción y no sería ne cesario que el Estado continuara subsidiando un crecimiento económico artificial con cargo a créditos internacionales y a exportaciones petroleras.

Por otro lado, la idea de imponer una plataforma de produc-- ción para exportación se debe a la necesidad de conservar re servas de hidrocarburos suficientes, que aseguren a México -- un suministro energético hasta el momento de poder sustituir a los hidrocarburos por otras fuentes de energía.

Políticamente también encontramos una explicación a la decisión del gobierno actual de fijar un tope a la exportación -- de hidrocarburos. La influencia del nacionalismo mexicano -- en el campo de la política petrolera, refuerza las condiciones arriba mencionadas.

La visión mexicana respecto al petróleo estuvo determinada - desde fines del siglo pasado por la tradición legal hispánica, que establecía el principio de soberanía sobre los recursos naturales. La expropiación petrolera constituyó uno de los momentos más altos del nacionalismo mexicano. A partir de entonces, se tiende a identificar al petróleo con los principios de soberanía política e independencia económica. De esta manera, el nacionalismo mexicano y su relación estrecha con el petróleo, limita las opciones que el gobierno pudiera tener en ese campo.

La cuestión de la política petrolera actual y en especial la magnitud de las exportaciones petroleras mexicanas, ha sido uno de los temas más debatidos dentro y fuera de los círculos gubernamentales a partir del momento en que se anunció el cambio en la política petrolera. La mayor parte de los diversos sectores de la población se han pronunciado por una política conservadora de explotación petrolera.

Las modificaciones que sufrió la plataforma en el sentido de incrementarla, a partir de su primera definición en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, enfrentaron oposición por parte de los grupos de izquierda. Por otro lado, la mayor parte de los altos funcionarios del gobierno, si bien compartían la idea de que era necesario incrementar la plataforma petrolera, con el propósito de compensar el déficit en la

balanza comercial, también consideraban necesario establecer un límite fijo para las exportaciones. Sin embargo, entre los funcionarios de PEMEX se creía que la plataforma petrolera debía estar determinada por la capacidad de producción y el nivel de reservas, es decir, no se consideraba conveniente establecer un límite a las exportaciones, a fin de no limitar el campo de acción del gobierno en esta materia. Indudablemente, el país se enfrenta a una gran variedad de obstáculos para mantener la plataforma de exportación anteriormente mencionada. Así por ejemplo, se suponía que las divisas petroleras podrían traer como consecuencia, a mediano plazo, el equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos e incluso reducir los créditos internacionales. La plataforma de exportación servía de base para tal afirmación.

Sin embargo, a pesar de que los ingresos de divisas en 1980 superaron las expectativas más optimistas, debido a que las metas de exportación se adelantaron casi dos años, y a los incrementos en los precios internacionales del petróleo, ocurridos en 1979 y 1980, las exportaciones de PEMEX en ese año alcanzaron solamente para cubrir un poco más de la mitad de las importaciones de mercancías, que totalizaron 18.5 mil millones de dólares (166), mientras que las primeras sumaron 10.4 mil millones de dólares.

(166) Banco de México, Informe Anual, 1980.

Debido a la elevación exponencial de las importaciones, que ha venido ocurriendo desde 1979, los créditos internacionales continuarán siendo necesarios para complementar el ahorro interno. Así, es probable que se requiera incrementar las exportaciones petroleras para pagar tales créditos.

La baja competitividad internacional del sector industrial, que es incapaz de cubrir con exportaciones las importaciones que genera; la necesidad de importar productos agropecuarios básicos en los últimos años, y la elevación de los pagos al exterior por concepto de deuda, son problemas que, hasta el momento, no han sido resueltos y que presionan severamente en el sentido de incrementar la plataforma de exportación petrolera. De hecho, puede afirmarse que los mismos problemas que provocaron la crisis económica en 1976, persisten: desequilibrio externo, déficit presupuestal y elevados niveles de inflación.

Sin embargo, cabe señalar que la situación actual del mercado petrolero internacional no favorece la expansión de las exportaciones. De hecho, durante 1981 no se cumplió la meta establecida de 1.5 millones de barriles diarios, las exportaciones promediaron únicamente 1.1 millones de barriles diarios.

B I B L I O G R A F I A

1. Ayres, Robert. "The future of the relationship", en Mexico-United States Relations. New York: Capital City Press, 1981.
2. Bagley, Bruce. "A United States Perspective", en Mexico-United States Relations. New York: Capital City Press, 1981.
3. Banco de México, Informe Anual (1980).
4. Berkstein, Samuel. "México: estrategia petrolera y política exterior", Boletín de Análisis Bibliográfico. SEPAFIN, N. 6 (febrero 1981) pp. 72-74.
5. Bermúdez, Antonio. La política petrolera mexicana. México, D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1976.
6. Calzada, Julio César. "Adelante con el proteccionismo", Razones, I, N. 6 (24 marzo-6 abril 1980) pp. 24-25.
7. Calzada, Julio César. "La deuda crece...a pesar del petróleo", - Razones, I, N. 12 (16-29 junio 1980) pp. 28-29.
8. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. El Petróleo en México y en el Mundo. México, D.F: Imprenta Madero, 1979.
9. Corredor, Jaime. "Significado económico del petróleo en México", Energéticos, V, N. 6 (junio 1981) pp. 1-7.
10. Del Villar, Samuel. El manejo y la recuperación de la economía - en crisis. Trabajo memoografiado, 1977.
11. Eibenschutz, Juan. "El futuro del petróleo", Comercio y Desarrollo, vol. II, N. 11 (julio-septiembre 1979) pp. 8-10.
12. Exxon, World Energy Outlook, (december 1980).
13. Fagen, Richard. "El petróleo mexicano y la seguridad de Estados Unidos", en Perspectiva del petróleo mexicano, México, D.F.: El Colegio de México, 1979. pp. 327-342.

14. Fagen, R. y Nau, H. "Mexican gas: the northern connection", Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations. Stanford University Press, 1979.
15. Grenon, Michel. "Perspectivas sobre nuevas fuentes de energía". Cuadernos sobre perspectiva energética. N. 6 (1980) pp. 1-38
16. Hufbauer, Gary Clyde (et al). "Bilateral Trade Relations", en Mexico-United States Relations. New York: Capital City Press, -- 1981.
17. Instituto Mexicano del Petróleo. "Informe del Director General - de Petróleos Mexicanos, Ing. Antonio Dovalí Jaime", Revista del Instituto Mexicano del Petróleo. (abril 1974).
18. Instituto Mexicano del Petróleo. "Informe rendido por el C. Director General de Petróleos Mexicanos, Ing. Jorge Díaz Serra no", Revista del Instituto Mexicano del Petróleo, (abril --- 1978).
19. Johns, Richard. "Las razones de Arabia Saudita", Energéticos, V. N. 5 (mayo 1981) pp. 12-15.
20. Levy, Walter J. "Oil an agenda for the 1980's", Foreign Affairs, LIX, N. 5, (verano 1981) pp. 1079-1101.
21. López Gutiérrez, Ma. Eugenia. Procedimientos diplomáticos del régimen obregonista. Antecedentes y Proyecciones. México, D.F.: UNAM, 1959.
22. Mancke, Richard. Mexican oil and natural gas: Political, Strategic and Economic Implications. New York: Praeger Publishers, 1979.
23. Meyer, Lorenzo. "La política del gobierno mexicano: evolución -- histórica", Comercio y Desarrollo, II, N. 11 (julio-septiembre 1979) pp. 4-7.
24. Meyer, Lorenzo. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942). México, D.F.: El Colegio de México, --- 1972.
25. Meyer, Lorenzo. Las empresas transnacionales en México. México, D.F.: El Colegio de México, 1977.
26. Meyer, Lorenzo. "El auge petrolero", Foro Internacional, XVIII, N. 72 (abril-junio 1978) pp. 575-596.

27. Moler, Elizabeth and Bruce, James. Mexico: the promise and problems of petroleum. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1979.
28. O'Dogherthy, Angel. "México no quiere ser país petrolero, pero.." Razones, I, N. 18 (8-21 septiembre 1980) pp. 23-24 ✓
29. OECD, Energy demand in the OECD, The OECD Observer, V. N. 8 ---- (agosto 1981) pp. 18-21. ✓
30. Ojeda, Mario. "El poder negociador del petróleo: el caso de México", Foro Internacional, XX, N. 77 (julio-septiembre 1979) = pp. 118-159. ✓
31. Ojeda, Mario. "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", Foro Internacional, XVIII, N. 69 (julio-septiembre -- 1977) pp. 32-54.
32. Pellicer, Olga. "A Mexican Perspective", Mexico-United States Relations. New York: Capital City Press, 1981.
33. Pellicer, Olga. "El petróleo en la política de Estados Unidos -- hacia México, 1976-1980", Cuadernos sobre Prospectiva Energética, N. 2 (1980) pp. 1-22.
34. Petróleos Mexicanos. "México y el mercado internacional del petróleo", Energéticos, V, N. 6 (junio 1981) pp. 27-29.
35. Pindyck, Robert. "La recuperación del mercado", Energéticos, V, N. 8 (agosto 1981) pp. 1-10.
36. Razones. "El petróleo salvador", Razones, I, N. 1 (14-27 enero - 1980) pp. 8-9.
37. Rizzo, Sócrates. "Excedentes económicos e instrumentos de política: perspectivas hacia la década de los 80's", Comercio y Desarrollo, II, N. 11 (julio-septiembre 1979) pp. 28-32.
38. Ronfeldt, David (et al). Mexico's Petroleum and U.S. Policy: Implications for the 1980's. Santa Monica: The Rand Corporation, 1980.
39. Rosenzweig, Andrés (et al.). "Petrolización de la economía". Razones, I, N. 4 (10-23 marzo 1980) pp. 23-26.

40. Sarkis, Nicholas. "La superabundancia de petróleo y la política de Arabia Saudita", Energéticos, V, N. 6 (junio 1981) pp. 13-17.
41. Saxe-Fernández, John. "La dependencia estratégica y el petróleo en las relaciones de México y los Estados Unidos" en El Petróleo en México y en el mundo. México, D.F.: CONACYT, 1979.
42. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN). Programa de Energía; metas a 1990 y proyecciones al año 2000. México, D.F.: Imprenta Madero, S.A., 1980.
43. Secretaría de Programación y Presupuesto. Subsecretaría de Evaluación. Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo México, D.F.: Cfa. Litográfica Rendón, S.A., (mayo 1981).
44. Segovia, Rafael. "El nacionalismo mexicano" en Lecturas de política mexicana. México, D.F.: El Colegio de México, 1977.
45. Serrato, Marcela y O'Dogherty, A. "¿País petrolero o con petróleo?". Razones, I, N. 1 (17-27 enero 1980).
46. Seymour, Jan. "Después de Ginebra" en Energéticos, V, N. 6 (junio 1981) pp. 23-27.
47. Solís, Leopoldo. "La política económica y el nacionalismo mexicano" en Lecturas de política mexicana. México, D.F.: El Colegio de México, 1977.
48. Solís, Leopoldo. "México: ¿potencia petrolera?", Vuelta, II, N. 22 (septiembre 1978) pp. 18-25.
49. Styrikovich, M.A. "La situación energética mundial: problemas y perspectivas", Cuadernos sobre perspectiva energética, N. 7 (1980) pp. 1-20.
50. The New York Times. "Los precios del petróleo: una cronología", en Energéticos, V, N. 8 (agosto 1981) p. 2.
51. Turrent, Eduardo. La industria petrolera mexicana, 1965-1973. Tesis de maestría en economía; México, D.F.: El Colegio de México, 1976.
52. Turrent, Eduardo. "Petróleo y economía", Foro Internacional, --- XVIII, N. 72 (abril-junio 1978) pp. 623-642.

53. Villarreal, René. "El petróleo como instrumento de desarrollo: - México en los 80's", Cuadernos sobre Prospectiva Energética, N. 1 (1980) pp. 1-34.
54. Workshop on Alternative Energy Strategies (WAES). "Energía: perspectivas globales 1985-2000" en El petróleo en México y en el mundo. México: CONACYT, Imprenta Madero, 1979. pp. 157---197.
55. Yergin, Daniel. "Overabundance: Reality or Illusion?". The New York Times (junio 29, 1981) pp. 3-6.
56. Yunez, Antonio. "Política petrolera y perspectivas de desarrollo de la economía mexicana. Un ensayo exploratorio" en Las Perspectivas del petróleo mexicano. México, D.F.: El Colegio de México, 1979.
57. Yunez, Antonio. "Política petrolera y perspectivas de la economía mexicana". Foro Internacional, XVIII, N. 72 (abril-junio --- 1978).
58. Zedillo, Ernesto. "Desequilibrio externo y extracción óptima de petróleo: el caso de México". Comercio y Desarrollo, XI, --- N. 11 (julio-septiembre 1979) pp. 33-41.