

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985



Isidro Morales - Cecilia Escalante - Rosío Vargas

# LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA PETROLERA EN MÉXICO 1970-1986

EL COLEGIO DE MÉXICO

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

•

La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

5861



**LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA PETROLERA EN MÉXICO,  
1970-1986**

## PROGRAMA DE ENERGÉTICOS

# LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA PETROLERA EN MÉXICO, 1970-1986

*Isidro Morales,  
Cecilia Escalante y  
Rosío Vargas*



EL COLEGIO DE MÉXICO

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-onCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licences/by-nc-nd/4.0/>*

**Primera edición, 1988**

**D.R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Sta. Teresa  
10740 México, D.F.**

**ISBN 968-12-0390-9**

**Impreso en México / *Printed in Mexico***

## ÍNDICE

Abreviaturas	7
Presentación	9
Introducción	11
<b>1. ANTECEDENTES</b>	<b>19</b>
1. La consolidación de la industria nacionalizada, 1940-1958	19
2. La administración de Pascual Gutiérrez Roldán	27
3. La administración de Jesús Reyes Heróles	31
<b>2. LA POLÍTICA PETROLERA DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS ECHEVERRÍA</b>	<b>35</b>
1. Situación de la industria petrolera a principios de los años sesenta	35
2. La política petrolera en un contexto de recursos financieros limitados	38
<b>3. DE LA AUTOSUFICIENCIA A LA EXPORTACIÓN</b>	<b>47</b>
1. La crisis del mercado petrolero en 1973	48
2. El debate inicial en torno a las exportaciones de crudo	54
3. El interés en Estados Unidos por el petróleo mexicano y su influencia en las decisiones gubernamentales	56
4. ¿Exportar o devaluar? ¿Razones técnicas o políticas?	62
<b>4. LA GESTACIÓN DEL NUEVO PROYECTO PETROLERO (1975-1977)</b>	<b>71</b>
1. La campaña presidencial: hacia la consolidación de la nueva política petrolera (1975-1976)	72
2. El plan de expansión de Pemex	78
3. El optimismo de la prensa y de los grupos privados norteamericanos frente al desarrollo petrolero en México	81
4. Un primer enfrentamiento: el gasoducto a Estados Unidos	85
<b>5. EL AUGE PETROLERO (1978-1981)</b>	<b>93</b>
1. Los primeros resultados	93
2. Definición de la plataforma petrolera y su relación con la utilización de excedentes de divisas petroleras	96

6. EL PETRÓLEO MEXICANO EN LA ÓPTICA DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS	113
1. Energía y seguridad nacional durante la administración del presidente James Carter	114
2. El Plan de Energía de James Carter y los descubrimientos petroleros en México	117
3. Las negociaciones del gas: factor de división en la política energética de Estados Unidos	121
4. El interés creciente por los recursos petroleros mexicanos	128
5. En busca de una estrategia petrolera hacia México	134
6. Hacia un cambio de jerarquías en la agenda México-Estados Unidos: el interés por la estabilidad económica y política de México	144
7. LA CRISIS DE LA ESTRATEGIA PETROLERA (1981-1982)	153
1. La salida de Jorge Díaz Serrano de la dirección de Pemex	153
2. La nueva administración de Pemex y el cambio en la política petrolera	159
3. Flujos financieros y circuitos petroleros. Los acuerdos para proveer la reserva estratégica de Estados Unidos	167
8. EL REPLIEGUE DE LAS ACTIVIDADES DE PEMEX DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE MIGUEL DE LA MADRID	181
1. El rostro del "nuevo Pemex"	182
2. Hacia una administración más balanceada de Pemex	186
3. El saneamiento "moral" de la empresa petrolera	194
9. LA POLÍTICA DE EXPORTACIÓN: DEL ACERCAMIENTO A LA OPEP AL DESPLOME DEL MERCADO	201
1. La participación de México en el acuerdo de Londres (1983)	202
2. El costo de la línea de "apoyo estratégico" (1984-1985)	211
3. El desplome del mercado petrolero	225
4. El costo de la vulnerabilidad financiera mexicana	230
Conclusiones	239
Apéndice estadístico	255
Bibliografía	261

## ABREVIATURAS

AIE	Agencia Internacional de Energía
AGP	Administración General de Petróleo
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIA	Agencia Central de Inteligencia
CNT	Comisión Nacional Tripartita
Cocep	Comité del Comercio Exterior del Petróleo
Concamin	Confederación de Cámaras Industriales
Coparmex	Confederación Patronal de la República Mexicana
CTM	Confederación de Trabajadores de México
EAU	Emiratos Árabes Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
IEPES	Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales
IMP	Instituto Mexicano del Petróleo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Infonavit	Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores
MB	Miles de barriles
MBD	Miles de barriles diarios
MMBD	Millones de barriles diarios
MMPCD	Millones de pies cúbicos diarios
MPC	Miles de pies cúbicos
Nafinsa	Nacional Financiera S.A.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
Pemex	Petróleos Mexicanos
PGD	Plan Global de Desarrollo
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDI	Plan Nacional de Desarrollo Industrial
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PNE	Programa Nacional de Energéticos
PRI	Partido Revolucionario Institucional

<b>SAM</b>	<b>Sistema Alimentario Mexicano</b>
<b>SEMIP</b>	<b>Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal</b>
<b>Sepafin</b>	<b>Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial</b>
<b>Sepanal</b>	<b>Secretaría de Patrimonio Nacional</b>
<b>SHCP</b>	<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</b>
<b>SP</b>	<b>Secretaría de la Presidencia</b>
<b>SPP</b>	<b>Secretaría de Programación y Presupuesto</b>
<b>STPRM</b>	<b>Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana</b>

## PRESENTACIÓN

El estudio sobre *La formación de la política petrolera en México* forma parte de la serie *La industria petrolera, el Estado y el sindicato petrolero* que ha estado elaborando el Programa de Energéticos de El Colegio de México. El presente volumen sale publicado después del fallecimiento del coordinador del Programa, el Dr. Miguel S. Wionczek. Este libro y la totalidad de la serie no hubieran sido posibles sin su apoyo y participación entusiasta.

La realización del estudio enfrentó varios escollos que por fortuna se superaron. Uno de ellos fue la recopilación de información. Como el lector podrá apreciar, los autores reunieron y sistematizaron la documentación primaria y secundaria más relevante que existe hasta la fecha sobre el tema. El trabajo descansa también en información recabada en entrevistas a funcionarios clave. En muchos casos, y a petición expresa de estas personas, su identidad no se menciona.

Otro escollo a vencer fue decidir la metodología y el marco analítico de la investigación. Para ello los autores dedicaron gran parte de su tiempo a discutir conjuntamente tanto conceptos teóricos como el material que iban procesando. La integración del texto final estuvo a cargo de Isidro Morales.

Sin embargo, la realización de este trabajo fue producto de un esfuerzo colectivo. Además de la buena disposición de los funcionarios entrevistados, se contó con el apoyo de los investigadores y del personal administrativo que han integrado o integran el Programa de Energéticos. Adriana Ortega participó con entusiasmo en los inicios de este estudio. Marcela Serrato hizo una lectura crítica del texto final aportando comentarios pertinentes. Angelina Alonso y Carlos Roberto López hicieron correcciones de estilo. La colaboración de Blanca Aguirre, al frente del centro de documentación, fue decisiva. Las diferentes versiones mecanografiadas fueron posibles gracias a la paciencia y al esmero de Juana Cervantes, Rosa María Valenzuela y Graciela Martínez.

Los autores agradecen también a todas las personas que indirectamente y en distintos momentos fueron de gran ayuda y que, por razo-

nes de espacio, no se mencionan. Sin embargo, cabe recordar que las ideas y opiniones aquí expresadas comprometen sólo a los autores.

ISIDRO MORALES

## INTRODUCCIÓN

Durante el periodo de estudio que abarca la presente investigación (1970-1986), el “auge petrolero” resultó un hecho crucial que modificó el papel que había desempeñado la industria petrolera en la actividad económica y política de México. Si bien la bonanza petrolera fue efímera (1978-1981), los elementos que la hicieron posible se gestaron con anterioridad. En este sentido, los cambios de orientación que sufrió la industria desde la segunda mitad del sexenio del presidente Luis Echeverría, fueron fundamentales para entender las decisiones que se tomaron durante el subsiguiente. Asimismo, la política petrolera emprendida durante el régimen de José López Portillo limitó las opciones que en esta materia enfrentó la administración de Miguel de la Madrid.

Este trabajo parte del supuesto de que la formación de la política petrolera de esos años fue determinada, básicamente, por los cambios que se dieron en la política de exportación de Petróleos Mexicanos (Pemex). Ello es así porque desde 1974, cuando México se reintegró como país exportador al mercado mundial, tanto Pemex como el Estado, fincaron sus expectativas de desarrollo (de la industria petrolera y de la actividad económica del país) en las exportaciones de crudo.

Sin embargo, no se intenta hacer aquí un análisis del comportamiento del comercio exterior de hidrocarburos, un estudio de este tipo ya fue publicado dentro de las obras que conforman la presente serie de estudios.<sup>1</sup> Por consiguiente, esta investigación tiene por objeto reconstruir la dimensión política que subyace a la estrategia de exportación instrumentada por Pemex desde mediados de los setenta; es decir, el tipo de opciones y enfrentamientos que se generaron entre los grupos encargados de diseñar y tomar las decisiones que afectaban la comercialización externa de los hidrocarburos.

El rasgo común de la política de comercialización entre 1977 y 1982 fue la expansión acelerada de las exportaciones de crudo. A partir de 1983, en el contexto de una sobreoferta en el mercado petrolero internacional, la posición de México fue defender a toda costa su espa-

<sup>1</sup> Véase el libro de Snoeck, Michele, *El comercio exterior de hidrocarburos y derivados en México 1970-1985*, México, El Colegio de México, 1987.

cio como país exportador. Esto fue posible gracias a una multiplicidad de variables que moldearon las líneas globales de la expansión “hacia afuera” de la industria. Son estas variables y los conflictos que desencadenaron los que se exploran en esta investigación.

Por lo tanto, el objetivo del trabajo es analizar el espacio de concurrencia que se abrió, dentro de Pemex y del Estado, en la definición de una política de exportación. Se analiza también la manera en que los grupos involucrados en la elaboración de ésta integraron variables de diferente índole (geológicas, financieras y geopolíticas), con el fin de construir y justificar sus posiciones.

Si se habla de un “espacio de concurrencia” en la conformación de la política petrolera de exportación, es porque se parte del supuesto de que dicha política no siempre contó con el consenso de los grupos que en ella se involucraron. De ahí el interés por detectar las fracturas y asimetrías, los acuerdos y compromisos que se dieron entre ellos, así como la importancia de rescatar la manera en que dichos grupos formalizaron sus respectivas posiciones.

Realizar un estudio del “auge” petrolero y de sus consecuencias desde la perspectiva de las decisiones, presiones y pugnas que esto conllevó no fue tarea fácil, pues el campo de análisis no podía circunscribirse a Pemex. Desde su fundación, la empresa paraestatal ha estado envuelta en las políticas gubernamentales de promoción industrial y económica, por lo que desdeñar la relación de la empresa con el Estado hubiera sido una limitación considerable del trabajo. El reto era aún mayor desde el momento en que se tenían que incluir ámbitos de competencia que rebasaban al mismo Estado, como lo son el mercado internacional de crudos, los flujos financieros y las estrategias energéticas del gobierno norteamericano.

Para enfrentar estos retos uno de los caminos a seguir era realizar un estudio sobre lo que la ciencia política anglosajona ha denominado el “proceso de toma de decisiones”. Existen varios modelos al respecto que podían constituirse en apoyos para el análisis que aquí se ha pretendido realizar. Ello hubiera implicado seleccionar, por ejemplo, algunos estudios de caso centrados en decisiones que se consideraban importantes. Con base en este recorte, se hubiera podido reconstruir el juego que se daba entre las facciones de la élite política en su intento por hacer prevalecer sus respectivas posiciones.

Sin descartar del todo las herramientas metodológicas del enfoque señalado, se optó por no privilegiar en el estudio el análisis de la decisión. Se consideró más bien la necesidad de contextualizar históricamente el terreno de juego de los grupos involucrados en la elaboración de la política petrolera. Un análisis de la decisión nos llevaba antes que nada a un estudio comparativo de las políticas del sector público. Más que comparar, lo que se pretende es dar una secuencia, en un periodo

delimitado, de la manera en que variables de diferente peso y naturaleza han moldeado las políticas de un sector tan importante en México como es el petrolero.

Así, para cumplir con el objetivo de la investigación se decidió dividir el terreno de la misma en dos grandes campos. El primero de ellos está constituido por lo que se podría llamar el *escenario* en que la política petrolera, independientemente de la orientación que ésta tenga, está obligada a operar. El segundo pertenece al campo de operación del *actor*, de su estrategia, de su capacidad para defender o hacer prevalecer su posición y de la percepción que tiene del terreno en que se mueve.

Se considera que un escenario se encuentra compuesto por una serie de limitantes y posibilidades que condicionan el juego de los actores involucrados en la elaboración de la política petrolera. Tanto las limitantes como las posibilidades pueden ser de diferente índole. Lo son de tipo económico, como fue la crisis financiera de 1976 y que de alguna manera obligó a orientar la política petrolera hacia la exportación; de tipo político, como fue la "crisis de confianza" del sector financiero y empresarial durante el último año de la administración de López Portillo y que contribuyó, de alguna manera, a incrementar aceleradamente la deuda pública. Pueden ser, en fin, de carácter técnico-operativo, como lo fue el alto contenido de gas asociado en los yacimientos de Tabasco y Chiapas y que obligaba, en 1977, a delinear una política de aprovechamiento de este producto.

Por consiguiente el escenario está constituido por elementos que escapan a los actores, independientemente de que con su acción puedan incidir en ellos de manera indirecta. El escenario constituye un verdadero teatro de operaciones. Delimita el campo de batalla de los contrincantes, los dota de las armas de las que pueden disponer, constituye el espacio a partir del cual construyen sus respectivas percepciones del juego, condiciona además el ritmo y el movimiento de las estrategias concurrentes, así como la salida y/o la entrada de los contendientes.

Debido a que las variables que conforman un escenario son de diferente naturaleza y son susceptibles de ser modificadas, la manera en que éstas se interrelacionan constituye lo que se podría llamar una *coyuntura*. La coyuntura no es más que una forma de distribución de las variables inmersas en un escenario en donde unas adquieren más peso que otras. Es en torno a estas coyunturas que los actores apuntalan, definen o modifican sus posiciones.

En el caso de la política petrolera, los planos que conforman el escenario se presentan en tres dimensiones. El primero estará constituido por las exigencias y el propio derrotero de la industria petrolera: los ciclos en exploración y producción, la evolución de las reservas, los

estrangulamientos financieros de Pemex, las tendencias en el consumo interno, etc. Al conjugarse estos elementos, generan una problemática específica de la industria.

El segundo plano es el de los intereses políticos y económicos del Estado que afectan a las actividades de Pemex. Ello es así debido al carácter estatal de la empresa que, desde su fundación ha apoyado las políticas de promoción industrial, social y de legitimación del gobierno mexicano.

El tercer nivel lo conforma el comportamiento del mercado mundial de crudos debido a que desde 1974 México se reintegró como proveedor de importancia a dicho mercado. En este nivel se incluyen las variables estratégicas y financieras que han estado ligadas a la evolución del mercado petrolero y que en el caso de México han tenido un efecto muy concreto en sus relaciones con Estados Unidos.

En consecuencia, el análisis de la política petrolera mexicana, o más concretamente, de la política de exportación de crudo, se realiza con base en estos tres niveles de la escena. Es a partir de dichos niveles que se reconstruyó la sucesión de coyunturas en las que los actores insertaron sus estrategias.

Es importante señalar que este análisis privilegia la reconstrucción de coyunturas y no de estructuras. A diferencia de algunos estudios que intentan analizar las políticas públicas con base en el contexto "estructural" en el que operan, el presente estudio, sin negar los elementos estructurales que pueda haber en la conformación de cualquier escenario, ha decidido hacer énfasis en el movimiento; es decir, se intentó ver la manera en que una serie de variables, estructurales o no, adquieren un peso distinto en un momento dado como para modificar la coyuntura en que los actores compiten.

Las caídas del precio en el mercado internacional podrán obedecer, quizá, a causas estructurales, pero, por ejemplo, en junio de 1981 esto representó para el gobierno un conjunto de problemas distintos a los que generó durante el primer semestre de 1986. En estos dos momentos hay una constante, la caída del precio, pero al mismo tiempo constituyen el umbral de dos coyunturas distintas. Como se verá en los capítulos 7 y 9 respectivamente, la primera pone fin a un expansionismo desmedido y genera la salida de Jorge Díaz Serrano, seguida por el desplome de las exportaciones y el debilitamiento de la línea establecida por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (Sepafin), así como el incremento excesivo de la deuda externa de Pemex y del gobierno. Todo ello obligaba a un cambio en la política petrolera seguida hasta entonces. La segunda, canceló el éxito que había tenido la "línea de apoyo estratégico" defendida por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP); modificó la política definida por el secretario de Hacienda frente a la banca internacional, y lle-

vó a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en donde se condicionaban los “créditos frescos” al comportamiento de las petrodivisas.

Por consiguiente, el presente estudio no intenta subrayar la permanencia de las estructuras, sino por el contrario, destaca las modificaciones que se operan en la interrelación de las variables, aunque en algunas de ellas se mantengan líneas de continuidad. En esta posición, hay de por medio una visión de la política: las variables que componen una coyuntura, sean estructurales o no, son antes que nada, condicionantes, pero nunca constituyen, *a priori*, determinantes de las estrategias de los actores. Las variables, cualquiera que sea su naturaleza, no están dotadas de racionalidad propia en el juego político, sino que conforman puntos de apoyo o de acotamiento frente al juego de los actores. De ahí que, en un momento dado, resulte más importante saber, más que si son variables aleatorias o permanentes, el peso específico que cobran en el conjunto de relaciones de fuerza que se teje en torno a la estrategia de un actor.

El actor, como ya se ha mencionado, es el segundo campo de análisis de esta investigación. El actor es un consumidor de opciones, está dotado de voluntad, de racionalidad (es decir de un conjunto de objetivos que justifican su comportamiento), de capacidad para apuntalar o defender su posición, y posee una percepción del campo en que opera y cierta libertad para persistir en él o modificar su juego. El actor se mueve en el campo de lo posible que le abre tanto una coyuntura como el juego de sus contrincantes.

Ni el escenario ni la coyuntura constituyen la racionalidad *per se* de un actor. No hay causa estructural ni fatalidad que lo obligue, pero nunca un actor es enteramente “libre”, por más que llegue a hegemonizar la escena en un momento. El actor se enfrenta constantemente a opciones limitadas y a restricciones de diferente peso. Su habilidad y capacidad para enfrentarlas, así como la distribución de variables que genera una nueva coyuntura, es lo que le permite permanecer en la escena. Queda claro que el actor no es necesariamente un individuo, sino también un grupo o una institución que se constituye como tal al dotarse de las características ya mencionadas.

El actor puede modificar la coyuntura y dar lugar a otra, aunque no necesariamente con la distribución que él pretende. Como se verá más adelante, fue el caso, por ejemplo, de los primeros años de la administración de Jorge Díaz Serrano: hasta 1980, el director hegemonizó la política petrolera del país y la ubicó en un escenario diferente al que se encontraba en 1976. Con ello, generó las futuras restricciones a su estrategia, que se harían patentes al presentarse un cambio de coyuntura. Esto, a su vez, ligado a un cambio en la estrategia seguida por el director, implicó su salida de la escena.

Estos dos campos de análisis constituyen, ante todo, una división metodológica. El estudio no hace una división tajante entre uno y otro. En el orden de exposición, los actores y la coyuntura se encuentran interactuando constantemente. Con base en esta interacción es que se detectaron los quiebres que ha sufrido la política petrolera. En este sentido, la historia de la industria petrolera no es necesariamente una historia sexenal, es decir, que esté regida en forma determinante por los ciclos políticos del Ejecutivo, aunque los cambios sexenales se tengan que tomar en cuenta. El desarrollo de la política petrolera está marcado por la secuencia de las coyunturas y los cambios en las estrategias de los actores. Es como si entre uno y otro se generara un "punto de equilibrio" que constituye el perfil o la orientación que en un momento dado tiene la política petrolera.

Con base en este criterio, el estudio se dividió en nueve capítulos. El primero es de carácter general y tiene el objetivo de introducir al lector a los principales acontecimientos que marcaron el desarrollo de la industria petrolera desde su nacionalización hasta 1970, donde se inicia propiamente el estudio.

El segundo capítulo abarca los primeros años de la administración de Luis Echeverría. En él se analiza cómo el deterioro financiero de la industria, heredado de administraciones anteriores impedía a Pemex satisfacer en su totalidad la creciente demanda interna. No obstante, los yacimientos del sureste descubiertos en 1972 ya habían empezado a producir, por lo que Pemex no sólo suprimió las importaciones de crudo que había venido realizando, sino que empezó a exportar excedentes.

El tercer capítulo analiza la segunda mitad de la administración de Luis Echeverría. Para 1974, las promesas de los nuevos yacimientos mexicanos y el incremento de los precios del crudo en el mercado internacional, habían permitido modificar la situación financiera de la empresa al autorizarse los nuevos precios de sus productos. Ello abrió nuevas perspectivas a su desarrollo. El debate que se generó entonces no fue tanto entre la posibilidad de exportar o no, sino en la magnitud en que esto debería hacerse. Los grupos interesados en mantener una mayor autonomía financiera de Pemex frente a la política económica gubernamental, e identificados con los principios "nacionalistas" que pugnaban porque las reservas petroleras se destinaran al consumo interno, sostenían que las exportaciones debían limitarse a obtener ingresos para cubrir las inversiones de la empresa. Por el contrario, el Ejecutivo se inclinó a definir, desde entonces, una política de exportaciones masivas que subsanara las dificultades financieras que se presentaron al final de ese sexenio.

El cuarto capítulo analiza la gestación del nuevo proyecto petrolero durante la campaña presidencial de José López Portillo, que culmi-

nó con el desplazamiento de funcionarios de Pemex que se oponían a él. El grupo encabezado por Jorge Díaz Serrano logró capitalizar los efectos de la crisis financiera y definir un nuevo papel de la empresa como exportador importante de crudo.

El quinto capítulo analiza la forma en que el director de Pemex justificó y defendió la consolidación de la política expansiva de dicha empresa. Paralelamente, se estudia la forma en que el "auge" petrolero generó un amplio debate entre los actores estatales en torno a "administrar la abundancia", lo cual también serviría para contener el poder adquirido por Jorge Díaz Serrano durante su administración.

El capítulo sexto realiza un desplazamiento hacia las variables externas que influyeron, al menos hasta 1981, en la política petrolera mexicana. Se privilegia el debate sobre la "seguridad energética" que se generó en Estados Unidos durante la administración de James Carter. Asimismo, se analizan las repercusiones que este debate tuvo en las relaciones entre México y Estados Unidos, sobre todo en lo tocante a las relaciones comerciales de hidrocarburos.

El séptimo capítulo estudia el cambio drástico de la coyuntura en la que quedó inmersa la política petrolera mexicana desde el verano de 1981. Las estrategias hasta entonces imperantes tuvieron que modificarse. Se analizan estas modificaciones tanto en el ámbito interno como en las relaciones con Estados Unidos. Internamente, la salida de Jorge Díaz Serrano de la dirección de Pemex sería el hecho más significativo; externamente, la firma de dos acuerdos para abastecer a la reserva petrolera norteamericana reflejaba el cambio de posiciones.

El capítulo octavo analiza el repliegue que ha experimentado la política petrolera desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid, donde el petróleo deja de ser considerado como "palanca del desarrollo" para constituirse en soporte financiero del gasto público e instrumento de apoyo para renegociar los vencimientos de una deuda asfixiante y la contratación de "dinero fresco". Se analizan las consecuencias que esto ha tenido en el desenvolvimiento interno de la industria petrolera.

El capítulo noveno se destina por entero a estudiar los cambios que se dieron en la política de exportaciones a partir de 1983. Se analizan las pugnas que se generaron debido al acercamiento de México a la OPEP y los conflictos que emergieron en torno a los criterios de comercialización que se debían seguir en un mercado deprimido. El capítulo finaliza con un análisis del efecto que tuvo el desplome del mercado en la política petrolera y financiera seguida hasta entonces por la administración de Miguel de la Madrid.

Finalmente, este estudio concluye con un análisis de las perspectivas, que en las condiciones actuales del mercado petrolero internacional, se presentan para el desarrollo futuro de la empresa.



## 1. ANTECEDENTES

Con la nacionalización de la industria petrolera el 18 de marzo de 1938, la política petrolera del gobierno mexicano entró en una nueva etapa. Hasta entonces, el Estado mexicano sólo había poseído jurídicamente la riqueza del subsuelo. La explotación y comercialización de los hidrocarburos había estado en manos de consorcios extranjeros que se limitaban a pagar impuestos al erario. A raíz de la nacionalización,<sup>1</sup> la política petrolera no podía quedar reducida a la función legislativa y fiscal que tuvo durante los primeros gobiernos emanados de la Revolución mexicana.

Por el contrario, el gobierno mexicano se propuso la meta ambiciosa de integrar bajo una sola empresa, Petróleos Mexicanos (Pemex), el conjunto de las actividades otrora diseminadas en varias compañías. Integrar verticalmente la industria con el fin de satisfacer un mercado interno en constante expansión, fue uno de los objetivos primordiales de la empresa en los años posteriores a la nacionalización. En este apartado se analizarán los obstáculos que enfrentó Pemex para alcanzar esta meta, así como la forma en que la fue redefiniendo hacia finales de los años sesenta.

### 1. La consolidación de la industria nacionalizada, 1940-1958

Desde su fundación en 1938, Pemex fue una empresa ligada a la autoridad del Estado. Dada la capacidad del Ejecutivo para designar a la mayoría del Consejo de Administración y para remover al director general, las políticas de la empresa quedaron bajo la supervisión del presidente de la República. El control de la empresa se aseguraba también por la supervisión de sus ingresos y egresos por parte de la Secretaría de Hacienda, por la política impositiva a la que se sometió y por el

<sup>1</sup> Para un análisis detallado de las razones que llevaron a la nacionalización de las compañías extranjeras, véase Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1972, 503 pp. Véase también Silva Herzog, Jesús, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1964, 123 pp.

control de precios que se impuso a sus productos y cuya modificación finalmente han dependido del Ejecutivo.

Esto hizo que Pemex surgiera con objetivos diferentes a los que habían tenido las compañías privadas. Los objetivos de la empresa han estado ligados al "nacionalismo" impulsado por los gobiernos emanados de la Revolución y por las políticas de promoción industrial y social que pusieron en marcha desde los años cuarenta. En 1950, Antonio Bermúdez, director de la empresa de 1947 a 1958, sintetizaba los objetivos de Pemex de esta manera: conservar y dar buen aprovechamiento a los recursos petroleros; abastecer de manera abundante y oportuna de productos petrolíferos el mercado interno; exportar sólo de manera marginal y una vez satisfecha la demanda interna; contribuir a los gastos públicos mediante el pago de impuestos; mejorar el nivel cultural y social de los trabajadores petroleros; crear beneficio colectivo en donde se explotara el petróleo.<sup>2</sup> Antonio Bermúdez consideraba a Pemex como una empresa de servicio y no de lucro, cuyo objetivo general era apoyar el proyecto de industrialización que se había propuesto el Estado desde principios de los años cuarenta.

No obstante, lograr algunas de esas metas llevó tiempo y esfuerzo, pues durante los años posteriores a la nacionalización la reorganización de la industria petrolera enfrentó obstáculos tanto externos como internos. En cuanto a los primeros destaca el boicot entablado por las compañías petroleras expropiadas y el gobierno norteamericano a raíz de la nacionalización. Por efecto de dicha medida México perdió sus mercados de exportación, sus proveedores de maquinaria y refacciones, la mayoría del personal técnico especializado y se encontró en la imposibilidad de exportar crudo y productos por la ausencia de buquetanques. Además, Estados Unidos suspendió en un 50% las compras de plata que efectuaba desde 1934, y sólo se llegó a un arreglo respecto a su reanudación en 1941.<sup>3</sup>

El conflicto con las compañías petroleras se prolongó prácticamente hasta 1947 cuando se firmó el último acuerdo correspondiente con la compañía El Águila. Sin embargo, ya en 1940 se llegó a un arreglo con el grupo Sinclair y en 1942 con el grueso de las empresas norteamericanas. Sin lugar a dudas el conflicto bélico mundial desempeñó un papel decisivo para lograr la aceptación del arreglo por parte de las compañías ya que, aun cuando las mismas no estaban del todo conformes, el Departamento de Estado norteamericano estaba primordialmente interesado en mantener la seguridad hemisférica y la posibilidad del abastecimiento petrolero por parte de México. En tales condiciones Pemex asumió la obligación del pago de toda la deuda petrolera:

<sup>2</sup> Pemex, *Informe del director general*, México, Pemex, 1952, pp. 94-102.

<sup>3</sup> Véase Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 413-419.

113 millones de dólares del principal y 51 millones de interés, ambas sumas negociadas bajo la influencia del conflicto mundial.<sup>4</sup>

En el ámbito interno la reorganización de la industria atravesó por problemas importantes. En primer lugar cabe mencionar que su estructura obedecía al carácter exportador que le habían asignado las compañías extranjeras. Así, en el momento de la nacionalización, todas las refinerías, a excepción de la de Azcapotzalco, se encontraban ubicadas en la costa del Golfo de México lo cual representaba un grave obstáculo para el proyecto de reestructuración económica emprendido por la administración de Lázaro Cárdenas. Fue menester iniciar un proceso, que concluyó su primera etapa a fines de los cuarenta y principios de los cincuenta, tendiente a orientar las actividades de la industria al nuevo objetivo básico que el gobierno le asignó después de la nacionalización: producir para satisfacer las necesidades del mercado interno. Ello resultó particularmente difícil debido a la insuficiencia de personal técnico especializado y a la necesidad de crear la capacidad de formación de los nuevos cuadros que sustituirían a los técnicos extranjeros.

Otro de los problemas internos que se tuvo que enfrentar fue la insurgencia de los trabajadores petroleros. Agrupados desde 1935 en el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), las demandas laborales de estos trabajadores resultaron cruciales en el proceso que culminó con la nacionalización de las compañías extranjeras.

Así, debido en gran parte a la insuficiencia de cuadros directivos y técnicos, el funcionamiento de la industria petrolera recayó inicialmente en el STPRM. Esto, aunado al complejo ejercicio de reorganización administrativa de unificar diecisiete empresas de distinto tamaño, importancia, *modus operandi*, etc., en una sola, dio origen a un crecimiento del número de trabajadores y por consecuencia a un incremento de los gastos de operación de la empresa.

Ante la fuerza y la militancia que mostraron los trabajadores petroleros en los años posteriores a la nacionalización, el presidente Lázaro Cárdenas desarrolló una ofensiva en contra del STPRM cuyo objetivo fue reducir el número de empleados permanentes e incrementar

<sup>4</sup> A partir del acuerdo con El Águila la empresa estuvo obligada a abonar al Estado 8.72 millones de dólares hasta 1962, pero en 1960, debido a una nueva reglamentación impositiva, se incorporó el saldo de los pagos adeudados en dicho año a los impuestos que pagaría a partir de entonces. De los 20 millones de pesos abonados en 1947, Pemex pasó a entregar 109 millones de pesos anuales desde 1954. Véase Guzmán, Óscar, *Las finanzas de Pemex, 1970-1985*, México, El Colegio de México (en preparación). En particular consúltese la sección de antecedentes.

los niveles de productividad y de organización del sindicato para ajustarlo a la nueva etapa de la industria.<sup>5</sup>

La ofensiva del presidente creó un conflicto entre el Estado y la directiva sindical que no se resolvió sino hasta fines de 1946, cuando el presidente Miguel Alemán, a comienzos de su gobierno, disolvió por la fuerza pública un paro laboral y puso en la directiva del sindicato a líderes “colaboracionistas” con el gobierno. A partir de entonces se inició una nueva etapa en las relaciones de la empresa con el sindicato que privilegiarían más la negociación que la confrontación y en donde se concederían una serie de privilegios a los sindicalizados.<sup>6</sup>

Así, a fines de los cuarenta, los principales conflictos que había desencadenado la expropiación petrolera habían quedado resueltos, lo que permitió a Antonio Bermúdez iniciar la consolidación y expansión internas de la industria nacionalizada.

De 1947 a 1958 la dirección de Pemex se abocó al cumplimiento de las metas planteadas. Según palabras de Antonio Bermúdez, se ampliaron e intensificaron las labores de exploración, situación que proporcionó elementos suficientes para perforar un número creciente de pozos de exploración en busca de nuevos depósitos. Los resultados de estas labores fueron el descubrimiento de 100 campos productores de petróleo y gas durante el periodo señalado,<sup>7</sup> y un equilibrio conveniente entre la producción y el descubrimiento de nuevos campos.

Por otra parte, el cambio de estructura de la industria petrolera pretendía ligar los centros de producción con el consumo interno. La ampliación de la capacidad y calidad de refinación se llevó a efecto tomando en consideración el logro de un equilibrio geográfico. Así en 1950 se concluyeron las refinerías de Salamanca y Reynosa con una capacidad de 30 000 b/d y 4 000 b/d respectivamente. Dicha capacidad aumentaría considerablemente al entrar en funcionamiento las nuevas instalaciones de la refinería de Azcapotzalco, Reynosa y Minatitlán con una capacidad de 30 000, 10 000 y 50 000 b/d también respectivamente. Por otra parte, se construyeron oleoductos por un total de 1 530 km. de longitud para el transporte de petróleo crudo, principalmente hacia la zona centro del país y a los puntos que surtían la

<sup>5</sup> Véase Alonso, Angelina y Roberto López, *El sindicato de trabajadores petroleros y sus relaciones con Pemex y el Estado, 1970-1985*, México, El Colegio de México, 1986, p. 71.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 78-92.

<sup>7</sup> Desde 1947 se descubrieron 5 nuevas provincias productoras: a) la zona noreste; b) la extensión de la Faja de Oro; c) San Andrés Hallazgo; d) la Cuenca de Veracruz, y e) la zona productora del estado de Tabasco. Ello permitió ampliar significativamente la producción. En 1946 ésta fue en promedio de 135 000 b/d y para fines de 1958 ésta alcanzó 295 000 b/d. Véase Bermúdez, Antonio J., *Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana*, México, Comaval, 1960, pp. 45-75.

costa del Pacífico, lo que significó más que duplicar la capacidad de transporte por esta vía respecto a la existente en 1946.<sup>8</sup> A ello se agregó la construcción de tres sistemas de líneas de productos que transportaban los derivados de las refinerías a los centros consumidores y el tendido de gasoductos que facilitaron el uso del gas natural en la industria.

En cuanto a la modernización de la industria petrolera ésta pudo ser llevada a cabo debido a las posibilidades que abrió el fin de la segunda guerra mundial y, por ende, la facilidad de importar maquinaria, refacciones e insumos que remplazarían algunas de las instalaciones obsoletas con las que aún funcionaba la industria antes de la nacionalización.

Sin embargo, y a pesar de que el periodo de Antonio Bermúdez es de hecho el momento de mayor consolidación de la industria después de 1938, cabe señalar que no estuvo exento de algunas dificultades de importancia. El criterio seguido por el Estado en cuanto al manejo financiero de la empresa restó posibilidades de expansión a la misma. Dicho criterio combinaba dos exigencias, en ocasiones difíciles de conciliar: el crecimiento productivo y el saneamiento financiero de Pemex, con la transferencia de recursos monetarios a otros sectores de la economía.

Si bien la política de precios y cargas fiscales asignada por el Ejecutivo fue distinta durante cada una de las administraciones de Antonio J. Bermúdez, subyace a ella un elemento común: la insuficiencia de recursos financieros para hacer frente a las necesidades de expansión de la empresa. Es significativo que durante los últimos años de su gestión se comprimiera cada vez más la posibilidad de financiar las inversiones con recursos propios y se acudiera a otras fuentes tanto del sistema financiero como de los proveedores de la industria, a pesar de que el director de Pemex hubiera insistido en el establecimiento de precios remunerativos para los productos de la empresa.<sup>9</sup>

Antonio Bermúdez afirmaba: “(. . .) los precios pueden ser bajos para que constituyan un estímulo a la producción, pero no tanto que signifiquen un riesgo para el abastecimiento, abundante y oportuno de hidrocarburos”.

Insistía también en que el largo ciclo de producción que caracterizaba a la industria podía significar que, ante una reducción de las inversiones, declinaran sensiblemente las reservas.<sup>10</sup> No obstante su ar-

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 81-88.

<sup>9</sup> “Los precios deben permitir cubrir la operación de la industria incluyendo los cargos correspondientes a las reservas que por su naturaleza deben constituirse, básicamente los relativos a depreciación y amortización, explotación y declinación de campos y reposición de equipo e instalaciones.” *Ibid.*, p. 274.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 275 y 278.

gumentación, el Estado optó por hacer funcionar a la empresa con limitaciones financieras y beneficiar a los consumidores. Ello sin duda contribuyó posteriormente a que, durante un periodo relativamente amplio, la economía mexicana alcanzara altas tasas de crecimiento económico y que el Estado pudiera financiar parte importante del gasto público.

Además de los bajos precios a los que se vendían los productos de Pemex en el mercado nacional, la situación financiera de la empresa fue empeorando debido a varios factores: la carga que significaba la importación de productos faltantes, cuyo diferencial entre precio de compra y precio de venta asumía Pemex; la práctica de descuento en los precios a ferrocarriles, automóviles de alquiler, líneas de transporte y regiones de baja capacidad económica; el efecto de las devaluaciones de 1948-1949 y posteriormente la de 1954, en un contexto de importaciones de maquinaria, equipo e insumos requeridos por la modernización de la industria; y la carga impositiva que durante el segundo periodo de la administración de Antonio Bermúdez equivalió a poco menos de la mitad de la inversión de la industria petrolera.<sup>11</sup>

El hecho de que la industria tuviera como uno de sus objetivos principales la transferencia de recursos a otros sectores de la economía, generó conflictos entre Pemex y el gobierno federal. Además, contribuyó a que la industria petrolera tuviera una capacidad de respuesta limitada frente a la demanda creciente de hidrocarburos.

Al respecto, Antonio Bermúdez señalaba, que si bien Pemex no tenía por objetivo primordial la maximización de las ganancias, sino el apoyo directo al desenvolvimiento económico y la industrialización, la empresa no podía renunciar a financiar sus propias inversiones a través de un sistema de precios remunerativos, donde el crédito ocupara sólo una función complementaria y marginal.<sup>12</sup>

El conflicto por la autonomía que demandaba Pemex, respecto a los controles impuestos por el Estado con relación al manejo financiero, no pudo ser cabalmente resuelto durante la administración de Antonio Bermúdez; no obstante al finalizar su mandato en 1958, el director dispuso un alza de los precios de los productos de Pemex. Ésta sería de hecho la última en un periodo relativamente largo ya que durante 15 años, el Estado mexicano mantuvo la política de precios estables, misma que sólo sería modificada debido a las implicaciones económicas que acarrearía el primer choque petrolero en 1973. Sin embargo, es importante destacar que, el director de Pemex tomó la medida en concordancia con la concepción de autonomía por la que

<sup>11</sup> Véase Guzmán, Óscar, *op. cit.*

<sup>12</sup> Véase, Bermúdez, Antonio J., *Doce años. . . , op. cit.*, pp. 268-282.

pugnó durante sus dos administraciones y por la necesidad de que Pemex cumpliera con sus objetivos “con libertad, con seguridad económica y con independencia política”.

Esto último significaba para Antonio Bermúdez que el carácter administrativo jurídico de Pemex fuera respetado en todas sus dimensiones. El director contemplaba la creación de una empresa separada de la estructura administrativa del Estado cuyas decisiones fueran tomadas por los órganos directivos de la misma con independencia de otros sectores del gobierno federal (Hacienda, Comercio, Industria, etc.) e incluso con una cierta autonomía respecto al Ejecutivo.<sup>13</sup> Sin embargo, a pesar de que el grado de autonomía alcanzado por Antonio Bermúdez es sólo comparable, guardando las distancias que el caso merece, al registrado posteriormente por Jorge Díaz Serrano, éste no logró sentar las bases para un manejo institucional con mayor independencia de la empresa frente al Estado.

Por otra parte, durante la gestión de Antonio Bermúdez se dio otro fenómeno que merece ser mencionado por sus implicaciones tanto políticas como económicas: la aceptación de contratos de perforación celebrados con compañías extranjeras. De 1949 a 1950 se firmaron cinco contratos con cuatro compañías.<sup>14</sup>

Según el propio Antonio Bermúdez la celebración de dichos contratos fue una forma de canalizar las presiones provenientes de ciertos grupos extranjeros que intentaban modificar la legislación petrolera.<sup>15</sup> Las presiones de dichos grupos por vincularse nuevamente a la industria nacionalizada se entiende si se recuerda que la Ley del Petróleo de 1940, así como la de 1941 permitían la inversión directa de capital privado mediante contratos de exploración y explotación con particulares mexicanos o sociedades formadas íntegramente por mexicanos. Ello de hecho era contradictorio con el artículo 27 de la Constitución, que señalaba que era a la Nación a la que le correspondía la explotación de los bienes del subsuelo. Fue sólo hasta el final del régimen de Adolfo Ruiz Cortines cuando se decretó la nueva Ley Reglamentaria en el Ramo de Petróleo, en la que se definió sin ambigüedades que sólo la Nación podía intervenir en la explotación de los recursos del subsuelo desde la exploración hasta el transporte y distribución de productos.<sup>16</sup>

Existe evidencia que la aceptación por parte del Estado de los

<sup>13</sup> Véase Bermúdez, Antonio, *La política petrolera mexicana*, México, Joaquín Mortiz, 1976, pp. 99-101.

<sup>14</sup> Los contratistas fueron CIMA, Edwin W. Pauley, Sharmex e Isthmus Development Co. Véase Bermúdez, Antonio, *Doce años. . . op. cit.*, p. 31.

<sup>15</sup> Véase Bermúdez, Antonio J., *Doce años. . . op. cit.*, p. 31.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 29 y 33.

contratos-riesgo fue resultado tanto de la situación financiera por la que atravesaba la empresa como por las presiones de los consorcios petroleros norteamericanos por volver a tener una injerencia en la industria petrolera mexicana. Entre 1948 y 1949 Antonio Bermúdez negoció un préstamo de 203.4 millones de dólares con el Eximbank. La solicitud de Pemex encontró la oposición férrea del Departamento de Estado, portavoz en ese entonces de las compañías nacionalizadas. Después de arduas negociaciones, la posición del Departamento de Estado fue conceder un préstamo condicionado a que México modificara su legislación petrolera para que permitiera una mayor injerencia a las grandes compañías. Tanto Antonio Bermúdez como el gobierno mexicano se opusieron a esta propuesta y las negociaciones se cerraron. A lo largo de éstas México manifestó que no se oponía a la participación de la inversión extranjera en su industria petrolera (condición que desde un principio había exigido el gobierno norteamericano para otorgar un préstamo), pero que toda participación estaría limitada a la concertación de contratos de perforación, en donde las compañías privadas no adquirirían derechos sobre el subsuelo.<sup>17</sup>

En los contratos-riesgo se estipulaba un pago aleatorio. En caso de que la perforación resultara exitosa y los pozos se entregaran para su explotación a Pemex, la empresa rembolsaba sus gastos al contratista y le daba una compensación en efectivo entre el 15 y el 18%, para cubrir su utilidad y compensar los riesgos que asumía. La compensación se calculaba sobre la base del volumen y el valor del petróleo que Pemex produciría de los pozos perforados por el contratista.<sup>18</sup> En caso de que los pozos resultaran improductivos la empresa no estaba obligada a pagar nada a los contratistas.

No fue sino hasta 1969-1970, al final de la gestión de Jesús Reyes Heróles en que se rescindieron definitivamente los contratos-riesgo. La consolidación jurídica de la nacionalización, y el desplazamiento del grupo que dentro de Pemex llegaría a estar fuertemente ligado a las actividades de contratación de obras durante la gestión de Pascual Gutiérrez Roldán, permitió poco a poco el resurgimiento de los criterios de carácter "nacionalista" que derivaron en el fortalecimiento de Pemex como empresa estatal con cada vez menor participación del sector privado en sus actividades.

<sup>17</sup> Finalmente en 1950 el Eximbank extendería un préstamo a México por 150 millones de dólares. No obstante, dicho préstamo no se otorgaría a Pemex sino a Nacional Financiera, con el fin de salvar la oposición que el Departamento de Estado había manifestado a la solicitud de Antonio Bermúdez. Para un análisis detallado de las negociaciones véase Torres, Blanca, *Hacia la utopía industrial*, Historia de la Revolución Mexicana, tomo 21, México, El Colegio de México, 1984, pp. 186-215, y Alemán Valdez, Miguel, *La verdad del petróleo en México*, México, Ed. Grijalbo, 1977, pp. 617-674.

<sup>18</sup> Véase Bermúdez, Antonio J., *Doce años. . .*, op. cit., pp. 31-33.

A este respecto pueden ser identificados, desde la administración de Bermúdez, dos grupos internos en conflicto. Por una parte aquel que proyectaba dar viabilidad al proyecto cardenista con relación al manejo de la industria petrolera. Esto es la consolidación de una industria que siendo del Estado no perseguía el lucro, pero que estaría en posibilidades de expandirse para cumplir con el objetivo del suministro energético, al mismo tiempo que utilizaría criterios de racionalidad con relación a la explotación y conservación de los recursos petroleros; además, este grupo pugnaba porque se mantuviera cierta autonomía de la institución frente al Estado, sobre todo, con relación a las decisiones de orden técnico (cuantificación de reservas, ritmo de explotación, finanzas, etc.), así como del manejo de su fuerza laboral (apertura de plazas, relación con el sindicato, etc.).<sup>19</sup> A la par, se fue conformando otra vertiente dentro de Pemex que intentaba ligar ciertas actividades de dicha empresa con intereses de tipo privado. Durante la época de mayor consolidación de este grupo (1958-1964), se otorgaron numerosos contratos de obras sin mediar licitación alguna, se intentó abrir el campo de la petroquímica básica al sector privado y, en ciertas ocasiones, los criterios de orden técnico que justificaban algunas decisiones importantes fueron pasados por alto.<sup>20</sup>

## **2. La administración de Pascual Gutiérrez Roldán**

Durante el régimen de Adolfo López Mateos (1959-1964) fue nombrado director de Pemex Pascual Gutiérrez Roldán. Su procedencia de los círculos financieros mostraba la intención estatal de dar solución al problema económico de la empresa.

La política económica del nuevo gobierno intentaba también estimular la producción de equipos, refacciones y demás insumos industriales utilizados por Pemex con el propósito de promover el desarrollo de la planta industrial. Además era menester dotar a la empresa de recursos suficientes que le permitieran desarrollar todas sus áreas, poniendo especialmente énfasis en el de la petroquímica, ya que se preveían beneficios importantes con la producción de fertilizantes y de al-

<sup>19</sup> Algunos de los representantes de este grupo fueron entre otros, el propio Antonio Bermúdez, el ingeniero Francisco Inguanzo, el ingeniero Héctor Lara Sosa, posteriormente también la misma actitud asumieron Jesús Reyes Heróles y Antonio Dovalí Jaime.

<sup>20</sup> De esta época data la conformación de un grupo ligado a las actividades de contratación. Dicho grupo conocido en la jerga petrolera como la "hermandad" estaba encabezado por el entonces gerente de explotación ingeniero Barnetche y más tarde por Pascual Gutiérrez Roldán y Jorge Díaz Serrano.

gunos petroquímicos básicos que permitirían integrar la industria hacia la petroquímica secundaria y suministrar insumos a la industria manufacturera en general.

A pesar de las medidas adoptadas por Pemex, existe evidencia de que los resultados no fueron los previstos. De 1959-1964 el crecimiento de los gastos de operación siguió superando al de los ingresos por ventas totales (13.7% y 12.1% anual respectivamente) y excedió considerablemente a la inflación del mismo periodo (2.3% anual).<sup>21</sup> Además, el saneamiento financiero de la empresa no pudo ser concretado debido a la política del gobierno federal de seguir apoyando el proceso de industrialización mediante el congelamiento de los precios de Pemex. En efecto, el periodo de desarrollo estabilizador se caracterizó, en lo que a la industria petrolera se refiere, porque prevaleció una estructura de precios estables que conllevó a que en 1964 el alza de los precios de 1958 hubiera sido anulada en un 80% debido a la inflación.<sup>22</sup>

Para el grupo identificado con los principios “nacionalistas” que habían conformado el cuerpo doctrinario de la compañía desde su fundación, la administración de Pascual Gutiérrez Roldán se caracterizó por el relajamiento de estos principios. Durante este periodo, la dirección de Pemex promovió la celebración de contratos con particulares que incrementaron los costos de operación de la empresa y que involucraron sectores —como la industria petroquímica básica— que legalmente estaban vedados a las compañías privadas.

La proliferación del contratismo implicó también que se efectuaran compras por recomendación, eliminando la posibilidad de que las mismas fueran designadas a través del sistema de concursos que se intentaba consolidar como política dentro de la empresa.

Al mismo tiempo, algunos funcionarios de la industria comenzaron a crear sus propias empresas, ya fuera para fabricación y venta de equipos o para la prestación de servicios diversos. Entre ellos destaca la importancia que se dio a la perforación por contrato que contribuyó a aumentar los costos de perforación. En algunos casos, se llegó a anticipar sumas importantes de dinero a los contratistas para sus gastos de organización, al mismo tiempo que Pemex fungía como aval para que los mismos pudieran adquirir equipos. Además era frecuente que Pemex proporcionara mano de obra calificada para realizar dichos trabajos.<sup>23</sup> En suma, la práctica del contratismo fue uno de los

<sup>21</sup> Guzmán, Óscar, *op. cit.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Véase Bermúdez, J. Antonio, *La política petrolera. . . , op. cit.*, pp. 70 y 71 y memorándum de Antonio J. Bermúdez para Pascual Gutiérrez Roldán en relación con las perforaciones de pozos por administración y por contrato, en Hermida Ruiz, Ángel,

factores que contribuyeron a incrementar los gastos de operación por encima de los ingresos que la empresa tenía por concepto de ventas.

Durante la administración de Pascual Gutiérrez Roldán, las actividades de exploración disminuyeron debido a la prioridad que se dio a las inversiones en producción y refinación. Además las inversiones petroquímicas absorbieron un monto considerable de recursos que, aunadas a las efectuadas en el área de refinación y transporte (debido al incremento dramático del consumo interno y a los bajos precios que prevalecían en el mercado internacional) impidieron la elaboración de un programa de exploración de largo plazo. Esto, como se verá, se tradujo en la imposibilidad de Pemex para satisfacer cabalmente la demanda interna.<sup>24</sup>

Los pozos de exploración disminuyeron de 132 en 1959 a 70 en 1963. Según parece, en la dirección de Pemex prevaleció el criterio de que las reservas descubiertas hasta 1958 eran un "colchón" que permitiría utilizar los fondos en otras áreas de la industria descuidándose así el carácter aleatorio de la reposición de reservas.<sup>25</sup>

Más allá de las necesidades derivadas del proceso de la industrialización que demandaban un crecimiento importante del sector petroquímico básico, los criterios utilizados en su establecimiento no estuvieron exentos de conflicto. Al igual que lo sucedido en relación con la perforación de pozos, básicamente de desarrollo, en donde se dio amplia injerencia al sector privado, Gutiérrez Roldán intentó crear una sociedad mixta con la Dow Chemical Company para establecer una planta en el campo de la petroquímica básica. La Dow Chemical contaría con el 35% de las acciones e invertiría cerca de 150 millones de dólares, mientras que Pemex tendría el control accionario con un 65%. Finalmente, la sociedad no pudo llevarse a cabo debido a la fuerte oposición que la propuesta tuvo por parte del sector tradicionalmente "nacionalista". Uno de los principales opositores sería el propio Antonio Bermúdez. El ex director envió un memorándum a Gutiérrez Roldán en el que hacía referencia a la ilegalidad en la que incurría la intención de asociarse con capital privado extranjero (ya que lo único que dicha ley permitía era la ejecución de obras y prestación de servicios por personas físicas o morales), así como la propuesta de la compañía extranjera en obtener una participación en los resul-

---

*Bermúdez y la batalla por el petróleo*, México, B. Costa-Amic editor, 1974, páginas 190-194.

<sup>24</sup> Véase Wionczek, Miguel, "Algunas reflexiones sobre la futura política petrolera de México", en *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 11, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, noviembre de 1982, p. 1231.

<sup>25</sup> Véase Pérez Elías, Antonio, y Alejandro Solana, "El despegue y la expansión (1941-1966)", en *Mañana*, núm. 1232, año XXIV, México 8 de abril de 1967, p. 59.

tados obtenidos.<sup>26</sup> A pesar de que tal asociación no se llevó a efecto, sí se dio injerencia al capital privado en la planta petroquímica de Reynosa que producía polietileno.

La intención de Gutiérrez Roldán por dar una mayor injerencia al capital privado, no se limitó a su política de perforación de obras por contrato y a su intento por introducirla en el ramo de la petroquímica. Ya para finalizar su mandato, el director intentó ampliar el acuerdo y el alcance original del contrato-riesgo correspondiente a Pauley Petroleum Company.<sup>27</sup> Dicho contrato de perforación que incluía yacimientos de la plataforma marítima había expirado en el mes de marzo de 1964, pero la compañía argüía que su renovación no podía ser afectada por la ley de 1958, ya que el contrato había sido otorgado desde 1949. A su vez la compañía mencionada tenía intenciones de asociarse con Continental Oil Company y realizar una inversión conjunta de 200 millones de dólares en exploración y producción durante un periodo de 15 años.

La intención del director de Pemex era que el Consejo de Administración de la empresa, en concordancia con la Secretaría de Patrimonio, encargada de aprobar la asignación, votaran en la última sesión del Consejo —y antes de la toma de posesión del nuevo presidente Gustavo Díaz Ordaz—, en favor de la renovación del contrato. Sin embargo hubo varias intervenciones del sector “nacionalista” que impidieron que la operación fuera realizada.

De nuevo Bermúdez, como uno de los representantes más fuertes y audaces de este sector, envió un memorándum al entonces presidente electo Gustavo Díaz Ordaz en el que se hacía una relación del estado en que se encontraban las cosas y aclaraba que la información le había sido proporcionada directamente por William R. Pagen, presidente de Pauley Petroleum Company.<sup>28</sup>

El fortalecimiento que registró el sector “promocionista” encabezado por Gutiérrez Roldán frente al grupo nacionalista, encuentra una explicación parcial en el gran vacío de poder que se dio debido a los

<sup>26</sup> Conforme a los artículos 2° y 3° de la Ley Reglamentaria en el Ramo de Petróleo, quedaba asentado que sólo la Nación podía llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyeran la industria petrolera nacional. Entre ellas se encontraban la refinación de éstos, así como la elaboración, almacenamiento, transporte, distribución y cuentas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que podían servir como materias primas industriales básicas. Véase “Memorándum de Antonio J. Bermúdez para el señor ingeniero Pascual Gutiérrez Roldán en relación con la petroquímica”, en Hermida Ruiz, Ángel, *op. cit.*, pp. 187-189.

<sup>27</sup> La compañía pedía la asignación de una zona de 160 kilómetros de largo por 32 kilómetros mar adentro frente a las costas de Tabasco.

<sup>28</sup> Véase “Memorándum urgente de Antonio J. Bermúdez para el Sr. Lic. Gustavo Díaz Ordaz, presidente electo de México”, en Hermida Ruiz, Ángel, *op. cit.*, pp. 195-198.

problemas de salud que tenía el presidente López Mateos. Ello debilitó los mecanismos de toma de decisiones implantados dentro de su gabinete y dio origen a un mayor poder y autonomía de los secretarios de Estado. Esto fue especialmente significativo en el caso de la lucha por renovar el contrato de Pauley Petroleum Company. El entonces secretario de Patrimonio Nacional, Eduardo Bustamante, así como Gutiérrez Roldán tenían un marcado interés en que la situación se resolviera favorablemente antes del primero de diciembre de 1965. Incluso pasaron por alto una de las reglas de funcionamiento del propio sistema político mexicano, en el sentido de poner en conocimiento del presidente electo los asuntos que por su magnitud o trascendencia tuvieron gran importancia, como era la concesión de una gran parte de la plataforma continental del Golfo de México.

### 3. La administración de Jesús Reyes Heróles

A diferencia de otros funcionarios, Jesús Reyes Heróles accedió a la dirección de Pemex con un conocimiento muy amplio de la problemática interna de la empresa. Así, en contraposición con la gestión anterior, empezó a implantarse en Pemex una visión más realista de las perspectivas de la industria —especialmente en el campo de las reservas—, lo que involucró un gran esfuerzo de planeación a largo plazo. La nueva administración asumió que la época del petróleo “fácil” estaba terminando y que era necesario intensificar las labores de exploración teniendo en cuenta que se tenía que perforar a mayores profundidades.<sup>29</sup> Asimismo, y ante el incesante crecimiento de la demanda interna, la empresa decidió ampliar el área de exploración costa afuera y emprender un programa de recuperación y reparación de pozos ya existentes.

Debido al rezago de la actividad exploratoria, la empresa carecía, en 1964, de nuevas localizaciones en áreas susceptibles de ser explotadas. Sin embargo, el monto de la inversión en el área de exploración (entre 8 y 22% de la inversión programada) y la preponderancia que se dio a los criterios geológicos y geofísicos, coadyuvaron a que durante estos años se descubrieran vastas zonas con amplias potencialidades. Hacia 1969, se habían establecido ya las localizaciones que posteriormente conducirían a los importantes descubrimientos del sureste (1972) y al auge petrolero de fines de los setenta.

<sup>29</sup> Véase Reyes Heróles, Jesús, *Informe del director general*, México, Pemex, 1965, p. 12. Hasta la administración de Pascual Gutiérrez Roldán lo único que se había hecho era insistir en el desarrollo de campos viejos perforando a lo más hasta 3 500 m. Reyes Heróles tuvo que comprar equipos en el exterior pero también dio impulso para que ciertas empresas nacionales comenzaran a fabricar equipo de perforación.

Las necesidades de expansión de la propia industria petrolera y de una cierta autonomía en materia tecnológica y de formación de recursos humanos, condujeron en 1965 a la creación, por decreto presidencial, del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP).<sup>30</sup>

Los criterios utilizados en la cuantificación de reservas se modificaron notablemente. Los funcionarios de la empresa que pugnaban por el establecimiento de criterios “técnicos” más estrictos lograron consolidarse fuertemente. El mismo director de Pemex declararía que en la determinación de las “. . . reservas probadas (. . .) se ha adoptado el criterio conservador más riguroso”.<sup>31</sup> Asimismo, el director se opondría fuertemente a la propuesta de cierto sector de funcionarios que consideraba preferible importar crudo que destilados debido a su menor costo en el mercado internacional. La posición de Jesús Reyes Heróles al respecto fue tajante. Se daría prioridad a las actividades de exploración para aumentar la capacidad productora de crudo y se intentaría ampliar considerablemente la capacidad de las plantas refinadoras mientras se siguiera importando refinados. Esta posición la sostendría hasta el final del sexenio cuando, en su último informe, comentaba:

Únicamente por desconocimiento se puede sostener la tesis de que nos conviene importar crudo barato. El crudo más barato que podríamos conseguir, de acuerdo con los precios internacionales y puesto en México, de conformidad con nuestros puertos y localizaciones industriales, estaría más de un 20% por arriba del costo promedio aproximado del crudo mexicano, que con los nuevos descubrimientos tiende a reducirse o, al menos, mantenerse, pues se ha aumentado seguramente la producción promedio por pozo. A esto hay que agregar que cuando se importa crudo, se sabe dónde se empieza, pero nunca dónde se va a terminar (. . .) Cambiar la política mexicana de buscar el autoabastecimiento por la importación “complementaria” de crudo, sería ir de una política mexicana autodeterminada, a la dependencia, de la sustitución de importaciones al fomento de éstas.<sup>32</sup>

Con relación al proceso de consolidación de la nacionalización de la industria, uno de los logros definitivos de la administración de Jesús

<sup>30</sup> Para mayores detalles sobre el avance tecnológico de la industria véase Ruiz, Rogelio, *La capacidad nacional y las importaciones de la tecnología petrolera, 1970-1985*, México, El Colegio de México (en prensa).

<sup>31</sup> Véase Reyes Heróles, Jesús, *Informe del director general*, México, Pemex, 1966, p. 27.

<sup>32</sup> Según datos obtenidos en entrevista, un grupo de altos funcionarios de Pemex sostenía que la producción era muy costosa por la ausencia de nuevos campos. Este mismo grupo preparó incluso una propuesta que justificaba la necesidad de explorar en el exterior, concretamente en Venezuela. Véase Reyes Heróles, Jesús, *Informe del director general*, México, Pemex, 1970, p. 24.

Reyes Heróles fue la rescisión de los contratos-riesgo firmados con las compañías extranjeras. Desde 1964, la administración de Pemex inició el proceso de negociación con los grupos Sharmex, Isthmus Development Co., Pauley Petroleum Company y CIMA (estos dos últimos los más importantes), con el objeto de lograr la rescisión voluntaria de los contratos. Esta política se inscribía en el objetivo general de lograr un mayor control de la industria por parte del Estado.

El punto relevante de esta operación contemplaba un pago por adelantado a las compañías con el fin de asegurar la rescisión voluntaria de los contratos-riesgo.<sup>33</sup> Ello representaría, junto con la rescisión de los contratos de servicio y de obras pactados durante la gestión de Pascual Gutiérrez Roldán, el desplazamiento del grupo de contratistas que tanto auge había tenido de 1958 a 1964 y que posteriormente volvería a nuclearse durante la gestión de Jorge Díaz Serrano.

Así, hacia fines de los sesenta la industria petrolera había avanzado significativamente en lo que a control del Estado sobre la misma se refiere. Muestra elocuencia de ello fueron sin duda las decisiones en materia petroquímica, la erradicación del contratismo y el fortalecimiento del sector "nacionalista" en el proceso de toma de decisiones, que permitieron, entre otras cosas, hacer avances significativos en el área de exploración, así como introducir algunos elementos que posibilitaron un proceso de planeación acorde con las necesidades de abastecimiento de la demanda interna. Aunque los resultados no se verían de forma inmediata, tal y como lo mostró la incapacidad de Pemex para hacer frente a la demanda a inicios del decenio de los setenta, sí fue un avance importante respecto del manejo que se había establecido en Pemex durante la gestión anterior. Sin embargo, el precio de tal proceso fue alto. A las ya tradicionales dificultades financieras originadas por los motivos anteriormente analizados, se sumaron las erogaciones hechas debido al finiquito de los contratos-riesgo. Ello sin duda fue un costo financiero importante que heredaría la administración de Antonio Dovalí Jaime.

<sup>33</sup> El 5 de junio de 1969 se rescindieron los contratos de tierra sumergida, tierra firme y ventas elaborados con la compañía CIMA, pagando Pemex 18 millones de dólares como anticipo de las reservas probadas que corresponderían a los contratistas, a valor actual, y adquiriendo en su totalidad, dentro de esta cifra, las instalaciones, ductos, estaciones de compresión y bombas y demás equipo de los contratistas. El 25 de noviembre se terminaron los contratos con la empresa Shermex, aportando Pemex 950 000 dólares que cubrían también el valor de las reservas y de cualquier instalación existente; el 8 de diciembre de 1969 mediante el pago de 395 000 dólares se rescinden los contratos con Isthmus Development Co.; por último, el 27 de febrero de 1969 se rescindieron los contratos conocidos como Pauley Noreste mediante un pago de 9 400 dólares. El área total recuperada por Pemex ascendió a 3 858 km<sup>2</sup>. Véase Reyes Heróles, Jesús, *Informe del director general*, México, Pemex, 1970, pp. 5 y 6.



## **2. LA POLÍTICA PETROLERA DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS ECHEVERRÍA**

Durante los tres primeros años del régimen de Luis Echeverría la industria petrolera mexicana tendría como uno de sus objetivos fundamentales alcanzar de nuevo la autosuficiencia en la oferta de hidrocarburos, para lo cual se hacía necesario invertir sumas considerables en exploración y desarrollo de las reservas. Sin embargo, y a pesar de las presiones del director Antonio Dovalí por un incremento en los precios internos de los productos petroleros así como por una disminución de los subsidios y cargas fiscales a las que estaba sujeta la empresa, no hubo modificaciones sustanciales hasta 1973.

No obstante las restricciones financieras que el Estado imponía a Pemex como parte de la política de “desarrollo compartido” establecida por el nuevo presidente, la empresa petrolera realizaría esfuerzos importantes que culminarían con el desarrollo de los yacimientos de Tabasco y Chiapas. Esta situación permitiría recuperar la autosuficiencia e, incluso, iniciar las exportaciones de crudo.

El presente apartado tiene como objetivo analizar las contradicciones que enfrentó la industria en un momento en que todavía se encontraba orientada hacia el mercado interno y en donde la política económica seguida por el gobierno hacía difícil modificar las condiciones financieras en las que Pemex venía operando.

### **1. Situación de la industria petrolera a principios de los años setenta**

Durante el periodo 1971-1973 las importaciones de crudo aumentaron de 672 MB en 1971, a 10 776 MB en 1972 y 23 613 MB en 1973.<sup>1</sup> En este último año la empresa petrolera estuvo en condiciones de abastecer sólo el 87.62% de la demanda nacional. Desde 1966, Pemex había te-

<sup>1</sup> Véase Pemex, *Anuario estadístico*, México, Pemex 1983.

nido que suspender sus exportaciones de crudo y para 1971 se había convertido en un país importador de este producto.

La crisis de autosuficiencia en la oferta petrolera encontraba su explicación en la interrelación de diversos factores entre los que destacan: 1] las transformaciones acaecidas en el proceso industrial, mismas que redundaron en un incremento de la demanda interna; 2] las características técnicas de la actividad exploratoria como una actividad aleatoria, cuyos resultados sólo se hicieron visibles varios años más tarde; 3] la política de precios y subsidios energéticos y la carga impositiva establecida por el Estado.

Señalaremos en forma breve, cómo incidían estas tres variables en la problemática de la industria petrolera.

A partir de los años cuarenta el desarrollo económico de México fue impulsado por procesos vinculados directamente al desarrollo de la industria ligera (textil, calzado, tabaco, etc.), así como por un acelerado proceso de sustitución de importaciones favorecido por la política proteccionista iniciada por el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) y consolidada por el presidente Miguel Alemán (1946-1952).

El Estado impulsó el desarrollo agrícola a través de grandes obras de infraestructura en irrigación y comunicaciones que, junto con las transformaciones ocurridas en el campo mexicano, contribuyeron al despegue industrial del país.<sup>2</sup> La agricultura de las zonas de riego se orientó hacia la exportación acumulando fuertes ganancias durante el periodo de prosperidad de productos primarios en el mercado mundial (fines de los cuarenta hasta mediados de los cincuenta). Dicha situación permitió un flujo enorme de divisas que posibilitó la importación de maquinaria para el reequipamiento y ampliación de la planta industrial.<sup>3</sup>

Sin embargo, desde la segunda mitad de los cincuenta este proceso de industrialización tendió a mostrar sus límites, entre otras cosas, por la caída de los precios internacionales de productos primarios, lo cual restringió notablemente la entrada de divisas al país.<sup>4</sup> Es sólo a partir

<sup>2</sup> Al respecto cabe mencionar el triple papel que desempeñó la reforma agraria: 1] liberación de mano de obra para la industria; 2] rápido crecimiento en el abastecimiento de materias primas para la industria y el consumo de la mano de obra, y 3] el establecimiento del minifundio que permitió la venta de mano de obra asalariada de carácter temporal para la agricultura desarrollada en los distritos de riego.

<sup>3</sup> Otro de los factores que contribuyó al desarrollo industrial del país, fue sin duda la política salarial que prevaleció desde principios de los cuarenta hasta el comienzo de los sesenta. Durante este periodo se registró un crecimiento lento de los salarios reales. Tal situación fue posible, tanto por el exceso de mano de obra como por el control corporativo que se ejercía sobre el movimiento obrero.

<sup>4</sup> Un análisis más detallado sobre estas causas se encuentra en Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985*, México, Ediciones Era, 1986, pp. 41-47.

de la fase de recuperación acelerada de la economía mundial (principios de los sesenta hasta 1973) y de la abundancia de flujos financieros que se canalizaron a países que como México contaban con importantes obras de infraestructura y con largos años de estabilidad política —condiciones que daban garantías de rentabilidad al capital externo— que el país pudo salir de la crisis provocada por la depresión del mercado de productos primarios.

La inversión extranjera y el financiamiento externo desempeñarían un papel muy importante durante este periodo. Los préstamos se canalizaron a la producción de bienes y servicios a través de las empresas públicas y semipúblicas con precios altamente subsidiados. A la vez, fue posible hacer las importaciones de bienes de capital que contribuyeron a abatir los costos de las grandes empresas estatales y privadas, lo cual se tradujo en un incremento muy importante de la productividad.<sup>5</sup> Esta situación permitió que las exportaciones industriales crecieran en mayor grado que las totales.

El proceso derivó en una transformación profunda de la economía mexicana, en donde el desarrollo de la gran industria y el predominio del capital financiero se consolidaron.<sup>6</sup> Sin embargo, la estrategia de industrialización (producto no solamente de la política económica, sino del grado de desarrollo alcanzado por la economía y de los factores de carácter internacional en donde el precio de los energéticos era bajo) conllevó a que las inversiones del sector petrolero, sobre todo de 1958 a 1964, se destinaran a perforación de desarrollo, petroquímica, refinación y transporte en detrimento de la actividad exploratoria.<sup>7</sup> Esta decisión tuvo consecuencias de importancia ya que el periodo de maduración de las inversiones en esta actividad es muy largo. En efecto, desde que se empieza a explorar hasta que un yacimiento puede ser explotado efectivamente, transcurren varios años.<sup>8</sup> Además, para evitar una declinación prematura de los pozos, éstos deben ser desarrollados de acuerdo a las características geológi-

<sup>5</sup> Véase Nafinsa, *México en cifras*, México, Nafinsa, 1981.

<sup>6</sup> Para fines de los años sesenta el capital financiero a través de sus grandes grupos (Bancomer, Banamex, Serfin y Comermex) controlaba gran cantidad de ramas productivas. Véase Morera, Carlos y Jorge Basave, "Crisis y capital financiero en México", en *Teoría y política*, núm. 4, México, Juan Pablos, 1981.

<sup>7</sup> Para 1958 se revisaron y se ajustaron los precios de los combustibles, pero el dinero que se acumuló no se destinó a operaciones de exploración, sino que fue invertido en procesamiento y distribución para satisfacer la demanda creada en etapas anteriores cuando el petróleo estaba a más bajo precio. Véase Wionczek, Miguel, "México's Energy Policy; Impact of the National Energy Program", en *The Journal of Energy and Development*, vol. II (2), (ICEED), Boulder Col., 1982.

<sup>8</sup> En el área de Tabasco y Chiapas pasaron 10 años para incorporar reservas probadas a partir de los primeros trabajos de geología.

cas de la formación,<sup>9</sup> lo cual trae aparejado que no basta con la incorporación de reservas probadas para que éstas redunden automáticamente en la producción.

El enorme rezago en esta actividad empezó a ser superado sólo hasta la administración de Jesús Reyes Heróles (1964-1970), quien otorgaría prioridad a la exploración. Sin embargo, por las razones arriba señaladas el esfuerzo no tuvo un efecto inmediato. Francisco Inguanzo, subdirector de producción primaria desde fines de los sesenta hasta 1976, señalaba que las inversiones que se efectuaron en exploración no habían sido lo suficientemente altas para mantener el ritmo de producción en concordancia con el crecimiento de la demanda.<sup>10</sup> Así, cuando se presentaban problemas técnicos en los pozos no era posible cumplir cabalmente con el programa de producción, más aún, si se considera que para principios de los setenta el agotamiento de algunos mantos petroleros era ya una realidad ineludible.<sup>11</sup> Las inversiones no se hicieron en el momento adecuado debido a la política financiera que el Estado había establecido para la industria petrolera. Pemex carecía de los recursos financieros suficientes para llevar a cabo los programas de desarrollo que se requerían.

La estructura de precios bajos que prevaleció de 1958 a 1973, aunada a la política de subsidios y cargas fiscales a las que había estado sujeta la empresa, tuvieron también importantes consecuencias sobre la situación financiera de la misma impidiendo, en gran medida, sostener un crecimiento equilibrado de todas sus actividades. El doble mandato: suministro oportuno de energéticos y a precios bajos, asignado por el Estado a Pemex, fue por largo tiempo una de las contradicciones que colocaron a la empresa en situaciones financieras difíciles, impidiéndole, para el año 1971, abastecer en su totalidad el mercado nacional.

## **2. La política petrolera en un contexto de recursos financieros limitados**

A seis meses de iniciada la administración de Luis Echeverría, el direc-

<sup>9</sup> Existe un equilibrio inicial entre los diversos componentes de cada yacimiento. Las fuentes que impulsan el petróleo hacia afuera son el gas libre o el gas disuelto y la energía del empuje del agua. Si no se toman las precauciones debidas, todo volumen extraído produce un desequilibrio en la presión del yacimiento. Se desprende el gas natural y queda petróleo que ya no puede aflorar a la superficie.

<sup>10</sup> Véase la entrevista realizada por Iván Rivero al subdirector de producción primaria, en *El Día*, 18 de mayo de 1972.

<sup>11</sup> Véase Sordo, Ana María y Carlos Roberto López, *Exploración, reservas y producción de petróleo en México, 1970-1985*, México, El Colegio de México (en prensa).

tor de Pemex, Antonio Dovalí, dio a conocer un documento que hacía énfasis en las dificultades que enfrentaba la industria, las metas que se proponía alcanzar y los medios para lograrlo.<sup>12</sup> En su exposición, el nuevo director destacaría la disminución de la relación reservas/producción a 18 años, proponiendo aumentarla a 20 años para fines del sexenio. Esto significaba intensificar considerablemente las actividades exploratorias e incrementar las reservas de 5 570 MMB a 9 090 MMB para 1976. Las zonas que se dispuso explorar de inmediato fueron las ubicadas al este de la Faja de Oro y el extremo oriental de la plataforma marina de Campeche y Tabasco (véanse cuadros 1 y 2).

Respecto a los recursos financieros, el director proponía invertir de 1971 a 1976 8 922 millones de pesos en pozos exploratorios, 5 510 en pozos de desarrollo, así como 6 267 millones en petroquímica básica. Además, construiría una nueva refinería en Tula, Hidalgo, con la inversión inicial de 2 112 millones de pesos (todos pesos corrientes).<sup>13</sup>

Para lograr las metas arriba planteadas, Pemex tendría que superar las dificultades financieras en las que venía operando. En este sentido era necesario modificar los precios de los productos elaborados por la empresa, congelados desde 1958 y modificar los subsidios que otorgaba a algunos de sus productos; más aún, esto se hacía imprescindible si se toma en cuenta que las importaciones de productos petrolíferos y petroquímicos básicos, aumentaban frente a una disminución de sus exportaciones. Sin embargo, en los lineamientos de política presentados en mayo de 1971 al Consejo de Administración de Pemex, se destacaba que “*el abastecimiento del consumo nacional de productos petroleros debía ser financieramente compatible, no sólo con las exigencias de la empresa, sino con las necesidades de la economía nacional*”.<sup>14</sup> Esto significaría que, hasta 1973, y sólo como consecuencia de las implicaciones económicas que para México acarrearía el alza de los precios del petróleo en el mercado internacional, se revisaría la estructura de precios vigente durante 15 años.

A pesar de que dicha política favorecía una utilización poco eficiente de los recursos energéticos y orientaba el consumo hacia los productos derivados de los hidrocarburos,<sup>15</sup> la política de precios bajos y subsidios reflejaba el interés del Estado por seguir favoreciendo el proceso de industrialización y contener así las posibles presiones políticas que una modificación de ese tipo podría provocar.

<sup>12</sup> Véase Dovalí, Antonio, *Situación y tendencias de la industria petrolera nacional*, México, 1971.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 20 y 28.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>15</sup> Para 1971, Pemex aportaba el 90% de la energía que consumía el país. *Ibid.*, página 10.

De 1971 a 1973, la problemática financiera de la empresa no estaría entre las prioridades del gobierno de Luis Echeverría. El objetivo fundamental durante esos años sería enfrentar la crisis político-social desatada en 1968. A través de lo que se llamó el modelo de “desarrollo compartido”, la nueva administración se propuso sostener un ritmo de crecimiento económico equiparable al de los sesenta, pero dentro de un mayor esfuerzo redistributivo.<sup>16</sup> Esta estrategia que intentaba hacer frente al mayor grado de complejidad de la sociedad mexicana, atenuando las desigualdades sociales, regionales y sectoriales descansó en una serie de medidas entre las que destacan el establecimiento de políticas encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población (educación, vivienda, salud, empleo y ciencia y tecnología) y el impulso a las industrias de acero e hidrocarburos.<sup>17</sup>

Con respecto a este último punto el gobierno del presidente Luis Echeverría definió al inicio de su sexenio dos objetivos básicos para ser alcanzados por la industria petrolera: 1] pugnar por la autosuficiencia de crudo y la elaboración de derivados y 2] conservar escrupulosamente la riqueza petrolera del país. Las metas asignadas por el Ejecutivo involucraron a Pemex en el diseño de una estrategia que permitiera en un contexto de recursos financieros limitados, superar la crisis de producción y ampliar la capacidad de refinación y de elaboración de productos petroquímicos.

<sup>16</sup> Un número creciente de estudios económicos y políticos cuestionaban el modelo de “desarrollo estabilizador” seguido por México desde mediados de los cincuenta. No bastaba con mantener una tasa de crecimiento de la economía como se había hecho en ese periodo (6.2% en promedio), sino que paralelamente habría que adoptar como meta, no sólo la industrialización, el aumento de la producción y la inversión, sino, primordialmente, los problemas relativos a la distribución del ingreso. Sugerencias como éstas pueden encontrarse en Ibarra, David, “Mercados, desarrollo y política económica, perspectivas de la economía de México”, en *El perfil de México en 1980*, vol. 1, México, Siglo XXI Editores, 1970, pp. 89-189 y, Solís, Leopoldo, *Controversia sobre el crecimiento y la distribución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, páginas 189-190.

<sup>17</sup> Entre las primeras acciones del gobierno estaría la promulgación de la nueva Ley Orgánica y, posteriormente, de su reglamento. Los cambios introducidos por la Ley darían mayor injerencia al Ejecutivo en las decisiones de la empresa quien ahora estaría facultada para designar los representantes del Estado ante el Consejo de Administración (la presidencia del Consejo recaería sobre el titular de la Secretaría de Patrimonio Nacional, la Subsecretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal según el sexenio del que se trataba). Además, el Ejecutivo podría crear las subdirecciones que considerara necesarias y nombrar a los subdirectores y al director. Los cambios jurídicos permitirían un mayor control y vigilancia de la industria por parte del Ejecutivo. Véase Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, en *Diario Oficial*, 6 de febrero de 1971; Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, en *Diario Oficial*, 14 de agosto de 1972 y “Control federal sobre los organismos y empresas del Estado”, en *Comercio Exterior*, vol. XXI, núm. 1, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, enero de 1971, p. 35.

Para cumplir con dichos objetivos Pemex consideró como tareas prioritarias llevar a cabo los estudios geológicos y geofísicos de nuevas provincias petroleras y perforar a mayor profundidad (3 500 metros o más). Sin embargo, la era del petróleo "barato" había terminado; esto ponía a la empresa en una verdadera encrucijada financiera debido a que la progresiva descapitalización dificultaba su evolución conforme a las exigencias del proceso de desarrollo nacional. Esta realidad llevaría al director de la empresa a insistir en la necesidad de revisar la estructura económica de Pemex, ya que las dificultades financieras seguían frenando los programas de desarrollo.<sup>18</sup>

Ante la negativa del gobierno federal de autorizar los cambios en la estructura de precios, el director de Pemex propuso hacer ajustes internos que permitieran disminuir los gastos de operación de la empresa en favor de las necesidades urgentes de inversión.<sup>19</sup> Se intentaría también limitar el crecimiento de los adeudos y obtener plazos de pago más largos y a bajas tasas de interés.<sup>20</sup> Además, sería necesario operar con la máxima productividad posible, elevando la eficiencia del gasto corriente y la inversión.

En su primer informe, el director, Antonio Dovalí, fue muy explícito en relación con el incremento de la productividad que esperaba de los trabajadores petroleros. En tal ocasión señalaría:

Tenemos que hacer frente a los efectos de una exagerada imagen que la mayoría de los mexicanos tiene de su industria petrolera al considerarla inagotable, infinita en el tamaño de su riqueza, capaz de llevar la felicidad a todos los mexicanos vivientes y por nacer, tan vigorosa por sí misma que es capaz de soportar cualquier forma de administración y gobierno sin menoscabo.<sup>21</sup>

Aunado a estas medidas, la dirección de la empresa consideraría imprescindible un cambio en la política de importaciones que representaría un ahorro importante. En septiembre de 1971, Pemex hizo efectiva la resolución presidencial de importar crudo para aprovechar capacidades marginales ociosas del sistema de refinación, el cual era relativamente moderno e integrado.<sup>22</sup> (Véase cuadro 3.)

Este cambio se venía gestando desde la administración de Jesús Reyes Heróles (1964-1970), cuando un grupo de técnicos de Pemex

<sup>18</sup> Véase Dovalí Jaime, Antonio, *Informe del director general*, México, Pemex, 1971, p. 28.

<sup>19</sup> Véase Guzmán, Óscar, *op. cit.*, p. 4.

<sup>20</sup> Véase Dovalí Jaime, Antonio, *Situación y tendencias*. . . , *op. cit.*, p. 43.

<sup>21</sup> Véase Dovalí Jaime, *Informe del director*. . . , 1971, *op. cit.*, p. 30.

<sup>22</sup> Véase Snoeck, Michele, *La industria de refinación en México, 1970-1985*, México, El Colegio de México (en prensa).

propuso evitar o reducir las importaciones de destilados, las que tenían mucho mayor valor comercial que el crudo. Sin embargo, el entonces director rechazaría esta posibilidad, “considerando la importación de una materia prima históricamente abundante en México como una marcha atrás en el desarrollo de la industria petrolera nacional”.<sup>23</sup>

Para compensar el alto costo que involucraría la búsqueda de petróleo a mayor profundidad y permitir acortar el plazo de los descubrimientos se recurrió a técnicas modernas en geofísica. En 1971, todos los procesos analógico-decimales de la información exploratoria fueron realizados en los centros de cálculo de Pemex. Esto mostraba la autosuficiencia alcanzada por la institución en los estudios exploratorios de gabinete. Además, en ese año se puso en marcha el programa de revaluación en la información geológica con el fin de jerarquizar los trabajos futuros de exploración y dar mayor peso a la planeación de largo plazo en esta importante actividad. Paralelamente se creó, en el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), el Centro de Proceso Digital, inaugurándose con ello una nueva etapa de eficiencia en la actividad exploratoria.<sup>24</sup>

A partir de estos estudios de gabinete —que permitirían procesar la información de campo— fueron definidas las características petroleras de las áreas geológicas de Chiapas, Tabasco, Baja California, Faja de Oro y Golfo de Tehuantepec.<sup>25</sup> Para 1972, se terminarían dos pozos exploratorios en el área de Reforma en el sureste del país. Ambos pozos, conocidos como Sitio Grande y Cactus, alcanzaron una profundidad de 4 197 y 3 760 metros respectivamente y resultaron altamente productivos.<sup>26</sup> Los logros motivaron a las autoridades de Pemex a movilizar hacia esa zona 38 equipos con capacidad de perforación profunda (5 000 a 6 000 m).<sup>27</sup>

En 1973, se terminó la perforación de varios pozos productores

<sup>23</sup> *Ibid.* Por su parte Francisco Inguanzo, subdirector de producción primaria, comentó que dicha decisión no se tomó durante la administración anterior por razones políticas. Para los mexicanos, importar crudo era un “tabú”. Desde la expropiación, Pemex tenía como mandato abastecer la demanda nacional y las importaciones de crudo harían evidente la incapacidad para cumplir con ese mandato. Sin embargo, para ese tiempo ya se tenían indicios importantes de que la región del sureste representaba un área con grandes perspectivas por lo que decidieron pugnar por un cambio en la política de importaciones.

<sup>24</sup> Véase Turrent Diez, Eduardo, *La industria petrolera mexicana 1965-1973*, tesis presentada en El Colegio de México para obtener el título de maestro en economía, México, 1976, p. 28.

<sup>25</sup> Véase, Sordo, Ana María y Carlos Roberto López, *op. cit.*

<sup>26</sup> Mientras que el promedio de producción por pozo era en aquella época de 112 barriles diarios, Sitio Grande y Cactus alcanzaron una producción promedio de 4 000 barriles diarios.

<sup>27</sup> “A partir de 1971, se canalizaron todos los equipos a los pozos de alta produc-

en Sitio Grande y Cactus y se confirmó la existencia de un yacimiento en Girasol, Tabasco. Los municipios de Reforma y Samaria aportarían en ese año el 13% de la producción nacional.<sup>28</sup> Todo parecía indicar que los yacimientos descubiertos eran extraordinariamente importantes. No obstante esta evidencia, los recursos con los que contaba Pemex seguían limitando su expansión, ya que impedían a la empresa destinar sumas mayores a la compra de equipos tanto de perforación profunda como de perforación “costa afuera”.

El director de Pemex volvería a insistir en su segundo informe en que la industria petrolera requería operar en condiciones que garantizaran la solidez económica y financiera de la empresa. No se justifica que en aras de un apoyo al desarrollo económico nacional, mantengamos indefinidamente los precios de nuestros productos muy por debajo de los mundiales a costa de comprometer peligrosamente el crecimiento sano de la industria, haciéndolo depender en muy alta proporción de endeudamientos internos y externos. Esperamos que la opinión pública respalde esta actitud, para que conforme al deseo presidencial se logre el desarrollo mediante el esfuerzo del pueblo de México y no hipotecando el futuro.<sup>29</sup>

Mientras tanto, en el marco de la política del “desarrollo comparado” el gobierno federal estaba más interesado en definir una política nacional de energía que en impulsar financieramente el desarrollo de la industria petrolera.

El 27 de febrero de 1973, fue creada la Comisión de Energéticos por acuerdo presidencial. Dicha Comisión quedó integrada por el secretario de Patrimonio Nacional, que la presidiría, y por un representante de las Secretarías de Industria y Comercio, Presidencia, Hacienda y Crédito Público, Recursos Hidráulicos, así como de la Comisión Federal de Electricidad, de Petróleos Mexicanos y del Instituto Nacional de Energía Nuclear. Su objetivo sería “estudiar y promover el mejor uso de los recursos energéticos de acuerdo con las disponibilidades de reservas, en función de las necesidades que a corto y a largo plazos requería el desarrollo económico y social del país”. Le fueron asignadas como tareas: 1] realizar un inventario de los recursos energéticos

---

tividad. Encontramos en el sureste un campo bajo saturado y teníamos una urgencia de crudo increíble. Vimos que ahí estaba la solución de Pemex y de México. Decidimos que no había más remedio que trabajar activamente y se construyó la infraestructura en forma muy rápida. Movilizamos los equipos a ‘mata caballo’, los ingenieros se subían en las plataformas del ferrocarril con el dinero en la bolsa y con la orden de moverlos lo más rápido posible. Por supuesto que el dinero estaba controlado.” Datos proporcionados por Francisco Inguanzo.

<sup>28</sup> Véase Sordo, Ana María y Carlos Roberto López, *op. cit.*

<sup>29</sup> Véase Dovalí Jaime, Antonio, *Informe del director. . .*, 1972, *op. cit.*, p. 10.

de la nación que comprendía: a) volúmenes y localizaciones de los recursos aprovechables, b) reservas que plausiblemente pudieran utilizarse en el futuro, y c) potencial máximo de las distintas clases de energéticos con que contaba el país; 2] estudiar el óptimo aprovechamiento de recursos y definir en su caso los excedentes o las deficiencias que existían; 3] proponer la coordinación que resultara conveniente, tanto entre las entidades que explotaban y proveían energéticos, como entre éstas y las dependencias del Ejecutivo Federal competente.<sup>30</sup>

Sólo el primer “choque petrolero”, en octubre de 1973, conduciría a que el gobierno de Luis Echeverría tomara las medidas tendientes a modificar la situación financiera de la empresa. El encarecimiento de las importaciones mexicanas de crudo hizo necesario llegar a un acuerdo con los sectores empresarial y obrero con el fin de aumentar los precios de los productos de Pemex, minimizando con ello el impacto político que tal medida pudiera acarrear. Desde los primeros años del gobierno de Luis Echeverría los grupos empresariales manifestaron su desacuerdo con la política del “desarrollo compartido” seguida por el régimen. Debido a ello, las relaciones entre el sector privado y el gobierno estaban muy deterioradas.<sup>31</sup> En relación con el movimiento obrero organizado, también existían dificultades debido a la tolerancia que inicialmente mostró el Ejecutivo frente al surgimiento del sindicalismo independiente, misma que repercutía en una pérdida de control por parte de la CTM de algunos sindicatos importantes del país.

A pesar de que desde 1971 se había establecido la Comisión Nacional Tripartita (CNT), como un espacio que favoreciera la planeación concertada de las políticas de carácter económico y social del Estado, ésta no había funcionado según lo previsto.<sup>32</sup> Ello se debió,

<sup>30</sup> Véase “Se crea la Comisión de Energéticos”, en *El mercado de valores*, año xxxiii, núm. 10, Nafinsa, 5 de marzo de 1975, pp. 304-305.

<sup>31</sup> La situación había llegado a un punto crítico a raíz del asesinato del empresario regiomontano Eugenio Garza Sada y de la reacción posterior del presidente que convocó a la creación de la “Alianza Popular” en la que se excluía a la iniciativa privada. Para un análisis de las relaciones entre el Estado y el sector privado durante este periodo, véase Arriola, Carlos, “Los grupos empresariales frente al Estado 1973-1975”, en *Foro Internacional*, vol. xvi, núm. 64, México, El Colegio de México, abril-junio de 1976.

<sup>32</sup> En 1971, se estableció la Comisión Nacional Tripartita integrada por representantes del Estado, del sector empresarial y del movimiento obrero organizado. Sin embargo, los empresarios cuestionaron continuamente los temas que se discutían en dicha Comisión tal y como los cambios en los periodos de revisión salarial, la semana laboral de 40 horas, el establecimiento del Infornavit, etc. En suma, hasta 1973 la Comisión no era como el régimen pretendió un espacio que institucionalizara los mecanismos de consulta y negociación. Un análisis sobre la Comisión puede verse en Luna, Matilde, “Los empresarios y el régimen político mexicano: los años setenta”, en *Estudios Políticos*, nueva época, vol. 3, núm. 1, México, UNAM, enero-marzo de 1973, pp. 28-29.

fundamentalmente, a la constante oposición del sector empresarial hacia el creciente intervencionismo estatal en la economía, a la política social seguida por el régimen,<sup>33</sup> así como contradicciones que habían surgido con dirigentes del movimiento obrero oficial.

Las repercusiones económico-políticas generadas por el primer “choque petrolero” y la consecuente decisión del gobierno de acelerar el desarrollo de Pemex en el entendido de que “no hay petróleo más caro que el que no se tiene”<sup>34</sup> sentaron las bases para un acercamiento coyuntural ante el Estado y el sector privado. Este último, preocupado por lo que entonces se percibía como un problema de “escasez”, hizo patente su adhesión a la política gubernamental con el fin de solucionarlo debido a que las ampliaciones de la planta industrial y los nuevos parques industriales tenían programas de inversión en los que el abastecimiento de energéticos desempeñaba un papel muy importante. También resaltaba que era imprescindible dar prioridad a la inversión en esta actividad para hacer efectivas las potencialidades energéticas del país. Por su parte el presidente del Congreso del Trabajo, Antonio J. Hernández, apoyaría la decisión de fortalecer a las instituciones encargadas de la producción de energéticos haciéndolas autofinanciables y, de esta manera ampliar la oferta de petróleo de acuerdo con los requerimientos de la demanda.<sup>35</sup>

En la reunión de la Comisión Nacional Tripartita del 7 de diciembre de 1973, se acordó elevar el precio de los productos de Pemex.<sup>36</sup> No obstante, el aumento de los precios no fue indiscriminado y, de acuerdo con los principios del “desarrollo compartido” se intentó reducir su impacto en los sectores de menores ingresos. Los precios de las gasolinas sufrieron los mayores incrementos, dado que los consumidores de este producto pertenecían a las capas de medianos y grandes ingresos, mientras que el diesel sólo subió ligeramente, manteniéndose estables los precios de la querosina, tractogás y tractomex. Adicionalmente, el Estado condonó a Pemex la cantidad de 3 000 millones de pesos que correspondían al pago de impuestos.

<sup>33</sup> Entre otras cosas los empresarios cuestionaban la tolerancia con la que el Estado había visto surgir y alentaba los movimientos sindicales independientes, así como su incapacidad para poner freno a la insurgencia guerrillera que operaba en distintas regiones del país.

<sup>34</sup> Véase la intervención del entonces secretario de Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la Peña, ante la Comisión Nacional Tripartita, en *Carta de México* (separata), núm. 17, México, Secretaría de la Presidencia, diciembre de 1973, pp. 4-7.

<sup>35</sup> Véanse las intervenciones de Carlos Garza Ochoa, presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, de Agustín Legorreta, presidente de la Asociación de Banqueros de México, y de Antonio J. Hernández, presidente del Congreso del Trabajo, en *Carta de México*, op. cit., pp. 26-30.

<sup>36</sup> Véase “La actitud de México ante la crisis mundial de energéticos” en *Carta de México*, op. cit., pp. 1-34.

Las medidas financieras adoptadas y una mayor facilidad para la contratación de créditos externos<sup>37</sup> permitieron a la empresa contar con ingresos adicionales para acelerar los trabajos de exploración y explotación e intensificar las actividades relacionadas con la transformación industrial de hidrocarburos.<sup>38</sup> Pemex elaboró entonces un nuevo programa de inversiones para el periodo 1974-1979 con un monto de 36.6 billones de pesos (2 928 millones de dólares).<sup>39</sup>

Un factor de vital importancia que sentaría las bases de la expansión posterior de la industria fue el apoyo que el STPRM otorgaría a la política de la empresa. En 1974, un año después de haber conquistado la semana laboral de cuarenta horas, los trabajadores petroleros se comprometieron con el director Antonio Dovalí y con el presidente Luis Echeverría a elevar la productividad.<sup>40</sup>

En ese mismo año, Pemex recuperó la capacidad de abastecer en su totalidad la demanda nacional, e incluso empezó a exportar algunos excedentes. El efecto causado por el primer “choque petrolero”, y por las respuestas de algunos países consumidores de petróleo que dependían del suministro de hidrocarburos provenientes de la OPEP, daría lugar a nuevas discusiones sobre los derroteros de la industria petrolera. ¿Dedicaría Pemex su producción al mercado interno o sería conveniente colocar sus excedentes en el mercado internacional? Como se verá en el siguiente capítulo, el debate en torno al carácter que debía asumir, estaría presente desde 1974, pero sólo sería resuelto una vez iniciada la administración de José López Portillo tres años más tarde.

<sup>37</sup> El crecimiento de la deuda pública externa durante el sexenio de Luis Echeverría fue notable. De 4 000 millones de dólares aproximadamente en 1970 pasó a casi 20 000 millones en 1976. Las causas fueron una escasez de recursos para financiar el gasto público debido a una estructura fiscal deficiente y a un funcionamiento ineficiente de algunos organismos descentralizados; a la necesidad del sector público de imprimir dinamismo a la economía ante una insuficiente inversión del sector privado; a un déficit crónico de la balanza comercial de México; a las dificultades de acceso del país al mercado internacional de capitales, sobre todo a partir de 1969 y por último, a la proximidad de los plazos de vencimiento de la deuda que llevaron al gobierno a seguir contratando créditos externos para poder hacer frente al servicio de la misma. Véase Green, Rosario, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*, México, El Colegio de México, 1976, pp. 171-189.

<sup>38</sup> Véase Snoeck, Michele, *La industria de refinación. . .*, *op. cit.*

<sup>39</sup> De acuerdo con los datos del director de Pemex, 17 600 millones de este total serían invertidos en actividades de exploración y de desarrollo de nuevos depósitos de hidrocarburos, 5 700 millones en el programa de refinerías y 6 600 millones en plantas petroquímicas. Véase “Petróleo”, en *Análisis Económico*, vol. VIII, núm. 366, México, Publicaciones Ejecutivas de México, S.A., enero 21, 1974, p. 6.

<sup>40</sup> Véase Alonso, Angelina y Roberto López, *op. cit.*, p. 117.

### 3. DE LA AUTOSUFICIENCIA A LA EXPORTACIÓN

La celeridad con que se desarrolló la industria petrolera a partir de las medidas adoptadas por el gobierno mexicano —en 1973, permitió recuperar la autosuficiencia petrolera. Las autoridades de Pemex esperaban a fines de 1974, que la sola producción de los campos del sureste sería del orden de 170 000 BD. Con semejantes perspectivas, era posible no sólo cubrir las necesidades de abastecimiento interno sino incluso se abría la posibilidad de exportar.

Este capítulo analiza la manera en que los principales cambios ocurridos en el escenario petrolero mundial —a raíz del llamado “primer choque” petrolero— modificaron las opciones de política petrolera en México. Es a partir de entonces que se gesta un importante debate sobre la conveniencia de volver a exportar crudo. La reinserción de México al mercado petrolero internacional se presentaba como una opción tentadora que por un lado permitiría salvar las restricciones financieras con las que venía operando Pemex y, por otro, generaría divisas adicionales al gobierno federal. Además la exportación abría nuevas posibilidades para la política exterior de Luis Echeverría.

La posición gubernamental respecto a las exportaciones variaría considerablemente de 1974 a 1976. En un primer momento, la reacción del Ejecutivo sería cautelosa, en gran medida por las implicaciones estratégicas que con relación a Estados Unidos tendría la participación de México en el mercado internacional. Posteriormente, el Ejecutivo modificaría su posición llegando incluso a proponer la exportación de crudo en cantidades nada despreciables. Desde entonces se gestaría un cambio importante en la orientación de la industria petrolera.

Sin embargo, a fines de 1976 la propuesta del Ejecutivo en el sentido de definir una política de exportaciones de magnitud importante provocaría divisiones graves entre el presidente, algunos miembros de su gabinete y las autoridades de Pemex. Este hecho impediría que durante el sexenio de Luis Echeverría se tomara una decisión que definiera con claridad los alcances de la política de exportación.

## 1. La crisis del mercado petrolero en 1973

En octubre de 1973, se dio un quiebre en la historia del mundo petrolero, así como en la historia de las relaciones Norte-Sur. El boicot petrolero decretado en ese mes por los países árabes del Golfo Pérsico, con motivo de la guerra de Egipto y Siria contra Israel, alarmó las cancillerías y los ministerios de los países industrializados, llegando a identificar a la OPEP y a los líderes del mundo árabe como los nuevos enemigos de la prosperidad occidental construida en la posguerra, prosperidad que no obstante había manifestado sus límites hacia finales de los años sesenta.

Por primera vez, la interrupción del flujo petrolero era producto de un evento político de otra naturaleza y no una consecuencia de los conflictos que tradicionalmente habían permeado la región. Aún más, el que el boicot haya sido apoyado por Arabia Saudita, el principal productor y exportador del Golfo Pérsico, le daba una importancia singular al evento. De golpe los grandes países consumidores tomaban conciencia de que su desarrollo y bienestar económico no sólo dependían de la guerra tecnológica en la que se habían lanzado norteamericanos, europeos y japoneses, sino de la vulnerabilidad e incertidumbre en la que habían caído sus rutas de abastecimiento energético.

El embargo puso en evidencia la revolución “silenciosa” que se había gestado en el mercado petrolero unos años atrás: el resquebrajamiento del emporio petrolero construido bajo el dominio de las “Siete Hermanas”.<sup>1</sup> Estas compañías controlaban directamente el ritmo de extracción, producción y comercialización del petróleo. Su gestión estaba básicamente permeada por criterios de optimización comercial, en concordancia con los intereses de los países consumidores. Bajo este régimen petrolero la mayoría de los países productores no poseía directamente la riqueza que se encontraba en su subsuelo (salvo Irán o México que habían nacionalizado su industria petrolera), limitándose sus ingresos a lo que obtenían de los impuestos de exportación.

La hegemonía de las “Siete Hermanas” logró imponer así una era de petróleo barato, que desplazó al carbón como la principal fuente

<sup>1</sup> Las “Siete Hermanas” eran Exxon, Shell, Gulf, Mobil, Texaco, Standard Oil of California y British Petroleum. Diversos autores coinciden en que ni las compañías —a quienes interesaba elevar los precios del petróleo—, ni el gobierno norteamericano fueron ajenas al alza de los precios decretada por la OPEP. De hecho, quienes obtuvieron las mayores ganancias de su historia, después del primer “choque”, fueron precisamente estas compañías. Esto lo lograron mediante el incremento más que proporcional del precio de los productos petrolíferos. Sobre el alza en los precios véase Blair, John, *The Control of Oil*, Nueva York, Pantheon Books, 1976. Véase también, “El petróleo antes y después de la reunión de Qatar”, *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 1, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, enero de 1977.

de energía primaria y apoyó el esfuerzo de reconstrucción de los países occidentales durante la posguerra. Si la OPEP se creó en 1960, fue justamente por la preocupación con la que algunos de los productores veían la depreciación de su mercancía. En aquel entonces la organización estaba conformada por tres países árabes: Irak, Kuwait y Arabia Saudita y dos no árabes: Irán y Venezuela.

El emporio de las compañías petroleras entró en crisis a fines de los sesenta. Esta crisis no se caracterizó simplemente por el tránsito de una era de petróleo abundante y barato por otra en donde el precio del crudo se encareció, sino por un verdadero derrumbe del antiguo régimen petrolero en donde los países productores llegarían a tener un peso importante en el mercado internacional.

Las mutaciones que tuvieron lugar en el mercado petrolero se explican por razones estructurales, técnicas y políticas. El petróleo barato elevó significativamente la demanda de los países industrializados en una magnitud considerable, situación que amenazó el equilibrio con la oferta. Los costos en la exploración de nuevos yacimientos y perforación de nuevos pozos se incrementaron. Por su parte, la producción petrolera norteamericana entró también en recesión, lo que originó que las necesidades energéticas de Estados Unidos dependieran cada vez más de las importaciones, presionando las estructuras en las que se apoyaba el mercado.<sup>2</sup>

Desde esta perspectiva, se podría argüir que, independientemente de la existencia de la OPEP o de la guerra en el Golan y el Sinaí, los precios del petróleo se hubieran ido al alza.<sup>3</sup> De hecho, en 1971, en las reuniones de Teherán y Trípoli, los países productores habían negociado ya con las compañías un incremento en el precio de su mercancía. Cabe recordar que antes del embargo los productores de África del Norte habían empezado a negociar directamente con las compañías el precio de venta. El "efecto demostración" de los libios llegaría posteriormente a los países del Golfo Pérsico. Paralelo a ello, países como Argelia, Libia e Irak presionaban por una participación más directa en las operaciones de las compañías y contemplaban la posibilidad de la nacionalización.<sup>4</sup>

Al ligar la guerra del 6 de octubre con las transformaciones que se habían gestado dentro de la industria petrolera, los productores aceleraron el derrumbe del orden instaurado por las compañías. El 16

<sup>2</sup> Noreng, Oystein, *Oil Politics in the 1980's. Patterns of International Cooperation*, Nueva York, McGraw-Hill, 1978, p. 11. Seymour, Ian, *OPEC, Instrument of Change*, Londres, McMillan Press, 1980, pp. 101-102.

<sup>3</sup> Véase al respecto la opinión de Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, Londres, Neidenfeld and Nicolson and Michael Joseph, 1982, p. 859.

<sup>4</sup> Seymour, Ian, *op. cit.*, pp. 185-188.

de ese mes, los países del Golfo Pérsico decidieron incrementar en forma unilateral, es decir, sin consultar a las compañías, el precio del crudo. Un día después decidieron decretar el boicot, dirigido especialmente contra Estados Unidos y Holanda, por considerar favorables a Israel sus respectivas diplomacias. Esto hizo que el precio del petróleo se elevara de manera instantánea. El precio del árabe ligero pasó de 3 dólares en la víspera del embargo a 5 dólares poco después; en enero del año siguiente llegaría a más de 11 dólares.

Las compañías perdieron el control directo que habían ejercido sobre la fijación del precio y la regulación de la oferta. Desde entonces, los países productores se apropiaron ese derecho. De golpe, éstos estaban en posibilidades de regular el monto de sus ingresos, orientar sus políticas de producción de acuerdo con sus intereses económicos y proteger la vida de sus reservas. La producción y la valoración del petróleo escaparía a los criterios eminentemente comerciales que habían seguido las compañías. Dichos intereses estarían conformados por políticas más globales y complejas definidas por los grupos gobernantes de cada uno de los países. Estos intereses podían ser de carácter económico, pero el boicot de octubre había demostrado que la política petrolera de estos países se había convertido también en un instrumento de sus objetivos diplomáticos. En ese sentido, el principal acontecimiento de 1973 no fue tanto la emergencia de un nuevo cártel de productores sobre el mercado, sino el desmoronamiento de la integración vertical de la industria.<sup>5</sup> Esta situación desencadenó a su vez una serie de desajustes y desequilibrios que desde entonces abrieron espacios de conflicto entre los actores que conformaban el mercado.

En 1973, la OPEP estaba integrada por trece naciones; los nuevos miembros eran Qatar, los Emiratos Árabes Unidos (EAU), Argelia, Libia, Nigeria, Gabón, Ecuador e Indonesia. Sus exportaciones representaban en conjunto, el 85% del comercio mundial. En ese año, la OPEP proveía el 55.4% de la producción mundial y el 67% de la producción del mundo capitalista. Ante una demanda creciente y una tasa de crecimiento de las reservas mundiales prácticamente estancada, los miembros de la OPEP tenían el camino libre para convertirse en actores hegemónicos del mercado (véase cuadro IV en el apéndice estadístico).

Sin embargo, de 1973 hasta principios de los ochenta, la escena petrolera internacional no quedó enteramente controlada por la organización, al menos de la manera en que lo habían hecho las grandes

<sup>5</sup> Véase Stoffaës, Christian, "La logique profonde du marché pétrolier mondial. Première partie", en *Chroniques de la S.E.D.E.I.S.*, París, 15 de septiembre de 1981, p. 561.

compañías. Con todo, durante ese periodo los países productores ganaron un amplio terreno en la administración del mercado pudiendo capitalizar, en diferentes grados, las transferencias de recursos financieros y estratégicos que el colapso del antiguo régimen generó a su favor. Algunos emergieron como verdaderas potencias petroleras, como el caso de Arabia Saudita, otros, reactivaron o impulsaron proyectos de hegemonía regional, como fue el caso de Irán o Irak. Por su parte México se reintegró durante los últimos años de la administración de Luis Echeverría como país exportador y posteriormente se convertiría en uno de los principales proveedores del mercado (véase cuadro 4).

La fuerza de la OPEP durante este periodo descansó en una fórmula sencilla. Ante una demanda cautiva y poco elástica en el corto plazo, la organización se limitó a administrar el precio mediante la adopción de un crudo de referencia, el árabe ligero 34° API, a partir del cual se calculaban los “diferenciales” en el precio de los demás crudos dependiendo de su calidad y ubicación geográfica. La administración del “precio OPEP” imperaría hasta fines de 1978, cuando la caída de los Pahlevi en Irán, y posteriormente la guerra de este país con Irak, desplazarían el centro de fijación del precio de la OPEP hacia el mercado libre.

Paralelo a la fuerza que conquistaron los países productores, los gobiernos de los principales países consumidores aceleraron —ante el repliegue de las compañías privadas— su participación en el mercado. Mientras que la nueva fuerza adquirida por la OPEP y la transferencia neta de recursos financieros hacía hablar de un supuesto “poder petrolero”,<sup>6</sup> la dependencia de los países industrializados de las fuentes ubicadas en la OPEP y el impacto que el incremento de los precios había tenido sobre sus estructuras económicas y políticas, habían hecho del problema energético un asunto de “seguridad nacional” para sus gobiernos. Éste sería el caso particularmente de Estados Unidos, país que por entonces importaba casi la mitad de su consumo petrolero. Como se verá en el capítulo 6, es sobre todo durante la administración de James Carter en donde el problema de la “seguridad energética” constituyó un punto central de la política norteamericana, en la

<sup>6</sup> Véase por ejemplo U.S. Congress Senate, Committee on Energy and Natural Resources, *The Geopolitics of Oil*, Washington, diciembre de 1980, p. 89; Maull, Hans, “Oil and Influence: The Oil Weapon Examined”, en Klaus Knorr y Frank Trager, eds., *Economic Issues and National Security*, Nueva York, 1977, pp. 259-288. Véase también Quiroz Corradi, Alberto, “Energy and the Exercise of Power”, en *Foreign Affairs*, vol. 57, Council on Foreign Relations (5), verano de 1979, pp. 1144-1169, y Smouts, Marie-Claude, “Nouveaux centres de pouvoir et problématique de la puissance”, en *Revue Française de Science Politique*, vol. 30 (2), París, abril de 1980, páginas 222-236.

que México, como nuevo exportador, no podía quedar fuera de sus cálculos.

En 1974, la OPEP había logrado incrementar el precio del crudo de referencia en 140%, lo que lo colocaba a 11.65 dólares por barril. El costo económico del alza de precios para los países industrializados se elevó en 1974, a 60 mil millones de dólares respecto a 1973. Para los países en vías de desarrollo esto constituyó un décimo de la cifra anterior.<sup>7</sup> Dado que por entonces lo que se había llamado “crisis de energía” parecía constituir un problema de costos financieros y de restricción geológica, los países industrializados unieron sus esfuerzos y concertaron una estrategia capaz de contrarrestar los desafíos emanados de la nueva situación. La estrategia quedaría bajo el liderazgo de Estados Unidos, quien aseguraba a sus aliados en Europa que el problema de la energía dependía de los esfuerzos de cooperación entre los países industrializados para dar una respuesta coordinada al mismo. La unidad europea en torno al liderazgo norteamericano reflejó el consenso, salvo en el caso de Francia, de los países occidentales en hacer uso de los mecanismos multilaterales para manejar los efectos financieros y políticos de la crisis. Ello incluía a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al Fondo Monetario Internacional y los acuerdos necesarios para el reciclaje de los petrodólares.<sup>8</sup>

La cooperación euronorteamericana llevó a la creación de la Agencia Internacional de Energía (AIE). Si bien la AIE no fue dotada de poderes coercitivos, ha constituido el foro mediante el cual la mayoría de los países industrializados (salvo Francia que no entró a la organización) ha intentado discutir y conciliar sus respectivas políticas energéticas. Durante la década pasada, cuando la escena petrolera estuvo dominada por los productores, la AIE pugnó porque los países miembros pusieran topes a su consumo petrolero y limitaran o disminuyeran el volumen de sus importaciones.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Véase Kikdashi, Zuhayr, “The OPEC Process”, en *Daedalus*, vol. 104, núm. 4, otoño de 1975, p. 211.

<sup>8</sup> Véase “Petróleo: nuevas estrategias de los países rivales”, en *Comercio Exterior*, vol. XXIV, núm. 2, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, febrero de 1974. En él se exponen las principales estrategias conjuntas impulsadas por Estados Unidos frente al primer choque petrolero durante la primera conferencia de Washington efectuada en febrero de 1974. Estuvieron representados los países de Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos. Véase también Lieber, Robert, “Western Responses to the Oil Crisis”, documento presentado en el XII World Congress of the International Political Science Association, Río de Janeiro, agosto 9-14 de 1982, p. 10.

<sup>9</sup> Para una síntesis de los objetivos que se asignaron a la AIE, véase la opinión de

Los objetivos de la AIE quedaron claros desde su fundación. Creada para contrarrestar los cambios operados en el mercado, los estatutos de la organización concebían la puesta en marcha de un "Plan de Emergencia" en el caso de suscitarse una nueva ruptura brusca en el flujo de la oferta. El objetivo era crear un mecanismo distributivo, en manos de las compañías privadas, en caso de que uno o más países miembros sufrieran una pérdida significativa de sus importaciones.<sup>10</sup> Concebido por Estados Unidos, el Plan de Emergencia de la AIE tenía como meta crear una verdadera reserva de crudo en el nivel multilateral para ser utilizada en caso de ruptura brusca e inesperada de la oferta petrolera. Si bien el Plan nunca se ha puesto en práctica, ni siquiera durante los momentos más tensos del "segundo choque", fue el preámbulo de la futura constitución de "reservas estratégicas" por parte de muchos gobiernos occidentales.

Aunado a los esfuerzos multilaterales y nacionales de los países consumidores por contrarrestar su "vulnerabilidad" energética, proliferaron por entonces un sinnúmero de estudios y proyecciones, provenientes tanto de instituciones oficiales como de compañías petroleras, en los que se pronosticaba una brecha entre la oferta y la demanda para el decenio de los ochenta. No obstante la percepción de que los recursos petroleros mundiales eran escasos, produjo efectos contradictorios: por un lado fortalecería en el corto plazo la visión que se tenía del poder de la OPEP, por el otro, constituiría el marco de referencia a partir del cual se apoyarían las políticas de ahorro, conservación y sustitución energéticas por parte de los países consumidores y cuyo éxito temprano terminaría por minar la misma percepción de escasez.<sup>11</sup>

Esto fue, en breve, la coyuntura internacional que se abrió cuando en México se empezaron a descubrir nuevas zonas petroleras con amplias potencialidades en un momento, además, en que Pemex requería de recursos financieros para hacer frente a las restricciones en las que estaba operando. Así, los cambios en el mercado internacional ofrecieron nuevas posibilidades para el futuro de la industria petrolera mexicana. A partir de entonces se iniciaría el debate sobre las posibilidades, conveniencias y consecuencias que traería para México el destinar parte de su producción hacia la exportación.

---

quien entonces era su director ejecutivo, Lantzke, Ulf, "The OECD and its International Energy Agency", en *Daedalus*, vol. 104, núm. 4, otoño de 1975, pp. 217-227.

<sup>10</sup> Sobre el Plan de Emergencia contemplado por la AIE y los mecanismos de su puesta en marcha, véase Krapels, Edward, *Oil and Security: Problems and Prospects of Importing Countries*, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1977, especialmente pp. 7-11 y 32-34.

<sup>11</sup> Véase Simmonot, Philippe, "Vers la fin de la crise du pétrole?", en *Le Débat*, núm. 16, París, Gallimard, noviembre de 1986, pp. 50-58.

## 2. El debate inicial en torno a las exportaciones de crudo

Durante todos los años que siguieron a la nacionalización Pemex realizó exportaciones marginales de hidrocarburos, empero la política petrolera nunca obedeció a un esquema de exportación.<sup>12</sup> La recuperación de la autosuficiencia, debido a los logros productivos en la zona del sureste y la atracción que ejercían los nuevos precios internacionales del crudo abrieron la posibilidad de que México volviera a ser un actor importante del mercado petrolero mundial.

La necesidad del Estado de allegarse recursos financieros tanto para consolidar la base productiva de Pemex, como para enfrentar a la problemática económica por la que atravesaba el país fueron factores que pugnarían en favor de un incremento gradual de las exportaciones.

En octubre de 1973, a unos cuantos meses de los descubrimientos de Tabasco y Chiapas, el secretario de Patrimonio Nacional hizo las primeras declaraciones que dejaban entrever la intención que tenía el gobierno de Luis Echeverría de exportar crudo.

Cuando México sea autosuficiente en hidrocarburos puede ser conveniente la exportación para obtener recursos financieros destinados a acelerar la exploración y construir las instalaciones que requiere la industria petrolera.<sup>13</sup>

Dicho pronunciamiento encontró poco eco entre las autoridades de Pemex, que estaban interesados en consolidar los logros productivos y preservar los nuevos recursos para su consumo interno. Sin embargo, en la medida en que algunos voceros del gobierno fueron haciendo cada vez más explícita su decisión de exportar, se originó un serio conflicto de interés entre los representantes de ambas posiciones. Las reticencias a exportar tanto del propio Antonio Dovalí como de algunos de los más importantes grupos de ingenieros petroleros vinculados tanto a la Subdirección de Producción Primaria como de Producción Industrial no se hicieron esperar. Las razones de su oposición tenían su anclaje en concepciones ideológico-políticas (asumidas como criterios de orden técnico), que habían sido gestadas con anterioridad.

De acuerdo con este grupo los hidrocarburos debían desarrollarse en “beneficio nacional y de los trabajadores petroleros”; dichos principios, cuyas raíces se encontraban en el “nacionalismo” impulsado

<sup>12</sup> Estas exportaciones se suspendieron en 1966 cuando Pemex enfrentó problemas productivos que lo convertirían en importador de crudo.

<sup>13</sup> Véase “En unos meses convendrá exportar para obtener recursos: Flores de la Peña”, en *Excelsior*, 29 de octubre de 1973.

por Lázaro Cárdenas a raíz de la expropiación estaban especialmente presentes durante la gestión de Antonio Dovalí y eran compartidos por un grupo importante de ingenieros petroleros, cuyos integrantes formaban parte de Pemex, en algunos casos desde 1938. Este grupo había ido recuperando fuerza dentro de la industria desde la administración de Jesús Reyes Heróles. Según opinión de los mismos ingenieros, este director dio prioridad a criterios de orden técnico sobre aquellos de índole político que, según afirmaban, prevalecieron durante la administración de su predecesor, Pascual Gutiérrez Roldán.<sup>14</sup> Durante la administración de Antonio Dovalí, algunos de los representantes más importantes de este grupo habían logrado ocupar puestos de relevancia en la estructura administrativa de Pemex y, por ende, tenían injerencia determinante en las decisiones de políticas adoptadas.

Para mediados de los años setenta, el director de Pemex y los subdirectores de producción primaria y producción industrial afirmaban que los recursos petroleros debían de ser utilizados en beneficio directo de los mexicanos. Para este grupo, la prioridad seguiría siendo la de alcanzar la autosuficiencia en hidrocarburos y, aunque no se oponían a la posibilidad de exportar, las exportaciones sólo deberían tener un carácter marginal.<sup>15</sup>

Los funcionarios de Pemex argumentaban que no se tenían datos suficientes sobre las nuevas áreas descubiertas y que la caída de las reservas difícilmente podría revertirse si en ese momento se decidía la reinserción de México como importante exportador. Ello no permitiría a su vez una explotación “técnicamente racional” de los yacimientos. En tal sentido Antonio Dovalí expresaría ante la prensa que la exportación dependería del volumen de las reservas y que éstas a su vez deberían garantizar el abastecimiento de México cuando menos por 20

<sup>14</sup> Un claro ejemplo de ello fue la política de información de reservas seguida por Jesús Reyes Heróles que intentaba manejar cifras más reales, en contraposición a la política asumida por Pascual Gutiérrez Roldán quien, según opinión de algunos de estos técnicos, durante dicha administración nunca se podían dar cifras inferiores a las del trimestre anterior ya que existía la tendencia de sujetar la técnica y la ciencia a decisiones de carácter político. La oposición de dicho grupo a la política de Pascual Gutiérrez Roldán se debía a que se había ido abandonando el marco administrativo y operativo diseñado para cumplir cabalmente la función económica y social asignada a la industria petrolera y ésta se había convertido también en la fuente de negocios personales para algunos funcionarios de Pemex y sus socios nacionales o extranjeros. Información recabada en entrevistas.

<sup>15</sup> El director de Pemex señalaría al respecto que “no se tenían planes para convertir a México en un país exportador de petróleo, debido a la creciente demanda interna”, lo que sí se preveía como necesario era la eliminación de las importaciones. Véase “Petróleo”, en *Análisis Económico*, vol. VIII, núm. 325, México, Publicaciones Ejecutivas de México, S.A., 26 de marzo de 1973.

años. Los controvertidos envíos de petróleo efectuados en 1973 al gobierno chileno de Salvador Allende, darían incluso lugar a que la dirección de la empresa reiterara su posición respecto al carácter de las exportaciones. Al respecto se señalaría que los embarques a Chile

fueron una cosa completamente esporádica; una petición que se le hizo al gobierno mexicano y que Petróleos Mexicanos estuvo en condiciones de poder ofrecer sin sacrificio de la satisfacción de sus propias necesidades, pero no refleja una tendencia de que México pueda convertirse en exportador.<sup>16</sup>

En ocasión de su informe, el director agregaría que los recursos petroleros nacionales no deberían destinarse más que a la satisfacción de las necesidades internas, por seductoras que parecieran las ofertas extranjeras y por fuertes que fueran las presiones para aceptarlas. Era inadmisibles, decía, comprometer la capacidad de autoabastecimiento a largo plazo en aras de obtener ingresos adicionales inmediatos.<sup>17</sup> Estas aseveraciones se realizaban en un momento en que la prensa norteamericana daba muestras de un claro interés por los descubrimientos petroleros.

En 1973, la diferencia de criterios existente entre los representantes estatales y la dirección de la empresa generó un equilibrio inestable de fuerzas que sólo sería modificado en 1974, cuando la prensa norteamericana diera a conocer que México tenía reservas petroleras de tal magnitud, que incluso podían compararse con las de algunos países del Golfo Pérsico. Dicha noticia, que fue interpretada por el gobierno mexicano como una presión por parte de Estados Unidos para que México desarrollara su potencial petrolero y destinara gran parte de las exportaciones a ese país, modificaría sensiblemente los pronunciamientos oficiales respecto a la posibilidad de exportar. Sin embargo, la respuesta estatal no dejó de ser parte de la retórica ya que la expansión petrolera de Pemex siguió adelante y las exportaciones no sólo se iniciaron, sino que fueron incrementándose.

### **3. El interés en Estados Unidos por el petróleo mexicano y su influencia en las decisiones gubernamentales**

Presumiblemente, algunas compañías petroleras estadounidenses y el gobierno norteamericano, conocían de tiempo atrás, las potencialida-

<sup>16</sup> Véase "Manejar con una sola empresa el gas licuado", en *El Sol*, México, 29 de mayo de 1973.

<sup>17</sup> Véase Dovalí, Antonio, *Informe del director general*, México, Pemex, 1973.

des de las reservas mexicanas. Fuentes de información especializada como la revista *Oil and Gas Journal* dieron pruebas de estar al tanto desde que Pemex hizo sus primeras localizaciones. Desde 1970, se hablaba ya de las excelentes perspectivas de las reservas localizadas en el sureste del país.<sup>18</sup> No es de extrañar entonces que esta misma revista hiciera referencia en 1972 a los yacimientos de Tabasco y Chiapas<sup>19</sup> incluso antes de que el gobierno mexicano diera a conocer, en marzo de 1973 los descubrimientos.<sup>20</sup> Los artículos en la prensa especializada eran una muestra del interés que compartían ciertos sectores norteamericanos para que se desarrollaran los yacimientos mexicanos.

A partir de los primeros meses de 1974, las reservas mexicanas fueron vistas por algunos sectores del gobierno norteamericano como una "alternativa" a la dependencia de los abastecimientos del Medio Oriente. Funcionarios del Pentágono y de las agencias de energía (el Departamento de Energía no fue creado hasta 1977) ubicaron a México junto con otros países —Venezuela, Nigeria, Indonesia y Canadá— como fuentes capaces de sustituir los abastecimientos provenientes de los países árabes.<sup>21</sup> Esta estrategia de diversificación se oponía a la impulsada por Henry Kissinger y que buscaba reforzar los vínculos con los países "amigos" del Medio Oriente. Los grupos proclives a lo que se llamó la estrategia alternativa proponían otorgar apoyo técnico y financiero a los productores antes mencionados toda vez que ofrecían las ventajas de dar seguridad y confiabilidad en su producción petrolera. En las preocupaciones gubernamentales por garantizar los abastecimientos, subyacía la convicción de que a pesar de los esfuerzos por disminuir el consumo petrolero interno la economía norteamericana

<sup>18</sup> Franco, Álvaro, "This Part of Mexico Looks Promising", en *Oil and Gas Journal*, 28 de septiembre de 1970, pp. 134-136.

<sup>19</sup> "Chiapas Strikes Heat Southern Mexico Search", en *Oil and Gas Journal*, 26 de junio de 1972, p. 36. Por su parte el Dr. Bernardo Grossling, científico del Geological Survey, se dio a la tarea de rastrear y recopilar la información referente a los descubrimientos de los campos petroleros de México, misma que apareció en un reporte inédito titulado "The Reforma-Campeche Newsmedia Record", 17 de noviembre de 1978. La revista *World Oil* hizo referencia a los nuevos campos en sus siguientes números: 6, vol. 176, abril de 1973; 3, vol. 177, agosto de 1973; 6, vol. 177, noviembre de 1973; 1, vol. 178, enero de 1974; 5, vol. 128, abril de 1974; 3, vol. 179, agosto de 1974; 6, vol. 179, noviembre de 1974; otras evidencias se han encontrado en *U.S. Bureau of Mines, Minerals Yearbook 1973*, vol. III, p. 620, y *Platt's Oilgram News*, 17 de octubre de 1974.

<sup>20</sup> Pemex, *Informe del director general*, México, Pemex, 1973, y Echeverría, Luis, *III Informe de gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia, México, 1973.

<sup>21</sup> Cowan, Edward, "U.S. Policy Shift on Oil", *The New York Times*, 23 de marzo de 1974. Véase también Pellicer, Olga, "La seguridad nacional en México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales", en *Las relaciones México-Estados Unidos*, núm. 43, México, Selección de Carlos Tello y Clark Reynolds, Fondo de Cultura Económica, Lecturas, 1981, p. 233.

no podía lograr en el corto plazo una reducción sustantiva de sus requerimientos externos.

Para el gobierno norteamericano —al igual que los de las otras naciones consumidoras— la seguridad en los abastecimientos de hidrocarburos se convertiría en una cuestión de seguridad nacional. El petróleo adquiriría el rango de recurso estratégico y la necesidad de garantizar el suministro constituiría una prioridad en su política energética. Bajo el imperativo de lograr la seguridad en materia de energía, sobre todo ante la posibilidad de interrupciones bruscas de los suministros petroleros, el gobierno norteamericano diseñó políticas y elaboró estrategias diversas para cumplir este propósito. De esta manera, los países productores no pertenecientes a la OPEP cobraron una mayor importancia y se convirtieron en fuentes inmediatas para la diversificación de los abastecimientos.

En este contexto el *Washington Post* publicó en octubre de ese año la noticia de que México contaba con reservas petroleras del orden de 20 000 millones de barriles lo que permitiría al país exportar, para mediados de los ochenta, 2 MMBD.<sup>22</sup> La noticia fue importante tanto en Estados Unidos como en México. Ello se debió a la magnitud de las reservas anunciadas por el diario, las que comparaba con las del Golfo Pérsico, en un momento en que el gobierno mexicano no había dado a conocer aún sus propios cálculos. Las cifras sobre las reservas económicamente recuperables eran inciertas aun para el mismo Pemex.

En Estados Unidos, la noticia generó expectativas tanto en la opinión pública como en los funcionarios del gobierno. Para este país, el “choque” petrolero se había resentido más en el incremento de su factura petrolera que en el recorte de los suministros. La publicación de la noticia no pudo pasar inadvertida debido al efecto que tal magnitud de reservas podía tener en el equilibrio del mercado internacional y porque estaba en puerta la realización de la entrevista entre los presidentes Gerald Ford y Luis Echeverría.

Las autoridades mexicanas interpretaron la noticia como el indicio de una clara presión para que el país definiera una política de exportación hacia Estados Unidos. Así, el presidente Luis Echeverría no tardaría en señalar que las reservas mexicanas serían explotadas con un “claro sentido nacionalista y en una forma antimperialista”. La declaración del presidente fue interpretada en algunos círculos oficiales como un desaire a la prensa estadounidense ya que ésta sugería que México podía exportar todos sus excedentes hacia Estados Unidos y favorecer con ello el debilitamiento de la OPEP. El 15 de octubre, la Secretaría de Patrimonio Nacional emitió un comunicado en el que se

<sup>22</sup> *The Washington Post*, 12 de octubre de 1974, pp. A-1, A-4.

exponía la posición del gobierno mexicano.<sup>23</sup> En dicho comunicado se subrayaba la política de solidaridad que el gobierno mexicano quería mantener con los países de la OPEP. Al respecto se señalaban los siguientes puntos:

1) México veía y había visto siempre con simpatía y solidaridad la lucha de los países miembros de la OPEP para obtener mejores precios por su petróleo y mayor participación fiscal o de otra índole, así como para aumentar el grado de control nacional sobre este recurso.

2) México intentaría participar como observador en las reuniones de la OPEP y presentaría propuestas para incrementar su cooperación en materia petrolera con los países latinoamericanos miembros de la organización.

3) México cuidaría celosamente que sus exportaciones de crudo no contribuyeran de ninguna manera a deprimir los precios internacionales y que su participación en el mercado no fuera utilizada para debilitar el frente de países productores.

4) México no sería nunca "el caballo de Troya" de las compañías transnacionales.

Las autoridades de Pemex consideraron la publicación del *Washington Post* como un franco atentado a la seguridad nacional del país ya que podía comprometer la riqueza petrolera mexicana. Pemex insistió en que era demasiado prematuro estimar la magnitud de los recursos descubiertos pero que, bajo cualquier circunstancia, la estrategia petrolera del país no estaba basada en exportaciones masivas. Antonio Dovalí expondría al respecto la posición de la empresa:

De acuerdo a la política definida por el señor Presidente de la República, las exportaciones de crudo que realiza Petróleos Mexicanos tienen por objeto obtener los recursos en divisas necesarios para adquirir los productos petroleros y petroquímicos en los que el país es deficitario, así como los equipos importados necesarios para explotación y distribución.<sup>24</sup>

Es importante destacar que para entonces, si bien se contemplaba ya que la producción diaria de los nuevos campos se elevaría hasta 260 000 BD y que se podría exportar un promedio de 39 000 BD para fines de 1974, los recursos generados por dichas exportaciones guarda-

<sup>23</sup> Véase Declaraciones del Lic. Horacio Flores de la Peña, en "Posición internacional petrolera de México", México, Departamento de publicaciones e información de la Secretaría de Patrimonio Nacional, 15 de octubre de 1974.

<sup>24</sup> Véase Declaraciones de Antonio Dovalí, en "Las nuevas disponibilidades petroleras de México", México, Departamento de Publicaciones e Información de la Secretaría de Patrimonio Nacional, 15 de octubre de 1974.

ban una estrecha relación con las necesidades financieras para expandir la industria. Por el momento Pemex no consideraba que los recursos provenientes del petróleo fueran a utilizarse para transferir recursos a otros sectores de la economía, fuera de los que tradicionalmente venían ofreciéndose a través de la política de precios y subsidios.

Las declaraciones de Antonio Dovalí hacían énfasis en que la política de comercio exterior a mediano plazo era la de exportar productos derivados y no crudo. Para ello, decía, sería necesario acelerar los trabajos de exploración y desarrollo y terminar las refinerías de Cadereyta y Salina Cruz, cuya capacidad de procesamiento ascendería a 150 000 y 200 000 barriles diarios respectivamente. Sólo los volúmenes de crudo que sobrepasaran la capacidad de las refinerías serían colocados en el mercado internacional. Según previsiones de Pemex se esperaba exportar un promedio de 111 000 barriles diarios en 1975, un equivalente a 50 minutos de la producción venezolana en aquel tiempo. Esto indica que en relación con otros productores los volúmenes que se exportarían serían realmente modestos.

En cuanto a los clientes, Pemex afirmó que buscaría diversificar lo más posible sus compradores y atender especialmente las necesidades de los países en desarrollo, sobre todo los de América Latina.<sup>25</sup>

En síntesis, tanto las autoridades gubernamentales como el propio director de Pemex aseguraron que no era factible dar cifras precisas sobre las reservas. Reconocían que si bien se había descubierto la zona petrolera rica del país, debía disponerse de los resultados de un mayor número de pozos de exploración y explotación antes de poder hacer una evaluación precisa de la magnitud de los mantos. En relación con la noticia del diario norteamericano, el director aseguró que no sabía de dónde provenía la información ni cuáles podían ser las motivaciones del periódico para publicarlas.

Posteriormente, uno de los corresponsales extranjeros establecidos en México, señaló que la noticia había tenido su origen en la elaboración de un memorándum atribuido a la compañía norteamericana Atlantic-Richfield que realizaba exploraciones en la Bahía de Prudhoe en Alaska. La nota fue enviada a algunos de los principales periódicos norteamericanos, a ciertas agencias gubernamentales y, eventualmente, a la Casa Blanca. El memorándum contenía las cifras de reservas

<sup>25</sup> Como se verá posteriormente esto sería, sin duda, uno de los orígenes del conflicto entre algunos de los funcionarios de Pemex y el presidente, ya que los primeros no estaban de acuerdo en que Luis Echeverría adoptara una política de exportaciones masivas en las que beneficiaría a países como Cuba. No obstante, en ese momento se habrían iniciado pláticas con dicho país, y se estudiaba la posibilidad de exportar a Israel, Japón y Brasil.

que posteriormente aparecieron publicadas por el diario norteamericano y fue proporcionado en el entendido de que su procedencia permanecería en el anonimato.<sup>26</sup>

La intención de dicha compañía era presionar al gobierno mexicano para que definiera una política respecto a las posibles exportaciones de crudo y de esta manera minar las bases de solidaridad de México con la OPEP. Por otra parte, no pasaba inadvertido el hecho de que Henry Kissinger se encontrara en Medio Oriente mientras estos hechos se sucedían. Para algunos analistas la noticia era una forma de acrecentar el peso de la "estrategia alternativa" dentro de la política energética de Estados Unidos. Días más tarde, el secretario de Estado norteamericano estaría presente en la entrevista Ford-Echeverría.

El 21 de octubre tuvo lugar el encuentro entre los dos presidentes. Aunque el tema petrolero no fue abordado de manera formal y tampoco formó parte del comunicado en conjunto, el presidente norteamericano buscó mayor información sobre las potencialidades petroleras de México.<sup>27</sup> Oficialmente Luis Echeverría se concretaría a decir que el volumen de producción de Pemex ascendía ya a 640 MBD.

Sin embargo, en la conferencia de prensa realizada poco después del encuentro se anunciarían cambios importantes. En ese momento, el presidente mexicano hizo hincapié en que efectivamente los yacimientos del sureste representaban una importante riqueza para el país. Aunque todavía evitó dar cifras precisas, sí señaló que una vez que este potencial fuera desarrollado, parte del mismo sería destinado a la exportación siempre y cuando se respetaran los precios prevalentes en el mercado internacional.<sup>28</sup>

Esta ambigüedad en la posición del Ejecutivo mexicano, en la que por un lado se intentaba mantener en la discreción el monto de las nuevas reservas, mientras que por el otro se daban pasos para desarrollar una capacidad de exportación más allá de los simples excedentes, encuentra probablemente su explicación en el contexto interno e internacional en que se había estado desarrollando la política petrolera mexicana.

En el contexto interno, existían razones económicas de peso que

<sup>26</sup> Información obtenida del archivo de Alan Riding sobre el petróleo mexicano.

<sup>27</sup> *Public Papers of the President Gerald Ford*, octubre de 1974, p. 179. Cabe recordar que la prensa norteamericana criticaba la reserva con la que México manejaba la información sobre sus recursos. Esto era considerado como parte de una política diseñada para crear confusión sobre el potencial petrolero mexicano y ocultar así la capacidad de producción que podía desarrollar el país. Véase William, Edward J., *The Rebirth of the Mexican Petroleum Industry*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1979, p. 57, y *The World Oil*, vol. 181, núm. 3, 15 de agosto de 1975, p. 56.

<sup>28</sup> Herbers, John, "Mexico's New Oil for Worldsale, Echeverría Says", en *The New York Times*, 22 de octubre de 1974.

presionaban para que el país se reintegrara con mayor decisión al mercado internacional de crudos. Así, los ingresos provenientes de la exportación ayudarían a financiar el gasto público deficitario que había caracterizado a la administración de Luis Echeverría. No obstante dentro de Pemex se había constituido un grupo que contaba con el apoyo del director que se oponía a seguir una política de exportación de mayor envergadura.

En el ámbito internacional, la adopción de una política más definida entrañaba también sus riesgos. La noticia publicada por el *Washington Post*, a la que ya se ha aludido, era un ejemplo de que la magnitud de las reservas mexicanas tendría un efecto estratégico tanto en el mercado mundial del petróleo como en las políticas energéticas de Estados Unidos. Al respecto, México se vio obligado a definir su posición, tal y como lo hizo en el documento de la Sepanal publicado poco antes de la entrevista de Luis Echeverría con Gerald Ford. La solidaridad que México había manifestado a la OPEP era sin duda coherente con la política exterior que en ese entonces caracterizaba al régimen. Sin embargo, esta solidaridad era eminentemente enunciativa, pues el gobierno mexicano aún no había manifestado los mecanismos en que su apoyo a la organización se fincaría. Esto fue probablemente contemplado por el presidente Luis Echeverría como un punto potencial de conflicto con Estados Unidos, por lo que prefería dejar tal decisión a la próxima administración sexenal. Es probable también que el Ejecutivo mexicano haya temido presiones de diferente tipo si se proponía captar financiamiento externo para desarrollar con más rapidez la industria petrolera, por lo que prefería evitar una definición pública sobre el monto al que podrían alcanzar las exportaciones.

No obstante, en la medida en que las condiciones financieras del país se fueron deteriorando y que las presiones devaluatorias sobre el peso se hicieron difíciles de contener, el presidente Luis Echeverría se decidió por una política más dinámica de exportación, lo que llevó a un enfrentamiento con los grupos que se oponían a tal medida en Pemex.

#### **4. ¿Exportar o devaluar? ¿Razones técnicas o políticas?**

Después del relativo éxito alcanzado por las medidas de política económica adoptadas por el régimen, que se reflejaron en un crecimiento del PIB del 7.2% y 7.5% durante los años 1972 y 1973, el proyecto económico del presidente Luis Echeverría comenzó a dar muestras de un deterioro importante.

En efecto, la política salarial resultó contraria a las necesidades de reactivación de la economía ya que, mientras la productividad sólo creció de 1971 a 1976 2.9%, los salarios reales lo hicieron 3.5%. La

política de subsidios no hizo más que compensar el deterioro de la rentabilidad de las empresas estatales sin inducir a modificarse sobre bases de mayor eficiencia y productividad. El proteccionismo del que gozaba la industria nacional conllevó cada vez más a la pérdida de competitividad en los mercados internacionales, situación que retardó el proceso de integración comercial con el exterior. Por último, la expansión exacerbada del gasto público, que se pensaba podría inducir una mayor inversión privada creando un efecto multiplicador que a largo plazo resolvería los problemas de desempleo y concentración del ingreso, no tuvo el éxito previsto y condujo a nuevas contradicciones en el desenvolvimiento económico del país.

Así, a pesar de que la política del “desarrollo compartido” se abocó a resolver de manera simultánea los problemas económicos, sociales y políticos, los resultados mostraron que el relativo despunte económico registrado en la primera mitad de los años setenta era frágil y no respondía a las crecientes necesidades de modernización demandadas por el proceso industrial y agrícola.

La aguda pérdida de competitividad industrial, tanto de las empresas públicas como privadas, que se expresaba en el déficit registrado en la balanza comercial y en la presión devaluatoria que acompañó los últimos años del sexenio, anunciaba el fin de una época en donde la gestión económica del Estado había resultado funcional al proceso de desarrollo. El nuevo ensayo económico comenzaba a mostrar los límites de un intervencionismo estatal sustentado en la expansión deficitaria del gasto cuyo financiamiento provenía principalmente de la deuda. Su fracaso sería un punto de inflexión definitivo en la polarización de dos corrientes de pensamiento económico que coexistían dentro del Estado. Una de ellas, identificada con los planteamientos “keynesianos”, y proclive a una mayor intervención del Estado en sectores estratégicos de la economía y en el uso del gasto público como promotor del desarrollo y, la otra, identificada con criterios más conservadores formados en la tradición de eficiencia y equilibrio presupuestario de la escuela del desarrollo estabilizador.<sup>29</sup> Ambas corrientes pugnarían por la inclusión de sus criterios en el diseño de las políticas públicas, situación que posteriormente daría lugar a una de las rupturas más importantes dentro de la tecnocracia estatal.<sup>30</sup>

Los límites a la política del “desarrollo compartido” estuvieron también condicionados desde el exterior. Desde 1975, el comercio mundial acusó un importante descenso que se tradujo en una restric-

<sup>29</sup> Véase Rivera Ríos, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 74.

<sup>30</sup> Véase Escalante, Cecilia, “Energy Planning 1976-1980”, en Miguel S. Wionczek, Óscar Guzmán y Roberto Gutiérrez (comps.), *Energy Policy in Mexico. Prospects and Problems for the Future*, Boulder, Co., Westview Press (en prensa).

ción de los recursos financieros internacionales que habían sido utilizados para financiar el proyecto de expansión económica del Estado. Frente a la restricción del crédito externo, la baja competitividad de la producción manufacturera nacional, el creciente déficit fiscal, la marcada disminución de la inversión privada y la presión devaluatoria, los altos funcionarios gubernamentales buscaron nuevas opciones que les permitieran lograr una reactivación rápida. Al respecto, cifraron sus expectativas en los nuevos descubrimientos petroleros, ya que el régimen no quiso instrumentar, seguramente debido a los conflictos con el sector empresarial, una reforma fiscal de fondo. Dicha reforma fue ampliamente sugerida por distintos estudios, entre ellos los análisis del grupo Wharton, quienes posteriormente afirmarían que

(. . .) si el Presidente Echeverría hubiera contado con los recursos petroleros que tuvo su sucesor, habría logrado remover las restricciones del sector externo y hubiera logrado hacer crecer la economía a una tasa del 8%, sin tener que devaluar drásticamente.<sup>31</sup>

Ahora bien, en 1974 todos los grandes campos descubiertos (Cactus, Sitio Grande, Samaria, Cunduacán, Iride y Níspero) estaban en producción. Su participación en la extracción total de crudo fue del 50% y del 60% durante 1975 y 1976. Este desenvolvimiento espectacular reflejaba el crecimiento de la producción a una tasa anual de 20% entre 1973 y 1976. Por otra parte, y de acuerdo al criterio definido para las exportaciones de crudo, éstas habían aumentado considerablemente debido a las necesidades de divisas que demandaba la expansión de las actividades de Pemex.<sup>32</sup>

Este panorama hace pensar que, de hecho, Pemex tenía ya una capacidad de exportación que rebasaba los niveles marginales y estaba en condiciones de emprender una política comercial menos conservadora —si bien no de la magnitud definida por la posterior administración. No obstante, como se ha señalado, esta posibilidad encontró una gran oposición dentro del mismo Pemex.

Para fines de 1975, la producción petrolera siguió aumentando, aunque —según Pemex— no en la forma requerida para justificar téc-

<sup>31</sup> Véase Beltrán del Río, Abel y P. Sánchez Enríquez, *Mexican Oil Policy: Its Prospective Macroeconomic Impact, 1979-90*, Filadelfia, Wharton EFA, University of Pennsylvania, 25 de octubre de 1979, pp. 17-34, citado en Puente Leyva, Jesús, "México: Petróleo y Perspectivas", conferencia sustentada en el seminario "México de los 70", México (mimeo.), noviembre de 1979.

<sup>32</sup> En ese momento, la empresa no se daba incluso abasto para procesar todo el crudo que requería el país, por lo que en 1975 y 1976 se tuvo que maquilar crudo mexicano en las Antillas Holandesas. Véase Snoeck, Michele, *El comercio exterior de hidrocarburos*. . . , *op. cit.*, pp. 43-51.

nicamente un programa de exportaciones masivas. La empresa estimaba a su vez elevar la producción de crudo a un millón de barriles diarios para 1976. Sin embargo, el subdirector de producción primaria aclaraba que este incremento no estaría destinado a la exportación sino a satisfacer el rápido crecimiento de la demanda interna (8% anual) que para entonces era ya de 770 000 BD aproximadamente.<sup>33</sup>

La negativa a exportar grandes cantidades de crudo por parte de los cuadros de la empresa era compartida por Antonio J. Bermúdez, ex director de la empresa y a quien se le reconoció el mérito de haber consolidado la industria petrolera nacional después de la expropiación. En su libro, *La política petrolera mexicana*, afirmaba que

. . . Por grandes que sean las reservas probadas que lleguen a determinarse en el desarrollo de los campos del sureste y de Veracruz y Tamaulipas en su desarrollo futuro o en nuevos campos en la misma u otras zonas petroleras de la República; por grande que sea la capacidad de producción excedente a la requerida para atender el mercado nacional, *México no debe convertirse en exportador importante de petróleo*. . . El desarrollo de México en el futuro próximo exige que se destinen a satisfacerlo las reservas petroleras del país. *Cuando se exportan petróleo o productos*, por tratarse de un recurso no renovable, en realidad se exportan reservas. . .<sup>34</sup>

El ex director argumentaba que debía hacerse una planeación que definiera el mejor uso de los recursos petroleros, de acuerdo con los objetivos y necesidades energéticas de largo plazo. Señalaba también que debían aplicarse estrictos criterios de conservación de los recursos, no sólo en el aspecto de la producción sino en el sector del consumo, y que debía darse prioridad a la exploración en busca de nuevas reservas. Ello parecía reforzar la idea de Antonio Dovalí en el sentido de que “los nuevos depósitos de petróleo no podrían ser considerados como una panacea para resolver los múltiples problemas económicos que padece México”.

Respecto a la intención de las autoridades gubernamentales de financiar una nueva fase de desarrollo con divisas provenientes de las exportaciones de crudo, Antonio J. Bermúdez diría:

[. . .] Este argumento no es sólido. Vale más tener reservas petroleras para el futuro que tener dinero a cambio de ellas. Nunca la abundancia de dinero ha sido signo ni motor del verdadero progreso económico [. . .]

<sup>33</sup> Véanse las declaraciones del subdirector de producción primaria, en Cowan, Edward, “Mexico on the Threshold of Major Oil Exporting”, en *The New York Times*, 11 de noviembre de 1975.

<sup>34</sup> Véase Bermúdez, Antonio J., *La política petrolera*. . ., *op. cit.*, pp. 18-19, curvas de los autores.

La exportación conveniente es pues, de escala reducida, que venga a sumarse como un elemento más para mejorar la balanza comercial [. . .] la exportación debe contemplar sólo el excedente de las necesidades de consumo.<sup>35</sup>

En tal sentido los funcionarios y técnicos de la empresa petrolera establecieron criterios que justificaban sólo una exportación limitada de los recursos petroleros. Dichos criterios técnicos encerraban, sin embargo, un significado político relevante. Los argumentos fueron expuestos por el ingeniero Francisco Inguanzo, subdirector de producción primaria y otros ingenieros de Pemex y pueden resumirse de la siguiente manera:<sup>36</sup>

1. Debido a que los resultados de las operaciones petroleras eran sumamente aleatorios y, por lo tanto, la programación y la obtención del crudo requería de una serie de decisiones era necesario hacer una utilización razonable de los recursos descubiertos.

2. *Congruente con el incremento de la demanda nacional* de petróleo crudo y gas, la exploración debería hacerse más intensiva pues se tenía que descubrir y desarrollar un mayor número de campos que permitieran satisfacer esta demanda.

3. El total de inversiones requeridas para hacer frente a las necesidades de Pemex durante el periodo 1977-1982 se calculaba en 14 302 millones de pesos.

4. Se estimaba que para 1982 el volumen a producir sería de 504 millones de barriles, lo que suponía una producción promedio diaria de 1 381 000 barriles, es decir, un incremento de 46.2% respecto a 1976. Este volumen permitiría satisfacer la demanda interna del país eliminando las importaciones, ya sea de petróleo crudo o de destilados. Además, se esperaba producir 1.06 billones de pies cúbicos de gas, a razón de 4 301 millones de pies cúbicos al día, lo que significaba un incremento de 99 por ciento.

5. El volumen de hidrocarburos extraído del subsuelo debería ser consecuente con la magnitud de reservas con que se contaba, siguiendo una política de explotación de acuerdo con criterios técnicos y racionales, pues de otra manera se perderían volúmenes de consideración que quedarían impregnados en las rocas almacenadoras.

6. Las reservas totales de hidrocarburos de que disponía México podían soportar la demanda de ese momento por un periodo de 15

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 25-30.

<sup>36</sup> Véase Inguanzo, Francisco, "Recursos energéticos de México y programa de exploración (hidrocarburos)", trabajo presentado en la Reunión Nacional de Energéticos organizada por el IEPES, enero de 1976, pp. 4-19. Posteriormente fue publicado por la revista *IMIQ* (cursivas de los autores).

años. Se aconsejaba mantener e incrementar esta relación, pues de otra manera se debilitaría la confiabilidad en el proceso de desarrollo del país.

7. De acuerdo con las reservas de entonces, 6 030 MMB, el volumen de hidrocarburos que se extraería de fines de 1975 a 1982 inclusive, sería de 4 465.8 MMB, lo que dejaría una reserva para 1982 de 1564 MMB, en el supuesto caso de que no se siguiera desarrollando ni se descubrieran más campos. Esto hacía necesario que se descubrieran durante el periodo señalado 12 744 millones de barriles.

8. De acuerdo con las cifras anotadas, se sugería que se vigilara cuidadosamente la exportación de crudo *procurando reducirla a un volumen mínimo puesto que la reserva de que se disponía no permitía otra alternativa*. De no ser así, existía el peligro de regresar nuevamente a la situación de importación.

El programa de exploración de hidrocarburos y las tesis básicas en las que éste se sustentaba fueron avaladas tanto por el director de Pemex como por el gerente de explotación, Walter Friedeberg.<sup>37</sup> Este último pondría especial énfasis en que las exportaciones de crudo deberían garantizar el futuro abastecimiento energético del país con base en un manejo eficiente de yacimientos y una administración correcta de las reservas. Esto significaba que la exportación de crudo no debería rebasar los 150 000 barriles diarios y que se debían contemplar las pérdidas de reservas que se producirían de no construirse con la celeridad necesaria las instalaciones para el tratamiento del gas asociado.<sup>38</sup>

Sin embargo, en la primera mitad de 1976, ante el deterioro de la situación económica y política del país, Pemex enfrentó una mayor presión por parte del Ejecutivo y de otras dependencias con el fin de incrementar notablemente los niveles de ventas al exterior. Así, en mayo de ese año las autoridades mexicanas habían abandonado caute losamente las reticencias "nacionalistas" en torno a la magnitud de las reservas y las posibles exportaciones de crudo.<sup>39</sup> De forma parale-

<sup>37</sup> Véase Dovalí Jaime, Antonio, "Petróleos Mexicanos: evaluación de las realizaciones, 1971-1976", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 4, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., abril de 1976, pp. 33 y 34; y Friedeberg, Walter, "Perspectivas de producción de petróleo y gas para 1976-1982", en *IMIQ*, México, Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos, enero de 1976, p. 52.

<sup>38</sup> Al respecto se señalaba que en ese entonces se quemaban en la atmósfera 800 millones de pies cúbicos de gas por día de los 500 que se producían en el área de Villahermosa. Si la producción se hubiera reducido en una cantidad igual al volumen que se exportaba, el desperdicio de gas hubiera disminuido en 130 millones de pies cúbicos por día. *Ibid.*, p. 53.

<sup>39</sup> Véanse las declaraciones del nuevo secretario de Patrimonio Nacional, Francisco Xavier Alejo, en las que aseguró que las reservas directamente explotables eran de poco menos de 7 000 millones de barriles aunque para fines del año 1976 podían modifi-

la a este giro, la embajada norteamericana informaba al Departamento de Estado que:

. . . a menos que haya una decisión política contraria, México se convertiría pronto en un gran exportador de petróleo crudo y derivados. [Esta situación, decía,] se prolongaría por lo menos hasta 1985.<sup>40</sup>

Todo parecía indicar que las autoridades mexicanas apostaban a frenar la presión devaluatoria mediante la definición —antes de que terminara el sexenio— de una política de exportación mucho más agresiva. En un intento por obtener el consenso en torno a esta definición, el presidente Luis Echeverría citó a una reunión a la que asistieron el director de Pemex, el subdirector de producción primaria y los secretarios de Patrimonio, Hacienda y Comercio, así como también el director del Banco de México. En dicha reunión, el presidente pidió que se discutiera la posibilidad de incrementar las exportaciones de crudo. Asimismo, el Ejecutivo, secundado por el director del Banco de México y el titular de la Secretaría de Hacienda propuso que se contemplara alcanzar en el mediano plazo una plataforma de exportación de 1.5 MMBD. Anunciar una cifra de tal magnitud tenía el objetivo quizás de frenar las presiones políticas y económicas que amenazaban la estabilidad del peso. La posibilidad de una devaluación era contemplada como una medida que debilitaría aún más al gobierno en los últimos meses del sexenio. Después de tres días de reunión ininterrumpida, las autoridades de Pemex se negaron a adoptar una resolución en tal sentido y la moneda se devaluaría el 31 de agosto de 1976, tras largos años de estabilidad cambiaria. La principal oposición para definir una política de exportación de gran envergadura provino del subdirector de producción primaria, Francisco Inguanzo, quien defendió su posición argumentando que las reservas existentes no justificaban, desde el punto de vista técnico, un mayor incremento de la producción destinada al mercado internacional. Como se verá posteriormente, de la magnitud de las reservas, del tipo de técnicas utilizadas en su cuantificación, dependería cada vez más el derrotero de la industria petrolera.

El peso de los argumentos “técnicos” utilizados por los funcionarios de Pemex permitieron la consolidación de un poder que excedió

---

carse ya que se trataba de un fenómeno “extremadamente dinámico”. También señaló que se esperaba que al finalizar 1976 las exportaciones serían del orden de 200 000 barriles diarios, lo que significaba un ingreso de 2 millones 400 mil dólares al día. Véase “El abastecimiento de petróleo seguro en este siglo; 4 campos más en el sudeste”, en *Excelsior*, 5 de mayo de 1976.

<sup>40</sup> Véase “Industrial Outlook Report-Petroleum CERP-B425” en *Airgram*, unclassified, núm. A 145, México, Embassy of Mexico City, 6 de mayo de 1976.

los límites de la propia empresa y que no pudo ser remontado ni aun con las presiones provenientes del propio presidente.<sup>41</sup> Los funcionarios hicieron uso del poder que les confería su propio saber técnico. Con ello intentaron frenar el establecimiento de un nuevo papel para la industria petrolera, mismo que rebasaba cada vez más su importancia tradicional como proveedor de energía e insumos industriales y la convertiría en una fuente de obtención de divisas. Esta situación, decían, comprometía seriamente la autonomía de la empresa frente al Estado y podría dar lugar a un daño serio de los yacimientos recientemente descubiertos debido a que la política petrolera dependería, cada vez menos, de los criterios "técnicos" que según ellos garantizaban una explotación "racional". La industria petrolera, argumentaban, corría el riesgo de quedar sujeta a las presiones financieras que en ese momento afectaban al país.<sup>42</sup>

No obstante la subordinación de la política petrolera a la política económica y social del Estado era cada vez más inminente dada la situación crítica que prevaleció durante los últimos meses del sexenio de Luis Echeverría. Para esas fechas se habían venido recrudeciendo los conflictos entre el Estado y los grupos empresariales que, a raíz de las expropiaciones de tierras en Sonora y debido al grado de intervención económica que había alcanzado el Estado y la inminencia de una fuerte recesión, cuestionaron al régimen con la llamada campaña de rumores y la ola de pánico financiero que pronto se tradujo en una intensa fuga de capitales.<sup>43</sup>

El colapso de las finanzas públicas sólo pudo ser conjurado al llegarse a un acuerdo entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacio-

<sup>41</sup> Según declaraciones del ingeniero Francisco Viniegra, gerente de exploración, Luis Echeverría no pudo justificar un nivel más alto de exportación debido a la reticencia de los funcionarios de dar cifras de reservas más altas de acuerdo con las técnicas de cálculo utilizadas por los mismos. Al respecto diría "teníamos miedo de Echeverría [ . . . ] aceptamos la realidad, le hubiera entregado el petróleo a Cuba y a otros países comunistas". Véase Suárez, Luis, *op. cit.*

<sup>42</sup> Al respecto Antonio J. Bermúdez señalaría que "ni la política debe intervenir en Petróleos Mexicanos ni Petróleos Mexicanos intervenir en la política. . . la explicación de dicha afirmación radica en los diferentes sentidos que tiene la palabra 'política'. En un primer sentido, el de la relación con el Estado de cuya estructura forma parte en virtud de la nacionalización, Pemex es eminentemente político. Pero mi afirmación no se refiere a este sentido de la expresión sino a otro: el que denota aquella actividad dedicada directamente a la conquista del poder, a la integración de los órganos de gobierno, a los mecanismos de control político y de acrecentamiento del poder, a la discusión y juicio de las actividades de quien lo ejerce." Véase Bermúdez, Antonio, J., *La política. . . , op. cit.*, p. 97.

<sup>43</sup> Para mayores detalles sobre este conflicto véase Loaeza, Soledad, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre de 1976", en *Foro Internacional*, vol. xvii, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio de 1977, pp. 557-582.

nal (FMI), acuerdo que comprendía una serie de medidas de emergencia entre las que destacaba la apertura de una línea especial de crédito otorgada a través del Banco de México. El respiro financiero y la definitiva presencia del petróleo permitieron que el cambio presidencial se diera, si bien en medio de fuertes contradicciones dentro del propio grupo gobernante, con suficientes elementos para plantear una nueva estrategia de desarrollo. En ella, el petróleo tendría el papel decisivo.

## 4. LA GESTACIÓN DEL NUEVO PROYECTO PETROLERO (1975-1977)

Si bien la expansión de Pemex y su re inserción como exportador de crudo en el mercado internacional se dio al final del sexenio de Luis Echeverría, fue durante los primeros años de la administración de José López Portillo que estas tendencias adoptaron un impulso definitivo. Desde la campaña presidencial se anunciaba ya un cambio importante en la política petrolera del país. En la base de estos cambios se encontraba la decisión de hacer de México un exportador importante de crudo, en un momento además, en donde el suministro del energético se consideraba estratégico.

Existen dos razones fundamentales que explican el giro en la política petrolera mexicana. Una de ellas fue la crisis financiera por la que atravesaba el país a fines de 1976. Las exportaciones de crudo y eventualmente de gas se convertirían en la vía para obtener en el corto plazo las divisas necesarias para la expansión de la propia industria petrolera y de la economía en su conjunto. Por otro lado, el desplazamiento de un grupo de técnicos y funcionarios de Pemex, que hasta entonces se había opuesto por razones técnicas e ideológicas a una política de exportaciones masivas, dio carta abierta para que el nuevo director de la empresa, Jorge Díaz Serrano, impulsara aceleradamente la expansión de la industria.

No obstante, a fines de 1977 quedaba claro que la política inaugurada por Pemex no contaba con el consenso de los diferentes grupos gubernamentales involucrados en la elaboración de la nueva estrategia petrolera. Las críticas a Pemex no cuestionaban la política de exportación que para entonces había cobrado impulso, sino el carácter desarticulado y precipitado de las decisiones adoptadas por Jorge Díaz Serrano. El fiasco del gasoducto y el fracaso para vender gas en cantidades masivas a Estados Unidos constituían una prueba de ello.

La intención de este capítulo es, por consiguiente, analizar los factores que explican la consolidación del proyecto exportador de Jorge Díaz Serrano. Se intenta ver, al mismo tiempo, cómo dicho proyecto aumentó el optimismo de la prensa y de los grupos bancarios e industriales de Estados Unidos. Se verá por último la primera crisis que en-

frentó la estrategia del director de Pemex al pretender exportar volúmenes importantes de gas a Estados Unidos. A partir de entonces, y como se verá en el capítulo siguiente, otras dependencias de la administración pública elaborarían políticas alternativas cuya intención sería ligar el ingreso de divisas con proyectos sectoriales y globales de desarrollo.

### **1. La campaña presidencial: hacia la consolidación de la nueva política petrolera (1975-1976)**

La gestación de la política petrolera que se seguiría durante la administración de José López Portillo comenzaría desde su campaña electoral a la Presidencia. En ese momento se definió la estrategia de desarrollo que pondría en marcha el futuro gobierno, se establecieron procesos de negociación con los grupos de interés clave en el país y tuvieron lugar los desplazamientos y reacomodos dentro del Estado que repercutirían en la integración del nuevo equipo gobernante.

Durante este periodo diversos factores, tanto internos como externos, condujeron al establecimiento de una nueva política petrolera que orientaría la producción a los mercados de exportación. Entre los primeros destacan las graves dificultades económicas que en 1976 enfrentaba el país. En efecto, el crecimiento de la deuda externa, el alto déficit en la balanza de pagos y la devaluación del peso, a finales del sexenio de Luis Echeverría, daban cuenta de la desarticulación creciente de los procesos productivos tanto a nivel industrial como agrícola.<sup>1</sup> Las apremiantes exigencias del FMI en el sentido de reducir el gasto público, el endeudamiento externo y los incrementos salariales y, con ello, sentar las bases para manejar la crisis, darían lugar a la definición de un nuevo proyecto de gobierno para el sexenio 1976-1982. Dicha definición involucraría tanto medidas económicas como políticas y administrativas.

La respuesta estatal a la crisis se concretaría posteriormente en los planteamientos de la llamada "Alianza para la Producción" y en los de las reformas administrativa y política. La primera como búsqueda de una hegemonía que en condiciones de crisis contaría con el apoyo de los sectores estratégicos de la población (empresarios y movimien-

<sup>1</sup> Las grandes inversiones públicas efectuadas durante el régimen de Luis Echeverría si bien fueron elementos que en el largo plazo ayudarían a consolidar el desarrollo de sectores tan importantes como el de hidrocarburos, electricidad y siderurgia, en el corto plazo redujeron considerablemente los recursos para impulsar la inversión productiva de otros sectores. Dichas inversiones, a la par de las modalidades que asumió la política redistributiva del ingreso, se constituyeron en elementos contradictorios con las necesidades inmediatas del proceso económico. Véase Tello, Carlos, *op. cit.*, pp. 183-209.

to obrero organizado). Esto permitiría al Estado enfrentar las exigencias planteadas por el FMI y le facilitaría la ejecución del plan de expansión petrolera en condiciones favorables al régimen. La segunda, como expresión de la necesidad de modernización administrativa exigida por la estrategia de control de la crisis y, la tercera, como inevitable ampliación "limitada" de los canales de participación política, consecuencia del bajo nivel de legitimidad con el que contaba el sistema político.<sup>2</sup>

José López Portillo, entonces candidato oficial a la Presidencia, destacaba que si bien los primeros años de su mandato exigirían el esfuerzo concertado de todos los sectores, sería posible concluir el sexenio con la obtención de un crecimiento alto y sostenido. Para ello, México contaba, a diferencia de otros países, con un recurso importante: el petróleo.<sup>3</sup>

Con la decisión de situar al petróleo en el centro de la estrategia de gobierno, la campaña electoral se inició señalando dos prioridades fundamentales: el desarrollo del sector energético y la autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, habría que mencionar que la intención gubernamental de lograr la autosuficiencia alimentaria, de estimular el desarrollo del resto de los sectores productivos y de dar solución a los graves problemas de la desigualdad social, quedaría condicionada a los resultados obtenidos en la producción petrolera.<sup>4</sup>

En cuanto a los factores externos que hicieron posible el diseño de una estrategia de expansión acelerada de la industria petrolera y su reorientación al mercado internacional, cabe mencionar los cambios ocurridos en el control del mercado petrolero en favor de los países productores y que dieron lugar, como ya se ha dicho, al alza de los precios del crudo. Esta situación abrió a México la posibilidad de explotar, con grandes perspectivas de éxito económico, sus reservas petroleras.

<sup>2</sup> Una mayor profundización respecto a estos temas puede encontrarse en Jessop, Bob, "El gobierno de lo ingobernable: acuerdo en la crisis", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLIV, núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1982. Labastida, Julio, "La crisis y la tregua. 1. crisis de confianza y sucesión presidencial", en *Nexos*, núm. 21, México, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C., junio de 1979. Luna, Matilde, "Los empresarios. . ." *op. cit.*.

<sup>3</sup> Véase López Portillo, José, *Filosofía política de José López Portillo*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1978, p. 176.

<sup>4</sup> "Por primera vez en nuestra historia tenemos la oportunidad de manejar excedentes que nos permitan enderezar nuestra economía para hacer mejor y mayor justicia social; pero ese imperativo tenemos que cumplirlo nosotros, porque se trata de un recurso que se agota. Si lo sembramos germinará en forma permanente, y lo tendremos que sembrar en el campo mexicano. Ése es el reto, ése es el desafío al que tenemos que responder: sembrar los excedentes del petróleo para convertir lo transitorio en riqueza permanente." Véase, López Portillo, José, *Filosofía política. . .*, *op. cit.*, p. 182.

La coyuntura internacional influyó sin duda en la percepción de los funcionarios mexicanos. Se pensaba que la urgencia de los países industrializados, particularmente de Estados Unidos, por disminuir su dependencia de la OPEP, daría a México un margen de negociación mayor en el ámbito externo. El petróleo mexicano facilitaría además el acceso a las fuentes crediticias internacionales cuyos flujos financieros constituirían la base de expansión de la industria petrolera y, por lo tanto, del buscado desarrollo económico del país.

Compartiendo a su vez la visión de “escasez” prevaleciente entre las naciones industrializadas y necesitadas de justificar en el ámbito interno la estrategia de gobierno para el sexenio en puerta, la fracción de la burocracia que con José López Portillo arribó al poder, no contempló la posibilidad latente de cambios en la correlación de fuerzas en el mercado de hidrocarburos, así como las consecuencias globales que a mediano y largo plazos tendrían las medidas adoptadas por los países consumidores de petróleo.

Por el contrario, la percepción casi generalizada de que los precios del crudo registrarían una tendencia ascendente, convertiría al petróleo en la inversión más rentable para el país. La modificación de la política petrolera seguida hasta 1976 fue vista en ese momento por los planificadores estatales como la única opción que permitiría resolver, en el corto plazo, los problemas financieros de México.

Sin embargo, y como quedó señalado, no todos los actores directamente involucrados en las decisiones petroleras compartían la idea de hacer del petróleo la piedra de toque del financiamiento estatal, o dicho en otros términos, de modificar la relación de Pemex con el Estado. Un grupo de funcionarios y técnicos de Pemex se oponía a tal cambio, ya que si bien la empresa petrolera había venido desempeñando desde la nacionalización una función importante como dinamizadora del crecimiento industrial, el nuevo papel que se pretendía asignar a la empresa significaba, desde el punto de vista de este grupo, subordinar el desarrollo de la misma a los problemas financieros por los que atravesaba el país. El grupo se oponía a que la política de la empresa se sometiera a las exigencias del Estado ya que ello, decían, amenazaba con desplazar ciertos parámetros técnicos y operativos sostenidos como válidos en relación a la explotación del petróleo. El punto medular de su argumentación era que la expansión acelerada que se planteaba no permitiría una explotación técnicamente “racional” de las reservas.

La principal desavenencia entre el grupo de Pemex y el candidato y sus asesores se dio respecto a los métodos para cuantificar las reservas. Estas diferencias se hicieron patentes durante la campaña y dieron lugar a importantes confrontaciones durante la misma y el sexenio siguiente. En tal sentido, Jorge Díaz Serrano, entonces coordinador

del grupo del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI (IEPES), encargado del análisis de los problemas industriales, particularmente de los del sector energético, contradecía la visión de reservas limitadas sostenida por Pemex. En cambio asentaba que la expansión acelerada de la industria era factible si se introducían nuevos métodos de cuantificación de las reservas que, bajo criterios distintos a los utilizados hasta entonces por la compañía, superarían en forma importante las cifras oficiales de reservas.<sup>5</sup>

La propuesta de Jorge Díaz Serrano buscaba vincular la estrategia petrolera al proyecto político-económico del nuevo gobierno ya que la ampliación significativa de la base productiva de Pemex y su orientación al mercado externo aumentarían la capacidad financiera del gobierno. De esta manera, se pensaba que la nueva administración estaría en condiciones de ofrecer soluciones de corto plazo a los problemas estructurales del país, tales como la concentración del ingreso, los desequilibrios en los sectores industrial y agrícola, y el reducido consumo de las clases populares.<sup>6</sup>

Sin embargo, para el grupo de ingenieros de Pemex ya mencionado, a cuya cabeza estaba el entonces subdirector de producción primaria, el monto de las reservas, 6 338 MMB no estaba a discusión. Es decir, el método utilizado por Jorge Díaz Serrano en su cuantificación no era reconocido técnicamente válido por la “vieja” guardia de ingenieros petroleros. Los principales argumentos sostenidos a este respecto eran la diversidad de características encontradas en las distintas estructuras geológicas, que hacían imprecisas las extrapolaciones hechas con base en la perforación de unos cuantos pozos estratégicamente situados. No era posible, decían, comprobar las reservas hasta que la barrena de perforación no llegara al yacimiento. “Una cosa es lo que se piensa que se puede encontrar y otra distinta la que muestra la realidad.”<sup>7</sup>

Este grupo, comprometido con una visión de reservas limitadas, intentaría hacer prevalecer sus criterios “técnicos” sobre las cuestiones políticas o económicas que pudieran influir en el establecimiento

<sup>5</sup> Según este método, las reservas probadas se evalúan mediante una interpretación geológica detallada de la estructura, bajo el supuesto de que la roca del yacimiento, saturada con hidrocarburos, tiene *continuidad*. Las variables espesor productivo, porosidad y saturación de agua se miden mediante la perforación de *unos cuantos pozos estratégicos*. Los resultados obtenidos se extrapolan al total de la formación. Este método había sido ya utilizado a nivel internacional en la cuantificación de las reservas de Alaska y el Mar del Norte.

<sup>6</sup> Véase Díaz Serrano, Jorge, “Presentación general del sector industrial”, documento presentado en Reunión Nacional, Sector Industrial, Jalisco, IEPES 1976.

<sup>7</sup> Datos obtenidos en entrevistas sostenidas con algunos de los miembros del grupo de funcionarios y técnicos de Pemex de la administración 1970-1976.

de la política petrolera. En este sentido, buscarían diversos foros para hacer patente su preocupación al candidato e intentar modificar la estrategia petrolera que venía formulándose durante la campaña.

En primer lugar, participaron en la elaboración de un documento que, por mandato de la Secretaría de Patrimonio Nacional, estuvo a cargo de la Comisión de Energéticos. Dicho documento, conocido como la "Primera Propuesta de Lineamientos de Política Energética",<sup>8</sup> tenía como objetivo establecer las directrices del futuro desarrollo del sector energético. En dicha propuesta confluyeron las posiciones del grupo de Pemex que defendía la explotación moderada de los hidrocarburos y de aquellos funcionarios de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que veían en esta defensa la oportunidad de impulsar el proceso de diversificación energética, especialmente por la vía nuclear. No obstante este esfuerzo interinstitucional, la política propuesta por la Comisión no tuvo ninguna incidencia en el equipo de trabajo del entonces candidato.

En segundo lugar, el grupo de Pemex buscó influir en las decisiones petroleras a través de la elaboración de un trabajo en el que directamente se informaba a José López Portillo del peligro que significaba sustentar una estrategia de exportaciones masivas sobre las reservas reconocidas por Pemex. El informe advertía que de seguirse esta estrategia, México se vería en la imperiosa necesidad de tener que volver a importar crudo antes de seis años.<sup>9</sup> Sin embargo, tampoco en esta ocasión la opinión de dichos funcionarios tuvo efecto alguno en la formulación de la política petrolera. El enfrentamiento culminó con el desplazamiento de este grupo de la estructura administrativa de Pemex lo que permitió reevaluar el potencial petrolero a 11 000 MMB una vez entrado en funciones el nuevo gobierno.<sup>10</sup>

El énfasis puesto en la cuantificación de reservas con base en nuevos métodos, sería un rasgo distintivo de la administración de Jorge

<sup>8</sup> Véase Sepanal, *Primera propuesta de lineamientos de política energética*, México, Comisión de Energéticos, 1976.

<sup>9</sup> Véase Inguanzo, Francisco, *op. cit.*, y el "Informe del sector primario", documento presentado por el subdirector de producción primaria el 30 de julio de 1976 en una reunión con los principales asesores en materia energética del candidato. Para mayores detalles sobre lo acaecido en la reunión del 30 de julio, véase Suárez, Luis, *Echeverría en el sexenio de López Portillo*, México, Grijalbo, 1983, pp. 200-203.

<sup>10</sup> En efecto, la entrada del nuevo gobierno coincidió con el retiro de un grupo importante de ingenieros petroleros de la "generación de 1938". Entre ellos se encontraba Francisco Inguanzo Suárez, subdirector de producción primaria; Walter Friedberg Merzbach, gerente de producción; Francisco Viniegra Osorio, gerente de explotación; Antonio Echeverría Castellot, asistente del gerente de producción; Héctor Lara Sosa, subdirector de producción industrial, y Mario Hernández Samaniego, gerente de refinación. Véase Grayson, George, *The Politics of Mexican Oil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1980, pp. 59-60.

Díaz Serrano. Las nuevas cifras respaldarían los cambios en la política petrolera del país restando importancia a otras alternativas de política petrolera y energética que se presentaron durante la campaña. Así, la primera propuesta de política petrolera hecha por el PRI en el plan básico de gobierno 1976-1982 fue superada rápidamente en la medida que fue tomando fuerza el proyecto expansionista de Jorge Díaz Serrano.<sup>11</sup> Por su parte, los planteamientos del grupo de la CFE que participaron en el IEPES, en el sentido de promover políticas de ahorro, conservación y diversificación energética ocuparon también en ese momento un lugar enteramente marginal en la toma de decisiones del sector.<sup>12</sup> Si bien las conclusiones del grupo del IEPES apoyaban la decisión de exportar crudo, fueron muy precisas al señalar que ésta debía limitarse sólo a la exportación de excedentes. Se sugería además que el consumo interno fuera regulado por medidas de uso más eficiente. La evaluación por dicho grupo de la estructura energética mexicana, hacía especial mención a la excesiva dependencia de los hidrocarburos. Esta situación, se decía, exigía acciones para contrarrestarla. Sin embargo, el énfasis estaba en mostrar la necesidad de la diversificación energética por la vía nuclear.

A pesar de que la respuesta de José López Portillo a los planteamientos vertidos durante las reuniones de campaña dejaban entrever cierta incertidumbre respecto al futuro patrón de consumo energético y parecía retomar elementos de la posición manifestada por estos miembros de la Comisión,<sup>13</sup> en los hechos, el consumo se orientó hacia un mayor uso de los hidrocarburos sin que se introdujeran medidas de racionalización. En ello influyó sin duda los precios internos de los hidrocarburos que se mantuvieron prácticamente congelados hasta 1981.

<sup>11</sup> Véase PRI, *Proyecto del plan básico de gobierno 1976-1982*, México, PRI, 1975, p. 191 y ss. Éste señalaba que la producción de crudo y gas debía programarse para disponer de un excedente exportable de 150 000 barriles diarios de crudo; recomendaba cautela para comprometer exclusivamente los incrementos de producción que permitiría la magnitud de las reservas. En este sentido, el proyecto señalaba que durante el sexenio 1976-1982 sería necesario descubrir y desarrollar 11 000 millones de barriles y con ello mantener una relación reservas/producción de cerca de 20 años.

<sup>12</sup> Véase ponencia presentada por Fernando Hiriart, en IEPES, *Reunión nacional sobre el sector industrial*, op. cit., pp. 4-7 (junio). La autoría de la ponencia corresponde a Fernando Hiriart (coordinador del grupo), Alberto Escofet, Jorge Espinoza de los Reyes, Héctor Lara Sosa, Francisco Inguanzo, Miguel Castañeda, Ricardo Charciel, Luis Manuel Echeverría, Raúl Morales Zamora, Juan Eibenschutz.

<sup>13</sup> “. . . uno será el país si admitimos que las actuales tendencias, estructuras y patrones de demanda subsistan, y otro si podemos ajustarlas en función de diversos intereses que no sean un patrón consumista [. . .]. Ésta es la cuestión clave para el desarrollo del país en los próximos años.” Véase la respuesta del candidato en IEPES, *Reunión nacional sobre industrialización*, op. cit., p. 64.

En síntesis, a medida que las manifestaciones de la crisis económica se fueron acentuando, el margen de acción de quienes intentaron darle un menor peso al petróleo dentro de los planes del futuro gobierno se restringió notablemente. La campaña culminó con la decisión de promover el desarrollo intensivo de la industria petrolera y, aunque de manera general, se destacó la necesidad de fijar un límite a la expansión petrolera;<sup>14</sup> éste sólo se formalizaría posteriormente como resultado del intenso debate en relación al establecimiento del nivel de exportaciones y el uso de las divisas petroleras. En ese momento, la expectativa casi generalizada de que México contaba con los recursos petroleros que le permitirían no sólo revertir la crisis interna, sino además convertirse en una potencia económica de nivel intermedio, motivó un cambio importante dentro de la estructura administrativa de la empresa: el ya mencionado remplazo del grupo asociado a las políticas de conservación de recursos por una dirección cuya orientación estuvo fuertemente dirigida por los criterios de comercialización exigidos por las restricciones financieras del Estado.

## 2. El plan de expansión de Pemex

El primero de diciembre de 1976 tomó posesión como presidente José López Portillo, quien nombró director de Pemex a Jorge Díaz Serrano. La primera medida adoptada por éste fue pedir una certificación de las reservas petroleras al Instituto Mexicano del Petróleo y a una firma valuadora —De Golyer and MacNaughton— ampliamente reconocida en el ámbito internacional. El resultado obtenido fue que, efectivamente y según lo venía afirmando el director desde su participación en los trabajos de campaña, las reservas probadas ascendían a 11 000 millones de barriles.

Esta necesidad de “confirmar” las cifras obedeció a factores políticos de orden interno y externo. En el primer caso, las discrepancias que al respecto se habían presentado hacían inevitable la intervención de un tercero con el fin de legitimar internamente la estrategia de expansión de la industria. En el segundo caso, el aval de la compañía extranjera mencionada era necesario para garantizar la confianza de

<sup>14</sup> A este respecto destaca la participación de Jaime Corredor en una de las reuniones del sector energético efectuada en Chiapas durante la campaña, quien desde entonces manifestó su preocupación por definir límites a la producción y exportación de crudo. Datos obtenidos en entrevista con alto funcionario del sector energético durante el sexenio 1976-1982.

la banca internacional y, por lo tanto, la afluencia de recursos financieros indispensables al desarrollo de Pemex.<sup>15</sup>

Con este antecedente, que echaría por tierra los cálculos conservadores de la anterior administración, el director de Pemex dio a conocer el programa de actividades de la empresa para el periodo 1976-1982.<sup>16</sup> De acuerdo con este plan se esperaba que la producción para el último año del sexenio fuera de 2 242 MMBD, de los cuales se exportarían 1.1 MMBD. Asimismo se producirían 3 600 MMPCD de gas, cuyo destino sería su aprovechamiento interno como insumo para la industria petroquímica y como combustible industrial y doméstico. Según el programa de Pemex, la industria petrolera aumentaría en 2.5 veces su capacidad de producción de crudo, duplicaría su capacidad de refinación y triplicaría la capacidad de la industria petroquímica básica.

Para alcanzar tan ambiciosas metas el gobierno federal programó una inversión de 900 000 millones de pesos de los cuales 310 000 millones de destinarían a nuevas inversiones. No sólo no se ponía en duda la factibilidad de alcanzar dichas metas, sino que además el director de Pemex aseguraba que al finalizar el sexenio la industria petrolera quedaría económicamente sana y con una planta industrial de tal magnitud que le permitiría cubrir la demanda nacional y convertir a México en importante exportador de crudos, destilados y petroquímicos.

Las perspectivas de recuperación económica generadas por el plan de expansión de Pemex crearon una euforia casi generalizada entre los representantes estatales. Según lo afirmaba el propio Ejecutivo, el petróleo debía convertirse en la "palanca del desarrollo". Los hidrocar-

<sup>15</sup> No obstante tal medida, la controversia respecto a las reservas no concluyó. Según afirmaciones de un ex funcionario de Pemex las cifras de reservas se han manejado en distintas circunstancias de acuerdo a los criterios políticos convenientes a ciertos fines. Para el caso que nos ocupa, asegura que la participación de la compañía extranjera antes citada no se tradujo en la expedición de un certificado de reservas. Sin embargo el aval otorgado por dicha compañía desempeñó un papel vital para que México accediera al crédito internacional. Con ello, dijo, México pudo ampliar su producción y colaborar de manera indirecta con aquellos intereses que pretendían minar las bases de poder de la OPEP. Por su parte Jorge Díaz Serrano expresaría en clara referencia a la política de reservas adoptada por la administración anterior: ". . . todos los técnicos y ejecutivos que intervienen [en la determinación de reservas] se toman sus márgenes para no errar aseverando que existen volúmenes que a la larga no aparezcan, por lo que usualmente las cifras producidas son menores que los volúmenes reales. Es tan grave equivocarse dando cifras bajas, como hacerlo dando cifras altas. [. . .] los errores de estimaciones hacia abajo le han costado al país sumas inmensas de dinero, planeando en pequeño, con ineficiencia y tomando decisiones equivocadas que además son económicamente irreversibles." Véase, declaraciones de Jorge Díaz Serrano a la prensa nacional en *Excelsior*, México, 22 de febrero de 1977.

<sup>16</sup> Para una síntesis de dicho programa véase la conferencia de prensa de Jorge Díaz Serrano, en *Excelsior*, México, 24 de diciembre de 1976.

buros debían garantizar los flujos financieros para hacer frente a las necesidades del proceso industrial, de la redistribución del ingreso, del pago de los compromisos monetarios contraídos con el exterior e incluso fungir como importante instrumento de negociación en las relaciones comerciales con otros países.<sup>17</sup>

Al parecer, la urgente necesidad de plantear soluciones inmediatas a la crisis económica y política así como de recomponer las alianzas que dentro del propio grupo gobernante se habían deteriorado considerablemente, fueron factores determinantes para que los distintos sectores brindaran su apoyo al plan petrolero. Ésta fue la decisión casi unánime de los integrantes del nuevo gabinete, del sindicato petrolero, del movimiento obrero organizado y de los representantes empresariales. Posteriormente la idea de que los recursos petroleros permitirían pasar de una situación de “administración de la austeridad” a otra de “administración de la abundancia” daría origen a que se fueran conformando posiciones diversas, contradictorias e incluso opuestas, respecto a la distribución de los esperados excedentes petroleros. Esta situación pondría en evidencia las distintas corrientes que coexistían dentro del propio Estado, respecto a las estrategias de desarrollo interno.

La presencia de diversas posiciones dentro del aparato estatal no era un fenómeno reciente. Durante los últimos años del llamado desarrollo estabilizador se cuestionaron los resultados alcanzados por el mismo, sobre todo en relación con la capacidad de esta estrategia para propiciar una redistribución social de los beneficios generados bajo este modelo. Si bien la alta concentración de la riqueza, y los problemas sociales y políticos derivados de ésta dieron origen al modelo de “desarrollo compartido” instrumentado bajo el régimen de Luis Echeverría, los límites alcanzados por éste, expresados en la crisis económico-política de 1976, reabrirían el debate en torno a la definición de la política económica.<sup>18</sup>

En términos generales los polos de confrontación seguían siendo los mismos. Por un lado, aquellos grupos que pugnaban porque dentro de la elaboración del nuevo proyecto gubernamental se diera especial atención a los problemas de redistribución del ingreso, lo cual signifi-

<sup>17</sup> “En la época actual los países pueden dividirse entre los que tienen y los que no tienen petróleo. Nosotros lo tenemos. Una vez más en nuestra historia [ . . . ] el petróleo se convierte en el más fuerte apoyo de nuestra independencia económica y factor de corrección de nuestras situaciones críticas.” Véase López Portillo, José, *Primer informe de gobierno*, México, 1º de septiembre de 1977.

<sup>18</sup> A este respecto algunos especialistas señalaban que México había seguido primero una estrategia de crecimiento sin desarrollo y para fines de 1976 incluso sin crecimiento, lo cual hacía inminente la necesidad de redefinir la estrategia gubernamental. Véase “Conclusiones del Segundo Congreso Nacional de Economistas”, en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 5, México, 1977, pp. 590-594.

caba reforzar la posición de “orientación keynesiana” dentro del propio Estado.<sup>19</sup> Por el otro, el grupo que representaba a la Secretaría de Hacienda y al Banco de México quienes defendían los criterios de la “ortodoxia monetarista”.

Sin embargo, en el contexto de una gran vulnerabilidad política del nuevo gobierno, y frente a la necesidad de fortalecer el poder presidencial, el gabinete del presidente José López Portillo quedó constituido por representantes de estas dos tendencias.<sup>20</sup> Es importante destacarlo ya que esto confirió un carácter particular al proceso de formulación y ejecución de la política petrolera y, como se verá posteriormente, fue el origen del primer enfrentamiento y ruptura en el gabinete económico.

### **3. El optimismo de la prensa y de los grupos privados norteamericanos frente al desarrollo petrolero de México**

Como ha quedado señalado, los cambios ocurridos en el mercado petrolero internacional contribuyeron a que México diseñara una estrategia petrolera orientada hacia la exportación. Mientras que el gobierno mexicano admitía públicamente la existencia de la riqueza petrolera, y los distintos sectores organizados del país apoyaban el proyecto de expansión de Pemex, la prensa estadounidense otorgaba una mayor cobertura al tema de las reservas y al efecto que tendrían en el escenario energético internacional.

A principios de 1977 el diario *The New York Times*, estimaba “conservadoramente” que México tenía reservas potenciales del or-

<sup>19</sup> A este respecto destacan algunas de las conclusiones del Segundo Congreso Nacional de Economistas que señalaron la necesidad de aceptar la “Alianza para la Producción” siempre y cuando los beneficios de la misma no fueran aprovechados por un solo grupo sobre el sacrificio de los demás. Para ello proponían: 1) Estimular la actividad económica a través de una política expansiva del gasto público y la inversión productiva; 2) adoptar la planeación y la programación como norma para la inversión pública y guía para la privada sobre bases de eficiencia y productividad; 3) recuperar el excedente económico mediante una reforma fiscal que gravara fundamentalmente el capital y a través de una política de precios realista de los productos de fabricación estatal. Véase “Conclusiones del Segundo Congreso Nacional de Economistas”, en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 5, México, 1977, pp. 590-594.

<sup>20</sup> “Desde la sucesión de Lázaro Cárdenas no había habido un relevo presidencial más difícil, con enfrentamientos entre el grupo gobernante y la burguesía, y con un grupo gobernante dividido. A estos elementos hay que añadir que las relaciones económicas y políticas con Estados Unidos estaban muy deterioradas y que el nuevo gobierno tenía que enfrentar la pérdida de confianza de las fuentes financieras internacionales.” Véase Labastida, Julio, “La crisis y la tregua” (México 1976-1979). I. “Crisis de confianza y sucesión presidencial”, en *Nexos*, núm. 21, México, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C., septiembre de 1978.

den de 60 000 MMB.<sup>21</sup> Numerosas fueron las ocasiones en que distintas publicaciones dieron a conocer aumentos en las cifras y consignaron las declaraciones de Jorge Díaz Serrano, coadyuvando con ello a conformar una opinión ante el público norteamericano sobre lo que sucedía al sur de sus fronteras.<sup>22</sup>

El marcado optimismo con el que se refería el director de Pemex a las reservas mexicanas, junto a la confirmación de que México contaba con 11 000 MMB de reservas probadas fueron factores decisivos para que el país accediera en forma rápida a las fuentes de financiamiento internacional. Dicha cuestión era de vital importancia para impulsar el proyecto petrolero propuesto por Jorge Díaz Serrano. La confirmación de los depósitos petroleros y los subsecuentes aumentos de las cifras de reservas probadas, que para septiembre ascendían ya a 16 800 MMB en tanto que los posibles se situaban entre 60 000 y 100 000 MMB (vislumbrándose incluso la posibilidad de incrementos mayores), llevaron a los banqueros a asegurar que “. . . el gobierno se encontraba en una posición suficientemente sólida para ir por un gran paquete [de préstamos]”.<sup>23</sup>

Si bien algunos créditos importantes empezaron a ser girados a finales de 1976,<sup>24</sup> no fueron comparables con las enormes sumas de dinero que, bajo condiciones crediticias preferenciales, la banca multilateral y privada puso a disposición de México durante 1977. Así, el Banco Interamericano de Desarrollo ofreció al gobierno mexicano un crédito por 500 millones de dólares que sería entregado “en cuanto éste así lo decidiera”, declaraba su presidente, Antonio Ortiz Mena, en febrero de 1977.<sup>25</sup> En septiembre de 1977, el Eximbank presentó

<sup>21</sup> Véase Riding, Alan, “Mexico’s Oil Reserves Put at 60 Billion Barrels Now”, en *The New York Times*, 18 de febrero de 1977.

<sup>22</sup> Véase Franco, Álvaro, en “This Part of Mexico Looks Promising”, *Oil and Gas Journal*, febrero de 1977, pp. 73-80. La revista *Petróleo Internacional* en su número de junio publicó declaraciones de Jorge Díaz Serrano en el sentido de que las reservas potenciales podían sobrepasar los 60 000 MMB, véase vol. 35, núm. 6, junio de 1977, pp. 35-36.

<sup>23</sup> Riding Alan, “Mexico Seeks \$1 o 2 Billion Loan of Eurodollars Target Ever”, en *The New York Times*, 9 de septiembre de 1977.

<sup>24</sup> En 1976 el Departamento del Tesoro y el Sistema de la Reserva Federal (FED) otorgaron a México un crédito de 600 millones de dólares en tanto el FMI concedía otro por un monto de 1.2 mil millones de dólares. Poco después México arregló un crédito con 18 instituciones de la Banca Internacional por 800 millones de dólares en el que participaron por primera vez un grupo de bancos menores como símbolo de la confianza en el país. Véase “Banks State Formation of Syndicate to Lend Mexico \$800 Millions”, en *The Wall Street Journal*, 6 de octubre de 1976; “Mexico Seeks to Borrow \$800 Millions”, en *The Journal of Commerce*, 7 de octubre de 1976; Riding, Alan, “Peso Rallies on New I.M.F. Credit”, en *The New York Times*, 29 de octubre de 1976.

<sup>25</sup> Informó también que contaba con 900 millones de dólares para 21 programas

al Congreso norteamericano el proyecto para otorgar un crédito por 590 millones de dólares que serían destinados a la compra de maquinaria y equipo petrolero que se utilizaría en la construcción del gasoducto que correría hasta la frontera norte con Estados Unidos. Sin embargo, el préstamo fue vetado en el Congreso y sólo hasta diciembre de ese año se otorgaría la anuencia para girarlo aunque bajo ciertas condiciones.<sup>26</sup>

Cabe recordar que el FMI había aceptado el ofrecimiento del crédito a pesar de que había asignado un tope al crecimiento de la deuda mexicana en 3 mil millones de dólares anuales. Esto lo hacía en el entendido de que el préstamo no ingresaría al país como deuda sino que sería contabilizado bajo el rubro de ingresos por exportación, para no sobrepasar de esta manera el tope establecido.

En este contexto, y una vez que el IMP y la firma norteamericana hubieran certificado la existencia de las reservas mexicanas para finales de ese año, los banqueros estuvieron dispuestos a ofrecer al país todo el financiamiento que requería.<sup>27</sup> La primera muestra de esta disposición fue el otorgamiento de un crédito en el mercado de eurodólares por 2 mil millones de dólares,<sup>28</sup> la mitad del cual estaría destinado a Pemex y a la CFE.

Por lo que toca a las compañías petroleras norteamericanas, ellas constituyeron los clientes más importantes de Pemex desde que la compañía estatal empezó a producir para la exportación. Como se sabe, el mercado norteamericano ha sido el principal destinatario de las exportaciones mexicanas. A medida que se acrecentaba la producción disponible, el número de compañías petroleras compradoras se multiplicaba. En octubre de 1974, el total de crudo exportado a Estados Unidos fue adquirido por tres empresas: Charter Oil, Down Chemical y la comercializadora Joc Oil.<sup>29</sup> Un año más tarde se adhirieron a la

---

de desarrollo. Declaraciones de Antonio Ortiz Mena, en *Excelsior*, México, 1° de febrero de 1977, y *El Universal*, México, 18 de febrero de 1977.

<sup>26</sup> El 15 de ese mes el Eximbank aprobó el crédito bajo la condición de que el precio de venta del gas que México pensaba exportar fuera aceptado por las autoridades correspondientes del gobierno federal. Como se sabe, el precio no fue aceptado llevando el proyecto de exportaciones masivas del gas a un rotundo fracaso. Véase capítulo 6.

<sup>27</sup> *Platts Oil Gram News*, 22 de febrero de 1977, p. 3.

<sup>28</sup> Riding, Alan, "Mexico Seeks \$1.2. . .", *op. cit.*, Sobre la situación financiera de Pemex véase Guzmán, Óscar, "Las finanzas de Pemex", México, El Colegio de México (mimeo.), 1986.

<sup>29</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 14 de octubre de 1974.

lista Sun y Mobil Oil,<sup>30</sup> que junto con Exxon, Shell, Phillips Petroleum y Mobil Oil compraron entre 60 y 70 000 BD.<sup>31</sup>

El petróleo mexicano era atractivo para estas compañías debido a que la cercanía geográfica posibilitaba el ahorro en costos de transporte, pero sobre todo porque les permitía desplazar compras de la OPEP. En 1978, casi el 90% de las exportaciones mexicanas se dirigieron a Estados Unidos.<sup>32</sup> Si bien el principal interés de las compañías se centraba en la adquisición de crudo mexicano, éstas también intentaron participar en las actividades exploratorias y productivas de la industria. Entre quienes perseguían este objetivo estuvieron Exxon y Texaco que ofrecían a cambio asistencia tecnológica a Pemex.<sup>33</sup>

Sin embargo en virtud de que la legislación petrolera en materia de inversión no permite la participación de consorcios extranjeros, las compañías norteamericanas tuvieron que circunscribir su participación a la petroquímica secundaria; sin embargo intentaron ampliar su radio de acción ofreciendo valores en el mercado accionario.<sup>34</sup>

Otro grupo privado norteamericano interesado en el desarrollo de la industria mexicana, fue el de los productores de maquinaria y equipo petrolero. Desde fines de 1976, la embajada de Estados Unidos en México, informaba a las compañías productoras acerca de las oportunidades que ofrecía el mercado mexicano debido a las compras que realizaría Pemex en el exterior, para cumplir su programa de inversiones 1977-1982 (3 mil millones de dólares).<sup>35</sup> El Departamento de Comercio de aquel país también desempeñó un papel importante en ese momento al procurar que los productores de maquinaria y equipo petrolero mantuvieran una presencia mayoritaria en el mercado mexicano. Así las ventas de equipo petrolero norteamericano crecieron significativamente, al pasar de 101 337 miles de dólares en 1976 a 232 931 miles de dólares en 1979.<sup>36</sup> Además, empresas de servicios como la Seisograph Service Corporation, Division de Raytheon Inc., Halliburton

<sup>30</sup> Dichas compañías obtuvieron 10 000 BD bajo condiciones ventajosas, debido a que el precio de venta de Pemex de 11.30 d/b fue reducido a 11.15 d/b durante el primer semestre de 1975.

<sup>31</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 17 de febrero de 1976.

<sup>32</sup> Véase SPP, Pemex, *La industria petrolera en México*, México, SPP, 1980, página 286.

<sup>33</sup> *Excelsior*, 11 de octubre de 1978 y *UnomásUno*, 13 de noviembre de 1978.

<sup>34</sup> *Platt's Oil Gram News*, 14 de noviembre de 1978.

<sup>35</sup> Véase *Platt's Oil Gram News*, 14 de noviembre de 1978, p. 3.

<sup>36</sup> Véase U.S. Department of Commerce Bureau of Industrial Economics, *U.S. Oil Field Machinery Exports, 1976-1979*, en Ruiz, Rogelio, "Las políticas para el desarrollo de la capacidad nacional en tecnologías petroleras 1975-1983", México, El Colegio de México (mimeo.), octubre de 1985.

Company y Schlumberg Ltd. también participaron con Pemex en la realización de investigaciones geológicas y trabajos de perforación.<sup>37</sup>

No obstante, la euforia desencadenada por la nueva política petrolera mexicana en los círculos financieros e industriales de Estados Unidos no fue compartida, al menos durante 1977, por el gobierno norteamericano. Como se verá posteriormente el fracaso de las negociaciones para la compra de gas mexicano puso en evidencia las divergencias existentes entre los grupos industriales y el Ejecutivo norteamericano, respecto a la importancia del petróleo mexicano. En México, el proyecto de gasoducto, como parte importante de la política petrolera que se estaba siguiendo, provocaría también una fractura importante dentro de la administración de José López Portillo.

#### 4. Un primer enfrentamiento: el gasoducto a Estados Unidos

Las primeras discrepancias respecto de la política petrolera surgieron en 1977 como consecuencia del anuncio hecho por Pemex de construir un gasoducto de gran dimensión (48 pulgadas) desde los campos del sureste (Cactus) hasta la frontera norte (Reynosa). El objetivo del mismo sería la exportación de 2 000 MMPCD de gas a Estados Unidos.

La propuesta de Jorge Díaz Serrano representaba un cambio radical en la estrategia de aprovechamiento del gas anunciada en el programa sexenal de Pemex y sería indicativa de hasta qué punto, el destino del gas quedaría condicionado al objetivo de exportaciones masivas de petróleo.

Según datos proporcionados por la dirección de Pemex, algunos de los pozos del área de Reforma contenían una alta relación gas/aceite. Esta situación llevó a los funcionarios de Pemex a plantear que, una vez satisfecho el consumo interno, quedarían importantes excedentes de gas natural.<sup>38</sup> Por ello, era necesario establecer una nueva

<sup>37</sup> Véase Riding, Alan, "Mexico Oil Reserve Soars Put at 60 Billion Barrels", en *The New York Times*, 18 de febrero de 1977.

<sup>38</sup> "La producción inicial de gas natural que se tenía en el área de Reforma, era de 1 200 pies cúbicos de gas natural por barril de petróleo producido. Al seguir explorando nuevos campos en esta área, se fueron encontrando como se esperaba, yacimientos de gran dimensión. Afortunadamente, éstos tuvieron una producción de gas natural superior a la que se tenía en los primeros campos. Lo anterior, incrementaría los volúmenes de gas que se producían en esta área, en forma considerable y por arriba de las necesidades previsibles de nuestro país [ . . . ]. Siete de los nuevos yacimientos producirán gas a razón de 3 600 pies cúbicos de gas por cada barril de petróleo." Véase Díaz Serrano, Jorge, *Comparecencia del Sr. Ing. Jorge Díaz Serrano, Director General de Petróleos Mexicanos, ante el H. Congreso de la Unión, México, IMP, octubre de 1977, página 11.*

estrategia para que la presencia del gas asociado no constituyera un obstáculo para la producción petrolera.<sup>39</sup>

Al respecto Pemex señaló dos opciones: quemarlo en los campos o exportarlo. La primera era inadmisibles se decía, porque el valor energético y económico de ese recurso sería desaprovechado. La segunda aparecía por consiguiente como la más adecuada ya que permitiría aprovechar el recurso, mantener las metas de producción, financiar la obra misma y generar ingresos adicionales en un plazo relativamente breve. Este último argumento sería definitivo para conseguir el apoyo del Ejecutivo ya que, debido a la escasez de recursos financieros internos y a las limitantes de endeudamiento externo impuestas por el FMI, la perspectiva de aumentar los ingresos públicos resultaba extraordinariamente atractiva para aliviar la difícil situación de la balanza de pagos.<sup>40</sup>

Si bien es cierto que Pemex consideró en aquel entonces la posibilidad de consumir los excedentes internamente, esta posibilidad no se discutió con profundidad y se le descartó bajo el argumento de que ello requería un importante cambio en los patrones de consumo que hiciera posible la sustitución acelerada de gas licuado y combustibles por gas natural, situación que podría frenar el ritmo de extracción de crudo. Además, los recursos financieros que se esperaban de las exportaciones desalentaba la puesta en marcha de una política de sustitución, ya que los precios internos a los que se vendía el gas natural no permitirían cubrir las elevadas inversiones requeridas para su aprovechamiento. Sin que fuera objeto de mayor consulta interna, la construcción del gasoducto se inició después de la firma de una carta de intención entre Pemex y seis compañías gaseras norteamericanas. El precio convenido en la carta fue de 2.60 dólares por millar de pies cúbicos de gas.<sup>41</sup> Sin embargo, dicho precio tenía que ser aprobado por el gobierno norteamericano.

La relación de Jorge Díaz Serrano con ciertos funcionarios del gobierno estadounidense, la importancia que la prensa de ese país daba

<sup>39</sup> Para un análisis de las distintas opciones que tenía Pemex para el gas, véase Baptista, César, "¿Por qué el gasoducto a Texas y no al Golfo", en *Siempre?*, núm. 1259, México, 10 de agosto de 1977, pp. 22-23.

<sup>40</sup> De acuerdo al precio al que México quería vender el gas natural, el gasoducto era amortizable con los ingresos de 200 días de exportación. Véase Díaz Serrano, Jorge, *op. cit.*, p. 13. Otro escenario más conservador señalaba que el gasoducto podría pagarse en un plazo no mayor de dos años. Véase Sepafin, "Petróleo y gas natural", en *Boletín*, núm. 27, México, Sepafin, p. 45.

<sup>41</sup> Las compañías interesadas eran la Texas Eastern Transmission Corp. y Tenco Inc., Florida Gas Transmission, Transcontinental Gas Pipe Line Corp. y El Paso Natural Gas Co. Véase "Mexico Eyes Gas Starved U.S. as Outlet for Surplus", en *Oil and Gas Journal*, 22 de junio de 1977, pp. 63-65.

a los recursos mexicanos y el previsible interés de Estados Unidos por diversificar sus fuentes de abastecimiento fuera de la OPEP, condujeron a los funcionarios de Pemex y de otros sectores oficiales a pensar que el gobierno de Estados Unidos estaría dispuesto a avalar un convenio de exportación de gas y a aceptar las condiciones de venta ofrecidas por México a las compañías gaseras, haciendo con ello rentable el gasoducto.<sup>42</sup>

Los argumentos al respecto también señalaban que las reservas de gas natural en Estados Unidos estaban disminuyendo y que el gas mexicano tenía un bajo costo en comparación con el proveniente de Alaska y otras fuentes que requerían para su transporte de procesos costosos como la licuefacción.<sup>43</sup> Sin embargo, en aquel momento, no se mencionó la competitividad que tenía el gas canadiense en el mercado norteamericano ni la existencia de otros proyectos prioritarios, en relación con el gas, que eran avalados por el Departamento de Energía de aquel país.

Como es sabido la carta de intención se venció a fines de 1977 sin que se hubiera logrado ningún acuerdo al respecto. Este primer fracaso en las negociaciones pondría en evidencia tres situaciones importantes: 1) las escasas bases que tenía Pemex con relación a la veracidad de los supuestos básicos que justificaban el proyecto; 2) la ausencia de una política energética global, así como la existencia de distintas posiciones respecto al vínculo petróleo y desarrollo, y por último 3) la fuerte impugnación por parte de ciertos sectores a las condiciones y objetivos gubernamentales de construir el gasoducto de exportación.

Pese al escenario optimista planteado por Jorge Díaz Serrano respecto a la exportación del gas, ésta no fue posible en virtud de que existían serios conflictos de interés entre las compañías privadas y el gobierno norteamericano. En este sentido, el director de Pemex subestimó las restricciones legales que tenían en aquel país las importaciones de gas así como las repercusiones que tendría el conflicto que se había desatado en el Congreso en torno al Plan de Energía de James Carter.<sup>44</sup> En México, la construcción del gasoducto y el fracaso de la

<sup>42</sup> “Hay antecedentes en el actual sistema de precios norteamericanos del gas, que permiten suponer que el gas natural mexicano recibirá alguno de los tratos de excepción, similar al que reciben el gas canadiense o argelino, a pesar de las políticas del actual gobierno estadounidense, por lo que es posible lograr que el precio del gas mexicano fluctúe entre 2.00 y 2.80 dólares por millar de pies.” Véase Sepafin, “Actualidades y perspectivas internacionales del gas natural”, en *Boletín*, núm. 28, México, Sepafin, p. 34.

<sup>43</sup> Según afirmó Díaz Serrano un estudio previo concluyó que la demanda extranjera era de tal magnitud que la venta de cualquier volumen de gas estaba asegurada hasta el año 2000. Al respecto véase Pemex, *México-Estados Unidos* (documento interno), México, publicado en *Proceso*, núm. 66, 6 de febrero de 1977.

<sup>44</sup> La posición del gobierno norteamericano y su percepción sobre los recursos de

primera ronda de negociaciones provocaron una división entre los actores involucrados. En efecto, la propuesta de Pemex respecto al gasoducto hizo evidente la escasa vinculación que el programa petrolero tenía con un proyecto más amplio de industrialización y desarrollo económico-social. En este sentido, y debido a que Jorge Díaz Serrano consideraba como objetivo prioritario la obtención de ingresos para desarrollar aceleradamente la producción petrolera, no se dio cabida a otras opciones que se plantearon como alternativas al proyecto del gasoducto.

Por ejemplo, existe evidencia de que el entonces secretario de Programación y Presupuesto (SPP), Carlos Tello, objetó que la construcción del gasoducto se hiciera siguiendo la línea del Golfo de México hasta Reynosa. En su lugar propuso un trazo alternativo que se desviara hacia el altiplano y abasteciera así la zona de mayor concentración industrial del país.<sup>45</sup> Según esta propuesta sólo en el caso de que efectivamente se tuviera mayor certeza de los volúmenes de gas asociado en los campos del sureste, se construiría un segundo ramal (Tierra Blanca-Reynosa), cuyo destino sería la exportación a Estados Unidos.

Sin embargo, la propuesta del secretario no fue suficientemente apoyada por el resto del gabinete. En ello influyeron varios factores. En primer lugar, la idea generalizada entre el conjunto de los representantes gubernamentales de que la generación de divisas era, dada la coyuntura, una cuestión prioritaria en la medida en que aliviaría la presión sobre la balanza de pagos;<sup>46</sup> en segundo lugar, la aceptación del FMI de permitir un mayor endeudamiento externo siempre y cuando el destino del gas fuera la exportación a Estados Unidos lo cual hacía sumamente atractiva su construcción; y en tercer lugar, porque los enfrentamientos entre el secretario de la SPP y el de Hacienda, que culminaría con la renuncia simultánea de ambos, debilitarían la posición que al respecto tendría el primero.

En efecto, a escasos meses de iniciado el sexenio, se evidenciaron las discrepancias existentes dentro del gabinete respecto de la política económica y del papel que el petróleo desempeñaría dentro de la mis-

---

gas y de petróleo durante este periodo se analizan con amplitud en el capítulo 6 de este estudio.

<sup>45</sup> La propuesta de Carlos Tello, secretario de SPP, consistía en la construcción de un gasoducto de 48 pulgadas que partiría de Cactus, Chiapas hasta Tierra Blanca, Veracruz. De ahí continuaría otro ramal con un diámetro menor (30 o 36 pulgadas) al Distrito Federal, Salamanca y Monterrey.

<sup>46</sup> A este respecto cabe señalar que tanto el secretario de Hacienda como el de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (Sepafin) no objetaban la construcción del gasoducto ni la posibilidad de exportación a Estados Unidos, siempre y cuando el gobierno norteamericano aceptara el precio propuesto por México a las compañías gaseras. Véase, *Información Sistemática*, año 11, núm. 22, noviembre de 1977.

ma. Mientras que el secretario de la SPP se había pronunciado por una política expansiva del gasto que facilitara la superación de los graves problemas económicos y de las amplias desigualdades sociales, el secretario de Hacienda, importante interlocutor en las negociaciones con el FMI, se oponía a la estrategia subyacente en la política expansiva del gasto.

Aunque el desacuerdo condujo a la renuncia de ambos secretarios, el 6 de noviembre de 1977, el enfrentamiento sería el primer indicio de las divergencias existentes dentro del gobierno y de la dificultad para establecer una estrategia de desarrollo coherente, que vinculara el desarrollo petrolero a un proyecto de crecimiento económico con énfasis en la solución de problemas sociales.<sup>47</sup>

Por último, la oposición al proyecto del gasoducto alcanzó dimensiones importantes que, en el contexto de las dificultades encontradas en el proceso de negociación con Estados Unidos, obligaría al gobierno a una redefinición de sus planes para exportar gas. En efecto, los grupos asociados a la tradicional política de conservación de recursos, ciertos representantes de la oposición al partido oficial, así como diversos periodistas y representantes de los sectores universitarios impugnaron la construcción del gasoducto. Aunque la composición de dicha oposición era heterogénea, en las distintas propuestas subyacían algunas líneas de argumentación común. Una de ellas era la necesidad de establecer una estrategia "nacionalista" para la explotación de los recursos energéticos del país.<sup>48</sup>

En este sentido los temas impugnados giraron en torno a tres cuestiones esenciales. El primero involucraba una crítica amplia de la producción petrolera expansiva seguida por la dirección de Pemex y, por ende, de los volúmenes de gas producidos por efecto de tal expansión. El segundo tenía que ver con la percepción de algunos analistas de que el gasoducto le creaba al país una zona de alto riesgo estratégico y, el tercero, sostenía que las exportaciones masivas de gas acentuarían la dependencia comercial que se tenía con respecto a Estados Unidos, sobre todo por el alto costo financiero (100 millones de dólares a precios

<sup>47</sup> Véase las declaraciones de Carlos Tello en Kraft, Joseph, "A Reporter at Large: The Mexican Oil Puzzle", en *The New Yorker*, Nueva York, 15 de octubre de 1979.

<sup>48</sup> La oposición sistemática a la política petrolera del gobierno se realizó fundamentalmente a iniciativa del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y en especial de su presidente Heberto Castillo, quien además formaba parte del Frente Nacional de Defensa de los Recursos Naturales. Para una exposición amplia de las ideas de Heberto Castillo y de los periodistas que compartían una visión crítica de la estrategia petrolera, véase Castillo, Heberto, *Pemex sí, Peusa no*, México, Proceso, 1981; *Petróleo y soberanía*, México, Proceso, 1981; Buendía, Manuel, *Los petroleros*, México, Océano/Fundación Manuel Buendía, 1985.

de 1977), y por las condiciones bajo las que se concertara el financiamiento (créditos atados).

Ante el virtual fracaso de las negociaciones con Estados Unidos y la creciente oposición interna al gasoducto, para entonces ya en construcción, el director de Pemex se vio obligado a comparecer ante la Cámara de Diputados y ofrecer respuestas a las continuas objeciones planteadas. En la parte inicial de su discurso, Jorge Díaz Serrano presentó una defensa exhaustiva de las cifras de reservas probadas que para esas fechas ascendían a 14 600 millones de barriles y de los mecanismos utilizados para su estimación, agregando que los nuevos métodos eran ampliamente reconocidos a nivel internacional y que las cifras emitidas contaban con la certificación de compañías extranjeras reconocidas en el campo.<sup>49</sup> En tal ocasión, también señaló la necesidad de proseguir con las metas de producción de petróleo lo cual involucraba definir una nueva estrategia para el gas, en vista de las dificultades encontradas en el proceso de negociación con Estados Unidos.<sup>50</sup>

El proyecto del gasoducto, ahora rebautizado por el propio director como "Troncal del Sistema Nacional de Gas Natural", tendría por objetivo el abastecimiento de gas natural a las ciudades industriales del país. Para tal efecto, el trazado inicial se modificaría. Sin embargo, la relativamente nueva orientación dada al gasoducto, sólo significaba que en su etapa inicial (mientras no se definiera la cuestión de precios con Estados Unidos) se construiría de Cactus, Chiapas, hasta San Fernando, Tamaulipas, sin las compresoras y el ramal correspondiente a San Fernando-Reynosa. Ello decía Jorge Díaz Serrano "... adelantaría el proyecto y permitiría que nuestro programa de crudo no se retrase".<sup>51</sup>

Durante su comparecencia el director también señaló que el desarrollo del amplio programa petroquímico no se vería afectado por el proyecto del gasoducto ya que, de la totalidad del gas extraído de los campos, se separaría para su exportación el gas metano (60%) y el resto de los compuestos (40%) constituidos por etano, propano, butano

<sup>49</sup> Además, el director dio las cifras de reservas probables y potenciales siendo de 29 200 y 120 000 millones de barriles respectivamente. Véase Díaz Serrano, Jorge, *Comparecencia*. . . , *op. cit.*, pp. 3-9.

<sup>50</sup> El petróleo "... constituye no sólo el instrumento para resolver los problemas económicos que tenemos en la actualidad. Es además, el gran eje económico que ha faltado desde el principio de nuestra historia y cuya ausencia ha inhibido la total consolidación de la nación. Esta riqueza hace posible ver hacia el futuro la creación de un nuevo país, no sólo permanentemente próspero, sino incluso rico, en donde el derecho al trabajo sea una realidad y cuyas remuneraciones permitan en general un mejor estilo y calidad de vida." *Ibid.*, p. 10.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 19.

y naftas se utilizarían primordialmente como insumos en la industria petroquímica.

Por último, y ésta es quizá la parte más importante de su intervención, el director de Pemex fijó su posición con relación al desarrollo que debía seguir la industria petrolera en su conjunto, tomando en cuenta la situación prevaleciente y los cambios previstos en el desarrollo del mercado petrolero internacional.

A este respecto, el director afirmó:

El costo político de la exportación, no sólo de gas sino de toda clase de hidrocarburos debe contemplarse en el contexto internacional [. . .]. En un mundo que ansiosamente, febrilmente busca sustitutos para los energéticos entre la era del petróleo y la era de los energéticos que lo van a sustituir [. . .]. El mundo cuenta con aproximadamente veinte años seguros para seguir viviendo la era del petróleo, y México tiene ese periodo para generar riquezas utilizando la gran demanda de los precios altos que actualmente se pagan y que seguramente subirán durante estos años que faltan para el año 2000 [. . .]. El costo político para el país será muy alto si no construimos rápidamente la poderosa plataforma de producción que nos coloque en un lugar permanente en el concierto mundial [. . .]. Necesitamos actuar sin temores, puesto que entonces tendremos una capacidad de negociación que no tenemos ahora [. . .]. México políticamente en el interior y en el exterior, será más fuerte en la medida que aumente el poder de su industria petrolera, pero no debemos olvidar nunca que ésta es una carrera contra el tiempo.<sup>52</sup>

Esto constituyó, en los hechos, el argumento central de la política petrolera propuesta por Díaz Serrano, es decir la justificación de la ampliación constante de las metas de producción como instrumento generador de divisas, política que suponía que los precios internacionales del crudo mantendrían su tendencia al alza y que la demanda mundial de petróleo seguiría creciendo.

La comparecencia dio respuestas “políticas” que lograron neutralizar los embates de los grupos que objetaban la exportación a Estados Unidos. Sin embargo, abrió un espacio de maniobra a aquellos actores estatales que impugnaban el plan petrolero de Jorge Díaz Serrano, debido a que no era consistente con un proyecto de fortalecimiento del conjunto de la planta industrial y de una efectiva redistribución de los ingresos en otros sectores de la economía. Si bien es cierto que Sepafin apoyó en principio la construcción del gasoducto, el fracaso de las negociaciones y la reducción del margen de maniobra del director de Pemex fue capitalizado por esta dependencia con el fin de impulsar un

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

proyecto de desarrollo industrial y tener una mayor influencia en el diseño de la política petrolera.

En efecto, con la definición del papel del gasoducto en el abastecimiento interno, Sepafin contó con un instrumento para promover el desarrollo del sector industrial. Se establecieron precios diferenciales para el gas según las características de cada empresa y las zonas de ubicación de las industrias.<sup>53</sup> Ello fue el primer indicio de cómo dicha Secretaría intentó establecer el vínculo entre desarrollo industrial y petrolero, situación en la que además contó con un espacio favorable para negociar su proyecto de industrialización. Ello se debió a que las discrepancias habidas entre SPP y Hacienda dejarían, de momento, un relativo vacío de poder que colocó a Sepafin a la vanguardia del resto de las secretarías. Así, a pesar de que la SPP tenía entre sus funciones la de elaborar un plan que diera coherencia a las distintas actividades sectoriales, e indujera al sector privado y social a alcanzar las metas de desarrollo planteadas, se empezaron a elaborar los distintos planes sectoriales en ausencia de un marco rector. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial<sup>54</sup> (PNDI) sería el primer plan que intentaría definir, en forma precisa, una opción para aplicar los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo. La búsqueda de esta definición provocaría, posteriormente, el segundo conflicto considerable dentro del grupo gobernante: la fijación de límites a la plataforma de producción y exportación de Pemex en relación con la utilización de los excedentes de divisas petroleras.

<sup>53</sup> A este respecto el beneplácito de los empresarios de Monterrey se hizo patente en diversas publicaciones del sector empresarial que destacaron los progresos en el restablecimiento de la tradicional relación Estado-sector privado. Véanse declaraciones de Luis Guzmán de Alba, presidente de la Concamin, en *El Día*, México, 6 de enero de 1978; "Recapitulación petrolera", en *Expansión*, vol. x, núm. 237, México, 29 de marzo de 1978.

<sup>54</sup> Véase Sepafin, *Plan nacional de desarrollo industrial 1979-1982*, México, Sepafin, 1979.

## 5. EL AUGE PETROLERO (1978-1981)

De 1978 a 1981, en tan sólo cuatro años, la industria petrolera mexicana conoció una fase de expansión sin precedentes desde su nacionalización. Un elemento clave de esta expansión fue el incremento en los volúmenes de exportaciones y de reservas que harían de México una verdadera potencia petrolera, en una coyuntura que además le era favorable. Como se verá en el capítulo siguiente, esto generó amplias expectativas, no sólo en México, sino también en los Estados Unidos, lo que contribuyó a su vez a fortalecer la política expansiva seguida por Pemex.

Este capítulo pretende analizar el periodo del “auge” petrolero a partir de su trasfondo político, es decir, de los equilibrios dentro del gobierno que lo hicieron posible. Al respecto, existen dos variables de peso que lo explican. La primera, que se desprende del capítulo anterior, fue el consenso inicial que existía en la administración de José López Portillo sobre la necesidad de exportar hidrocarburos para sortear la crisis financiera por la que atravesaba el país con el fin de inaugurar, en el mediano plazo, políticas de crecimiento. La segunda, que se desarrolla en este capítulo, son las consecuencias de la ruptura de este consenso así como del monopolio que tuvo el director de Pemex en el ejercicio y la elaboración de la política petrolera hasta 1980. A partir de entonces, la presencia de otros actores, aprovechando los excesos y errores en los que había incurrido el director, intentó contener la fuerza adquirida por Pemex. La lucha que se entablaría sería sobre la mejor manera de utilizar el “excedente petrolero”. Para ello, se diseñarían planes y programas en las distintas dependencias oficiales, cuyo objetivo era imprimir una racionalidad económica a la expansión sin límites seguida por el director de la compañía. Detrás de estos planes, estaba la intención a su vez, de contener la fuerza política que había adquirido Jorge Díaz Serrano en un momento en que el juego político de la “sucesión presidencial” se aproximaba.

### 1. Los primeros resultados

Al inicio de su periodo presidencial, José López Portillo anunció un

plan para manejar la crítica situación heredada del régimen de Luis Echeverría.<sup>1</sup> A grandes rasgos el plan consistía en una estrategia a tres tiempos: dos años de “manejo” de la crisis (1977-1978), dos años de “consolidación” de la economía (1979-1980) y otros dos años de “despegue” (1981-1982).

A juzgar por lo acontecido en 1977, el proyecto gubernamental se concertaba según las previsiones. En primer lugar cabe señalar los resultados alcanzados por el Programa Alianza para la Producción, mismos que se hacían patentes en las distintas declaraciones de los representantes empresariales que ahora brindaban su “confianza” al gobierno.<sup>2</sup>

En segundo lugar, la producción de crudo y condensado aumentado en un 22% de diciembre de 1976 a diciembre de 1977. Esto permitió abastecer el consumo interno y duplicar las exportaciones respecto a 1976. Asimismo las reservas habían crecido considerablemente durante 1977 y 1978. Mientras que al 31 de diciembre de 1977 las cifras de reservas probadas, probables y potenciales (incluyendo este último los 2 renglones anteriores) llegaban a 16 000 MMB, 31 000 MMB y 120 000 MMB, al 31 de diciembre de 1978, éstas se habían incrementado a 40 194 MMB, 44 162 MMB y 200 000 MMB, respectivamente.<sup>3</sup> Dichos incrementos mostraban la importancia que Jorge Díaz Serrano daría a la política de información de reservas con el objetivo de justificar el programa de expansión de la empresa. A pesar de que ya desde entonces existían dudas acerca de la posibilidad de recuperar los 14 456 MMB de reserva probada que correspondía al área de Chicontepec, era más importante para presentarse en el exterior como el país con mayores reservas probadas fuera del ámbito de la OPEP (véanse cuadros 5 y 6).

Internamente y pese a las dificultades existentes dentro del aparato gubernamental, Jorge Díaz Serrano contaba con el apoyo irrestricto del Ejecutivo y del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Re-

<sup>1</sup> Véase López Portillo, José, “Mensaje a la nación”, en *El Día*, México, 2 de diciembre de 1976.

<sup>2</sup> La estrategia de “reconciliación [. . .] ha sido evidente desde principio del régimen, y si bien la Alianza para la Producción debe entenderse más como un concepto que como un programa concreto [. . .] no cabe duda que sus resultados son halagadores [. . .]. El presidente ve cumplido uno de sus objetivos iniciales: la reconciliación con la empresa privada. Los industriales por su parte apoyan casi en su totalidad los enfoques del actual gobierno, tienen ahora disponibilidad amplia de crédito, se preparan nuevos incentivos a su actividad —con los precios del gas— y se les considera en casi toda intervención oficial. Véase “Alianza en Monterrey”, en *Expansión*, vol. x, núm. 239, México, 26 de abril de 1978.

<sup>3</sup> Véase Díaz Serrano, Jorge, *Informe del director general de Petróleos Mexicanos*, México, Pemex, 1978, p. 5.

pública Mexicana (STPRM) para consolidar la expansión de Pemex.<sup>4</sup> Sin duda un factor decisivo para conseguir el apoyo de este último fue el convenio firmado el 27 de julio de 1977 entre empresa y sindicato en el que se concesionó a este último, sin mediar licitación alguna y por 6 años, el 40% de la perforación terrestre. A cambio la empresa estaba ahora facultada para contratar los servicios de perforación de compañías privadas, cuestión que no ocurría desde que se rescindieron los contratos-riesgo en 1970, además de poder movilizar libremente a cientos de trabajadores especializados según lo requirieran las necesidades de desarrollo acelerado de la compañía.

En tercer lugar, el gobierno mexicano contaba con el acceso a las fuentes crediticias internacionales y había logrado relajar las condiciones restrictivas impuestas por el FMI respecto a los niveles de endeudamiento externo.<sup>5</sup> Esta situación indicaba que, a pesar del retraso en las negociaciones para la venta de gas a Estados Unidos, México tenía un margen de negociación suficiente que le permitiría elevar su producción de hidrocarburos.

En este contexto, el 18 de marzo de 1978, el director de Pemex informó que debido a los resultados obtenidos en la producción de hidrocarburos, las metas de producción de Pemex establecidas para 1982 serían alcanzadas en 1980. Pemex aseguraba que la alta productividad de los pozos del área de Reforma —cuya producción promedio en 1978 era de 5 800 BD pero que en algunos casos, como el de Cunduacán, ascendía hasta 18 000 BD— y de los depósitos de la Sonda de Campeche que por entonces se comenzaban a explotar —habiéndose encontrado algunos pozos que producían hasta 65 000 BD— permitirían modificar sustancialmente el ritmo de extracción previsto en las metas iniciales.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Alonso, Angelina, Carlos Roberto López, *op. cit.*, pp. 169-183. Por otra parte el apoyo del STPRM a Díaz Serrano durante el conflicto del gasoducto se había hecho patente en las declaraciones de sus líderes. En una ocasión el secretario general del sindicato afirmó: “. . . si no fuera por el petróleo el peso valdría 40 centavos [ . . . ] Esperemos a que el gasoducto esté terminado. Esto tardará por lo menos ocho meses y, mientras reflexionemos para definir bien la situación de tipo nacional. Ésta será una buena ayuda para el presidente de la República.” Véase “Antes que la venta la obra: STPRM”, en *Excelsior*, 9 de enero de 1978, y “Los trabajadores petroleros nos pronunciamos ‘sin regateo’ en favor de Díaz Serrano: Torres Pancardo”, en *UnomásUno*, 19 de marzo de 1978.

<sup>5</sup> Al respecto Fagen y Nau señalaron que los empréstitos para la construcción del gasoducto serían contabilizados como ingresos por exportaciones y no como deuda lo cual técnicamente permitía que no saliera de los límites fijados por el FMI. Véase Fagen, Richard, Henry Nau, “Mexican Gas: The Northern Connection”, documento presentado en The United States, U.S. Foreigns Policy and Latin American and Caribbean Regimes, Washington, D.C., 27-31 de marzo de 1978.

<sup>6</sup> Véase Díaz Serrano, Jorge, *Informe del director* (1978), *op. cit.*, p. 13.

El anuncio suscitó reacciones contrarias entre los representantes gubernamentales debido a que todavía no existía una definición clara del papel que desempeñarían los hidrocarburos en la consecución de los objetivos económicos y sociales planteados al inicio del sexenio, mismos que debían ser definidos por los distintos planes y programas gubernamentales aún en elaboración.<sup>7</sup>

Así a pesar de que durante 1978 se evidenció la reducción de las importaciones de petróleo por parte de algunos países altamente industrializados,<sup>8</sup> y de que no existían criterios para asignar los esperados excedentes petroleros, los planes de Pemex continuaron a un ritmo mayor. La idea de que México tenía “una carrera contra el tiempo para aprovechar sus recursos petroleros, dado que en 10 años más saldrían otras fuentes energéticas que sustituirían a los hidrocarburos”<sup>9</sup> sería la base de argumentación de Jorge Díaz Serrano para justificar niveles crecientes de producción. Como se verá a continuación, el expansionismo de la empresa puso al descubierto la heterogeneidad de posiciones existentes entre los altos funcionarios gubernamentales.

## **2. Definición de la plataforma petrolera y su relación con la utilización de excedentes de divisas petroleras**

Durante 1977 el debate más importante respecto a la política petrolera lo constituyó el proyecto del gasoducto y sus implicaciones político-económicas. Sin embargo, en 1978, la discusión tomaría otro giro y se desplazaría hacia la definición de una plataforma de exportación petrolera y los posibles usos que se podrían dar a las petrodivasas.

La percepción de un mercado petrolero en donde los precios internacionales estarían en constante ascenso, tuvo una resonancia importante en México; los abultados excedentes que se preveía que ingresarían al país por concepto de sus exportaciones de petróleo alertaban aun más a los distintos actores gubernamentales involucrados en las decisiones del sector petrolero, quienes al tiempo que afinaban sus estrategias, se preparaban para “administrar la abundancia”.

El debate respecto a la magnitud de las exportaciones petroleras

<sup>7</sup> A este respecto Jorge Díaz Serrano afirmó: “La consigna presidencial de ‘aprender a administrar la abundancia’ ha puesto en alerta a toda la ciudadanía, en particular a quienes tienen la responsabilidad de establecer el destino de los fondos públicos (. . .) nos damos cuenta que esto alimenta una serie de aspectos espinosos y delicados dentro de la problemática nacional, pero creemos que, a pesar de esos riesgos, es mejor enfrentarse a los problemas que genera la riqueza que los que acompañan siempre a la pobreza.” *Ibid.*, p. 6.

<sup>8</sup> Véase “La menor importación mundial de petróleo no afectará a México”, en *Excelsior*, México, 18 de julio de 1978.

<sup>9</sup> Véase “Subirá México el precio del crudo de exportación”, en *UnomásUno*, México, 5 de septiembre de 1978.

fue sin duda el más importante del sexenio de José López Portillo. En él se entreveía no sólo los aspectos estrictamente relacionados con la producción petrolera sino que además aflorarían las distintas propuestas de desarrollo por las que el país podía transitar. ¿Se convertiría México en un país monoexportador de petróleo?, ¿era factible proseguir con una estrategia de crecimiento industrial hacia adentro?, o ¿sería necesario modificar la concepción y las bases sobre las que se había venido industrializando el país y buscar en mayor medida la competitividad y diversificación en los mercados internacionales? Estas cuestiones estaban sin duda tras las distintas racionalidades que competían en el escenario económico y energético del país y que no obstante sus diferencias, se aglutinaron en dos grandes corrientes: quienes compartían la visión expansionista propuesta por Jorge Díaz Serrano y quienes intentarían contenerla.

En un primer momento, las principales objeciones a la política seguida por Pemex provinieron de la Sepafin, cuyo secretario era a la vez presidente del Consejo de Administración de la empresa. La Sepafin objetaría todo aumento en los niveles de producción que no fuera acompañado de la definición de un marco de referencia que normara las operaciones de Pemex tomando en cuenta la consecución de otras metas de carácter económico y social. En este sentido el secretario de la Sepafin y sus colaboradores afirmarían, en varias ocasiones, que el desarrollo de la industria petrolera no debía constituir un fin en sí mismo, sino que tenía que estar sujeto a la estrategia de industrialización del país.<sup>10</sup>

La Sepafin sugería un crecimiento más lento del sector de hidrocarburos con el fin de liberar recursos económicos para el fomento de la industria nacional. Frente a la tendencia declinante de las exportaciones manufactureras, se temía que las crecientes exportaciones petroleras amenazaran con agudizar los graves desequilibrios existentes en el sector industrial, así como en la balanza comercial del país.

En marzo de 1979, la Sepafin contaba ya con una estrategia de expansión industrial plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, con la cual defendería no sólo su proyecto de industrialización con base en las esperadas petrodívisas, sino además una mayor cuota de injerencia en sus espacios políticos, sobre todo, en términos de diseño y toma de decisiones respecto de la política petrolera.

No obstante el papel de la Sepafin como cabeza del sector industrial, el apoyo que el presidente daba en ese entonces a la concepción de desarrollo petrolero sostenido por Jorge Díaz Serrano dificultó el

<sup>10</sup> Véase Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, "Una política de desarrollo para México: industria y petróleo", en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 2, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, febrero de 1978, pp. 212-216.

control que esta Secretaría debía ejercer sobre la empresa estatal. Esta situación dio lugar a que, en variadas ocasiones, las instancias legalmente establecidas para el proceso de toma de decisiones quedaran relegadas, incrementando considerablemente el poder de la negociación de Pemex frente al conjunto de los actores involucrados en la política petrolera. Ello permitió que, hasta 1980, la posición de Jorge Díaz Serrano fuera definitiva en las decisiones de este subsector.<sup>11</sup>

En 1979, según consta en algunos documentos oficiales, Pemex sometió a la consideración de las autoridades gubernamentales la primera propuesta formal, conocida como el Programa Sexenal Revisado, que mencionaba la conveniencia de incrementar la producción petrolera. Sin embargo, como era de esperarse la propuesta no fue aprobada debido a la fuerte oposición de algunos de los miembros del gabinete económico.<sup>12</sup>

Sin embargo a sólo unos cuantos meses de la negativa por parte del gabinete de aprobar el Programa Sexenal Revisado, la dirección de Pemex reiteró su proposición de aumentar la producción sólo que esta vez, las cifras fueron sustancialmente mayores.<sup>13</sup> En esta ocasión, el director planteó que para 1980 la capacidad de producción de crudo y líquidos podría ser de 2.8 MMBD, con lo cual el país dispondría de 1.5 MMBD para la exportación. Además para 1982 las cifras anteriores podrían incrementarse a 3.7 MMBD dejando un excedente de colocación en el mercado internacional de 2.0 MMBD. Con relación al gas las cifras de producción para los respectivos periodos serían de 4 700 MMPCD y 6 000 MMPCD.

Ante las objeciones presupuestales esgrimidas por el gabinete, Pemex indicó que los incrementos en la inversión no guardarían relación proporcional con el incremento de la capacidad de producción. Esto se debía en parte a la alta productividad de los campos de Reforma y sobre todo de la zona marítima del Golfo de Campeche.

Según manifestaciones verbales y escritas de los representantes de Pemex, las nuevas metas para la industria petrolera reiteraban la fina-

<sup>11</sup> Aunque formalmente la responsabilidad de programación y control del sector industrial paraestatal le correspondía a la Sepafin, y de que el secretario de la misma era a su vez presidente del Consejo de Administración de Pemex, la relación preferencial de Jorge Díaz Serrano con el Ejecutivo permitió que algunas decisiones de Pemex fueran tomadas sin ser consultadas en forma institucional.

<sup>12</sup> A las objeciones de la Sepafin se fueron sumando otras como las del secretario de Hacienda quien consideraba que un excesivo desarrollo petrolero acarrearía mayores problemas inflacionarios y podría crear una situación de "indigestión económica". Véase "Mexico Likely to Limit Growth in Oil Production", en *Latin America Economic Report*, vol. VII, enero de 1979.

<sup>13</sup> Véase Oficina de Asesores de la Presidencia, "Última versión sobre la plataforma de producción y exportación de Pemex", México (documento interno), 1980, páginas 1-8.

lidad de acelerar el proceso de desarrollo nacional aprovechando la coyuntura favorable de los precios en el mercado internacional de hidrocarburos.

La propuesta volvió a encontrar obstáculos para su aprobación en el gabinete económico, en primer lugar por las diferencias habidas respecto al papel que debía desempeñar el petróleo en la estrategia gubernamental y en segundo, por los efectos que acarrearía una mayor consolidación de la importancia política del director de Pemex.

Las divisiones dentro del gabinete en torno a la política expansiva seguida por Pemex harían más difícil la puesta en marcha de una política económica fincada en el ingreso de las petrodólares. Esto ponía al Ejecutivo en una situación difícil, ya que el propio José López Portillo había bautizado el año de 1979 como el de la “consolidación económica”; año en que debería cristalizar una estrategia de desarrollo definitiva para el país. Empero, la posibilidad de llegar a un acuerdo entre los actores que se disputaban la política económica del gobierno y el papel que en ella desempeñarían los hidrocarburos, se había hecho difícil desde 1977 como lo mostraron los primeros desplazamientos y reacomodos efectuados en el gabinete, así como el intenso debate que suscitó el proyecto del gasoducto. Por consiguiente la intención de Pemex de incrementar la producción petrolera atizaría nuevamente las divisiones y los conflictos entre los actores. Esto puso en evidencia el carácter del Estado como condensación del balance de fuerzas políticas y espacio de competencia entre los intereses divergentes de los grupos que lo componen. Dentro de ese contexto, el papel del Ejecutivo fue atemperar su apoyo al expansionismo seguido por Pemex al permitir que la competencia entre el resto de los actores cobrara impulso.

El debate en torno al uso de los excedentes del petróleo —que culminaría en marzo de 1980 cuando el presidente anunció un tope a la producción y exportación de crudo— se exacerbó en 1979 debido a dos razones. La primera de ellas es que en ese entonces las declaraciones del presidente ya indicaban su intención de frenar los estímulos a la expansión industrial tal y como lo defendía la Sepafin en el Plan de Desarrollo Industrial. Las críticas a dicho plan, provenientes básicamente de la Secretaría de Hacienda y retomadas por la SPP, resaltaban los peligros de un “sobrecalentamiento” de la economía y de un crecimiento sin control de la inflación. Para contrarrestar estos efectos, los opositores a la Sepafin proponían un manejo más estricto de la política monetaria, así como el ingreso de México al GATT como una medida que se pensaba permitiría al país “desacelerar” su economía.<sup>14</sup> La segunda razón fue que la política expansiva seguida en Pe-

<sup>14</sup> Véase “Polémica económica: restriccionismo *versus* expansionismo”, en *Expansión*, vol. xi, núm. 269, 11 de julio de 1979.

mex se fortaleció aun más ante el incremento del flujo de petrodólares debido al “segundo choque” petrolero. Esto contribuyó también a hacer más intenso el debate tanto dentro como fuera del Estado en torno a la definición de la plataforma petrolera y de los criterios que debían formar la utilización de los voluminosos excedentes.<sup>15</sup>

Si bien al comenzar el sexenio no existió una estrategia estatal definida que determinara el destino de los excedentes y, que, posteriormente se señalara que éstos serían utilizados para crear un Fondo Nacional de Empleo, fue sólo hasta que se empezaron a elaborar los planes y programas gubernamentales que aparecieron en toda su dimensión las discrepancias que existían al respecto.<sup>16</sup> Las distintas premisas de política económica contenidas en los planes y programas gubernamentales que se elaboraron durante el sexenio dieron cuenta de la diversidad de criterios e intereses político-económicos que permeaban la estructura del Estado y la imposibilidad de establecer una estrategia de desarrollo coherente para el país.

La intención original del Estado al establecer un sistema racional de planeación fue la de elaborar un plan rector que fijara las normas y las bases de la planeación sectorial. Empero, esto no fue posible por los motivos antes mencionados. Así, el Plan Global de Desarrollo sólo apareció en 1980 como un intento tardío por coordinar todos los planes sectoriales aparecidos con anterioridad.

Sin embargo, a pesar de que el proceso de planeación se constituyó en un fértil terreno que contribuyó a institucionalizar la lucha dentro del Estado por definir la utilización del excedente, pareció reflejar un interés común: establecer un límite a la producción petrolera y con ello al poder de Pemex frente al de otras dependencias oficiales. La lucha se polarizó entre Pemex y las distintas Secretarías de Estado (Sepafin, SPP, SHCP) que perseguían un desarrollo más equilibrado entre las actividades petroleras y aquellas de índole agrícola e industrial no petrolera, así como de un cierto impulso a las obras de beneficio social.

<sup>15</sup> La SPP definió el excedente petrolero como el saldo neto de la cuenta corriente de Pemex. La misma dependencia calculó que para el bienio 1980-1982 éstos serían de 39.7 miles de millones de dólares corrientes, con la plataforma original, mientras que la cifra ascendería a 64.2 miles de millones con la plataforma propuesta; es decir, una diferencia de 24.5 miles de millones de dólares entre una y otra plataforma.

<sup>16</sup> Entre los más importantes destacaron el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), elaborado por la Sepafin; el Plan Global de Desarrollo (PGD), suscrito por la SPP, y el Programa de Energía, también elaborado por la Sepafin. Véase Sepafin, *op. cit.*, y Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan global de desarrollo 1980-1982*, México, SPP, 1980; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Programa de energía, metas y proyecciones al año 2000* (resumen y conclusiones), México, Sepafin, noviembre de 1980.

Como se señaló, el PNDI fue el primer plan que definió un uso al excedente petrolero y vinculó el desarrollo de Pemex a una estrategia general de industrialización. La concepción de una política económica que impulsara la inversión productiva, paliara los problemas estructurales del sector industrial y resolviera algunos aspectos relativos a la desigualdad social, llevó a los formuladores del PNDI a proponer una estrategia de expansión industrial.<sup>17</sup>

La instrumentación del proyecto expansionista significaba para la industria crecer a tasas del orden de 12% anual y, para algunos sectores, como bienes de capital y petroquímica, entre 18% y 20% anual. De esta forma el crecimiento del PIB y del empleo sería de 10 y 5% respectivamente en el mediano y largo plazos.

Sin embargo, los planteamientos del mismo no fueron aceptados por algunos de los representantes de la Secretaría de Hacienda y SPP debido a que estimaron que dicha estrategia estimularía el “sobrecalentamiento” de la economía y la “espiral inflacionaria”. Además el PNDI hacía apenas mención a las necesidades de desarrollo del sector agropecuario que desde el inicio del sexenio se había definido como prioritario. Estos elementos contribuyeron a que posteriormente el Plan Global de Desarrollo, elaborado como se dijo en 1980 por la SPP, retomara dichos aspectos y modificara en forma determinante la estrategia para el uso del excedente.

Al enfrentamiento intergubernamental (Sepafin-SHCP-SPP) se sumaron las presiones de otros sectores. A partir de 1979, ciertos grupos empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y otros, presionaron al gobierno para intentar limitar sus acciones y conseguir que su intervención se redujera a servir los intereses de corto y largo plazos del sector privado.<sup>18</sup>

Por su parte, el movimiento obrero organizado en el documento denominado “Por una nueva sociedad” (Manifiesto de la Nación), optaba por revitalizar la alianza entre el Estado y los trabajadores, siempre y cuando éste se abocara a la superación de los problemas nacionales y buscara una redistribución más equitativa de la riqueza.

En tanto, la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados

<sup>17</sup> Véase Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan nacional de desarrollo*. . . , *op. cit.*, pp. 9-23.

<sup>18</sup> En el segundo Congreso de la Concamin más de un ponente se manifestó que no era posible, para el desarrollo adecuado del país, abrumar a los empresarios privados con obstáculos aniquilantes. Entre ellos “los altos impuestos, contribuciones, tarifas, aumentos desmedidos en los salarios y prestaciones sociales. Medidas que siembran inquietud y temor en las inversiones”. Véase: “II Congreso de la Concamin: ¿administrar la abundancia?”, en *Expansión*, vol. x, núm. 236, México, 15 de marzo de 1978, y “La administración de la abundancia: ¿una quimera?”, en *Expansión*, vol. x, núm. 237, México, 29 de marzo de 1978.

a través de uno de sus miembros, también mencionó la necesidad de que “México no debía rebasar una plataforma de producción consecuente con sus programas de crecimiento económico”.<sup>19</sup> En este sentido, algunos de los pronunciamientos que destacó la proximidad de la visita del presidente de Estados Unidos al país tendrían que ver, por una parte, con la percepción de que James Carter tenía la intención de establecer con México un plan de compra de hidrocarburos a largo plazo lo que se consideraba reduciría el margen de maniobra del país.<sup>20</sup> Por otra parte la visita sería una ocasión propicia para reiterar la posición de aquellos grupos que consideraban que, debido a las necesidades de abastecimiento interno y a los requerimientos de divisas, “México no necesitaba ni tendría por qué extraer crudo por encima de 2.2 millones de barriles diarios en el curso de los próximos años, hasta 1982”.<sup>21</sup>

En el marco de este intenso debate un elemento contribuyó a modificar en forma significativa el espacio de maniobra del director de Pemex: el accidente del pozo exploratorio Ixtoc I acaecido en la Bahía de Campeche del Golfo de México en junio de 1979. Dicho pozo que sólo pudo ser controlado 295 días después de ocurrido el accidente, fue sin lugar a dudas, el derrame de petróleo más grande y más costoso en la historia de la explotación de los hidrocarburos.<sup>22</sup> Según estimaciones consignadas, el pozo derramó entre 3.5 y cuatro millones de barriles de crudo cuyo costo se estimó en 100 millones de dólares a precios corrientes.<sup>23</sup>

El accidente puso en tela de juicio el ritmo febril con el que se desarrollaban las actividades petroleras y, por tanto, la ineficiencia de

<sup>19</sup> Véase Puente Leyva, Jesús, “Relaciones México-Estados Unidos: oportunidad estratégica y desafío político del petróleo”, ponencia presentada en el Segundo Simposio anual México-Estados Unidos, México (mimeo.), mayo de 1979, p. 26.

<sup>20</sup> “Se debe tener claro, para todo propósito, que Estados Unidos le imponga etiqueta de ‘seguridad nacional’ a un país que es una cuestión de hecho, frente a lo cual dicho país tiene pocas posibilidades de respuesta. En la práctica, igualmente, este hecho posibilita que el país en cuestión se ‘cotice’ más alto frente a Estados Unidos; pero al mismo tiempo tiene menos opciones y menos posibilidades de maniobra. En otras palabras: mejora el precio de ‘negociación’, pero los acuerdos del caso se hacen imperativos. Esto es explicable, pues en cuestiones de esta naturaleza, Estados Unidos no acepta obstáculos que puedan frustrar sus intereses y propósitos, que, finalmente, son los propósitos de seguridad del bienestar social e industrial de su población y de sus grandes objetivos nacionales.” *Ibid.*, pp. 23-24.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 28. Véase también el capítulo 6.

<sup>22</sup> Para un análisis de los hechos, del impacto ecológico causado por el accidente y de los intereses en juego en torno al descontrol del pozo, véase Márquez, Miguel, “Las lecciones del accidente del pozo Ixtoc I”, en *Cuadernos sobre prospectiva energética*, núm. 48, México, El Colegio de México, mayo de 1984, p. 6.

<sup>23</sup> La estimación global de los gastos ocasionados por el accidente ascendió a la suma nada despreciable de 620 millones de dólares, *ibid.*, p. 7.

Pemex para operar en esas condiciones, y restó posibilidades al director para lograr la autorización del gabinete de nuevas metas de producción y exportación.

El accidente mostró que una de las consecuencias de llevar a cabo los programas de exploración y explotación con premura y celeridad, era la incapacidad de Pemex para hacer frente a un derrame de petróleo en mar abierto y de la magnitud del Ixtoc I. Pemex no tenía establecido un programa que le permitiera responder a este tipo de eventualidades.

En un intento por justificar las medidas tomadas por Pemex en relación con el accidente, sanear la imagen de la empresa frente a la opinión pública y, en cierta manera, ocultar las causas e implicaciones del derrame, Jorge Díaz Serrano compareció por segunda vez ante la Cámara de Diputados.<sup>24</sup>

En dicha comparecencia el director trató, no sin dificultad, de presentar una visión optimista del accidente con el fin de restituir, ante México y el mundo, la imagen de la empresa y la suya propia y continuar con el proyecto expansionista.

Al respecto diría: “el yacimiento que el Ixtoc nos ha revelado es del orden de 800 millones de barriles, e integra en la Sonda de Campeche, un depósito supergigante de 10 104 millones de reservas probadas y 20 000 millones de reservas probables (. . .) quienes suponen que el Ixtoc ha malogrado los yacimientos de la Sonda están en un error. No hemos perdido, ese pozo nos ha revelado la presencia (. . .) de volúmenes de petróleo ampliamente remunerativos que superarán con creces, los gastos que su descontrol haya de ocasionar.”<sup>25</sup>

Además enfatizó la necesidad de que en 1980 se reexaminara el programa de Pemex y se definieran, si fuera necesario, nuevas metas de producción para 1982.<sup>26</sup> Para ello hizo mención de los principios de política petrolera que debían normar las actividades de la industria. Entre otros destacó los siguientes:<sup>27</sup>

1. Utilización de las técnicas más modernas en las actividades de exploración en lo que se refiere a las actividades geológicas, geofísicas y de interpretación.

2. Explotación racional de todos los yacimientos.

3. Reducción de la quema de gas a la atmósfera hasta donde sea aconsejable desde el punto de vista de la técnica y la economía.

<sup>24</sup> Véase Díaz Serrano, Jorge, *Comparecencia del Ing. Jorge Díaz Serrano ante la Cámara de Diputados*, México, 20 de septiembre de 1979.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 12-14.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>27</sup> *Ibid.*

4. Evaluación permanente y rigurosa de las reservas, para definir las diversas opciones de producción.

5. Aumento de la capacidad de refinación y diversificación de plantas, de acuerdo con las necesidades regionales, e instalación de capacidad adicional en previsión de necesidades futuras.

6. Desarrollo de la industria petroquímica básica para satisfacer el consumo interno, sustituir importaciones y disponer excedentes para su exportación.

7. Mantenimiento de una red eficaz de transporte y distribución de productos en todo el territorio nacional.

La introducción de dichos lineamientos muy probablemente obedeció a la crítica de distintos sectores, dentro y fuera del gobierno, en el sentido de que no existía en el país un plan energético que definiera el papel del petróleo en conjunción con el desarrollo de otros energéticos. Esta situación sería posteriormente aprovechada por la Sepafin para justificar la elaboración del Programa de Energía cuyo objetivo primordial sería fijar un nivel de exportación conveniente para el crudo, de manera que se evitara que la economía dependiera excesivamente de las exportaciones de petróleo y aumentara su vulnerabilidad externa.<sup>28</sup> De hecho el Programa de Energía sería un instrumento político que intentaría limitar la expansión de Pemex.

Por otro lado las críticas también se agudizaron debido a que estaba en puerta la presentación, por parte del presidente, del Plan Mundial de Energía ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas.<sup>29</sup> Dicho Plan, que intentó inscribirse dentro de la política de mediación entre países productores y consumidores de petróleo, nunca fue objeto de consulta alguna, aumentando con ello la oposición de quienes cuestionaban la ausencia de un espacio participativo en el diseño de las políticas energéticas del país, de la racionalidad y profundidad de las mismas, así como de sus posibles alternativas.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> La tendencia decreciente de las exportaciones manufactureras en el total de las exportaciones era sin duda un factor de preocupación para la Sepafin. A pesar de ello no pudo ser evitada mediante las políticas establecidas en el PNDI y el PE ya que éstas pasaron de 47% en 1976 a 15% en 1982; mientras tanto las de la industria extractiva se incrementaba de 21 a 79% en el mismo periodo. Véase Banco de México, *Producto interno bruto y gasto 1970-1979*, México, Banco de México, 1980, y los *Informes anuales de 1981 y 1982* del mismo Banco.

<sup>29</sup> El Plan reiteraba la visión expuesta en diversas ocasiones por Díaz Serrano: "El país ha sido consciente de la existencia de una crisis mundial y de la necesidad de preparar y conducir el tránsito entre dos épocas energéticas [. . .] es necesario instrumentar una política mundial de largo plazo para desarrollar, distribuir y consumir racionalmente los recursos energéticos." Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Mundial de Energía*, México, 1980.

<sup>30</sup> Al respecto Lorenzo Meyer analiza cómo esta forma de proceder de las autori-

En vista del amplio desacuerdo entre los diversos miembros del gabinete económico y de la polémica desatada en el seno de la sociedad mexicana, el Ejecutivo encargó, a la Oficina de Asesores de la Presidencia, realizar una evaluación que expresara las opiniones del conjunto de las dependencias gubernamentales involucradas en la definición de la política económica, así como su relación con el desarrollo del sector petrolero.<sup>31</sup> El estudio analizó de manera sustantiva la propuesta de expansión de Pemex y asentó las posiciones que al respecto tenían la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En su informe, la Oficina de Asesores llegó a la conclusión de que tanto la inversión como las exportaciones petroleras debían mantenerse dentro de los límites fijados en la plataforma original establecida para el periodo 1976-1982. Esto significaba no pasar de un nivel de exportación promedio diario de 1.1 millones de barriles de crudo, dedicando el resto de la producción exclusivamente al creciente consumo interno de energéticos.

Entre los argumentos principales que subyacían en la posición de la Oficina de Asesores cabe subrayar los siguientes:

a) la plataforma fijada originalmente permitiría un crecimiento elevado y sostenido del producto interno bruto real, acompañado de un ritmo elevado en los niveles de empleo;

b) la ampliación de las exportaciones no permitiría una absorción productiva de las divisas debido, fundamentalmente, a la existencia de cuellos de botella y limitaciones en la capacidad productiva, lo que podría provocar problemas inflacionarios aun más graves y dificultar, en gran medida, el manejo de los instrumentos de política económica;

c) en vista de que la actividad no-petrolera perdería dinamismo por la excesiva concentración de los recursos adicionales en el sector petrolero, la estructura económica evolucionaría irreversiblemente en direcciones poco deseables que afectarían las perspectivas de expansión industrial, reducirían significativamente la participación del sector agrícola y aumentarían la contribución al producto interno bruto de los sectores petrolero y de servicios;

d) el ritmo de crecimiento del nivel de empleo se reduciría nota-

---

dades gubernamentales acentúa las tendencias de oposición y resta la capacidad del gobierno para conseguir apoyo en momentos fundamentales. Véase Meyer, Lorenzo, "El auge petrolero y las experiencias mexicanas disponibles. Los problemas del pasado y la visión del futuro", en *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio de 1978, p. 593.

<sup>31</sup> Véase Oficina de Asesores de la Presidencia, *op. cit.*

blemente, debido a que la industria petrolera es intensiva en uso de capital;

e] la tasa de inflación registraría una tendencia creciente para situarse en tasas superiores al 30% al año, lo que podría producir un importante deterioro de los salarios reales;

f] debido al bajo costo real del endeudamiento externo y a los incrementos esperados en el precio internacional del petróleo, no se consideraba deseable incrementar las exportaciones para acumular reservas internacionales, pagar deudas por adelantado o, incluso, dejar de utilizar la capacidad de endeudamiento, y

g] la decisión de aumentar las exportaciones petroleras sería en gran medida irreversible frente a una situación de escasez de hidrocarburos prevaleciente en el mundo. Por ello, sería difícil disminuir más adelante el volumen de exportaciones ya que podría ser visto como un acto poco amistoso por parte de los principales compradores del crudo o generar presiones para seguir produciendo a plena capacidad.

Usando el lenguaje técnico, el dictamen de la Oficina de Asesores sostenía que aceptar la propuesta de Pemex equivalía a permitir un crecimiento sustancialmente menor del resto de los sectores económicos constituyéndose en una presión sobre la estructura productiva, ya de por sí bastante distorsionada. Al mismo tiempo significaría una mayor integración de México a la economía mundial que haría necesario liberalizar drásticamente las políticas de comercio exterior, posiblemente mediante el ingreso al GATT: además señalaba, que la posición de Pemex polarizaría aun más las contradicciones sociales internas que se manifestaron en desempleo, caída del salario y desequilibrios regionales ocasionados por los cambios bruscos en las áreas donde más se concentraría la actividad petrolera. Estos argumentos, traducidos al lenguaje político, daban a entender que la aceleración del ritmo de las actividades de la industria petrolera redundaría también en el fortalecimiento político de Jorge Díaz Serrano frente al resto de los secretarios de Estado. Esto les frenaba sus respectivas carreras políticas ya en desventaja, dado que probablemente en esas fechas se hubiera iniciado el proceso mediante el cual el Ejecutivo designaría su candidato a la Presidencia de la República.

A pesar de las críticas a la política petrolera del director, los logros alcanzados resultaban innegables, lo que lo ubicaba en posición de fuerza frente al resto de los miembros del gabinete. En efecto la producción de hidrocarburos pasó de 469 millones de barriles en 1976 a 1 015 millones de barriles en 1980, mientras que las reservas totales probadas se habían multiplicado por seis.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Véase Pemex, *Anuario estadístico 1981*, México, Pemex, 1982, p. 29, y cuadros 5 y 6 en el anexo estadístico.

Sin embargo, de acuerdo con la información obtenida, es posible destacar que no existía en la propuesta de Pemex ningún análisis respecto a las posibles consecuencias que una mayor exportación de crudo mexicano podría ocasionar en el mercado internacional. La propuesta de Pemex mostraba también el desconocimiento de los intentos de otros exportadores por restringir su producción a fin de proteger el precio real del crudo frente a la caída en la demanda a nivel internacional. Los argumentos que dieron sostén a la propuesta de Pemex se circunscribieron a tres variables esenciales: incrementos importantes de los precios del petróleo en el mercado internacional; amplia disponibilidad interna de reservas; un contexto internacional caracterizado por escasez creciente de este recurso. Por su parte, las objeciones de las distintas dependencias (SPP, Sepafin, SHCP, Oficina de Asesores de la Presidencia), si bien señalaron que un aumento drástico en las ventas de crudo mexicano —al mismo tiempo que otros países exportadores restringían su producción— podría dar lugar a que la conducta mexicana fuera considerada poco solidaria, no profundizaban en el efecto que esta producción podría tener en el balance del mercado mundial.

En síntesis, tanto los funcionarios de Pemex como los de las distintas secretarías involucradas en toma de decisiones, dieron mayor énfasis en destacar los pros y los contras que el incremento de la producción ocasionaría desde una perspectiva interna (capacidad de absorción de divisas, redistribución de excedentes en sectores no petroleros, repercusiones en el empleo, etc.) y por demás está decirlo, con una visión circunscrita fundamentalmente al corto plazo.

El debate dentro del gobierno para definir el uso de los excedentes petroleros era también utilizado por aquellos actores estatales que, al plantear sus propias estrategias de desarrollo para el país, estaban defendiendo su interés por permanecer en el equipo gobernante.

Mientras que en el país se reiteraba la necesidad de aprender a “administrar la abundancia”, el “segundo choque” petrolero reforzaba las acciones de los países industrializados para hacer frente a la incertidumbre e inestabilidad del mercado que habían fortalecido a la OPEP. Esto hizo que los objetivos establecidos por la AIE en 1977, se profundizaran. La organización recomendaba ahora a sus miembros una reducción mayor de sus importaciones de crudo provenientes de la OPEP hasta alcanzar los 2 MMBD en 1985. Sin embargo y conscientes de que esta medida no era suficiente para prevenir una mayor inestabilidad en el mercado petrolero, se establecieron medidas que contribuyeron a un decremento sustancial de la demanda de petróleo en esos países.<sup>33</sup> Los resultados aparecieron posteriormente en forma palpa-

<sup>33</sup> Véase International Energy Agency, *Energy, Policies and Programmes of IEA*

ble, cuando en 1981 se evidenciaron los cambios en la estructura del mercado petrolero internacional y la pérdida de control que sobre el mismo ejercía la OPEP.

En tanto el sistema petrolero evolucionaba hacia un mercado de compradores, en México se establecieron nuevas metas de producción petrolera. El 18 de marzo de 1980, después del informe anual presentado por Jorge Díaz Serrano, el presidente de la República definió la plataforma petrolera entre 2.5 y 2.7 MMBD, un 10% adicional que permitiría disponer de divisas suficientes para emprender la consecución de otras metas prioritarias.<sup>34</sup> Ese mismo día el Ejecutivo anunció el establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y rechazó las propuestas de que México entrara al GATT. Con ello se cerraba de momento la polémica alrededor de los pros y los contras de una mayor apertura de la economía al comercio internacional a la que se habían opuesto insistentemente los formuladores del PNDI, el Congreso del Trabajo y los grupos de pequeños y medianos empresarios que hubieran resultado más afectados por tal política.<sup>35</sup>

A pesar de las divergentes concepciones de política económica existentes dentro del Estado, los anuncios del 18 de marzo reflejaron el papel mediador del Ejecutivo frente a los actores que estaban en concurrencia. Por una parte, se limitó el proyecto expansionista de Jorge Díaz Serrano y con ello cierta cuota de poder alcanzado por el mismo. Por otra, se definió que México no ingresaría al GATT lo cual, en apariencia, mantenía vigente la política de protección industrial planteada en el PNDI.

Sin embargo, la publicación del Plan Global de Desarrollo en abril de 1980, sería una muestra palpable de la primacía que adquirirían los criterios de política económica identificados con la ortodoxia monetaria y financiera que, entre otras cosas, defendían una mayor apertura del comercio hacia el exterior. De hecho el Plan Global de

---

*Countries*, 1979, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1980, pp. 11-25.

<sup>34</sup> Ante las conclusiones del gabinete económico apoyados en los criterios de la Oficina de Asesores de la Presidencia, el director de Pemex había hecho patente su preocupación: "conviene pensar en un incremento paulatino no exactamente de la producción [ya que el estudio citado dejaba clara su inconveniencia] pero sí de la capacidad de producción", lo que daría un margen de "flexibilidad" a la industria petrolera. Véase Díaz Serrano, Jorge, *Informe del C. director general de Petróleos Mexicanos*, México, Pemex, 18 de marzo de 1980.

<sup>35</sup> Aurelio Tames, vicepresidente de Canacindra declaró al término de la ceremonia del 18 de marzo de 1980 que: "el organismo que él representa recibe con beneplácito la decisión presidencial de posponer el ingreso al GATT". Por su parte, Ramiro Ruiz Madero, coordinador del Congreso del Trabajo, apuntó que "el país no cuenta aún con el aparato productivo necesario para competir contra las naciones miembros del GATT". Véase *Excelsior*, 19 de marzo de 1980.

Desarrollo (PGD) se constituyó en un espacio de transición entre la estrategia de expansión industrial del PNDI y la política restrictiva esbozadas posteriormente por el régimen de Miguel de la Madrid en el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 (PND).

Si bien el PGD estableció una estrategia para el desarrollo industrial, agrícola y social, optaba por una tasa de crecimiento alta (8% anual) pero menor a la planteada en el PNDI (10.8%); ello debido quizás a que sus autores eran menos optimistas respecto al futuro comportamiento de los precios de los hidrocarburos y a las posibilidades reales de la economía. Además el sector agropecuario y social recibiría una proporción mayor del total de ingresos susceptibles de utilizarse para fomentar la inversión (25 y 24% respectivamente) mientras que el sector industrial (sin incluir a Pemex), recibiría sólo el 16 por ciento.

En el marco del auge petrolero las prioridades del Plan dejaban claramente establecida la necesidad de modificar la grave estructura deficitaria de la producción agropecuaria, e introducía con el programa IMSS-Coplamar ciertos elementos de redistribución social del ingreso. La inclusión de estas metas sociales obedecía en gran medida a la necesidad del Estado de legitimizar la política económica y petrolera seguida hasta entonces. Después de tres años en que la acción estatal estuvo caracterizada entre otras cosas por la contención salarial, se decía que 1980 era el año en que la estrategia de crecimiento basada en la expansión petrolera debía empezar a rendir sus frutos en el terreno económico, social y político.

El PGD introdujo también importantes cambios en la política definida por el PNDI, especialmente en lo referente a la política de subsidios seguida por el Estado así como en los criterios que debían normar el comercio exterior del país. Así, enfatizó, que sería necesario ajustar los precios de los energéticos para cubrir costos de producción y distribución así como generar el ahorro interno necesario para financiar en mayor proporción la capacidad productiva de las empresas estatales. Además señaló que era necesario diversificar las exportaciones para evitar la tendencia a la monoexportación petrolera y mantener el déficit en cuenta corriente dentro de límites manejables. Estas tesis contrastaban en forma significativa con la política de industrialización orientada hacia el desarrollo del mercado interno, expuesta por el PNDI, lo que implicaba sostener la política de protección industrial y el fomento de la pequeña y mediana industria a través de importantes subsidios, sobre todo en el precio de los energéticos.<sup>36</sup>

Las tesis básicas del Plan Global de Desarrollo, validado institu-

<sup>36</sup> Para un análisis detallado del contenido de cada uno de los planes y las diferencias entre los mismos, véase Escalante, Cecilia, *op. cit.*

cionalmente como el instrumento de planeación más acabado del gobierno, fueron una señal de la primacía que adquirieron los criterios de orden monetario y financiero en el diseño de la política económica del país. Sin duda la preponderancia de estos criterios se expresaría meses más tarde en la candidatura de Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República. Con ello, la propuesta de industrialización de Sepafin quedó subordinada a los nuevos criterios enunciados por la SPP.

No obstante ello, en noviembre de 1980, la Sepafin a través del Programa de Energía (PE) intentaría rescatar los principios de política económica expuestos en el PNDI a la vez que justificar los límites de la plataforma petrolera y los criterios que debían normar las exportaciones de crudo, especialmente en lo referente a Estados Unidos. Desde su aparición, el PE desencadenó un conjunto de comentarios y discusiones que al menos aparentemente superaban el ámbito energético. Es decir, tuvo más repercusión de lo que ordinariamente se pudiera esperar de un programa que intentaba regular y orientar el comportamiento en materia de uso y utilización de los energéticos, aunque, contradictoriamente, también se vio inmerso en un cierto vacío político.

Este vacío indicaba que pese a la resolución emitida por el Ejecutivo respecto a los límites de la plataforma petrolera y a la publicación del Plan Global de Desarrollo, no se había logrado dentro del gobierno un acuerdo respecto al modelo de desarrollo que debía seguir el país. Además las decisiones tomadas respecto a la plataforma estaban todavía expuestas a las presiones concomitantes a la sucesión presidencial.

Lo que estaba en juego en esta pugna era el carácter que debía asumir la utilización de los excedentes petroleros en un país que, en medio de la crisis económica internacional, se convertía en potencia petrolera y se preparaba para la sucesión presidencial.

Este contexto permite entender la aparición del Programa de Energía como un esfuerzo que superaba lo técnico, que pretendía más bien ser una definición política: orientar el desarrollo nacional de acuerdo a los criterios que la Sepafin había defendido en el PNDI, así como limitar formalmente las posibles presiones de Jorge Díaz Serrano en el sentido de incrementar la producción y las exportaciones de crudo.

El programa justificó los niveles de producción y exportación de crudo y gas aceptados por el Ejecutivo (2.7 MMBD y 1.5 MMBD y 300 MMPGD, respectivamente) a través de la elaboración de dos escenarios de política económica para México. El objetivo de tal ejercicio fue congelar el nivel de exportación de crudo de manera de evitar que la economía dependiera excesivamente de las exportaciones de un solo producto y aumentara con ello su vulnerabilidad externa. El resto de la economía debería ajustarse a este nivel de exportaciones petroleras

al mismo tiempo que se fomentarían otro tipo de exportaciones. El programa asentaba que sería suficiente la exportación de 1.5 MMBD y de 300 MMPCGD, con el fin de satisfacer las necesidades de divisas requeridas para sostener una tasa de crecimiento de 8% en el largo plazo, al mismo tiempo que otros sectores productivos harían contribuciones complementarias.

A pesar de las diferencias de criterios subyacentes en los diversos planes y programas elaborados por la Sepafin y la SPP, la necesidad de mantener el límite de la plataforma de producción y exportación de petróleo y de restringir el poder adquirido por Jorge Díaz Serrano, era una meta común compartida por las dos dependencias, lo que permitió el establecimiento de alianzas con el fin de restringir el espacio político del director.

A la luz de los hechos es posible afirmar que durante los primeros cuatro años del sexenio la política petrolera de México fue definida por el director de Pemex y el Ejecutivo, en tanto que la incidencia de otros actores gubernamentales fue hasta 1980 relativamente marginal. Éstos sólo lograron influir en la medida en que capitalizaron algunos de los errores políticos del director —como fue el fiasco del gasoducto y el accidente del pozo Ixtoc I— mediante la creación de espacios institucionales a través de la elaboración de planes y el establecimiento de alianzas.

Al parecer, el proceso de planeación se convirtió en un terreno fértil de lucha que institucionalizó la disputa dentro del Estado por definir la utilización del excedente petrolero, limitando sensiblemente sus alcances como estrategia que buscaba introducir una mayor coherencia a la acción del Estado.

Posteriormente, el estallido de la crisis en 1982, mostraría hasta qué punto las metas de desarrollo económico y social expuestas en los planes y programas eran poco viables y cómo los criterios económicos asociados a la SPP, adquirirían una mayor importancia en el diseño de la política del régimen por entrar.



## 6. EL PETRÓLEO MEXICANO EN LA ÓPTICA DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

La administración de José López Portillo inició sus actividades al mismo tiempo que se dio un cambio presidencial en Estados Unidos. La nueva administración demócrata, a cuya cabeza se encontraba el presidente James Carter, también hizo de la actividad petrolera un punto nodal de su política interna e internacional. Con todo, el papel que desempeñó el petróleo en sendas administraciones fue radicalmente distinto.

En México, como ya se ha visto, el incremento en la producción petrolera transitó de una política orientada a superar una crisis financiera a un ambicioso proyecto de industrialización y desarrollo. En tan sólo dos años, el estrangulamiento del sector externo había dejado de ser un problema para los actores involucrados en la elaboración de la política petrolera mexicana. El debate se había desplazado hacia la búsqueda de una alternativa para hacer de las petrodivisas la “palanca del desarrollo”.

En Estados Unidos, la dependencia de este país de las fuentes externas de abastecimiento petrolero, en un momento en que se pensaba que el hidrocarburo se agotaría progresivamente, había hecho que el gobierno de James Carter contemplara la situación energética de su país bajo los imperativos de la seguridad nacional. Esto acrecentó, como es de suponerse, el interés de la prensa y de especialistas norteamericanos sobre los cambios que se operaban en la industria petrolera mexicana.

Contrariamente a lo que por entonces se suponía tanto en México como en Estados Unidos y a pesar de la importancia que la administración de James Carter había dado al problema energético de su país, el gobierno norteamericano se abstuvo de presionar a México para que activara e incrementara sus exportaciones de hidrocarburos. El fracaso de las negociaciones para la compra de gas, que involucró al Ejecutivo norteamericano, fue un ejemplo de ello. No obstante a principios de 1979 el presidente James Carter hizo de las reservas petroleras mexicanas un punto importante de la agenda entre los dos países.

¿A qué se debió la discreción que mantuvo al respecto el Ejecutivo norteamericano hasta ese entonces, cuando desde el principio de su gestión había hecho del problema energético un asunto de seguridad? ¿Cuál fue el papel que desempeñaron las reservas mexicanas en los objetivos de seguridad del gobierno de James Carter a partir de 1979? ¿En qué medida la política petrolera seguida hasta entonces por la administración de José López Portillo repercutió en las opciones energéticas de Estados Unidos y, sobre todo, en la elaboración de una política hacia México? Éstas son las preguntas que este capítulo intenta responder.

## **1. Energía y seguridad nacional durante la administración del presidente James Carter**

Desde el decenio de los sesenta se observaban importantes cambios en la estructura energética de Estados Unidos. Uno de los más importantes fue el desmedido aumento en los niveles de consumo, muy por encima del observado en las demás economías capitalistas; incremento que llevó al país a depender en alto grado de petróleo importado. En 1979, con el 6% de la población del mundo, la economía norteamericana absorbía el 27% del consumo petrolero mundial. Esta situación era producto de un modelo de industrialización que se basaba en la utilización intensiva de energía, particularmente del petróleo, así como del derroche en el consumo energético hasta ese momento difícil de contener.

El rápido crecimiento del consumo norteamericano no fue compensado por el incremento en la producción interna de hidrocarburos. Tanto el crecimiento de la demanda como el decremento en la oferta se explican por el régimen interno de precios que mantuvo el valor de los hidrocarburos en niveles muy por abajo de los que regían en el mercado internacional. Ello alentó por un lado el consumo indiscriminado y, por otro, desalentó la producción interna de crudo.

Desde 1961 las reservas norteamericanas venían declinando y, exceptuando el descubrimiento en 1969 de un campo petrolero super gigante en Alaska, no se habían encontrado yacimientos importantes. Se preveía además que los descubrimientos y la recuperación de petróleo de los campos conocidos serían insuficientes para mantener el ritmo de la producción nacional.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cabe señalar que el país contaba con una amplia base de recursos que le hubieran permitido diversificar su balance energético, sin embargo, tanto la producción como el consumo estaban concentrados en los hidrocarburos como fuente de energía primaria.

En consecuencia, el creciente déficit en la producción petrolera norteamericana fue compensado con importaciones de crudo. Éstas alcanzaron su punto más alto —8.8 MMBD— en 1977, equivalente al 47% del consumo petrolero interno (véase cuadro 7 en el apéndice estadístico). Esta situación hizo que la meta más importante de la política energética durante la administración de James Carter fuera eliminar la dependencia del petróleo importado en un horizonte temporal de 8 años, es decir, en 1985.

Los distintos actores involucrados en el diseño de la política energética de Estados Unidos estaban preocupados no solamente por el volumen de las importaciones, sino también por la fuente de su procedencia. En 1976 la mayor parte de las importaciones provenían del hemisferio oriental, de las cuales el 36% tenía como fuente a los países árabes.<sup>2</sup> La dependencia de los países del Medio Oriente se había reforzado por el repliegue norteamericano de la producción de los proveedores más importantes del hemisferio occidental. En efecto, desde 1973, Canadá había restringido sus ventas al exterior y, en aquel entonces, algunas estimaciones preveían la suspensión total de las mismas a partir de 1981. Venezuela redujo su producción a partir de 1974, como parte de una política de conservación de reservas, disminuyendo también el petróleo disponible para la exportación.

Así, el efecto que produjo en Estados Unidos el primer “choque petrolero” sólo puede ser entendido a la luz de la creciente brecha entre el consumo y la producción interna. Los informes y estudios elaborados en dicho país y en otras naciones industrializadas sobre el futuro energético mundial, se caracterizaron por un marcado pesimismo en sus proyecciones sobre la disponibilidad del petróleo.<sup>3</sup> Los estudios pronosticaban que el alza de los precios de este recurso era un hecho ineludible. Se especulaba también sobre la posibilidad de otro embargo petrolero y del poder creciente de la OPEP para ejercer presiones políticas sobre los consumidores.

Uno de los estudios más representativos de esta tesis pesimista lo constituyó el reporte del Workshop on Alternative Energy Strategies (WAES), publicado en 1977.<sup>4</sup> Este trabajo predecía una escasez de la oferta petrolera para mediados de los ochenta, aun cuando los precios del petróleo se elevaran en 50% en términos reales y se desarrollaran

<sup>2</sup> Energy Information Administration, *Petroleum Supply Monthly*, Washington, D.C., octubre de 1986, pp. 8-9.

<sup>3</sup> Véase Gray, E. John, *et al.*, *U.S. Energy Policy and U.S. Foreign Policy in the 1980's*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co., 1980, p. 24; Stobaugh, Robert y Daniel Verguin, “After the Second Shock: Pragmatic Energy Strategies”, en *Foreign Affairs*, U.S.A., Council on Foreign Relations, primavera de 1979, p. 841.

<sup>4</sup> Wilson, Carrol L., *Workshop on Alternative Energy Strategies (WAES) Energy Global Prospects 1985-2000*, Nueva York, Mc-Graw Hill, 1977, p. 3.

otras fuentes de energía. El trabajo se mostraba escéptico en cuanto a los alcances de los programas de conservación y las posibilidades de desarrollar una capacidad de producción suficiente para enfrentar la demanda prevista.

Esta visión de escasez fue capitalizada por la administración de James Carter, quien hizo todo lo posible por convencer al Congreso y al público en general, de la seriedad del problema energético. De esta manera, se buscaba crear consenso en torno al Plan de Energía propuesto por el presidente norteamericano. En vísperas de la presentación de dicho plan ante el Congreso, el Ejecutivo dio a conocer un informe elaborado por la CIA.<sup>5</sup> El informe reiteraba que el futuro energético a nivel mundial y particularmente de Estados Unidos era peligroso e incierto.<sup>6</sup> En él, se pronosticaba que para mediados de los ochenta, los requerimientos energéticos de las economías capitalistas no podrían ser cubiertos con la capacidad productiva existente, lo que presionaría los precios del petróleo al alza y agudizaría la dependencia del petróleo proveniente de la OPEP.<sup>7</sup>

Así, la primera versión del Plan de Energía que James Carter presentó al Congreso en abril de 1977 proponía las siguientes metas: a) reducir la tasa anual de la demanda de energía a menos del 2%; b) reducir el consumo de gasolina en 10%; c) reducir las importaciones de petróleo crudo a menos de 6 MMBD; d) establecer una reserva estratégica de petróleo de 1 000 millones de barriles, que según el plan representaba alrededor de 10 meses de abastecimiento; e) incrementar la producción de carbón en 70% aproximadamente; f) aislar térmicamente el 90% de las casas y todos los edificios nuevos; g) usar energía solar en algo más de 2 millones de casas.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Goodwin, Craufurd D., et al., *Energy Policy in Perspective: Today's Problems, Yesterday's Solutions*, Washington, The Brookings Institution, diciembre de 1980, página 558.

<sup>6</sup> Véase U.S. Central Intelligence Agency, *The International Energy Situation: Outlook to 1985*. (ER-77-1024 OU.), GPO, Washington, D.C., abril de 1977.

<sup>7</sup> Los déficit de producción que se proyectaron para mediados de los ochenta se basaron en dos supuestos importantes. El primero era que aun cuando Arabia Saudita y el resto de los países de la OPEP produjeran a toda su capacidad, no alcanzarían a cubrir la demanda mundial. Además, Arabia Saudita llegaría al límite de su capacidad productiva en 1985, lo que agudizaría esta situación y debilitaría su posición como moderador de precios. En segundo lugar, se suponía que la Unión Soviética ingresaría al mercado internacional como importador, debido a que su producción comenzaría a declinar, a fines de los setenta. Al mismo tiempo, otras naciones del bloque socialista empezarían a demandar petróleo de la OPEP. U.S. Central Intelligence Agency, *The International...*, op. cit., pp. 12-18.

<sup>8</sup> International Energy Agency, *Energy Policies and Programmes of IEA Countries*, 1978 Review, París, OCDE, 1979, p. 140, y consultar Serrato, Marcela, "Las vicisitudes del plan energético de Carter", en *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 4, México, El Colegio de México, 1978, p. 559.

La importancia de contar con una política energética a nivel nacional cobraba nuevas dimensiones cuando estudios especializados advertían sobre los obstáculos de orden político, económico y tecnológico que limitaban el desarrollo y el uso de otras fuentes de energía. Se consideraba que a pesar de los esfuerzos orientados al aprovechamiento de energía alterna, su utilización no se lograría en una escala importante por lo menos en los próximos diez años.<sup>9</sup> Esto daba cuenta del papel estratégico que ocupaba el petróleo en la estructura energética de Estados Unidos. La emergencia de nuevos productores, como México, no alteraba las conclusiones ni los pronósticos de los estudios que por entonces circulaban en ese país. Se argumentaba que tarde o temprano las restricciones geológicas harían que los nuevos productores redujeran su producción.<sup>10</sup> Su eventual participación en el mercado internacional quedaría también restringida por los incrementos progresivos en sus respectivas tasas de consumo energético.

Fue con base en esos supuestos que el Ejecutivo norteamericano hizo del problema energético el “equivalente moral de la guerra” e incorporó las políticas diseñadas al respecto como parte de la “seguridad nacional” de su país.

## 2. El Plan de Energía de James Carter y los descubrimientos petroleros en México

Durante 1977 y hasta fines de 1978 —a pesar del acercamiento que James Carter había tenido con el presidente mexicano en los primeros meses de su administración— el Ejecutivo norteamericano no manifestó un interés concreto por las riquezas petroleras de México. El silencio del mismo era paradójico pues, como se apuntó anteriormente, James Carter había dado gran importancia al problema energético desde el inicio de su gobierno. El Plan de Energía que había mandado al Congreso se justificaba por la dependencia y vulnerabilidad de las

<sup>9</sup> Stobaugh, R. y Daniel Yerguin, “After. . .”, *op. cit.*, p. 841. Los autores evaluaron las posibilidades futuras de diversos recursos energéticos. En relación al petróleo opinaban que se requería un precio más elevado para aumentar los niveles de producción. En lo referente al gas natural, las reservas que habían empezado a declinar desde 1967, serían suficientes únicamente para cubrir el consumo de los diez años siguientes. En el caso del carbón su eventual contribución al balance energético de Estados Unidos estaba supeditada a los problemas de ajuste industrial para permitir su utilización; en el caso de la energía nuclear surgían problemas políticos, ambientales y económicos capaces de obstaculizar su desarrollo.

<sup>10</sup> Levy, W., *op. cit.*, pp. 280-281. Del mismo autor véase su artículo “The Years that the Locust Hath Eaten: Oil Policy and OPEC Development Prospects”, en *Foreign Affairs*, núm. 2, 1978-1979, pp. 287-305.

fuentes de abastecimiento externo de Estados Unidos; resultaba por lo tanto desconcertante la aparente indiferencia del Ejecutivo frente al crecimiento de las reservas mexicanas. ¿A qué obedeció este silencio? ¿Qué es lo que llevó a la administración de James Carter a considerar posteriormente las reservas mexicanas como un punto importante en las relaciones con México?

Durante esos años algunos observadores opinaron que la discreción del Ejecutivo norteamericano era simplemente táctica. Sabiendo que el desarrollo de la industria petrolera mexicana estaba inscrito dentro de una concepción nacionalista, era posible que James Carter no hubiera querido despertar la desconfianza mostrando su interés por las reservas del país vecino. Se pensaba, por consiguiente, que el gobierno norteamericano había optado por una estrategia gradual y discreta cuyo objetivo era asegurar el acceso a la producción mexicana.<sup>11</sup>

De acuerdo a otros observadores, la política energética del Ejecutivo norteamericano buscaba favorecer los intereses de los grandes consorcios petroleros de su país. Debido al monopolio que Pemex mantenía sobre las distintas fases de la industria petrolera mexicana y el “nacionalismo” al que tradicionalmente la empresa ha estado ligada, las compañías norteamericanas tenían pocas posibilidades de participar directamente en la explotación e industrialización del crudo mexicano. Dado que estas compañías tenían posibilidades de invertir en otros países cuyo potencial en hidrocarburos no era despreciable, James Carter veía con poco interés el desarrollo acelerado de la actividad petrolera en México.<sup>12</sup>

Empero, la discreción que mantuvo el Ejecutivo frente a las reservas petroleras de México se explica más bien por el hecho de que estas últimas no tenían cabida en los proyectos energéticos originales de su administración. Hay que recordar que el primer Plan de Energía que el presidente estadounidense sometió a la consideración del Congreso, tuvo como objetivos no sólo la reducción en el consumo de petróleo y de las importaciones de crudo, sino también el desarrollo de otras fuentes tradicionales como el carbón. El plan había puesto énfasis en la disminución de las importaciones petroleras y en el desarrollo de fuentes alternativas a los hidrocarburos, por lo que los descubrimientos y el desarrollo de los yacimientos mexicanos no encajaban en la estrategia que intentaba desarrollar la administración de James Car-

<sup>11</sup> Véase Pellicer de Brody, Olga, “La política de Estados Unidos hacia México; la nueva perspectiva”, en *Foro Internacional*, vol. XIX (74), México, El Colegio de México, octubre-diciembre, 1978, p. 27.

<sup>12</sup> Véase Tatu, Michel, “Quand les États Unis découvrent le pétrole mexicain”, *Le Monde*, 30 de diciembre de 1978.

ter, a pesar de la importancia potencial de estos recursos para las necesidades energéticas de su país.

Sin embargo, entre 1977 y 1978 los diferentes grupos de presión de Estados Unidos debilitarían progresivamente las bases en las que se fundaba el plan energético de James Carter. En ello, el desarrollo de las reservas mexicanas y la política expansionista inaugurada por Jorge Díaz Serrano desempeñaron un papel fundamental. Así, los medios de comunicación, los círculos académicos, los informes de algunas compañías petroleras, congresistas y contrincantes políticos de James Carter desplegaron, desde sus respectivos foros, una labor de información sobre la potencialidad de las reservas mexicanas minando progresivamente la visión pesimista bajo la cual el presidente había querido justificar su programa energético.

Ahora bien, a pesar de que las reservas mexicanas no fueron incorporadas a los intereses del Ejecutivo, José López Portillo fue el primer jefe de Estado invitado en febrero de 1977 a Washington por el presidente norteamericano. La crisis financiera por la que atravesaba el vecino país constituía una razón de peso para realizar este primer encuentro. En dicha visita el ejecutivo norteamericano propuso al presidente mexicano la creación de un mecanismo de consulta para detectar y discutir los principales problemas que abarcaban el conjunto de sus relaciones. Bajo este mecanismo se formaron tres grupos de trabajo: uno para analizar las cuestiones propiamente políticas, otro para las cuestiones sociales y un tercero que se abocaría a los asuntos financieros. Si bien esos grupos de trabajo no tenían ningún poder de decisión, encerraban la posibilidad de crear un nuevo enfoque en las relaciones hacia México, enfoque inexistente desde el deterioro de la "relación especial" que había prevalecido entre los dos vecinos al terminar la segunda guerra mundial.<sup>13</sup>

A pesar de la propuesta norteamericana, para fines de 1977 las relaciones bilaterales se habían deteriorado considerablemente. Dos razones de peso lo explican: el problema migratorio y, sobre todo, el fracaso de las negociaciones para la compra de gas mexicano. En agosto de 1977, como resultado de los compromisos adquiridos con los sindicatos obreros que le habían concedido un gran número de votos a James Carter, éste envió al Congreso, sin consultar a México, un proyec-

<sup>13</sup> Para una visión de las relaciones bilaterales anterior al período que aquí se estudia, véase Pellicer de Brody, Olga, "Mexico in the 1970s and its Relations with the United States", en *Latin America and The United States. The Changing Political Realities*, California, Standford, 1974, p. 325. De la misma autora, "Cambios recientes en la política exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. XVIII, México, El Colegio de México, septiembre de 1972, p. 145. Véase también Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 211.

to de ley sobre el control de la inmigración. El hecho era grave pues dicho proyecto encerraba consecuencias desfavorables.<sup>14</sup> Cabe recordar que desde mediados de los setenta el problema de la inmigración ilegal se había constituido en un punto sensible de las relaciones bilaterales.

Por otra parte, en agosto de 1977 Pemex y seis compañías norteamericanas, agrupadas bajo el consorcio Border Gas, firmaron una carta de intención que contemplaba la venta, a partir de 1979, de 2 mil MMPC de gas mexicano a un precio equivalente al del combustible número 2 (fuel oil), cotizado entonces en 2.60 dólares el millar de pies cúbicos (MPC) en Nueva York. Sin embargo, de agosto a diciembre de 1977, periodo de vigencia de la Carta de Intenciones, el Ejecutivo norteamericano y el Departamento de Energía, bajo la dirección de James Schlesinger, se negaron a aceptar el precio y las condiciones pactadas entre Pemex y la Border Gas. Las negociaciones se reanudarían en abril de 1979 para concluir en un acuerdo definitivo en septiembre de ese año.

El objetivo de este capítulo no es realizar un análisis de las negociaciones entre ambos países para concertar un acuerdo de compraventa de gas.<sup>15</sup> Sin embargo, conviene resaltar que el fracaso de lo que se podría llamar la primera fase de las negociaciones (agosto-diciembre de 1977) dividió, al igual que en México, a los grupos involucrados en la elaboración de la política petrolera estadounidense. Esta división fue decisiva para entender el giro del Ejecutivo norteamericano hacia las reservas petroleras mexicanas, por lo que una referencia a los actores involucrados en las negociaciones con México se hace necesaria.

<sup>14</sup> Dicho proyecto comprendía los puntos siguientes:

1) Dar la amnistía a todos los trabajadores ilegales que habían habitado permanentemente en los Estados Unidos desde el fin de 1969 o antes. 2) Crear una nueva categoría de inmigrados temporales para todos los "indocumentados" que habían vivido permanentemente en los Estados Unidos desde el fin de 1979 o antes. 3) Penalizar la contratación de "indocumentados". 4) Refortalecer el control de las fronteras. Aunque no hubo ninguna respuesta oficial del gobierno mexicano a este proyecto, un especialista mexicano lo criticó severamente por considerarlo en contra de los intereses de México y como un proyecto unilateral que no respetaba los mecanismos de consulta inaugurados por James Carter. Véase Congressional Research Service, Library of Congress, *Mexico's Oil and Gas Policy: an Analisis*, Washington, 1979, pp. 53-54. Véase también *International Herald Tribune*, París, 27 de mayo de 1977.

<sup>15</sup> Al respecto véase Morales Moreno, Isidro, "Las negociaciones del gas entre 1978 y 1979", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. xxvi (104), abril-junio de 1986, pp. 511-549. Véase también Márquez, Miguel, *La industria del gas natural en México, 1970-1985*, México, El Colegio de México (en preparación).

### 3. Las negociaciones del gas: factor de división en la política energética de Estados Unidos

Desde principios de los setenta, Estados Unidos había tenido problemas para satisfacer su consumo interno de gas. La situación no se comparaba con la del petróleo, ya que sólo importaban el 5% del consumo total, proveniente de Argelia y Canadá. Aun más, ante las condiciones rigurosas del invierno de ese año, y el inesperado incremento en la demanda, México había llegado a suministrar algunas cantidades complementarias.

Sin embargo, para los estados productores del sur, el problema que se planteaba no era el del agotamiento de las reservas, sino el de una política desigual del precio que desalentaba la exploración y la explotación del hidrocarburo. En efecto, de 1938 a octubre de 1978, fecha en que se aprobó el National Gas Policy Act (NGPA), la producción doméstica de gas estuvo sujeta a dos mercados: el *intrastate*, o mercado situado en las fronteras de cada estado, donde los precios eran libres, y el *interstate*, o mercado en donde el gas se vendía fuera de los estados productores, sujeto a control federal. En 1977, el precio promedio en el mercado libre había alcanzado los 2.41 dólares MPC, un precio incluso superior al de Canadá, que era de 2.16 dólares el MPC. Por el contrario, el precio promedio en el mercado controlado era de 1.46 dólares MPC. Esto ilustra bien los pocos incentivos que tenían los productores para alimentar el mercado *interstate*, generando así crisis de abastecimientos que tenían que ser paliadas con importaciones.<sup>16</sup>

Asegurar la compra de lo que entonces Pemex consideraba excedentes de gas natural, resultaba atractivo para la compañía Border Gas. Pero tanto James Schlesinger como James Carter veían las cosas diferentes. Para empezar, la primera fase de las negociaciones se dio al mismo tiempo que el Plan de Energía se sometía a discusión en el Congreso. En dicho plan se contemplaban soluciones al problema de la producción doméstica de gas. Para ello, James Carter había propuesto extender el control del gobierno federal en el mercado *intrastate*, con el objeto de homogeneizar el precio en los dos mercados e iniciar posteriormente un proceso de liberación gradual. En ese entonces el presidente norteamericano proponía un precio base de 1.75 dólares MPC para los dos mercados. El plan fue sometido al Congreso en abril de ese año. Pero éste desencadenaría un debate que se prolongaría durante 18 meses, al final del cual se votaría un plan bastante modificado.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Morales Moreno, Isidro, *op. cit.*, pp. 513-514.

<sup>17</sup> En efecto no fue sino hasta octubre de 1978 que el Congreso concluyó sus deli-

Así, en agosto de 1977, fecha en que Pemex y la Border Gas firmaron la Carta de Intención, el Ejecutivo norteamericano consideró contrario a sus intereses las condiciones en que las partes acordaron el precio de compra-venta. Un precio de 2.65 dólares el MPC era no sólo superior al precio bajo el cual James Carter pensaba unificar a los dos mercados, sino también al del gas importado de Canadá. Aceptar el precio propuesto por México significaba debilitar, de entrada, la posición del Ejecutivo frente al Congreso. De hecho, los políticos y funcionarios que impugnaron las bases del acuerdo lo hicieron en el entendido de que éste podía sentar precedentes desfavorables para la política energética de su país. El precio no sólo era caro sino que quedaba vinculado a las cotizaciones vigentes en el mercado internacional, por lo que ello podría ocasionar efectos inflacionarios.<sup>18</sup>

En un momento en donde se pensaba que los precios de los hidrocarburos se irían irremediamente al alza (tesis que compartía el presidente norteamericano), y se discutía la posible liberación de los precios del gas, la fórmula mexicana, ligar el precio de venta al del combustible número 2 cotizado en Nueva York, resultaba contraria a los proyectos del gobierno norteamericano.

Existen otras razones para pensar que el acuerdo entre Pemex y la Border Gas no correspondía a los intereses representados por el Ejecutivo norteamericano. La posición de James Schlesinger, entonces secretario de Energía, tuvo un papel de vital importancia para vetar el acuerdo. James Schlesinger se opuso a la propuesta de Pemex no sólo porque consideraba excesivo el precio, sino porque había asignado a la producción mexicana un papel enteramente secundario en el escenario energético de su país. El secretario de Energía se proponía impulsar el desarrollo de las fuentes domésticas de hidrocarburos tanto en las provincias tradicionalmente productoras como en otras en donde los costos eran altos. Dentro de esta estrategia entraban los yacimientos de Alaska, ya que James Schlesinger veía en el incremento de la oferta doméstica de gas una posibilidad para disminuir las importaciones de crudo. Dentro de sus proyectos estaba apoyar a las

---

beraciones en torno a las políticas energéticas a seguir, como parte de las medidas aprobadas se votaría el NGPA que extendería el control del gobierno federal en el mercado *intrastate* y llevaría el precio del "nuevo gas" a dos dólares. Se establecería también un sistema complejo de regulación que incluía hasta 28 categorías de gas y de precios diferentes con la intención de lograr su liberación total en 1985. Véase International Energy Agency, *Energy Policies and Programmes of IEA Countries, 1978*, París, OCDE, 1979, pp. 140-141.

<sup>18</sup> Estas fueron las razones dadas por el senador de Illinois, Adlai Stevenson, para vetar en octubre de ese año, un crédito aprobado por el Eximbank para la construcción del gasoducto. Véase Fagen, R. y Nau H., *op. cit.*

compañías privadas que se habían arriesgado a producir en forma rentable los yacimientos de esa región. El secretario de Energía estaba además dispuesto a estimular la producción de gas sintético y la construcción de un gasoducto que partiría de Alaska hasta los estados del sur de la Unión Americana. Se esperaba terminar la construcción en 1986.<sup>19</sup>

Sin embargo, el gas de Alaska tenía un costo en ese entonces de 5.35 dólares el MPC, y se necesitaba invertir en el gasoducto cerca de 15 000 millones de dólares; esto sólo para asegurar los mismos volúmenes que la Border Gas pensaba comprar a México.<sup>20</sup> En este sentido, la oferta mexicana representaba una amenaza para el proyecto del secretario de Energía. James Schlesinger había dado prioridad a un proyecto que requería una gran inversión y que sólo vería sus frutos en el largo plazo, pero que tenía sentido bajo una óptica de escasez y de incrementos bruscos en los precios de los hidrocarburos.<sup>21</sup>

En su empeño por estimular y proteger la producción de Alaska, a pesar de sus altos costos, Schlesinger minimizó la importancia de las reservas petroleras mexicanas, así como de los "excedentes" de gas que se proponía exportar el director de Pemex. Tanto aquéllas como las importaciones de gas de Canadá, eran considerados como suministros complementarios que no debían ir en detrimento de la producción interna. Al respecto señalaría:

Recibiríamos con gusto esta oferta adicional en la medida en que ésta sea razonablemente confiable, su precio sea suficientemente atractivo para mantener un mercado en Estados Unidos y no desaliente la producción interna.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Véase American Gas Association, *The Future for Gas Energy in The United States*, 2 de febrero de 1979 (proyecto). Citado en U.S. Congress, Senate, *Mexico: The Promise and Problems of Petroleum*, Committee on Energy and Natural Resources. U.S. Government Printing Office. Washington, 1979, p. 85.

<sup>20</sup> Morales, Isidro, *op. cit.*, p. 515.

<sup>21</sup> Véase U.S. Congress, Committee on Foreign Relations, Senate, Congressional Research Service. Library of Congress. *Mexico Oil and Gas Policy: An Analysis*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1979, p. 39. Este análisis planteaba que las fuentes suplementarias más baratas correspondían al gas procedente de Canadá y México. Mientras que otro informe elaborado por el Departamento de Energía, comparaba el gas de Alaska con otras fuentes suplementarias y concluía que el gasoducto de Alaska reportaría a la nación un beneficio de 9 mil millones de dólares para un periodo de vida del proyecto de 20 años. Otro análisis elaborado por el Staff del Subcomité de Energía y Poder titulado "La economía de gas de Alaska y de México", difería del anterior pues estimaba que habría un ahorro de 5 mil millones de dólares para un proyecto también de 20 años si se compraba el gas mexicano. Véase también Dingell, John D., Chairman, "Memorandum from Subcommittee Staff", 2 de febrero de 1979, citado en U.S. Congress, Senate, *The promise. . . , op. cit.*, p. 87.

<sup>22</sup> General Accounting Office, *Formulation of U.S. International Energy Poli-*

La Carta de Intención firmada entre la Border Gas y Pemex resultaba por consiguiente contraria a los intereses del secretario de Energía.

Por lo que toca a la Border Gas, su interés era claro; por un lado quería cubrir con el gas mexicano parte de la demanda que las compañías no alcanzaban a satisfacer, por el otro, veían en la oferta mexicana una oportunidad para presionar al Congreso y a las agencias competentes con el fin de obtener un precio más elevado para el gas doméstico y acelerar por consiguiente su liberación.

Las compañías consideraron “justo” el precio demandado por México así como las condiciones en que éste intentaba asegurar su valorización. Esta posición la defendieron y la mantuvieron en un momento en donde la legislación sobre el gas era objeto de intensos debates en el Congreso. Para funcionarios de la Tennessee Gas Transmission —una de las principales compañías agrupadas en la Border Gas— el precio pactado con México, si bien era superior al prevaeciente en ese momento en el mercado interno, se consideraba inferior aun para lo que se estimaba sería el precio del “nuevo gas”. Aun más, dado que por ese momento Estados Unidos experimentaba pequeñas crisis de abastecimiento, se había aceptado una sobretasa (*premium*) al precio del gas importado por mar y tierra. Debido a que las importaciones ocupaban un espacio marginal en el mercado norteamericano, a diferencia de las de crudo, se argumentaba que un precio mayor para el gas de importación no se traduciría en un incremento automático del precio interno, ya que, al mezclarse con el gas doméstico tendría un “efecto muy pequeño” respecto al precio final.<sup>23</sup>

Para la Border Gas, la firma de la Carta de Intención era una forma no sólo de asegurar una fuente permanente de gas en condiciones favorables de acceso, sino también un medio para entablar la lucha en el tablero energético de su propio país y dar fuerza a sus intereses. Asimismo, era importante para estas compañías acelerar la supresión del control federal con el fin de elevar los precios internos a sus equivalentes internacionales. Dos elementos jugaban entonces a su favor, la crisis de abastecimiento por la que atravesaba el mercado norteamericano y la oferta mexicana que buscaba ligar su precio a su equivalente internacional.

Empero, como se ha dicho, en aquellos años el presidente James Carter difícilmente podía apoyar la posición de las compañías. Primero porque la legislación que regulaba la producción y los precios del

---

cies, Report to the Congress, 30 de septiembre de 1980, p. 44, citado en Morales, Isidro, *op. cit.*, p. 527.

<sup>23</sup> Entrevista a John Fraser (supervisor market research), Tennessee Gas Transmission, Houston, Texas, 18 de febrero de 1985.

gas eran materia de deliberaciones; y segundo, porque apoyar el precio y las condiciones de su valorización que pedían los mexicanos resultaba incongruente con un proyecto de abatir la vulnerabilidad frente a la volatilidad de los precios reinantes en el mercado internacional. Esto explica la firmeza del Ejecutivo al rechazar, hasta el último momento, las condiciones pactadas por Pemex y la Border Gas en agosto de ese año, con todo y que el consorcio norteamericano no cedió en sus presiones, que el Eximbank se hubiera interesado en financiar la construcción del gasoducto y que el FMI hubiera concedido que los préstamos para esta obra no fueran contabilizados dentro del tope para el endeudamiento neto de México asignado a finales de 1976.<sup>24</sup>

Cabe mencionar que el proyecto de compra de gas mexicano contaba también con el apoyo de personalidades políticas de los estados del sur de la Unión Americana; los gobernadores Jerry Brown y William Clemens, el primero entonces gobernador de California, el segundo de Texas. La posición de Jerry Brown obedecía a que su estado no contaba con una oferta suficiente del recurso y, según proyecciones efectuadas, era previsible un déficit de gas para el decenio siguiente. Ya para entonces California satisfacía el 25% de su consumo con importaciones provenientes del Canadá. El gobernador de California visitaría México en tres ocasiones y llegaría a entrevistarse directamente con el presidente José López Portillo. En 1979, cuando se reanudaron las negociaciones, Jerry Brown llegaría a realizar gestiones al margen de las negociaciones entabladas entre los dos gobiernos.<sup>25</sup> William Clemens por su parte representaba los intereses de las compañías distribuidoras de gas, así como los propios debido a sus vínculos con una empresa que prestaba servicios a Pemex: SECDO Inc.<sup>26</sup>

Las condiciones del acuerdo entre las compañías gaseras y Pemex movilizaron grupos a favor, pero también en contra. Es el caso de los estados del medio oeste y del oeste que, dependiendo del gas canadiense, temían alzas en los precios de los suministros provenientes de este país; incrementos que por otra parte eran ya inminentes, tanto para el caso de la oferta canadiense como para la oferta interna, debido a

<sup>24</sup> Morales, Isidro, *op. cit.*, pp. 523-525.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 516.

<sup>26</sup> Clemens era socio fundador de la firma SECDO Inc., dedicada a realizar trabajos de exploración y explotación. Esta compañía se vería más tarde involucrada en el accidente del pozo Ixtoc 1, ocurrido en junio de 1979 debido al arriendo de una plataforma semisumergible para la perforación de este pozo a la compañía mexicana Perforaciones Marítimas (Permargo) que, por cierto, contaba entre sus socios fundadores a Jorge Díaz Serrano y entre sus consejeros al entonces vicepresidente de Estados Unidos, George Bush. Sobre el tema véase el trabajo de Márquez, Miguel, "Las lecciones del accidente del pozo Ixtoc 1", en *Cuadernos sobre perspectiva energética*, núm. 48, México, El Colegio de México, marzo de 1984, pp. 38-40.

la previsible liberación de los precios. La oposición provino también de los productores independientes quienes estaban sometidos al mercado regulado y consideraban “injusto” que se pagara a México un precio que era 150% superior al fijado para el gas doméstico.<sup>27</sup> Aun más, estos productores opinaban que el precio del gas mexicano no debería ser mayor al del combustible residual núm. 6, pues consideraban que era éste y no el núm. 2 con el que la oferta mexicana iba a competir.<sup>28</sup> Por último, en octubre de 1977, el senador Adlai Stevenson vetaría en el Senado el crédito ofrecido por el Eximbank para financiar el gasoducto. Sin embargo, en diciembre de ese año se aceptó extender el crédito, siempre y cuando el gobierno federal estuviera de acuerdo con el precio del gas mexicano.

El acuerdo entre la Border Gas y Pemex fue un elemento que contribuyó a profundizar el debate sobre las políticas energéticas en Estados Unidos. La Carta de Intención llegó a su término sin que se hubiera logrado un acuerdo. La suspensión de las negociaciones terminarían por enfriar las relaciones diplomáticas entre los dos vecinos. En ello tuvo un gran peso las diferencias de percepción que cada uno de los gobiernos tenían de la política energética. Si bien es cierto que durante las negociaciones se apreció una cierta falta de sensibilidad por parte de los norteamericanos evidente en el tono abrupto con el que James Schlesinger las cerraría,<sup>29</sup> tampoco se puede negar que las autoridades mexicanas prestaron oídos sordos a las advertencias provenientes del gobierno norteamericano. Ya en el mes de junio, José Andrés de Oteyza y Jorge Díaz Serrano se habían entrevistado con James Schlesinger, y este último les hizo ver que existían dificultades para fijar un precio de compra-venta. En ese mismo mes, en el mecanismo de consulta bilateral, se examinaron también las perspectivas de exportación y las dificultades para vender en Estados Unidos debido a la regulación a la que estaban sujetos los contratos de importación.<sup>30</sup>

Aun más, después de que se firmara la Carta de Intención, James Carter telefoneó a José López Portillo para señalarle las dificultades inherentes al proceso de aprobación de compra.<sup>31</sup> Sin duda, tanto

<sup>27</sup> De esta opinión eran los productores independientes de Texas and Royalty Assn., *Platt's Oil Gram News*, 26 de septiembre de 1979, p. 2, y *The Oil and Gas Journal*, Tulsa, Oklahoma, 12 de septiembre de 1979, p. 58.

<sup>28</sup> Entrevista a John Fraser.

<sup>29</sup> James Schlesinger no sólo recibiría friamente a Jorge Díaz Serrano y a Santiago Roel en diciembre de ese año, sino que poco después expresaría ante las compañías gaseras de su país que “tarde o temprano” México tendría que vender su gas a Estados Unidos. Morales, Isidro, *op. cit.*, p. 527.

<sup>30</sup> “Cronología de la exportación de gas natural”, en *Comercio Exterior*, mayo de 1980, p. 435.

<sup>31</sup> Entrevista a Robert Pastor, miembro del Consejo Nacional de Seguridad durante la administración de James Carter, 25 de noviembre de 1985, ciudad de México.

Pemex como el gobierno mexicano estaban enterados de las reticencias del Ejecutivo norteamericano para aceptar las bases del acuerdo. No obstante, Jorge Díaz Serrano prosiguió con su proyecto de exportaciones masivas e inició, en octubre de ese año, la construcción del gasoducto. Como se ha sugerido en otro estudio,<sup>32</sup> el error de los funcionarios mexicanos fue haber subestimado la complejidad de la polémica que se había desatado en Estados Unidos en torno a sus políticas energéticas; polémica en la que la oferta mexicana no resultaba operativa para los intereses que defendía en ese momento un sector importante del gobierno norteamericano.

Cabe resaltar que las políticas energéticas de ese país, como muchas otras, han sido el producto de las diversas disposiciones y regulaciones emanadas de las distintas agencias y departamentos involucrados directa o indirectamente en la industria energética norteamericana. No fue sino a raíz del primer “choque petrolero” que el Ejecutivo tuvo una mayor injerencia en el sector energético; esto justificado además bajo una óptica de seguridad y de “vulnerabilidad” impuesta por la coyuntura. Pero aun así, tal y como lo ejemplificó la administración de James Carter, las intervenciones del Ejecutivo estuvieron sometidas a un constante juego entre los grupos de interés en donde el debate abierto no fue una excepción.

En México, por el contrario, la elaboración de la política petrolera ha estado monopolizada por Pemex, la Presidencia y la Secretaría cabeza del sector, cada una con su peso relativo en el conjunto. Ello se explica tanto por la naturaleza misma de la explotación de los recursos energéticos en México (bajo control del Estado) como por las características de su sistema político en donde la toma de decisiones no pasa por el Congreso ni por la lucha entre partidos, sino se gesta, como se ha sugerido en las partes respectivas, en medio de divisiones y pugnas internas del gabinete y la alta burocracia política.

Estas diferencias condicionaron sin duda los “estilos de negociación” de los respectivos países. Mientras que en Estados Unidos compañías privadas, gobernadores, senadores o diputados pueden llevar al Congreso iniciativas capaces de presionar a funcionarios de alto nivel, el gobierno mexicano ha desdeñado tradicionalmente el peso que tienen estos actores para apoyar y/o frenar las iniciativas que emanan de las distintas instancias gubernamentales. La diplomacia mexicana hacia Estados Unidos se ha dirigido tradicionalmente hacia el Departamento de Estado y la Casa Blanca y no fue sino recientemente que

<sup>32</sup> Morales, Isidro, *op. cit.*, p. 525.

los funcionarios mexicanos empezaron a extender sus relaciones a otros actores capaces de incidir en las relaciones bilaterales.<sup>33</sup>

En el caso de las negociaciones del gas durante 1977, las autoridades de Pemex no fueron capaces de capitalizar el interés de la Border Gas por adquirir gas mexicano para presionar al Ejecutivo norteamericano. Los funcionarios de Pemex se dejaron influir por la propuesta de las compañías gaseras así como por los grupos que las apoyaban, lo que les impidió ver el contexto político y económico en el que éstas se encontraban. Por consiguiente, errores de percepción y diferencias en las estructuras gubernamentales, así como en la forma de conducir las relaciones bilaterales, explican también la ruptura de las negociaciones en 1977 y el enfriamiento de las relaciones entre vecinos. Pero es justamente esta ruptura y este enfriamiento lo que catalizaría el interés por los recursos mexicanos, revirtiéndose el proceso contra el mismo James Schlesinger y el Ejecutivo norteamericano.

Para los grupos de interés norteamericanos, la negativa del gobierno a la compra de gas hizo patente algo que hasta entonces la administración de James Carter había tratado de minimizar: ¿cómo era posible apoyar un programa energético sobre una hipótesis de escasez de hidrocarburos cuando a sólo unos cuantos kilómetros al sur los mexicanos estaban descubriendo reservas promisorias cuya salida “natural” era Estados Unidos? Paulatinamente tanto compañías como grupos políticos se resistían a aceptar la visión pesimista en la que el Plan Energético de James Carter se apoyó. Las reservas mexicanas estaban ahí para debilitar esa visión.

#### **4. El interés creciente por los recursos petroleros mexicanos**

Mientras que la rama ejecutiva de Estados Unidos mantenía una indiferencia desconcertante frente a los cambios de la política petrolera mexicana, las expectativas al respecto iban creciendo en las distintas instituciones de la sociedad norteamericana.

Desde 1977, tanto revistas especializadas como centros de investigación, empezaron a realizar cálculos sobre la capacidad de producción que México podría desarrollar en el futuro. Paralelo a estos cálculos, se descubrieron “cualidades” al crudo mexicano: su cercanía con Estados Unidos, su seguridad, su contribución al debilitamiento de la OPEP y a la estabilización del mercado. Algunos estudios llegaron incluso a estimar que la producción mexicana podría alcanzar los

<sup>33</sup> Véase Grayson, George, “Political Dispute Over Oil Policy”, en *Petroleum Economist*, Londres, febrero de 1986, p. 56.

10 MMBD durante el decenio de los noventa, por lo que se pensaba que México podría rivalizar con la hegemonía que los sauditas ejercían sobre el mercado.<sup>34</sup>

Surgieron también opiniones que privilegiaban la importancia de las reservas mexicanas para la industria energética y la economía de Estados Unidos. Se pensaba que dichas reservas facilitarían la transición de la era petrolera en ese país, pues al ampliar los periodos de sustitución en el consumo de hidrocarburos, se reducirían los gastos en capital destinados a la investigación y al desarrollo de tecnologías para el aprovechamiento de fuentes de energía alternativa. Se estimó también que la oferta mexicana contribuiría a reducir los costos ambientales en los que Estados Unidos podría incurrir si se pensaba dar impulso a fuentes tradicionales como el carbón o desarrollar nuevas fuentes como la nuclear.<sup>35</sup>

Además de estas “cualidades” que se adjudicaban al petróleo de México, el debate energético en Estados Unidos se hacía más intenso. El “descubrimiento” de las potencialidades y bondades del crudo mexicano ante la opinión pública de ese país, fue capitalizado por algunos grupos para apuntalar sus críticas a las políticas energéticas avaladas por el presidente norteamericano. Sin duda, el desarrollo acelerado de las reservas mexicanas había comenzado a atraer la atención de los congresistas norteamericanos, pero fue sobre todo el fracaso de las negociaciones del gas y la ola de críticas que se había alzado en contra del presidente, lo que hizo de México un tema de debate en el Congreso.<sup>36</sup>

En febrero de 1978, el presidente del subcomité de energía, el senador Edward Kennedy, subrayaba ante el Congreso el incremento acelerado que habían experimentado las reservas mexicanas. Mencionaba el monto de reservas probables que Jorge Díaz Serrano estimaba entonces en 120 mil MMB, afirmando que con ello México podía satisfacer las necesidades energéticas norteamericanas y estabilizar el mercado internacional.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Véase *Forbes*, julio de 1977, p. 8. Auldrige, Larry, *Oil and Gas Journal*, Tulsa (Oklahoma), 1º de mayo de 1978, p. 43. National Economic Research Associates, *Mexico Potential Petroleum Giant*, 15 de septiembre de 1978, pp. 23-24.

<sup>35</sup> Véase Mancke, Richard B., *Mexican Oil and Natural Gas. Political Strategic and Economic Implications*, Nueva York, Praeger Publishers, Praeger Special Studies, 1979, p. 7.

<sup>36</sup> Es lo que se puede deducir de la encuesta realizada por Adolfo Aguilar y Raymundo Rivapalacio a 39 miembros del Congreso norteamericano pertenecientes a diferentes corrientes políticas. Aunque la mayoría de los senadores juzgaban “caro” el precio del gas pedido por México, reconocían que este asunto había volcado su atención sobre lo que sucedía en ese país. *UnomásUno*, 24 de diciembre de 1979.

<sup>37</sup> Edward Kennedy pidió también la reproducción en el Diario de los Debates de

En marzo de ese año, el Congreso organizó un conjunto de sesiones destinadas a analizar las potencialidades del petróleo mexicano. En ellas, el doctor Bernardo Grossling hizo ver la posibilidad de que en el curso de los próximos cinco o diez años, México pudiese alcanzar un monto de reservas económicamente recuperables del orden de 100 mil MMB, cifra que al compararla con las reservas probadas que en ese entonces declaraba Arabia Saudita (140 mil MMB), mostraba la importancia de las reservas mexicanas.<sup>38</sup> Desde entonces el senador Edward Kennedy, uno de los principales críticos del plan energético del presidente James Carter y rival potencial de éste en las elecciones presidenciales, se convertiría en uno de los más importantes panegiristas de las riquezas mexicanas. Edward Kennedy junto con el senador Frank Church, pidieron al Servicio de Investigaciones del Congreso, Congressional Research Service (CRS), la elaboración de un estudio sobre las reservas mexicanas y su importancia para Estados Unidos. Este estudio se publicó a fines de 1978, poco antes de la visita de James Carter a México.<sup>39</sup>

A medida que el interés por las reservas mexicanas tomaba mayor importancia, la opinión pública, el Congreso y los funcionarios ligados a la administración de James Carter se veían obligados a pronunciarse al respecto. En la ciudad de México, el embajador norteamericano Patrick Lucey, trataba de matizar la ola de opiniones que se había desencadenado en su país. En el otoño de 1978 escribiría:

Hernán Cortés descubrió México en 1519. Parece que los Estados Unidos de América están descubriendo México en 1978. Es por supuesto, la materialización creciente de que México posee vastas reservas potenciales de petróleo y gas lo que ha originado recientemente la explosiva atención de los medios de comunicación norteamericanos sobre los desarrollos al sur de la frontera.<sup>40</sup>

---

un artículo publicado por la revista *The Elements* y que daba cuenta de la vastedad de las reservas mexicanas. Proceso, *Petróleo y soberanía*, México, Ed. Posada, 1979, pp. 70-72.

<sup>38</sup> Grossling, F. Bernardo, *A Long Range Outlook of World. Petroleum Prospects*. Preparado para el Subcommittee on Energy of the Joint Economic Committee, U.S. Congress, Washington, 2 de marzo de 1978, p. 9, basándose en supuestos, estimó que estos recursos podrían ascender a 700 mil millones de barriles de reservas posibles. Véase del mismo autor, *Possible Dimensions of Mexican Petroleum, United-States Mexico Energy Relationships*, en Landman, D.J. Baldwin y E. Bergman (editores), Lexington, Lexington Books, 1981, p. 5.

<sup>39</sup> Véase U.S. Congressional Research Service, *Mexico's Oil and Gas Policy*, Washington, D.C., 1978, 67 pp.

<sup>40</sup> Lucey, Patrick J., "The United States and Mexico" en *Current Policy*, 41, Department of State, octubre de 1978, 65 pp. (traducción de los autores).

Pero si bien fue el petróleo lo que despertó el interés de los norteamericanos, el embajador norteamericano adelantaba la idea de que éste no podía ser el único punto de atención de Estados Unidos hacia México.

Recordaba que México tenía una gran importancia para su país por el simple hecho de compartir una frontera común de más de 3 000 kilómetros. A pesar de las diferencias culturales y de los distintos niveles de desarrollo existentes entre los dos países, aseveraba que la alta integración económica y social, producto de una historia que los ligaba, hacía de ellos países interdependientes. Patrick Lucey bautizaba las relaciones bilaterales con el calificativo de "intermestic", ya que según él, la interdependencia económica y social existente entre ambas naciones, entrañaba consecuencias similares en las políticas internas y externas de cada una de ellas. Para el embajador, los dos vecinos tenían lo mismo que ganar o perder en la solución eventual de sus conflictos.<sup>41</sup>

En octubre de ese año, luego de que el presidente José López Portillo anunciara que el nuevo monto al que ascendían las reservas posibles era de 200 mil MMB, el secretario del Departamento de Energía externó, por primera vez, su opinión al respecto, al considerar que México contaba ya con una capacidad para convertirse en una "pequeña Arabia Saudita".<sup>42</sup> Para algunos especialistas en Washington, este incremento era suficiente para modificar el panorama de escasez energética avizorado para fines de siglo, aplazando el agotamiento de los recursos al menos hasta 1990.<sup>43</sup> Sin embargo, James Schlesinger no compartía esta última opinión. Para él, era necesario el descubrimiento de yacimientos de las dimensiones de México y de Arabia Saudita por lo menos cada cinco años, ya que consideraba que el consumo de su país crecería por encima de la producción doméstica de energía. Era evidente que James Schlesinger era también uno de los defensores de la visión pesimista sobre el futuro de la balanza energética norteamericana. Pero para entonces, la posición del secretario de Energía difícilmente podía sostenerse, debido al efecto que las reservas mexicanas y la emergencia de nuevos productores habían tenido en la percepción de los especialistas sobre la dotación de recursos energéticos en el nivel internacional.

<sup>41</sup> *Ibid.*, véase también Morales M., Isidro, *Pétrole et pouvoir. Le Mexique et ses rapports avec les États Unis, 1976-1982*. Tesis de Doctorado de Tercer Ciclo, París, Institut d'Études Politiques, 1984, pp. 223-224.

<sup>42</sup> "México tiene 100 mil millones de barriles de reserva: Schlesinger", en *Uno-másUno*, 9 de octubre de 1978.

<sup>43</sup> *Houston Post*, 18 de noviembre de 1978 y *The New York Times*, 29 de noviembre de 1978. Véase también "More Than Oil is Needed to End Energy Crisis", en *Los Angeles Times*, 21 de octubre de 1978.

En efecto, los escenarios energéticos realizados por algunas compañías petroleras desde 1978 se distanciaban cada vez más de aquellos estudios que habían pronosticado severos déficit para mediados de los ochenta. Esto se debía a que concedían una mayor importancia a la eventual contribución de los nuevos productores, dadas las nuevas reservas descubiertas en China, Egipto, Alaska, el Mar del Norte, la región occidental de Canadá (reservas en gas natural) y, sin duda, las más sorprendentes en México. A principios de 1978 los analistas de las corporaciones petroleras habían integrado también en sus análisis los avances que algunos países industrializados habían tenido en términos del ahorro en su consumo. Se tomaban también en cuenta los excedentes temporales que se daban en el mercado petrolero, así como las estimaciones de los economistas sobre el bajo crecimiento económico que se esperaba para los próximos años.

Las conclusiones que se derivaban eran diametralmente opuestas a los estudios de la CIA (1977) y del WAES (1977), en tan sólo un año de diferencia. La debilidad de estos últimos informes radicó en subestimar el efecto de los nuevos productores en el flujo de la oferta mundial.<sup>44</sup> Sin embargo, cabría preguntarse si esto obedeció, sobre todo en el caso de la CIA, a un interés por imponer un consenso que apoyara las medidas propuestas por James Carter al inicio de su administración. Esto se dejó entrever cuando el diario *The New Republic*, denunció a la administración de Gerald Ford y de James Carter por haber ocultado información que la CIA conocía desde 1976. Dicha información se refería al monto de las reservas mexicanas que según el diario eran de 150 y 200 mil MMB.<sup>45</sup>

Así en la segunda mitad de 1978, la industria petrolera norteamericana había situado a México entre los productores más importantes del mundo. Así, por ejemplo, el vicepresidente de la empresa Atlantic Richfield Co. y presidente de la Anaconda Co., señalaba en octubre de ese año que si en un principio se había estimado que México produciría entre 2 y 3 MMBD en 1992, las nuevas proyecciones hacían pensar que la producción mexicana alcanzaría los 10 MMBD para ese año. Se señalaba que el mundo tendría petróleo en abundancia para cubrir su demanda a lo largo de 1990 y probablemente hasta fines del siglo debido a las nuevas estimaciones que se habían hecho sobre la producción en el Mar del Norte, Egipto y México.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> A manera de ejemplo, el informe WAES estimó la eventual contribución de la oferta mexicana con base en la cifra de las reservas existentes en 1976; sobre esta base, la producción se calculó en 2.87 MMBD para el año 2000, cifra comparativamente baja con otras estimaciones que ya se han mencionado.

<sup>45</sup> *The New Republic*, 19 de agosto de 1986.

<sup>46</sup> "Pemex Insists on Market Price for Gas", en *The Oil and Gas Journal*, 9 de octubre de 1978, p. 36.

Por su parte, la empresa consultora de Texas, Pace Co., señalaba en un estudio que si tan sólo las cifras sobre las reservas mexicanas tuvieran un grado de certidumbre del 75% (es decir fuera de 150 mil MMB), el mundo estaría seguro de contar con petróleo hasta el siglo XXI.<sup>47</sup> También Irwin Stelzer, presidente de la consultora NERA, señalaba que “había pocas razones para dudar de que las reservas de hidrocarburos de México pudieran igualar o aun sobrepasar a las de Arabia Saudita”, por lo que recomendaba seguir políticas “más amigables” hacia México con el fin de ganar una mayor participación en su producción.<sup>48</sup>

Es en este contexto que en agosto de 1978, Zbigniew Brzezinski, director del Consejo Nacional de Seguridad de la Casa Blanca, mandó un memorándum a Walter Mondale y a Cyrus Vance, vicepresidente el primero y secretario del Departamento de Estado el segundo, en donde se pedía su colaboración para elaborar un estudio que revisara los principales temas que componían la agenda de relaciones entre México y Estados Unidos. Entre éstos destacaban la inmigración, la energía y el comercio. Sin embargo, en un documento de apoyo que acompañaba el memorándum se formulaban ocho preguntas en torno a la problemática de los hidrocarburos. Entre ellas destacaban las siguientes:

¿Cuáles eran los elementos potenciales de “persuasión” con los que contaba Estados Unidos para lograr que Pemex aumentara su plataforma de producción de crudo y que llegara a un acuerdo de venta de gas?

¿Qué posibilidades existían de hacer compras para abastecer a la reserva estratégica de petróleo de Estados Unidos?

¿Qué posibilidad había para llegar a un acuerdo bilateral con el objeto de intercambiar bienes de capital o productos agrícolas por financiamiento a la industria petrolera mexicana?

¿Cómo se podría desarrollar conjuntamente la industria petroquímica y de refinación?

¿Qué obstáculos políticos existían en México para la creación de un clima de cooperación entre los dos países por lo que toca al campo de la energía?<sup>49</sup>

El memorandum marcó un verdadero quiebre en la política energética de la administración del presidente James Carter hacia México. Hasta ese entonces —como se anotó con anterioridad— el Ejecutivo

<sup>47</sup> Wilburn, Gene, “Mexican Oil-Gas Puzzle Maybe Solved Soon”, *The Oil Daily*, 18 de diciembre de 1978, p. 19.

<sup>48</sup> Véase *Journal of Commerce*, 21 de noviembre de 1978, y Wilburn, Gene, “Mexican Oil”, *op. cit.*, p. 19.

<sup>49</sup> *Inside D.O.E.*, 19 de septiembre de 1978. Citado en Proceso, *Petróleo y soberanía*, *op. cit.*, pp. 117-124.

norteamericano no se había pronunciado abiertamente sobre los cambios operados en la política petrolera mexicana. Fue la ola de críticas que levantó el fracaso de las compras de gas mexicano, así como la oposición que generó su plan energético en el Congreso, lo que empujó al gobierno norteamericano a definir su posición frente a las reservas petroleras del país vecino. La información recabada por Zbigniew Brzezinski permitió que el Consejo Nacional de Seguridad elaborara en noviembre de 1978, un documento conocido como el Presidential Review Memorandum-41 (PRM-41). Dicho documento constituyó el marco de referencia dentro del cual James Carter plantearía su visita a la ciudad de México, en enero del año siguiente. Mientras se hacían los preparativos para su encuentro con José López Portillo, la revolución en Irán cobraba tintes alarmantes, provocando posteriormente lo que se ha conocido como el “segundo choque” petrolero.

## 5. En busca de una estrategia petrolera hacia México

En el PRM-41 el Ejecutivo norteamericano centró, por primera vez, sus expectativas sobre México en relación con sus recursos petroleros. Si bien el estudio nunca se publicó en su totalidad, algunos extractos fueron dados a conocer por el *Washington Post*.<sup>50</sup> El documento, afirmaba que México estaría en condiciones de producir hasta 10 MMBD para 1990; de esta manera, según el estudio, México podría llegar a satisfacer hasta el 30% de las importaciones petroleras norteamericanas para mediados de los ochenta. Así, el vecino país se constituía en una verdadera alternativa a la dependencia petrolera de las fuentes árabes y contribuiría también a la seguridad energética norteamericana, ayudando a compensar la pérdida de dinamismo en la producción de Canadá y Venezuela.

Los analistas del Consejo Nacional de Seguridad reconocían que México, debido a la potencialidad de sus reservas, se estaba convirtiendo en una potencia económica con “valor estratégico” para los Estados Unidos, y agregaban: “influencia, poder y potencial de negociación, en un momento excesivamente a favor de los Estados Unidos, se están desplazando en cierto grado hacia México”.

Ante esto, el documento esbozó tres estrategias posibles: 1] reconocer a México como un vecino especial, lo que significaba asignarle

<sup>50</sup> El resumen más completo del PRM-41 fue publicado por el *Washington Post*, el 15 de diciembre de 1978. Nuestra referencia se apoya sobre una reproducción del artículo del diario norteamericano publicado en U.S. Congress, Senate. Committee on Foreign Relations, *Nomination of Robert Krueger to be Ambassador at large and Coordinator for Mexican Affairs*, Washington, Hearings, 17 y 24 de septiembre de 1979, pp. 23-25.

un estatus preferencial en la política exterior norteamericana; 2] considerar a México como potencia media emergente y, por lo tanto, conducir las relaciones bilaterales en el marco de las políticas globales asignadas para este tipo de países; 3] mantener inalterada la política bilateral y los procedimientos y mecanismos hasta entonces utilizados.

En el primer caso, el documento sugería la elaboración de una diplomacia de *linkage*. Esto significaba reconocer la importancia de las reservas petroleras para la seguridad de Estados Unidos, lo cual implicaba tener que hacer concesiones en otros puntos de la relación bilateral. Se podía asignar, por ejemplo, nuevas cuotas para legalizar el ingreso de trabajadores mexicanos o hacer más flexibles las disposiciones comerciales que afectaban el ingreso de productos agrícolas y textiles provenientes de México. Dentro de esta "relación especial", se contemplaba la posibilidad de concertar, en el largo plazo, una especie de comunidad de "América del Norte", que incluiría a Canadá y que se fincaría en la producción de energía. Con todo, el documento no dejaba de reconocer los obstáculos para este tipo de estrategia.

En el segundo caso, las relaciones con México, incluyendo las energéticas, estarían guiadas por los mismos criterios que ha mantenido la diplomacia norteamericana con los países considerados de igual nivel de desarrollo al de México, como Brasil, la India o Corea del Sur, es decir estos países quedaban excluidos de un tratamiento preferencial y estaban sometidos a las prácticas generales de acuerdo a su estatus de potencias emergentes.

Independientemente de la estrategia que se adoptara, el PRM-41 subrayaba la necesidad de reiniciar las negociaciones para la compra de gas, sobre todo si se tomaba en cuenta que ello contribuiría a incrementar la producción petrolera mexicana: "esto se presenta ahora razonable en términos de costos de oportunidad, e incrementaría la producción y las exportaciones de petróleo mexicano".<sup>51</sup>

De esta opinión eran también los senadores Edward Kennedy y Frank Church. En el estudio que ellos pidieron al servicio de investigaciones del Congreso, Frank Church advertía que de no realizarse un acuerdo de compra del gas mexicano, la producción petrolera en México podía disminuir para 1983. El senador recordaba también que el gobierno mexicano tenía que decidir pronto su política de producción de petróleo y gas: "Tenemos que ser conscientes —argumentaba— que el fracaso para comprar gas natural podría forzar a México a

<sup>51</sup> Traducción de los autores con base en el texto del *Washington Post*. Véase también Binder, David, "U.S. Alarmed at Decline in Ties with Mexico, Drafts New Policy", en *The New York Times*, 20 de noviembre de 1978, y Smith B. y J.P., "U.S. Studies Policy link to Mexico Oil", en *International Herald Tribune*, 16-17 de diciembre de 1978.

adoptar una estrategia que privilegie una menor producción petrolera.”<sup>52</sup>

El 23 de enero de 1979, poco antes de la visita del presidente James Carter a México, en una de las sesiones del Congreso destinada al debate sobre las reservas mexicanas, Edward Kennedy recrudesció sus críticas contra el Departamento de Energía y resaltó la importancia que tendría un acuerdo al respecto con México.<sup>53</sup> A medida que el mercado petrolero se desestabilizaba, a raíz de la caída de los Pahlevi en Irán, los grupos proclives a la “vía mexicana” ganaban terreno frente al presidente James Carter.

En ese momento James Carter y James Schlesinger definieron su posición: las reservas mexicanas serían consideradas como una fuente de abastecimiento de largo plazo. Es decir, que a pesar de la crisis de Irán, el Ejecutivo norteamericano no hizo de las reservas de su vecino un punto nodal de su estrategia de “seguridad energética” de corto plazo. Sin embargo, es innegable que estaba interesado en la reinsertión de México como proveedor en el mercado internacional, pues no sólo contribuiría a disminuir las tensiones en el mercado sino que incrementaría la producción fuera de la OPEP. Para ello, no se tenía que realizar ningún tipo de negociación especial, pues para entonces la administración de José López Portillo había asignado al petróleo un papel importante en su estrategia económica, que haría de México uno de los principales productores mundiales. El mismo director de Pemex había demostrado sus habilidades para conseguirlo.

Sin embargo, la posición del presidente James Carter tenía que conciliarse con las presiones provenientes del Congreso. En ese entonces, un buen número de sus integrantes opinaba que un acuerdo sobre el gas con México aseguraría futuros flujos de hidrocarburos en su país.<sup>54</sup> Las nuevas afirmaciones de James Schlesinger y del presidente norteamericano, en el sentido de que su país contaba con amplias reservas de gas suficientes para mantener el autoabastecimiento en un horizonte de largo plazo, contradecía la visión pesimista que ellos mismos quisieron imponer en 1977. Esto creaba una mayor confusión en el Congreso y generaba dudas sobre las prioridades domésticas definidas por la administración. En sus múltiples intervenciones ante el Congreso, el senador Edward Kennedy aprovechó la oportunidad para recordar al gobierno de James Carter que el panorama energético de su país era distinto a aquel en el que el Congreso aprobó la construc-

<sup>52</sup> Congressional Research Service, *Mexico's Oil and Gas Policy*, op. cit., p. vi.

<sup>53</sup> *UnomásUno*, 24 de enero de 1979.

<sup>54</sup> Según la encuesta de Adolfo Aguilar y Raymundo Rivapalacio, en *UnomásUno*, 24 de septiembre de 1979.

ción del gasoducto de Alaska, por lo que la administración debería de reevaluar la viabilidad de las fuentes suplementarias existentes.<sup>55</sup> En el estudio auspiciado por este senador y su colega, Frank Church, se demostraba que las ventajas en términos de precios de estas fuentes suplementarias, principalmente la oferta de gas natural procedente de Canadá y México, eran de mayor atractivo económico respecto al gas sintético obtenido del carbón y del petróleo, así como del gas licuado proveniente de Alaska.<sup>56</sup> Edward Kennedy pensaba que el gas mexicano y el de Alaska no eran proyectos opuestos, sólo que invertiría las prioridades del presidente James Carter; el gas mexicano serviría para cubrir las necesidades inmediatas y los recursos de Alaska se podían considerar como una fuente de abastecimiento de largo plazo.

Para aquellos grupos que consideraban importante un mayor acercamiento diplomático con México, las posiciones de James Schlesinger y del presidente James Carter eran poco favorables para lograrlo. Haciendo eco de estas opiniones, la prensa llegaría a acusar al secretario de Energía y al secretario de Estado, Cyrus Vance, de haber saboteado las negociaciones con México y de haber alimentado la desconfianza de sus líderes.<sup>57</sup>

Así, por razones de política interna, el presidente James Carter tenía que contener las presiones de aquellos grupos que veían, en el “segundo choque” petrolero, una prueba más de la incapacidad del Ejecutivo para elaborar políticas efectivas para contrarrestar la vulnerabilidad energética de los Estados Unidos. Por otra parte, quedaba claro que si el gobierno norteamericano quería inaugurar de una u otra forma la “vía mexicana”, ésta tenía que comenzar con la reanudación de las negociaciones del gas. Por razones diplomáticas, de política interna y de estrategia petrolera James Carter tuvo que hacerlo y, éste fue el objetivo de su visita a México en febrero de 1979.

El encuentro entre los 2 presidentes, sirvió básicamente para poner en claro los espacios de maniobra con que contaba cada uno de ellos. La fuerza política del Ejecutivo mexicano era mucho mayor entonces que la que tenía a principios de 1977. Desde el punto de vista oficial, las exportaciones petroleras ya no estaban ligadas al imperativo de “superar la crisis”, sino que se habían constituido en soporte de la “consolidación” económica del país para iniciar pronto el “despegue”. El segundo choque había abierto para México un escenario

<sup>55</sup> Los nuevos elementos que entraban en el escenario energético eran el descubrimiento de una gran cantidad de reservas de gas natural en Canadá y sobre todo de reservas petroleras en México. Cabe mencionar también la saturación del mercado petrolero de la costa occidental de los Estados Unidos.

<sup>56</sup> Congressional Research Service, *Mexico's Oil and Gas Policy*, op. cit., p. 48.

<sup>57</sup> *UnomásUno*, 27 y 29 de septiembre de 1978.

optimista por lo que toca a ingresos petroleros; en esos momentos la cartera de clientes de Pemex conocía un verdadero auge. La entrada de divisas por concepto de exportaciones petroleras se había iniciado y las diferentes secretarías que conformaban la burocracia política mexicana se encontraban discutiendo la mejor manera de “administrar la abundancia”.

Todo ello permitió que José López Portillo aprovechara la visita del presidente norteamericano para exaltar la concepción nacionalista a la que tradicionalmente se había asociado la riqueza petrolera mexicana, lo que resultaba operativo para el Ejecutivo mexicano. Recordemos que los infortunios del gasoducto y del proyecto de exportaciones masivas de gas habían desatado fuertes críticas por parte de algunos grupos burocráticos y de sectores de la oposición organizada. El gran interés que la prensa norteamericana y los medios de comunicación especializados habían desplegado sobre las reservas mexicanas eran objeto de comentarios y de críticas tanto por la prensa como de ciertos grupos de académicos en México. La publicación de extractos del PRM-41, meses antes de la visita del presidente James Carter, hizo creer a algunos sectores clave de la sociedad mexicana que el gobierno norteamericano estaba dispuesto a presionar a su vecino para acelerar la capacidad productiva del país. La actitud de orgullo y nacionalismo con la que recibió José López Portillo a James Carter intentaba seguramente desarmar esta animadversión y aligerar las fricciones que ya se habían dejado sentir en la burocracia política mexicana en torno al futuro de la producción petrolera mexicana. Aun más, la severidad del discurso del mandatario mexicano sería explotada por la prensa norteamericana y capitalizada por los enemigos políticos del presidente de Estados Unidos.

Por lo que toca al Ejecutivo norteamericano, éste privilegió menos el discurso y asumió posiciones más pragmáticas. No vino a hacer negociaciones en paquete ni a desencadenar presiones para que México incrementara su producción en el corto plazo. Contrario a lo que algunos sectores mexicanos percibían, reforzados sin duda por el segundo “choque petrolero” y por las presiones desatadas en el Congreso, el presidente James Carter insistiría en considerar las reservas mexicanas como una oferta disponible en el largo plazo. Con ello quería decir que los acuerdos que se concertaran en el nivel oficial en el campo de la energía se harían sobre aspectos puntuales y de acuerdo a las necesidades y posibilidades que fuera marcando la coyuntura.

El presidente norteamericano subrayó además que estaba dispuesto a respetar las políticas de producción y exportación fijadas por el gobierno mexicano. Es decir, que se abstendría de utilizar presiones de diferente tipo para lograr que la producción mexicana alcanzara los niveles que diferentes estudios habían calculado. Ante el Congreso

mexicano, el presidente James Carter hizo saber que no estaba prevista ninguna concesión para los productos mexicanos, por lo que todo beneficio se negociaría bajo las reglas del sistema de comercio internacional.<sup>58</sup> En tal sentido el mandatario hacía una clara alusión para que México se integrara al GATT. De hecho, éste fue uno de los puntos que se trató también en la entrevista. Sin embargo, la posición mexicana respecto al ingreso al GATT no se aclaró sino después de un largo debate que concluiría con la negativa de México para ingresar al organismo.

Respecto a los indocumentados mexicanos en el territorio de Estados Unidos tampoco se haría ninguna concesión especial. El presidente James Carter se comprometía a tomar en cuenta su situación pero sin violar las leyes de su país, incluyendo las de migración.<sup>59</sup> Por consiguiente, era claro que las "relaciones energéticas" con México quedaban perfectamente delimitadas por el gobierno norteamericano y que no se insertaban dentro de una estrategia global, tal y como lo había sugerido una de las alternativas planteadas por el PRM-41.

De hecho, las negociaciones en paquete nunca fueron una propuesta que llegara a formalizarse por alguna de las partes. Dado el *modus operandi* de la rama ejecutiva del Congreso norteamericano, cualquier tipo de negociación preferencial para México resultaba sumamente difícil. Toda concesión eventual tenía que ser negociada primero con los *lobbies* norteamericanos. Aun más, la discusión de los asuntos mexicanos en el Congreso se realizaba en la medida en que éstos llegaban a afectar el quehacer político interno de Estados Unidos. Así, los hidrocarburos mexicanos entraban a discusión cuando el Congreso revisaba la amplia gama de la agenda energética. Lo mismo sucedía cuando se discutía el problema de la inmigración y del comercio internacional. La discusión por lo tanto, no se efectuaba de manera global y se atomizaba en los diferentes comités del Senado (en ese momento 20) y de la Cámara de Diputados (22), por lo que toda posibilidad de instrumentar una política de *linkage* resultaba difícil.<sup>60</sup>

La posibilidad de negociar "en paquete" se ha reservado sólo para momentos de emergencia o en caso de que algún asunto específico de un país llegara a constituir un problema de seguridad para el gobierno norteamericano. Ejemplo de esto fue la toma de rehenes en la embajada norteamericana en Teherán y el correspondiente congelamiento de activos iraníes en los bancos norteamericanos; o la invasión

<sup>58</sup> *Le Monde*, 18-19 de febrero de 1979.

<sup>59</sup> Véase Morales M., Isidro, *Pétrole et pouvoir*, op. cit., p. 231.

<sup>60</sup> Al respecto, véase el artículo de Adolfo Aguilar S., en *UnomásUno*, 13 de febrero de 1979.

de Afganistán por los soviéticos y el embargo de trigo decretado por Estados Unidos como represalia. Pero en ese momento México no constituía un problema de "seguridad" para los norteamericanos, sobre todo si México estaba dispuesto a seguir elevando su ritmo de producción.

La estrategia del mandatario norteamericano destacaba sin duda por su pragmatismo. El "segundo choque", si bien había provocado una reducción considerable de la producción iraní (de producir 6 MMBD previos a la desestabilización política del país, los iraníes producían un año después sólo la mitad) no afectó significativamente el suministro de Estados Unidos. Pese a la incertidumbre que prevalecía en el mercado internacional y que se prolongó por el estallido del conflicto bélico entre Irak e Irán, no hubo verdaderas crisis de abastecimiento. Ello se debió a que la caída de la producción iraní fue más que compensada por aumentos en la producción de Arabia Saudita (dicho país llegaría a producir hasta 10 MMBD entre octubre de 1980 a agosto de 1981), Irak (hasta antes del estallido de la guerra contra Irán) y de los nuevos productores fuera de la OPEP tales como México, Gran Bretaña y Noruega.

De hecho Estados Unidos era el que se encontraba mejor preparado para enfrentar la crisis que el resto de los países miembros de la AIE. Si bien el monto de las importaciones norteamericanas era aún considerable: 8.3 MMBD en 1978, esta cifra ya indicaba un ligero descenso respecto al año anterior, por lo que las medidas de seguridad energética tomadas hasta entonces empezaban a dar sus frutos. Además, durante ese mismo año, las exportaciones iraníes representaban para este país, sólo el 5% del total de sus importaciones. Dada la integración de muchas de las compañías norteamericanas, éstas lograron suplir la reducción en los abastecimientos iraníes con un aumento en las compras de crudo proveniente de Irak, Kuwait, Nigeria y en menor medida de México, Gran Bretaña y Venezuela. A estos elementos habría que añadir que ya para entonces el presidente James Carter, al verse obligado a modificar sus primeras propuestas de política energética, había dado impulso al desarrollo de las "vastas" reservas de gas natural cuya existencia en el país había reconocido recientemente su gobierno.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Fuentes de la industria señalaron que las reservas de gas natural podrían incrementarse a 500 000 billones de pies cúbicos (2500 años de abastecimientos garantizados a las tasas actuales y a un precio de 2.25 dólares el millar de pies cúbicos). *Estados Unidos, Perspectiva latinoamericana*, CIDE, vol. 3, núm. 6, junio de 1978, p. 71. Un especialista en la materia señalaba también el hecho de que "Carter originalmente proclamó que se nos agotaba el petróleo y el gas natural. Ahora sabemos que Estados Unidos tiene grandes depósitos de gas natural no convencional, varias veces mayores que los con-

No obstante, el segundo “choque petrolero” se constituiría en un verdadero problema político para la administración de James Carter, que haría cada vez más frágiles sus bases de apoyo y minaría sus posibilidades de ser reelecto presidente. El incremento en los precios reforzaría, por un lado, los argumentos del Ejecutivo norteamericano en el sentido de que Estados Unidos seguía padeciendo una “vulnerabilidad energética”, materializada por el incremento en los precios. Pero por otro lado, los opositores del presidente, ya sea por razones políticas o por sentir que éste no representaba sus intereses, reactivarían sus críticas para subrayar la incapacidad del Ejecutivo para atacar un problema que él mismo había considerado fundamental. Esto se recrudeció en el verano de ese año, cuando las empresas refinadoras no lograron cubrir la demanda nacional de gasolina dada la confusión que imperaba en el mercado.<sup>62</sup> Las críticas del Congreso al secretario de Energía también se recrudecieron. Así, en un intento por fortalecer su gestión, el presidente James Carter realizó en julio cambios en su gabinete que implicaron la renuncia de varios de sus colaboradores incluyendo al mismo James Schlesinger.

Paralelo a las presiones internas, el presidente James Carter resentía las presiones provocadas por la crisis en Irán. Ésta había rebasado el ámbito estrictamente energético para convertirse en uno de los aspectos más conflictivos de la política exterior de su administración. De hecho, la caída de los Pahlevi y el advenimiento del movimiento integrista musulmán encabezado por Jomeini, modificó la correlación de fuerzas que imperaba hasta entonces en el Golfo Pérsico. La toma de rehenes en la embajada norteamericana de Teherán y la posterior invasión de la Unión Soviética a Afganistán, fortalecieron la percepción, en el público norteamericano, que la administración James Carter había conducido a su país a una pérdida de su liderazgo mundial.

En toda esta atmósfera que se fue haciendo más compleja a medida que la crisis iraní rebasaba el ámbito de la “seguridad energética”, la “vía mexicana” tomó más fuerza, pero se estaba lejos de que México pudiera convertirse en un sustituto automático de la producción iraní. El mandatario norteamericano era consciente de que México tendría problemas para desarrollar en el corto plazo su capacidad má-

---

vencionales, y que México tiene reservas petroleras casi tan grandes como las de Arabia Saudita —mucho más que suficientes para respaldar la transición a la energía solar.” Véase Commoner, Barry, *The Politics of Energy*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1978, p. 66.

<sup>62</sup> Los refinadores fueron acusados de realizar maniobras especulativas. Sin embargo, luego de las averiguaciones legales, se atribuyó la escasez a la reducción en las compras de Irán, lo que originó una disminución en los inventarios de las compañías incapacitándolas para satisfacer la demanda.

xima de producción. Ya en enero de 1978, el presidente James Carter advertía que los nuevos descubrimientos de México exigirían estrategias de explotación de largo plazo.<sup>63</sup> Así, aunque diversos informes le asignaron a México una cantidad de reservas equivalentes a las de Arabia Saudita, era claro que existían dificultades políticas y técnico-financieras para que México pudiera competir, en el corto plazo, con el principal productor del Golfo Pérsico. Además, aunque técnicamente hubiera sido posible una opción de este tipo, ésta encerraba la posibilidad de mayores costos que beneficios para el país.

Un incremento más acelerado en la producción mexicana, es decir, mayor al que se dio por ese entonces (recordemos que México llegó a incrementar su producción de 786 658 BD en 1977 a casi dos millones BD para 1980), hubiera contribuido muy poco a frenar los incrementos del precio internacional. De hecho, eso es lo que intentó hacer con poco éxito Arabia Saudita, el productor que tiene la mayor flexibilidad para incrementar y disminuir su producción petrolera. Los sauditas perdieron incluso el liderazgo que en materia de precios habían ejercido en el seno de la OPEP. Los “radicales” de la organización ligaron sus precios a los incrementos experimentados en el mercado libre y no volvieron a la “disciplina” sino hasta octubre de 1981, cuando no había dudas de que el mercado estaba sobresaturado. Un mayor incremento en la oferta mexicana no hubiera frenado las compras de pánico de miles de consumidores finales, ni el incremento de inventarios por parte de las compañías, ni las maniobras de los especuladores que se beneficiaban de la confusión.

Por otra parte, los abastecimientos petroleros de Estados Unidos han descansado primordialmente en agentes privados: en las grandes compañías integradas a nivel mundial, las independientes y las compañías especializadas en la comercialización. A diferencia de un buen número de países de la OCDE, el gobierno norteamericano no ha patrocinado empresas estatales y ha invertido poco en la comercialización directa de los hidrocarburos. Ello quiere decir que son estos agentes los que han desarrollado una amplia red de contactos y acuerdos que les permite en un momento dado hacer frente a una situación de crisis.

Durante el “segundo choque” petrolero y a pesar de la existencia de una estructura de comercialización atomizada, las compañías privadas demostraron su capacidad para diversificar sus fuentes de abastecimiento. Ante una situación difícil en el mercado, son ellas las capacitadas para reaccionar ante la situación y no el Ejecutivo norteamericano. Sólo en casos en que el “interés nacional” lo justifique,

<sup>63</sup> *UnomásUno*, 28 de enero de 1979.

el gobierno estadounidense estaría dispuesto a intervenir directamente en los flujos de hidrocarburos. Éste ha sido el caso, por ejemplo, del boicot decretado a Libia, de la negativa a aceptar el precio del gas mexicano en 1977, de las presiones ejercidas a Europa occidental para desalentar la construcción del gasoducto que los ligaría con la Unión Soviética, etcétera.

Consecuentemente, en 1979 la apertura de la "vía mexicana" por parte del gobierno de Estados Unidos, se dio más por razones de política interna y de diplomacia bilateral que por un verdadero interés en fortalecer la "seguridad energética". En esto radicó el pragmatismo del presidente James Carter ya que la política petrolera mexicana no contradecía los objetivos de seguridad energética perseguidos por su administración. En efecto, México estaba dispuesto a incrementar sus exportaciones y la coyuntura le favorecía para lograrlo.

La producción mexicana se consideraba próxima, segura, fuera de las zonas de riesgo y fuera de la OPEP. Tal pareciera que el presidente norteamericano, en vez de haberse dejado convencer por las presiones y apariencias que se dibujaban en la coyuntura, hubiera optado por una estrategia en donde buscara ante todo minimizar los riesgos y los costos del acceso a las reservas mexicanas.

Todos estos elementos explican la política cautelosa y puntual inaugurada por el presidente James Carter desde febrero de 1979. De hecho, la segunda ronda de negociaciones del gas, que se iniciaría en abril de ese año y culminaría con la firma de un acuerdo de compraventa en septiembre, sería un buen ejemplo del tipo de concertaciones que se contemplaba desarrollar en el campo de la energía. Las negociaciones si bien no fueron fáciles, nunca rebasaron el ámbito de lo que estrictamente se negociaba. En ellas no se intentó ligar la posibilidad de obtener un convenio para comprar crudo en condiciones favorables ni muchos menos obtener acuerdos en otros puntos de la relación bilateral. Las relaciones energéticas no se insertaban dentro de un proyecto global, ni en negociaciones de paquete que obligaban a realizar concesiones entre las partes.<sup>64</sup>

Una vez resuelta la compra-venta de gas mexicano, no hubo durante la administración de James Carter ninguna otra negociación que involucrara directamente a los hidrocarburos. No fue sino hasta agosto de 1981 que México se comprometió a abastecer, por cinco años, a la reserva estratégica de Estados Unidos. El paso dado por el presidente Ronald Reagan no fue del todo ajeno a la estrategia inaugurada

<sup>64</sup> En septiembre de 1979 México acordó vender 300 MMPCD de gas y no 2 000 MMPCD como lo pensaba hacer Jorge Díaz Serrano en 1977. Para un análisis detallado de la segunda fase de negociaciones, véase Morales, Isidro, "Las negociaciones del gas. . .", *op. cit.*, pp. 527-547.

por su antecesor en 1979, aunque se introdujeron algunos matices que vincularon la “ayuda financiera” con las ventas petroleras. Pero al igual que el presidente James Carter, la negociación se entabló cuando la coyuntura así lo exigió e incluso lo permitió.

Empero, un riesgo que Estados Unidos empezó a tomar en cuenta, a partir de 1979, fue el costo que la crisis de Irán les había hecho pagar. Ya desde fines de 1978, el senador Edward Kennedy había advertido:

Mientras que yo he estado en las primeras filas de aquellos que claman por el reconocimiento de los recursos de gas y de petróleo de México y de alentar su máximo desarrollo, quiero enfatizar que nuestra preocupación real debería estar en el desarrollo económico y social de México en el largo plazo [ . . . ]. Si la evidencia indicara que más allá de un cierto nivel, el desarrollo del petróleo y del gas fuera perjudicial a México, yo abogaré porque nos abstuviéramos de alentar o incitar a México a producir más allá de ese nivel.<sup>65</sup>

Así, algunos funcionarios y políticos norteamericanos empezaron a ver, en la “administración de la abundancia” mexicana, las posibilidades de una “iranización” del país. Progresivamente, las relaciones energéticas se fueron inscribiendo en otras preocupaciones que empezaron a desplazar la prioridad de los hidrocarburos. El futuro de la estabilidad económica y político-social de México, los cambios bruscos que el “auge” había desencadenado, la “salud” financiera del país, y el equilibrio de fuerzas en toda la zona de influencia ubicada al sur de la Unión Americana se constituyeron en nuevos puntos de preocupación para los intereses económicos y geopolíticos norteamericanos.

## **6. Hacia un cambio de jerarquías en la agenda México-Estados Unidos: el interés por la estabilidad económica y política de México**

Por diversas razones el gobierno norteamericano se rehusó a ubicar las relaciones energéticas con México en el marco de una estrategia global. Pero ello no impidió la elaboración y puesta en marcha de una estrategia sectorial, con puntos específicos a negociar en cuanto la coyuntura lo exigiera o permitiera. Es decir, las relaciones energéticas no quedaban relegadas por entero a las actividades de las compañías pri-

<sup>65</sup> Congressional Research Service, *op. cit.*, p. IX. Traducción de los autores.

vadas norteamericanas; pero los asuntos que integrarían la agenda energética entre los dos países estarían dictados por las necesidades y posibilidades del momento.

Como se mencionó, una vez pactada la compra del gas no hubo durante la administración del presidente James Carter la concertación de otro acuerdo similar en el terreno de la energía. Aun así, diversos estudios realizados en la Unión Americana sugirieron y delinearon otros temas de la agenda. Entre los que por entonces se mencionaron estaban los siguientes: maximizar los ingresos de las compañías petroleras que operaban en Alaska mediante una triangulación del comercio de crudo con México y Japón; llegar a un acuerdo para asegurar el abastecimiento de la reserva estratégica con petróleo mexicano y, desarrollar conjuntamente la industria petroquímica de los dos países. Estos objetivos no se podían asegurar por la simple dinámica del mercado.

Por lo que toca al primer punto, éste fue considerado por el Ejecutivo norteamericano poco antes de su visita a México. La posibilidad de una triangulación sugerida por las autoridades del estado de Alaska respondía a los intereses de las compañías que ahí operaban. La propuesta para la triangulación del comercio petrolero entre Alaska, Japón y México abarcaba dos modalidades. La primera consistía en embarcar 100 MBD de crudo que partían del puerto de Coatzacoalcos a la costa del golfo en Estados Unidos, en tanto que un volumen equivalente se haría llegar de Alaska a la costa del Pacífico en México. De esta manera, se intentaba reducir los costos de transporte de la ruta tradicional que atraviesa por el Canal de Panamá. Una segunda alternativa era exportar el crudo de Alaska a Japón a cambio del crudo que México exportaba a dicho país, por lo que el crudo mexicano se mandaría a la costa este de Estados Unidos. Con la operación se esperaba un ahorro aproximado por costos de transporte de dos dólares por barril.

Lo que había atrás de la última modalidad no era sólo la posibilidad de ahorrar en costos de transporte sino que se contemplaba también la salida a una producción que por ley no podía ser exportada. En efecto, la producción y comercialización petroleras de Alaska estaban sujetas a reglamentaciones federales que venían incidiendo en la capacidad de producción y desarrollo de los campos petroleros; situación cuyos fundamentos históricos se remontaban a 1973, fecha en que el Congreso resolvió la legislación para la construcción del oleoducto de Alaska (Trans Alaska Pipeline Act). Esta legislación buscó asegurar que la producción de Alaska que llegase a las refinerías situadas en la costa occidental estadounidense, no terminara beneficiando a los importadores japoneses. A pesar de las protestas de las compañías petroleras involucradas en la explotación del crudo de esa región,

el Congreso prohibió su exportación salvo en cumplimiento de ciertas cláusulas por parte de la administración federal y el Congreso.<sup>66</sup>

La situación se hizo más difícil cuando las compañías petroleras encontraron dificultades para comercializar el crudo de alto sulfuro proveniente de Alaska. Desde mediados de 1978 la costa occidental de Estados Unidos estaba prácticamente saturada de este tipo de crudo y la legislación sobre la protección ambiental vigente en el estado de California dificultaba su compra. Así, el comercio triangular contemplaba también dar salida a una oferta superavitaria con el fin de evitar que la producción en los campos de Alaska se frenara.

El interés que el Ejecutivo norteamericano y el secretario de Energía concedieron a la posibilidad de una triangulación obedeció al apoyo que habían dado a las compañías que explotaban el crudo de Alaska. Su interés fue también disipar las evidentes contradicciones entre la visión de escasez petrolera que defendían y la existencia de un superávit en la costa occidental.<sup>67</sup> No obstante, quienes dieron pasos concretos para efectuar el trueque comercial fueron funcionarios de la administración estatal; en enero de 1979 realizaron pláticas con funcionarios de Pemex sin éxito alguno. La compañía mexicana se rehusó a la intermediación a menos de que se pagara por su petróleo el precio que los consumidores estadounidenses pagaban por el crudo proveniente de Alaska.<sup>68</sup> Posteriormente, el Congreso norteamericano aprobó una enmienda que hizo todavía más restrictivas las posibilidades de exportar el crudo de Alaska, e hizo virtualmente imposible la triangulación petrolera.<sup>69</sup>

Por lo que toca a los otros puntos de la agenda energética con México, éstos quedaron en el nivel de propuestas en los documentos oficiales y semioficiales que circularon durante la administración de James Carter. Sin embargo, no hay indicios de que el Ejecutivo los hubiera discutido para su eventual instrumentación.

Ahora bien, desde 1979 la importancia de los hidrocarburos mexi-

<sup>66</sup> Hoyler, Marshall, "The Politics and Economics of Alaskan Oil Exports", en Ebinger Charles y Ronald A. Moore (eds.). *U.S., Japanese Energy Relations Cooperation and Competition*, Boulder, Co., Westview Press, 1981, pp. 90-91.

<sup>67</sup> De acuerdo a Hoyler la mitad de la producción de Alaska no se consumía en la costa occidental, por lo que 850 MBD debían ser enviados a la costa del golfo con un costo de cerca de 4 dólares el barril. Si se hubiera exportado a las refinerías del Lejano Oriente, el costo de transporte hubiera sido de 0.60 por barril. Véase Hoyler, Marshall, "The Politics. . .", *op. cit.*, p. 84.

<sup>68</sup> Véase *Platt's Oil Gram News*, 11 de febrero de 1979, pp. 4-5. También el citado estudio elaborado por el Staff del Senado, *Mexico: The Promise. . .*, *op. cit.*, p. 67. Sobre la posición de Pemex véase *Platt's Oil Gram News*, 19 de abril de 1979, p. 3.

<sup>69</sup> Nos referimos a la Export Administration Act (ley 96-72) emitida el 29 de septiembre de 1979.

canos perdió progresivamente peso en los sectores clave de la sociedad norteamericana, y posiblemente también dentro del gobierno estadounidense; eran más bien las consecuencias políticas, sociales, financieras y estratégicas derivadas del "auge" petrolero mexicano lo que empezaba a inquietar desde entonces a la prensa, a los académicos, a los políticos y funcionarios de Estados Unidos. Fue en ese sentido que la experiencia de Irán repercutió en el caso mexicano.

En abril de 1979, el Senado publicó un documento en el que se advertía que Estados Unidos y otros consumidores de importancia no debían incluir dentro de sus cálculos altos montos de crudo provenientes de México, a pesar de que la vastedad de sus riquezas lo hacía técnicamente posible. Las razones que frenarían la producción mexicana eran, aseveraba el documento, de carácter político y económico. Este estudio destinó una buena parte de su análisis al debate que ya para entonces se había desencadenado en México respecto a los límites de la plataforma de producción. Se mencionaban tanto las fuerzas políticas que se habían manifestado dentro del gobierno como aquellas provenientes de los grupos de oposición. Se hacía referencia también a la elaboración del Plan Global de Desarrollo, cuyo objetivo era racionalizar la explotación petrolera con la evolución general de la economía. Las razones por las que los norteamericanos deberían tomar en cuenta todos estos factores quedaban claras en el estudio:

Cualquier nación interesada en el bienestar económico y la estabilidad política de México, no puede estar en condiciones de pedir a México el desarrollo de su patrimonio nacional más rápido de lo que considera debe ser en su propio interés. En el largo plazo, una economía mexicana fuerte es el requisito esencial para incrementar equilibradamente la producción de petróleo crudo y de gas natural, tanto para el uso doméstico como para el comercio internacional.<sup>70</sup>

Poco después, un estudio publicado por la Cámara de Representantes aseveraba:

La lección de los eventos recientes en el Medio Oriente, particularmente en Irán, sugiere que sería imprudente para los E.U. [sic] alentar el incremento de la producción petrolera (en México) más allá de la capacidad de absorción de estos ingresos en el desarrollo ordenado de la economía.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> U.S. Senate, Committee on Energy and Natural Resources, *Mexico: The Promise*. . . , *op. cit.*, p. 81.

<sup>71</sup> U.S. Congress. House of Representatives. Committee on Science and Technology, *U.S. Mexico Relations and Potentials Regarding Energy, Immigration, Scientific Cooperation and Technology Transfer*, Washington, julio de 1979, p. 11.

Estas sugerencias provenientes de las comisiones del Congreso surgían en forma paralela al debate que se había abierto dentro de la clase política mexicana sobre el futuro de la plataforma de producción. Las opiniones del Congreso no sólo se alineaban con la posición proveniente de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en México, sino que reforzaban la política de James Carter en el sentido de respetar la autonomía de México respecto a su política petrolera.

Las opiniones del Congreso resaltaban algo aun más importante. Si hasta entonces el petróleo había sido el elemento decisivo para que México se hubiera convertido en objeto de estudio y de debate en las comisiones del Congreso y en las agencias gubernamentales, el gobierno norteamericano no podía limitarse a ponderar la importancia de su vecino bajo la sola óptica de la seguridad energética. La coyuntura exigía que las distintas instancias gubernamentales se preocuparan por la "seguridad global" de México, es decir, por la permanencia de sus estructuras políticas, económicas y sociales, como una manera de velar por la propia "seguridad regional" de Estados Unidos, en donde se incluía por supuesto, su seguridad energética.

La estabilidad de las instituciones políticas y económicas de México ha sido, desde hace tiempo, un punto nodal de las relaciones entre los dos países. Con todo, fue justamente la bonanza petrolera la que ubicó en una nueva dimensión el interés del gobierno estadounidense por la estabilidad y permanencia de las instituciones mexicanas. Los norteamericanos empezaron a preocuparse por los efectos colaterales que un crecimiento acelerado podía tener en la estructura económica mexicana y por los nuevos retos políticos que esto desencadenaría para el gobierno mexicano. En el contexto internacional, Irán y la nueva ola revolucionaria que surgía en los países de Centroamérica reforzaban el imperativo de mantener al país vecino "fuera de peligro".

A mediados de 1980, la Rand Corporation publicó un documento que había sido elaborado para el Departamento de Energía, en donde se asentaba de manera más clara el espacio que se asignaba a los hidrocarburos mexicanos dentro de la "seguridad global" de Estados Unidos. Para los estrategas de la Rand, los hidrocarburos no deberían dominar la agenda de las negociaciones bilaterales. Dado que el auge petrolero traería consecuencias en el conjunto de las relaciones entre los dos países, la prioridad del gobierno norteamericano debería ser la de alentar el desarrollo "armonioso" de la economía mexicana.

El estudio de la Rand afirmaba además que debido a la vecindad territorial y la integración creciente de la economía mexicana a la norteamericana, Estados Unidos se encontraba en la mejor situación para beneficiarse del auge económico que la producción petrolera empezaba a desencadenar. Al respecto, el documento de la Rand fue muy explícito:

Puede ser más importante para los intereses económicos de los E.U. [sic] que una alta proporción de estos ingresos (petroleros) se destinen a la compra de bienes y servicios de los E.U., en vez de que una proporción alta de las exportaciones petroleras vayan directamente a Estados Unidos.<sup>72</sup>

Esto cobraba mayor importancia a la luz del tipo de país que se perfilaba en el Plan Global de Desarrollo que la administración de José López Portillo había publicado recientemente. Así, la Rand advertía que de seguirse una política de mayor apertura comercial e industrialización progresiva, México podría llegar a ser un exportador de manufacturas en búsqueda de mercados a finales de los ochenta. No hay que olvidar que los planes del gobierno mexicano hablaban en aquel momento de reactivar la tercera etapa de sustitución de importaciones: la de bienes de capital. Paralelo a ello se pensaba impulsar el desarrollo de una industria manufacturera de exportación. En estos cambios que se contemplaban la Rand veía oportunidades que se abrían para los intereses privados de Estados Unidos; aprovechar estas oportunidades era la mejor forma, según la Rand, de que el gobierno norteamericano se beneficiara del auge petrolero mexicano.

Así, la Rand sugería integrar, o si se quiere redefinir, los intereses de seguridad energética con los intereses más amplios y más importantes que para Estados Unidos encerraba el futuro económico y político de México. El documento sugería que los objetivos del gobierno norteamericano se cumplirían de la mejor manera si se lograba “optimizar” en el largo plazo los frutos del auge petrolero del sexenio, en vez de “maximizar” su producción de crudo en el corto plazo. Por “optimización” del auge petrolero se puede entender este espacio paralelo que el pensamiento estratégico norteamericano anteponía a la simple producción de crudo. Era un espacio amplio, complejo, definido básicamente en su contenido económico pero que no excluía la esfera de lo político. En él, la actividad petrolera desempeñaba un papel fundamental, pero podía ser “aislada” para resaltar la importancia de las esferas que estaba reactivando.

El “espacio paralelo” al petróleo que el documento de la Rand hacía notar, era el espacio de “potencia media emergente” que la misma administración de José López Portillo se había propuesto alcanzar. Empero lo que la Rand ponía en el terreno de la estrategia era la posibilidad de capitalizar este espacio para los diversos intereses —tanto públicos y privados— que han conformado el “interés nacional” de Estados Unidos.

<sup>72</sup> Ronfeldt, D., R. Nehring, y A. Gándara, *Mexico's Petroleum and U.S. Policy: Implications for the 1980's*, Santa Mónica, California, Rand Corporation, R-2510-DOE, junio de 1980, p. 88.

La proximidad de Estados Unidos, el nivel de sus productos y servicios, el tamaño de sus mercados potenciales, y las ligas establecidas entre los sectores privados, todo indica que ningún otro país está mejor ubicado y preparado para responder al espectro de necesidades de importación y exportación de México. México tendría que pagar un costo económico muy alto de negar los beneficios naturales de las relaciones económicas mexicano-norteamericanas en gran escala.<sup>73</sup>

En otras palabras, si México tenía las posibilidades de redefinir su posición en la nueva división internacional del trabajo, los Estados Unidos tenían que cuidar que esta eventual mutuación jugara en favor de sus propios intereses. Para la Rand, enfrascarse en una diplomacia petrolera en México carecía de importancia y movilizaba innecesariamente esfuerzo y tiempo. En este punto, el documento convergía con la estrategia inaugurada por el mismo gobierno del presidente James Carter. Además, optar por la maximización de la producción mexicana podía generar efectos desestabilizadores en México tales como caídas súbitas en la producción y la erosión de la estabilidad política del gobierno, lo que haría "insegura" la producción petrolera. La experiencia de Irán quedaba plenamente integrada al pensamiento estratégico hacia México.<sup>74</sup> El documento subrayaba además que los objetivos de producción y de exportación del gobierno mexicano no eran contrarios a los intereses y necesidades de los Estados Unidos, por lo que el gobierno norteamericano no tenía por qué recurrir a la presión ni a la concesión para incidir en el flujo petrolero proveniente de México.

De las tres estimaciones realizadas por el documento de la Rand sobre el futuro de la producción mexicana (estimación baja, moderada y alta), se sugería que por razones políticas y económicas, era muy probable que el gobierno mexicano se decidiera a mantener un ritmo de producción moderado al menos durante la década de los ochenta. De acuerdo con sus cálculos, una tasa de producción moderada se situaba entre los 3.5 y 5.5 MMBD en un horizonte de veinte años. Esto generaría exportaciones del orden de 1 a 2.5 MMBD. Este monto, además de contribuir a estabilizar el mercado internacional, permitiría a los Estados Unidos reducir en 0.5 a 1.5 MMBD sus importaciones provenientes del Medio Oriente y de África.<sup>75</sup> La Rand estaba al tanto de los esfuerzos de diversificación emprendidos por el gobierno mexicano, pero la proximidad de las refinerías de la costa este de Estados

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>75</sup> Estos cálculos se efectuaron bajo el supuesto de que las importaciones norteamericanas permanecerían en el mismo nivel y del buen éxito de las medidas de ahorro energético. *Ibid.*, p. 81.

Unidos y la ubicación de los yacimientos mexicanos en las costas del Golfo de México, hacían del mercado norteamericano el “mercado natural” para las exportaciones mexicanas, de ahí su “funcionalidad” para los intereses norteamericanos. Es por ello por lo que el centro de interés se debería desplazar hacia el “espacio paralelo” al que se ha hecho mención, espacio que sin duda el petróleo estaba reactivando de alguna manera.

El estudio de la Rand también mencionaba que Estados Unidos podría estar interesado en “alentar” a México a desarrollar una capacidad de producción para casos de emergencia. De esta manera, si se presentaba una ruptura súbita en el mercado, el país podría elevar sus volúmenes de exportación para equilibrarlo. Según el documento, bajo un escenario de producción moderada, el país podía llegar a desarrollar una capacidad adicional de extracción en 1985. El problema era cómo “convencer” al gobierno mexicano de elevar la producción cuando Estados Unidos lo considerara necesario. Al respecto, el documento sugería que México podría participar en el programa internacional de emergencia contemplado por la AIE.<sup>76</sup>

Lo que el documento de la Rand sugería, era que el diseño de una agenda energética entre los dos países, con las características mencionadas, puntual, sectorial, y adaptable a la coyuntura, no era sino parte de un conjunto complejo de múltiples agendas que retomaban viejos problemas (como el del comercio y el de los indocumentados) o que introducían otros nuevos (como el ingreso de México al GATT, su posición frente a la OPEP, su intento por reactivar el diálogo Norte-Sur, etc.), pero todos bajo la nueva dimensión económico-política en la que el país había entrado gracias a su bonanza petrolera. Dentro de esta multiplicidad de agendas, Estados Unidos podía “optimizar” sus intereses. En esta perspectiva, la agenda energética no era ni la más importante ni la más conflictiva. Si Estados Unidos quería capitalizar a su favor la emergencia de su vecino como “potencia media”, el gobierno norteamericano tendría simplemente que saber deslindar los espacios, afinar las prioridades, detectar los futuros conflictos, abrir nuevos terrenos de cooperación, velar, en fin, porque las políticas mexicanas se orientaran de manera congruente con los resultados esperados por la Casa Blanca. Bajo esta óptica, los criterios de seguridad energética quedaban subordinados a variables más amplias y más complejas que contemplaban la “seguridad global” de Estados Unidos.

En esa estrategia, las tácticas de presión o concesión ocupaban un papel secundario. Para inducir un comportamiento deseado, el gobierno norteamericano tenía de su lado las necesidades y los condicio-

<sup>76</sup> *Ibid.*, pp. 85-86.

nantes derivados del mismo crecimiento económico de México. Las necesidades de financiamiento, los requerimientos de tecnología moderna, la búsqueda de nuevos mercados de exportación —no sólo para las materias primas sino para las manufacturas que la reestructuración industrial prometía— y la vecindad con los mercados dinámicos de Estados Unidos, todo ello daba un conjunto de posibilidades para que el gobierno norteamericano redujera las eventuales concesiones o presiones para obtener algo de su vecino. Habría que saber jugar con las mismas necesidades y contradicciones del “auge” mexicano para reducir los costos de las negociaciones con México.

La práctica política pareció irse orientando desde entonces, dentro de este camino. Viron P. Vacky, asistente del Departamento de Estado para Asuntos Latinoamericanos de 1978 a 1980, reconocía por entonces que si bien el petróleo había “despertado” el interés de su gobierno por México, constituía en la agenda mutua el punto con las menores potencialidades de controversia.<sup>77</sup> Al mismo tiempo Robert Krueger, “embajador especial” designado por James Carter para los asuntos mexicanos, mencionaba que las relaciones comerciales entre los dos países entraban en una fase de “incertidumbre” debido a la negativa de México de incorporarse al GATT. Esto podría imponer, aseveraba, nuevos gravámenes a las exportaciones mexicanas y estancar las negociaciones que ya se habían iniciado al respecto.<sup>78</sup>

El cambio de los demócratas por los republicanos no modificó esta tendencia. Desde los primeros días de la administración de Ronald Reagan, éste se empezó a preocupar más por la posición de su vecino frente a los conflictos centroamericanos y las dificultades político-financieras en las que entraría a raíz de la caída de los precios petroleros en el mercado. Como se verá en el capítulo siguiente, la firma de dos acuerdos para proveer de crudo mexicano a la reserva estratégica no requirió de negociaciones largas y complejas como se necesitara para la venta de gas. Para entonces, un objetivo importante en materia energética de la administración de Ronald Reagan, como era incrementar el volumen de la reserva estratégica, se logró obtener aprovechando las dificultades financieras por las que atravesaba la economía mexicana. Es por ello que los acuerdos no se concertaron dentro de la agenda energética, sino que fueron considerados como parte de un esquema de ayuda de Estados Unidos hacia México.

<sup>77</sup> Vacky, Viron P., “Hemispheric Relations: Everything in Part of Everything Else”, en *Foreign Affairs*, vol. 59, núm. 3, 1980, p. 626.

<sup>78</sup> Krueger, R., “U.S. Mexican Relations”, en *Department of State Bulletin*, vol. 80 (2024), septiembre de 1980, p. 75.

## 7. LA CRISIS DE LA ESTRATEGIA PETROLERA (1981-1982)

En los meses de junio y julio de 1981, la política petrolera mexicana se modificó significativamente. De haber tenido un papel agresivo y expansionista en el mercado internacional, Pemex pasaría desde entonces a la defensiva. Los factores que obligaron a un cambio en la política petrolera fueron de orden externo e interno.

La sobreoferta petrolera mundial y la liberación total de los precios que regulaban la industria petrolera norteamericana constituyeron dos variables de peso que debilitaron la posición de fuerza que hasta entonces habían tenido los países productores, entre ellos México. En la esfera interna, la salida de Jorge Díaz Serrano de la dirección de Pemex y el desplome subsecuente de las exportaciones debido a las medidas adoptadas por el titular de la Sepafin, obligó al gobierno mexicano a replantear su política de comercialización bajo un escenario enteramente diferente al previsto en el Programa de Energía.

Este capítulo analiza el efecto de las variables externas sobre los cambios operados en el interior del país y que dieron como resultado la modificación de la política petrolera. Estos cambios se dieron en un momento en que la lucha por la sucesión presidencial se había iniciado y el poder del Ejecutivo empezaba a debilitarse. Esto politizó forzosamente el rumbo de la política petrolera, subordinándolo a las urgencias financieras del fin del sexenio de José López Portillo.

Es en este contexto, como se verá en la última parte de este apartado, que el gobierno mexicano ante la adversidad financiera en que estaba sumido y en aras de garantizar un flujo de divisas, concertó dos acuerdos con Estados Unidos cuyos objetivos eran proveer de crudo la reserva petrolera estratégica norteamericana. Desde entonces, las petrodívisas mexicanas dejarían de ser consideradas como la “palanca del desarrollo” para quedar cada vez más comprometidas en el pago de la deuda externa del país.

### **1. La salida de Jorge Díaz Serrano de la dirección de Pemex**

A principios de 1981 el mercado petrolero internacional comenzó a

tornarse incapaz de absorber la oferta petrolera mundial. Frente a la sobreoferta, México adoptó una serie de medidas que intentaban amortiguar los efectos políticos y económicos de la misma. En lo externo, la dirección de Pemex intensificó la búsqueda de nuevos clientes con el fin de diversificar sus mercados y encontrar colocación a los volúmenes de crudo previstos en las metas de exportación. Esto era de gran importancia debido a que los ambiciosos planes y programas gubernamentales de desarrollo dependían esencialmente de los ingresos por exportaciones de petróleo. En lo interno, y previendo dificultades para la comercialización del crudo mexicano, los pronunciamientos de las autoridades estatales trataron de minimizar las presiones ejercidas por importantes clientes de México, en especial por las compañías privadas norteamericanas importadoras de petróleo. Se reiteró una y otra vez la amplia capacidad de maniobra de la que gozaba México en el exterior, los logros alcanzados por la producción petrolera así como la necesidad de aprovechar la coyuntura de precios altos de los hidrocarburos para consolidar un fuerte aparato productivo nacional.<sup>1</sup>

Las demandas de algunos clientes norteamericanos durante el mes de marzo en el sentido de que México debía bajar el precio de su crudo en 6 dólares por barril y mejorar la calidad de sus mezclas, reduciendo el porcentaje del crudo Maya cuando menos en un 60%,<sup>2</sup> evidenciaron las alteraciones en el escenario externo y repercutieron en forma importante en la vida económica y política del país.

A pesar de que las compañías privadas norteamericanas aseguraron que su intención no era desplazar a México como fuente de suministro estratégico, las mismas contaban con una de las cláusulas establecidas en los contratos con Pemex que permitía a las compañías o países compradores suspender o reducir sus volúmenes de importación de crudo por un plazo hasta de 90 días, si no se llegaba a un acuerdo en relación con el precio. Con base en esta disposición algunas empresas norteamericanas amenazaron entonces con reducir efectivamente sus importaciones en un 50 o 100 por ciento.

<sup>1</sup> "Los hechos son más poderosos que las palabras. México era un país lleno de zozobras y ahora es una nación segura de su destino; somos el país que más petróleo y gas encontró en la década de los setenta; somos el quinto por lo que toca a reservas probadas; el cuarto en lo referente a producción [ . . . ] allí están los hechos para destruir la leyenda negra, allí están para callar con la realidad a los 'nostálgicos del poder' y a los oficantes de irresponsables demagogias." Extractos del discurso de Jorge Díaz Serrano el 18 de marzo de 1981, citado en González de la Garza, Mauricio, "Jorge Díaz Serrano", en *Excelsior*, 7 de abril de 1981.

<sup>2</sup> Los compradores indicaban que el alto contenido de azufre y materiales pesados contenidos en el crudo Maya causaba problemas técnicos en las refinerías que significaban pérdidas económicas importantes para las compañías refinadoras. Véase "Mexico Ponders Price Cut on its Heavy Maya Crude", en *Petroleum Intelligence Weekly*, 23 de marzo de 1981, pp. 5-6.

Ante la presión externa, México decidió en el mes de abril reducir el precio del crudo Maya en 2.50 dólares el barril manteniendo inalterado el precio del crudo tipo Istmo. Empero esta baja no cumplió con las expectativas de las empresas estadounidenses motivando que algunas de las más importantes restringieran sus compras hasta por 100 000 BD.<sup>3</sup>

Una de las respuestas que generó la presión ejercida por las compañías, advertía a las autoridades norteamericanas que el gobierno de México estaba dispuesto a dejar de hacer grandes compras de equipo petrolero y alimentos a Estados Unidos si éste no se mostraba interesado en sus problemas económicos y sociales y relajaba su política restrictiva con respecto a las importaciones de crudo.<sup>4</sup> Ello mostraba la percepción que todavía tenían algunos funcionarios del gobierno mexicano sobre la posición de fuerza que guardaba el país en el mercado petrolero mundial.

Sin embargo, y no obstante que la dirección de Pemex intentó diversificar sus mercados, especialmente hacia Europa, el Lejano Oriente y algunos países del bloque socialista, procurando con ello quedar menos vulnerable a la presión de las compañías norteamericanas, las condiciones políticas externas eran poco favorables para que las acciones de México pudieran contrarrestar los cambios que años atrás se venían gestando y que modificarían la estructura del mercado petrolero. En dichos cambios incidían no sólo las políticas y programas establecidos por los países miembros de la AIE, que tuvieron un importante impacto en la disminución de la demanda petrolera, sino además la liberación de inventarios de algunas grandes compañías y la recesión económica en la que se encontraban los países industrializados con la consiguiente disminución de su demanda de crudo.

Como contraparte, las fuertes contradicciones dentro de la OPEP hicieron imposible a este organismo adoptar una posición unificada en lo que a fijación de precios y cuotas de producción se refiere. A pesar de que formalmente la OPEP acordó en mayo de ese año congelar el precio del barril y reducir en un 10% la producción del conjunto de sus miembros, algunos países como Arabia Saudita, Irán e Irak no acataron el acuerdo, abriendo con ello, en la medida en que contribuyeron a saturar aún más el mercado, un mayor margen de acción a las compañías norteamericanas importadoras de petróleo.

Estos cambios en el ámbito internacional modificaron en forma sustancial el espacio de posibilidades en el que hasta 1980 se desenvol-

<sup>3</sup> Véase "Mexico Customers Curb Oil Buying Despite Price Cost", en *Petroleum Intelligence Weekly*, 13 de abril de 1981, p. 3.

<sup>4</sup> Véase Chislett, William, Reginald Dale, "Mexico Warns Washington", en *Financial Times*, 27 de abril de 1981.

vió la política petrolera de México, obligando a Pemex a considerar la adopción de criterios estrictamente comerciales que le permitieran retener a sus clientes, tanto norteamericanos como europeos y japoneses, que recurrían cada vez más al mercado "ocasional" para satisfacer sus necesidades de crudo. A pesar de que la prensa nacional consignó numerosas declaraciones de los funcionarios mexicanos y del propio director de Pemex en el sentido de que la sobreoferta mundial y el fracaso de la reunión de la OPEP no influirían en las decisiones que sobre producción, exportaciones y precios había tomado México<sup>5</sup> lo cierto es que el 2 de junio las compañías petroleras estadounidenses fueron enteradas por el director de Pemex de que esta empresa disminuiría en 4 dólares el precio del crudo mexicano. Los precios, retroactivos al 1º de junio, quedaron fijados así en 34.50 dólares para el crudo Istmo y 28 para el Maya.<sup>6</sup>

Sin embargo, en una actitud que contradecía el anuncio hecho a las compañías, el mismo 2 de junio Jorge Díaz Serrano declaró a la prensa nacional que México tendría que rebajar el precio del barril a un nivel que le permitiera conservar sus clientes. Destacó incluso que la economía resentiría esta medida, pero el "tono" de la declaración no pasó de ser una "posibilidad" que, aunque inminente, encubrió la decisión ya tomada e incluso evitó señalar el monto de la reducción ya establecida con los clientes.<sup>7</sup>

La decisión del director mostró la eficacia de la presión ejercida por las compañías privadas estadounidenses para reducir el precio del crudo mexicano; con ello se fragilizaba también la posición de otros productores. La decisión de México fue un factor esencial para el rompimiento del frente de países productores que pugnaban por mantener el precio del petróleo, y por tanto, un elemento que contribuyó a acelerar la tendencia hacia la baja del precio del crudo.<sup>8</sup>

La medida adoptada por Jorge Díaz Serrano introdujo importantes conflictos en la vida política del país que ocasionaron cambios sustanciales en la política petrolera de México. En primer lugar la decisión dio lugar a un importante enfrentamiento del director de Pemex

<sup>5</sup> Véase Sánchez, J. Danell, "Mantendrá Pemex los precios que ha establecido: Díaz Serrano", en *El Día*, 28 de mayo de 1981.

<sup>6</sup> Véase Martin, Douglas, "Mexico Cuts Oil Prices by \$4 a Barrel", en *The New York Times*, 3 de junio de 1981, y Paul, Bill, "Mexico Reduce Crude Oil Price by \$4 a barrel", en *The Wall Street Journal*, 3 de junio de 1981.

<sup>7</sup> Para mayores detalles respecto del "tono" de la declaración véase Zamorano, Isabel, "Tenemos que abaratar el petróleo para conservar clientes", en *Excelsior*, 2 de junio de 1981.

<sup>8</sup> Véase Dickson, Martin, "World Oil Glut Forces Mexico to Cut Price", en *Financial Times*, 4 de junio de 1981. Días más tarde otros productores como Ecuador y Gran Bretaña reducirían también sus precios.

con el presidente y su gabinete económico. La causa sin duda fue la grave transgresión de las reglas y jerarquías institucionales establecidas por el proceso de toma de decisiones en la que incurrió Jorge Díaz Serrano, al asumir la decisión sin mediar una consulta formal con el Ejecutivo y el gabinete. En segundo lugar, la situación se agravó debido a que la merma en los ingresos por exportación puso en entredicho la viabilidad de los ambiciosos planes y programas gubernamentales con la consecuente pérdida de legitimidad del régimen. En tercer lugar, la baja del precio no era una situación políticamente aceptable ya que contradecía la posición mexicana de defender el valor de las materias primas. Esto último restaba fuerza al presidente de México en su tarea de mediador de los problemas del "Norte" con el "Sur" en la reunión que estaba por realizarse en Cancún.

En un intento por atenuar la reacción del gabinete, el director propuso que los ingresos podrían ser compensados aumentando la producción petrolera. Empero dicha propuesta creó mayor oposición debido a que existían numerosas objeciones internas, entre ellas las expuestas en el Programa de Energía, así como en diversas opiniones que alertaban sobre los peligros de una economía que mostraba signos alarmantes de "petrolización".<sup>9</sup> El gabinete cuestionó también las repercusiones políticas internacionales de tal medida, ya que no sólo se bajaba el precio mientras otros productores trataban de sostenerlo, sino que además se contribuiría a saturar aún más el mercado.

A estas objeciones se sumaron otras que tenían que ver con el proceso de sucesión presidencial, ya que existían indicios de que el propio presidente había incorporado a Jorge Díaz Serrano al grupo político del cual elegiría a su sucesor. Algunos articulistas de la prensa nacional y extranjera advirtieron en este sentido diversas señales: su designación como principal orador en la IV Reunión de la República, el contenido de su discurso, sus giras por algunos países del bloque socialista. Los hechos parecían indicar un esfuerzo por modificar la imagen pública del director, ahora interesado por problemas económicos y sociales más amplios y no exclusivamente por los del ámbito petrolero. Además sus viajes al extranjero parecían mostrar su disposición a reforzar las relaciones comerciales de México con otros países, parti-

<sup>9</sup> Entre otros destacan los estudios de economistas como Abel Beltrán del Río, de la Wharton School of Economics, que sugirieron un ritmo de expansión anual no superior a 6.5% y advirtieron que de proseguir el crecimiento al 8% se incurriría en graves (problemas) económicos. Véase Robinson, Alan, "Inflation Could Dash Mexican Oil Hopes", en *The Journal of Commerce*, 16 de enero de 1981. Por otra parte era cada vez más evidente la inestabilidad de la economía mexicana que pendía sobre un hilo, el del petróleo, mientras el resto de las exportaciones permanecían estancadas.

cularmente los socialistas y desligar así su imagen pública de sus vínculos con altos funcionarios norteamericanos.<sup>10</sup>

Sin embargo, el “Estado dentro del Estado”, expresión utilizada por algunos analistas del sistema político que hacían referencia al alto grado de poder adquirido en esa época por Pemex y su director, resultó inadmisibles para el sistema político cuya funcionalidad ha dependido, entre otras cosas, de la capacidad que tienen los distintos actores políticos para negociar su posición en la cúpula de la élite gobernante pero, a la vez, de compartir los beneficios del poder entre el conjunto. En este sentido, y debido a que la decisión de reducir el precio del crudo trasgredió en forma elemental las jerarquías y las formas institucionales, la misma fue aprovechada por el resto de los representantes estatales para cortar en forma definitiva las posibilidades de ascenso de Jorge Díaz Serrano en la estructura burocrática del sistema. La habilidad política del director quedó rebasada en la medida en que no extendió sus compromisos políticos a sectores más amplios, centralizando fuertemente su fuente de poder en el Ejecutivo y en las alianzas establecidas con el Sindicato Petrolero.<sup>11</sup>

Así, hasta fines de 1980, la situación del mercado internacional de hidrocarburos hizo posible que México obtuviera las divisas previstas por concepto de las exportaciones petroleras así como mantener las metas económicas y sociales que se ambicionaban. Esto aseguró a Jorge Díaz Serrano la legitimidad suficiente para dirigir a Pemex e incluso aparecer como posible candidato a la Presidencia de la República. Empero, la recesión internacional, con la consecuente disminución de la demanda de crudo a nivel mundial, reforzada por la desacumulación de inventarios de las compañías y los logros alcanzados en materia de ahorro y conservación en los países desarrollados, acrecentaron las presiones sobre México, cambiando radicalmente el escenario político en el que se movía el director.

Frente a los cambios acontecidos en el mercado internacional, la respuesta de Jorge Díaz Serrano, al decretar la baja del precio del cru-

<sup>10</sup> El Estado [diría el director] seguirá asumiendo su papel protagonista al lado de campesinos y obreros. No cederá su derecho a regir la economía [. . .]. Abolir la marginación es tarea urgente.” En un sentido más particular el director de Pemex señalaría que “El petróleo mexicano no se prestará a negociaciones que encubran o propicien intereses adversos [. . .] estamos prevenidos para resistir las amañadas presiones, los chantajes embozados o directos, vengan de donde vinieren, porque este recurso es patrimonio de la nación.” Estas palabras se pronunciaron durante la gira por China, URSS y algunos otros países socialistas. Véase Zamorano, Isabel, “Total soberanía en los planes energéticos”, en *Excélsior*, 6 de febrero de 1981.

<sup>11</sup> Para un análisis del apoyo brindado por el STPRM a la política petrolera de Jorge Díaz Serrano, véase Alonso, Angelina y Roberto López, *op. cit.* En especial, el capítulo denominado “Fundamentos del poder económico”.

do, obedeció más a una lógica comercial, la de preservar los clientes de México, que la de tomar en consideración las implicaciones económicas y políticas internas. No fue una decisión técnica que afectara únicamente las relaciones comerciales de Pemex con sus clientes, era, en esencia, una decisión política que tuvo consecuencias en la vida económica y política del país. Una de las más importantes sería que el proyecto gubernamental en su conjunto quedaría en entredicho debido a que los planes y programas estatales perdieron su sustento financiero. Ante la retórica oficial que durante cinco años se había empeñado en atribuir al petróleo la peculiaridad de ser el elemento por excelencia para superar todo tipo de problemas financieros y sociales, la drástica disminución en los ingresos por exportaciones amenazó severamente la legitimidad del régimen haciendo más difícil para el Estado el ejercicio del poder. Esta situación condujo a la inevitable renuncia de Jorge Díaz Serrano como director de Pemex, renuncia que tuvo lugar el 6 de junio de 1981.

El poder adquirido por Jorge Díaz Serrano encontró sus límites en el sistema político mismo. En la necesidad intrínseca del Estado de mantener un "equilibrio inestable" de compromisos entre los representantes estatales y con ello evitar que la estructura de poder y el sistema en su conjunto se debilitaran. La salida de Jorge Díaz Serrano abrió así nuevos espacios en la competencia por la sucesión presidencial y clausuró toda posibilidad de nuevos incrementos en los niveles de producción y exportación petroleras. Meses más tarde Jorge Díaz Serrano sería nombrado embajador de México en la URSS. Posteriormente sería encarcelado, acusado de fraude, y sometido a un proceso penal.

## **2. La nueva administración de Pemex y el cambio en la política petrolera**

La crisis política en la dirección del proyecto petrolero redundó en un desplazamiento y reacomodo de los grupos de poder y en una redefinición de la política petrolera. El nuevo director de Pemex, Julio Rodolfo Moctezuma Cid y el secretario de Sepafin, José Andrés de Oteya, serían las figuras más destacadas en los siguientes meses y aparentes responsables de los cambios que afectaron a la empresa petrolera.

La designación del nuevo director de Pemex expresaba hasta qué punto la alianza entre los grupos de la SPP-SHCP y la Sepafin resultaba, en ese momento, indispensable. En un contexto en el que aún no estaba decidida la sucesión presidencial era pertinente mantener cierta cohesión dentro del grupo gobernante. Sin embargo, a reserva de que durante los dos meses posteriores a la salida de Jorge Díaz Serrano

pudo observarse que los criterios del secretario de la Sepafin —y presidente del Consejo de Administración de Pemex— tuvieron una importancia definitiva en las decisiones de política petrolera, la adversidad del mercado de hidrocarburos y el desenlace de la sucesión presidencial redundaron en un desplazamiento de los criterios de la Sepafin así como en un fortalecimiento de aquellos criterios compartidos por la SPP y Hacienda.

No obstante ello, la política de la nueva administración de Pemex estuvo en su inicio encaminada a restituir, en primer lugar, la imagen interna del gobierno y con ello evitar un deterioro mayor de las bases de legitimidad del régimen. A diferencia de la administración de Jorge Díaz Serrano, se tomaron decisiones que privilegiaron los criterios políticos sobre las consideraciones del mercado.

Las primeras declaraciones hechas por diversos funcionarios estatales reflejaron la clara oposición del gabinete a la baja de 4 dólares por barril. La medida fue calificada de “precipitada”, “inoportuna” y “transitoria” y se consideró la posibilidad de establecer un precio mayor para el crudo mexicano. Ante esto la reacción en el ámbito internacional no se hizo esperar. Las compañías privadas estadounidenses, en actitud de franco desafío, amenazaron con suspender contratos si México decidía restituir el precio de su petróleo; Japón y algunos países de Europa con los que existía acuerdo de Estado a Estado habían reducido o suspendido sus compras, haciendo así patente su inconformidad.

Por su parte el secretario de Sepafin buscó a toda costa salvaguardar la viabilidad del proyecto estatal manifestándose una y otra vez en contra de la baja del precio y advirtiendo a los compradores que debían contemplar la posibilidad de perder a México como fuente permanente de sus abastecimientos de no aceptar las nuevas disposiciones de precios de Pemex.<sup>12</sup> En su alocución ante la Cámara de Diputados, el 16 de ese mes, José Andrés de Oteyza hizo una defensa detallada del Programa de Energía que su propia Secretaría había publicado sólo unos meses atrás. El funcionario recordaba las principales metas del programa y resaltaba la función que ahí se le había asignado al petróleo, en el sentido de apoyar una nueva etapa de industrialización orientada por el Estado. La política petrolera estaba por consiguiente dentro de un proyecto de planeación cuyos objetivos eran de largo plazo e intentaba sustraerla de las decisiones coyunturales. Dado que en ese momento José Andrés de Oteyza juzgaba la sobreoferta en el mercado como transitoria, México, según el secretario, no podía fincar su

<sup>12</sup> Véase Riding, Alan, “Mexico in Switch Will Light Oil Price”, en *The New York Times*, 7 de junio de 1981.

política petrolera siguiendo pasivamente los vaivenes del mercado. Aun más, si el país quería mantener una buena relación con la OPEP, no tenía por qué precipitarse y provocar una caída acelerada de los precios. La base del argumento del secretario se sustentaba en lo siguiente: si la reducción de precios era inevitable, ésta era la última decisión a tomar hasta no haber agotado otras medidas para hacer frente a la situación. Entre las alternativas que se anunciaban estaba un recorte a la producción y una depuración de la lista de clientes, con la advertencia del secretario de que la pérdida de un barril mexicano en ese momento, “. . .era un barril de petróleo perdido para siempre”.<sup>13</sup>

Con este antecedente, a fines del mes de junio, el director de Pemex anunció la nueva política de precios, la cual introdujo un alza de dos dólares en el precio del barril de crudo. Al parecer el nuevo incremento formaba parte de una posición más agresiva de México en el mercado, posición que contemplaba la posibilidad de llegar a negociar favorablemente contratos de gobierno a gobierno y contrarrestar así la presión de otros clientes, especialmente la de las compañías privadas norteamericanas. Empero, los funcionarios mexicanos sobrestimaron su poder de negociación ya que la política de comercialización externa de Pemex encontró serias dificultades manifiestas en la suspensión y/o reducción de contratos de los clientes de varios países como Estados Unidos, Suecia, India, Yugoslavia, Filipinas y Francia.<sup>14</sup> Además, la suspensión de 100 MBD por parte de la Compagnie Française du Pétrole puso en evidencia la escasa viabilidad que en un contexto de sobreoferta petrolera podía tener la estrategia comercial emprendida por la nueva administración al restablecer nuevos precios y buscar clientes sobre bases más “políticas” que comerciales.<sup>15</sup>

Para fines del mes de julio, la disminución de las exportaciones petroleras alcanzó un monto aproximado de 700 MBD lo cual significó una pérdida por ingresos al país calculada en aproximadamente mil millones de dólares. Frente a esta drástica disminución de ingresos el gobierno de México tuvo que enfrentar algunas de las decisiones que había evitado tomar pero que el fracaso de las medidas hacían ahora impostergables. En términos políticos la disminución del gasto público en un 4% fue el primer reconocimiento explícito de la imposibili-

<sup>13</sup> El discurso del secretario de la Sepafin se puede encontrar en Proceso, *Pemex: la caída de Díaz Serrano*, México, CISA, 1981, p. 136.

<sup>14</sup> Véase Snoeck, Michele, *op. cit.*, pp. 87-96.

<sup>15</sup> La reacción de México frente a la decisión tomada no hizo más que mostrar la alta vulnerabilidad de la política de comercialización de Pemex. En dicha ocasión, México amenazó al gobierno francés con suspender la participación francesa en los proyectos de la industria automotriz, nuclear y ferroviaria. “France-Mexico Fuss Pinpoints Perils in State Oil Deals”, en *Petroleum Intelligence Weekly*, 13 de julio de 1981, México, pp. 2-3.

dad gubernamental de mantener a flote la estrategia interna emprendida cinco años atrás.<sup>16</sup> Al mismo tiempo, el gobierno mexicano inició negociaciones para vender petróleo a la reserva estratégica norteamericana. Dichas negociaciones aumentaron la importancia estratégica de México para Estados Unidos y estrecharon aún más los lazos de dependencia con ese país.

Respecto a los precios de exportación de Pemex también hubo ajustes importantes. Hacia finales del mes de julio, México redujo el precio de su petróleo en un promedio dos dólares por barril. La medida estableció el precio casi al mismo nivel al adoptado por Jorge Díaz Serrano, lo que hizo más claro los siguientes aspectos: en primer lugar, que el proceso de toma de decisiones es esencialmente un asunto que se negocia entre los representantes estatales de acuerdo a las jerarquías institucionales de los actores que están involucrados en una decisión. En este sentido, resultaba inadmisibles aceptar la decisión de Jorge Díaz Serrano quien, poniendo en riesgo la viabilidad de los planes y proyectos gubernamentales tomó la decisión en forma unilateral.<sup>17</sup> En segundo lugar, era necesario hacer patente que este tipo de medidas eran decisiones esencialmente políticas aun cuando tuvieran su propia racionalidad económica. Ante la evidente disminución del espacio de maniobra de México en el exterior y frente a la posibilidad de una desestabilización política y financiera interna, la propuesta del gabinete económico fue la de anteponer los criterios políticos a aquellos de índole comercial, esto es, dar prioridad a la política de depuración de la lista de clientes de Pemex respecto a la disminución del precio del barril o al aumento de la producción. Dicha propuesta pareció apoyarse en el supuesto aunque equivocado, de que la sobreoferta prevaeciente en el mercado internacional tenía un carácter transitorio y de que los acuerdos de gobierno a gobierno garantizaban a México condiciones de comercialización más estables que aquellas que ofre-

<sup>16</sup> Véase Chislett, William, "Mexico to Cut Public Spending by 4%", en *Financial Times*, 14 de julio de 1981.

<sup>17</sup> A pesar de que algunos especialistas han señalado que el presidente había sido enterado por Jorge Díaz Serrano de la necesidad de reducir el precio, es importante destacar que si bien era cierto, no hubo una decisión formal al respecto. En una explicación de los hechos dada a conocer por José López Portillo, sólo hasta un mes más tarde éste aceptó que Jorge Díaz Serrano le había señalado la posible baja. Sin embargo, en ese momento existían criterios políticos que de acuerdo a la racionalidad del Ejecutivo eran mucho más importantes que los estrictamente comerciales. En esa ocasión el presidente expresó: "México es un país con principios no una empresa mercantil. Por ello no podía aceptar la reducción del precio en la proporción en la que Jorge Díaz Serrano decidió sin consultar al gabinete económico, del que 'casualmente' el propio jefe soy yo; y porque no podía llegar a la reunión Norte-Sur como esquirolo de la OPEP." Véase Zamorano, Isabel, "No nos suicidemos ni incendiemos por infantilismos: JLP", en *Excélsior*, 11 de julio de 1981.

cían las compañías privadas.<sup>18</sup> Sin duda esta percepción equivocada de las condiciones del mercado llevó al fracaso a la política comercial emprendida por la nueva dirección de Pemex. Ésta tuvo que disminuir el precio de venta, además de incrementar el crudo tipo Istmo hasta un 50% en la mezcla de exportación para poder restituir el volumen previo de exportaciones y alcanzar las metas de exportación propuestas en el Programa de Energía. Ambas medidas hicieron posible que, para el tercer trimestre, Pemex lograra alcanzar el volumen de exportación anterior a la caída de los meses de junio y julio.

En términos políticos, las medidas reflejaron el fracaso de la política petrolera identificada con la Sepafin, y fueron una muestra elocuente del reducido margen de maniobra con el que para entonces contaba dicha Secretaría. Al parecer los primeros indicios del deterioro económico, visibles ahora con la caída del precio del crudo y las condiciones imperantes en la economía internacional, restaron toda posibilidad económica al proyecto de expansión industrial propuesto por la Sepafin. Además, la constelación de fuerzas políticas y la situación real de la economía favorecieron el establecimiento de una política económica mucho más restrictiva. A fines de septiembre de 1981, una vez restauradas las condiciones de venta de crudo al exterior, esta situación se reflejó en la designación del secretario de Programación y Presupuesto como candidato oficial a la Presidencia de la República.

No obstante la restitución de las ventas al exterior, los acontecimientos del segundo semestre de 1981 indicaron que el proyecto gubernamental de la "administración de la abundancia" tocaba a su fin. El deterioro de los precios internacionales del crudo y la caída en las exportaciones petroleras situaron los ingresos para ese año en 13 mil millones de dólares, 7 mil millones por abajo de lo previsto.<sup>19</sup> El fuerte deterioro de la posición externa, indicativo de la alta dependencia de la economía en los ingresos por exportaciones de petróleo, obligó al gobierno a aceptar la disminución del 1.5% en el crecimiento esperado para 1982. Para Pemex esta situación se tradujo en una reducción de 15% en el presupuesto para 1982.

Como consecuencia de los cambios operados en el mercado internacional y con la intención de mejorar las condiciones de comerciali-

<sup>18</sup> "Al reconocer los problemas de mercado el gabinete económico acordó aprovechar la oportunidad para depurar la lista de clientes porque había muchas compañías puramente comerciales que nos compraban petróleo y gobiernos amigos a los que no les podíamos vender por compromisos previos ya contratados." Véase declaración de José López Portillo, en Zamorano, Isabel, *op. cit.*

<sup>19</sup> Véase González, Guadalupe, "Los cambios recientes en el mercado petrolero internacional y sus repercusiones en la relación de México con la OPEP", en *Cuadernos de política exterior mexicana*, año 1, vol. 1, México, CIDE, 1984, p. 24.

zación externa e incrementar los niveles de captación financiera del Estado, la empresa petrolera reorientó las actividades de exploración y explotación a favor de los crudos ligeros, situación que le permitiría incrementar su proporción en la mezcla de exportación; aumentó los precios de venta interna de las gasolinas y decretó un ajuste en los precios de sus crudos pesado y ligero.<sup>20</sup> Por otra parte, durante 1982 se habló en algún momento de incrementar los volúmenes de gas natural exportados a Estados Unidos (de 300 MMPCD a 600 MMPCD). Sin embargo, a pesar de la necesidad urgente de incrementar la captación de recursos estatales, diversos factores lo impidieron, entre ellos la proximidad del cambio presidencial.

El conjunto de medidas adoptadas por Pemex fue indicativo de hasta qué punto la empresa intentó ajustarse a las leyes de la oferta y demanda, aunque ello significaba una reducción, de hecho, en la plataforma de producción y exportación a 2.5 MMBDY 1.25 MMBD, respectivamente.

Por otro lado, a la disminución de los precios del crudo en el mercado internacional, se sumó el aumento de las tasas de interés con sus efectos negativos sobre el pago del servicio de la deuda. Esto contribuyó a agravar los desequilibrios entre el sector industrial y el sector agrícola, el creciente desempleo, la sobrevaluación de la moneda, y los altos índices de inflación.

Frente a la crisis, que en aquellos momentos algunos especialistas calificaron como la más profunda en la historia de México, el Estado mexicano adoptó un conjunto de medidas tanto internas como externas. Entre las primeras, el gobierno estableció, a pesar de sus reticencias para admitir la crisis dado el inminente recambio presidencial, una serie de disposiciones de política monetaria y fiscal que contribuyeron a exacerbar, aún más, las contradicciones económicas existentes. Entre ellas destacó el establecimiento de un "programa de ajuste", cuyo fracaso haría impostergable la adopción de medidas más radicales.

El programa de ajuste de 1982 incluía los siguientes puntos: reducción del gasto público en 3%; reducción de las importaciones del sector público; absorción de las pérdidas cambiarias de empresas con pasivo en dólares (hasta un 42%) y una política flexible de tasas de interés. Sin embargo, dichas medidas resultaron insuficientes, lo cual condujo a que el 5 de agosto se estableciera transitoriamente la doble paridad y a que el 12 del mismo mes se cancelaran las transferencias

<sup>20</sup> En enero de 1982 las autoridades informaron la reducción de dos dólares en el precio del crudo pesado, el cual quedó fijado en 26.50 dólares por barril. Un mes más tarde el precio del crudo ligero también se reduciría en 2.50 dólares al tiempo que el precio del crudo pesado se volvería a reducir en 1.50 dólares por barril.

bancarias de dólares al extranjero y se establecieron los llamados "mexdólares". Para el 17 de agosto, junto con el anuncio de la ampliación del suministro petrolero a la reserva estratégica de Estados Unidos, se decretó la devaluación del peso mexicano.<sup>21</sup>

Además de estos problemas económicos se hizo evidente la pérdida en la capacidad de gestión económica y política del Estado. Las medidas adoptadas no eran más que expresión de lo profundo de las debilidades estructurales de la economía mexicana que, sin el sustento de los ingresos petroleros, mostraron su verdadera cara. La desconfianza en la acción gubernamental, motivada entre otras cosas por la respuesta estatal ante la crisis (apropiación de parte del ahorro interno con el establecimiento de los mexdólares, devaluación del peso, etc.) y por el ambiente desestabilizador generado por la inminencia de la sucesión presidencial, conllevó a la especulación financiera, con la consecuente fuga de capitales. Esta situación contribuyó a exacerbar aún más las contradicciones económicas existentes.

Frente al caos financiero interno, el Estado adoptó medidas radicales. Así, el primero de septiembre de 1982, en un intento por recuperar el control de la situación y evitar un mayor deterioro económico, el Ejecutivo decretó la nacionalización de la banca y el establecimiento del control generalizado de cambios. Sin embargo, ambas medidas serían insuficientes para contrarrestar los graves desequilibrios estructurales internos que, al entrelazarse con la recesión económica internacional y con tendencias inflacionarias, restringieron notablemente sus posibilidades de éxito.

En el ámbito externo, y no obstante el encarecimiento del crédito, el Estado mexicano siguió recurriendo al endeudamiento para hacer frente al déficit en su cuenta corriente y al pago del servicio de la deuda.<sup>22</sup> Dicha medida agravada por el aumento de las medidas proteccionistas en los países industrializados —en especial de Estados Unidos— y por el escaso peso de las exportaciones manufactureras en la balanza comercial de México, colocaron al país en una situación financiera cada vez más difícil.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Véase Banamex, *Examen de la situación económica en México*, Banamex, febrero-septiembre de 1982.

<sup>22</sup> Para fines de 1981 el déficit en cuenta corriente se elevó a 12 millones de dólares. Para financiar este déficit y hacerle frente a la fuga de capitales y a la alta demanda de dólares, el Estado aumentó su endeudamiento neto externo en alrededor de 19 mil millones de dólares. Véase González, Guadalupe y Federico Salas, "La crisis mexicana, las negociaciones con el exterior y el impacto probable en las relaciones México-Estados Unidos", en *Cuadernos de política exterior mexicana*, año 1, vol. 1, México, CIDE, 1984, p. 50.

<sup>23</sup> En este periodo las autoridades mexicanas iniciaron pláticas con el gobierno

Así, en la medida en que los problemas económicos del país se agudizaron por efecto del alto costo financiero de su abultada deuda externa (80 000 millones de dólares) y de la caída de los ingresos por exportaciones petroleras (7 mil millones de dólares en 1981), se hizo cada vez más evidente la posibilidad de un colapso financiero internacional. A esta situación contribuía el hecho de que el fenómeno no era privativo de México sino que se extendía también a otros países introduciendo un mayor grado de incertidumbre en los flujos financieros internacionales.<sup>24</sup>

La mermada capacidad de pago del país, así como el incremento en el pasivo a corto plazo, motivó el inicio del proceso de negociación de México con sus principales acreedores, el gobierno norteamericano y las autoridades financieras internacionales. El proceso de negociación, iniciado en agosto de 1982 y concluido parcialmente en noviembre con la firma de una nueva carta de intención con el FMI, estuvo marcado por la incertidumbre provocada por las medidas adoptadas por el Ejecutivo el primero de septiembre y por el rápido deterioro económico, financiero y político del país.

Las negociaciones mostrarían la profunda interrelación que existía entre los circuitos financieros y los circuitos petroleros, situación que posteriormente sería definitiva en la definición tanto de la política petrolera como de la utilización de los ingresos por exportaciones de petróleo. La discusión alrededor de estos temas se modificó radicalmente en la medida en que ya no se consideró más al petróleo como la indiscutible "palanca" para el desarrollo interno sino de nuevo como un instrumento de carácter financiero que, en el mejor de los casos, permitiría al país hacer parcialmente frente a los compromisos creados por la deuda externa. El último año del sexenio de José López Portillo se constituyó así en un espacio de transición de la llamada "administración de la abundancia" a la de la "administración de la crisis", ahora caracterizada por la enajenación del excedente petrolero en favor de la banca internacional. Un ejemplo de ello serían las ventas a la reserva estratégica norteamericana.

---

norteamericano con el fin de garantizar una mejor colocación de sus exportaciones en el mercado estadounidense. Al respecto, la administración de José López Portillo formuló un "proyecto de entendimiento" en el que se abordaron los temas de "subsidios" e "impuestos compensatorios". Sin embargo, éste no obtuvo la aprobación unánime del gabinete, probablemente por la atomización de posiciones existentes ante el recambio presidencial. Véase Salas, Federico, "México y la crisis financiera internacional", en *Carta de política exterior mexicana*, año III, núm. 1, México, CIDE, enero-febrero 1983.

<sup>24</sup> México, Brasil, Argentina y Venezuela debían en conjunto 230 millones de dólares.

### 3. Flujos financieros y circuitos petroleros. Los acuerdos para proveer la reserva estratégica de Estados Unidos

Como se ha señalado anteriormente, 1981 fue el inicio de cambios importantes tanto en el mercado internacional como en la política petrolera de México. En ese año también se iniciaron mutaciones en la política petrolera norteamericana cuyo impacto no fue menos decisivo en los rubros anteriores. En efecto, la administración de Ronald Reagan se encontró con un mayor margen de acción en materia energética que el que conocieron las administraciones anteriores. La puesta en marcha de una estrategia orientada hacia las "fuerzas del mercado", que entre otras medidas implicó acelerar la supresión de controles que aún regían la industria petrolera norteamericana, fue posible gracias a las nuevas condiciones del mercado y a los resultados de las políticas energéticas emprendidas con anterioridad. Ya para 1981, las importaciones norteamericanas habían entrado en un ciclo descendente que se prolongaría hasta 1983, fecha en que alcanzaron su nivel más bajo: 5 MMBD.<sup>25</sup> Las políticas de ahorro, harían decrecer en un 13% el consumo energético de este país entre 1977 y 1983.

Al adoptar políticas más "liberales" en materia energética, la nueva administración intentaba estimular la producción doméstica y entre otras redujo el presupuesto destinado a fomentar el ahorro y la sustitución energética. Por lo que toca a las importaciones, éstas dejarían de ser consideradas como un problema de seguridad para el gobierno norteamericano. La competencia que se abriría entre los productores por colocar sus mercancías en un periodo de sobreoferta, en donde la OPEP se vería incluso amenazada a proseguir su repliegue en el mercado, reduciría la vulnerabilidad y los riesgos de la dependencia de los abastecimientos externos. La liberación de precios estimularía a su vez la actividad de exploración y desarrollo de la compañías norteamericanas,<sup>26</sup> en su propio territorio.

A principios de la década, México y el Mar del Norte se habían consolidado ya como nuevas provincias exportadoras. Asimismo, los precios altos habían estimulado la exploración en nuevas regiones hasta entonces importadoras de petróleo. Esto hacía prever que la producción "no-OPEP" llegaría a constituirse, tarde o temprano, en un elemento de presión sobre la producción OPEP. Esto acentuaría la

<sup>25</sup> Véase, DOE/ESA, *Monthly Energy Review*, Energy Information Administration, Washington, marzo de 1985, p. 47.

<sup>26</sup> Para una síntesis de los resultados obtenidos un año después de las medidas adoptadas por la administración de Ronald Reagan se puede consultar "Á la Recherche de la Sécurité Energetique", *Ramses*, 1982, París, IFRI, 1982, pp. 117-126.

situación de sobreoferta, incrementaría la competencia entre los productores y desarrollaría verdaderos “tanques de reserva” debido al incremento en la capacidad de producción no utilizada; todo ello contribuiría a debilitar aún más los precios en el mercado.

Detrás del pragmatismo de la administración de Ronald Reagan parecía existir esa percepción del mercado, ligado al hecho de que una eventual reducción de los precios (en ese momento no se podía saber ni la magnitud ni el ritmo de esta reducción) podía ser capitalizada como un estímulo para paliar la recesión de la economía norteamericana.<sup>27</sup>

Si bien el inicio de una tendencia recesiva se vislumbraba como probable a principios de la década, la posibilidad de interrupciones bruscas y de gran magnitud eran las incógnitas del nuevo escenario. En este contexto, la existencia de reservas petroleras, bajo control de los gobiernos se constituyó en un instrumento capaz de contrarrestar las rupturas inesperadas en el mercado. A diferencia de la acumulación de inventarios en manos de compañías privadas, que al ser considerados como una inversión también se han convertido en un elemento desestabilizador del mercado, las reservas gubernamentales han quedado a disposición de los gobiernos para contrarrestar los efectos de una crisis.<sup>28</sup> Su utilización no se rige por criterios comerciales sino, fundamentalmente, por consideraciones político-estratégicas.

En el caso de Estados Unidos, la constitución de su reserva estratégica no había tenido éxito durante la década pasada. Desde 1977 se habían destinado viejos depósitos de sal situados en Texas y Louisiana para constituir estas reservas, pero el alza de precios del “segundo choque” interrumpió los abastecimientos. Sin embargo en junio de 1980, el Congreso decidió impulsar y acelerar la construcción de la misma. Para ella, se ideó un plan que comprendía tres fases de desarrollo cuyo objetivo sería la acumulación de 750 MMB para 1989.<sup>29</sup>

Al mismo tiempo, tanto el Congreso como el Departamento de Energía se mostraron interesados en asegurar el abastecimiento per-

<sup>27</sup> Al respecto, véase el estudio realizado por Tetrault, Mary Ann, “Economics and Security Energy Policy and the Reagan Administration”, documento presentado en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, Ill., 12 de abril de 1986, p. 30.

<sup>28</sup> Una síntesis analítica del comportamiento de los inventarios de las compañías privadas se puede encontrar en “Evaluating World Oil Inventories”, en *Petroleum Intelligence Weekly*, suplemento del 21 de septiembre de 1981, p. 8.

<sup>29</sup> Una síntesis del programa contemplado para la constitución de la reserva estratégica se encuentra en la comparecencia ante el Congreso de Harry A. Jones, subsecretario en el Departamento de Energía, publicado en U.S. Senate. Committee on Energy and Natural Resources, Subcommittee on Energy and Mineral Resources, *Strategic Petroleum Reserve Program* (audiencia), parte 1, Washington 1981, pp. 1-21.

manente de la reserva, debido a que se consideraban que las compras en el mercado libre no podían constituirse en la única fuente de su aprovisionamiento. Las compras en el mercado ocasional, además de erráticas, habían generado las críticas tanto de países productores como de consumidores, como fue el caso de Arabia Saudita y los miembros de la AIE.<sup>30</sup>

Para fines de 1980, y dentro de la búsqueda de fuentes “seguras” y “estables” para proveer a la reserva, el Congreso dispuso una porción de las reservas navales, situadas en Elk Hills, California, para aumentar la reserva estratégica. También se visualizó abastecerla con crudos provenientes de Alaska, en donde el gobierno federal tiene derecho a una parte en calidad de “regalía”. Pero debido a que la mayoría de estos crudos son crudos pesados, y que se había dado preferencia a los ligeros esto no se consideró como la mejor solución.<sup>31</sup>

Para esa misma fecha el Congreso pidió al gobierno federal acelerar la constitución de su reserva. Para ello aprobó una cuota de adquisición de 300 000 BD para 1981. La presión del Congreso obedecía a dos razones: las tensiones existentes en el Golfo Pérsico sobre todo entre Irán e Irak, y el nivel tan bajo de barriles acumulado hasta entonces como para tener un impacto en el mercado.

Para principios de 1981, el monto de la reserva estratégica ascendía a los 120 MMB, volumen que apenas permitía cubrir 22 días de importaciones.<sup>32</sup> Poco antes de la firma del acuerdo con México, este volumen había llegado a los 177 MMB, lo que permitía proveer 1.6 MMBD durante 40 días.<sup>33</sup> Empero, resulta insuficiente dada la elevada tasa de consumo existente en Estados Unidos. Es por ello que los ex-

<sup>30</sup> Un documento de la General Accounting Office (GAO) era muy explícito al respecto: “Después de que Estados Unidos suspendió compras para la (reserva petrolera estratégica) RPE en 1979, reiniciar las compras tuvo gran notoriedad. Por lo tanto, incluso después de que el mercado se había debilitado, el Departamento de Energía se enfrentó a presiones políticas provenientes tanto de los aliados y países productores en contra de proseguir con las compras para la RPE. . . Si el Departamento de Energía tuviera que interrumpir sus compras para la RPE debido a los altos precios que se registrarán nuevamente en el mercado libre, podría enfrentarse una vez más a presiones cuando intentara reanudarlas. Creemos que las compras para la RPE deben mantenerse, aunque sea en cantidad simbólica, excepto en emergencias muy severas”. General Accounting Office, *The United States Remains Unprepared for Oil Import Disruptions*, Washington, vol. II, pp. IX-8.

<sup>31</sup> Véase Government Accounting Office, *Ussing Elk Hills and Alaskan North Slope Oil to Supply the Strategic Petroleum Reserve*, Report to the Congress, Washington, 1980, p. 10.

<sup>32</sup> Los cálculos fueron estimados de acuerdo con el nivel de consumo y el volumen de importaciones de abril de 1981. Véase *Petroleum Intelligence Weekly*, suplemento, 21 de septiembre de 1981, p. 8.

<sup>33</sup> Government Accounting Office (GAO), *The United States Remains. . . , op. cit.*, vol. I, p. 13.

pertos consideraban que el nivel mínimo a acumular para hacer de la reserva un instrumento eficaz se ubicaba entre los 250 y 500 MMB.<sup>34</sup>

Desde que se propuso la redacción de PRM-41, México se había visualizado como un candidato idóneo para abastecer a la reserva. De hecho, para fines de 1979 existían aproximadamente 33 MMB de crudo Istmo en la misma. Esto se había logrado mediante la intermediación de compañías privadas, aunque sin el consentimiento del gobierno mexicano.<sup>35</sup> A partir de 1980, México se opuso a que sus ventas a las compañías se destinaran a la reserva.<sup>36</sup> El informe de la Corporación Rand, no obstante, había sugerido la posibilidad de que México se constituyera en abastecedor de la misma.

Pero haber intentado llegar a un acuerdo de este tipo, durante la década pasada, hubiera implicado abrir un proceso de negociación con riesgo de politizar nuevamente las relaciones energéticas. Las negociaciones del gas habían dado la pauta para ello. Sin embargo, para el verano de 1981, los cambios operados en el mercado, las condiciones difíciles por las que atravesaban las exportaciones mexicanas de petróleo y la importancia secundaria a la que habían sido relegadas las relaciones energéticas entre los dos países, habían creado la coyuntura favorable para que el gobierno norteamericano diera otro paso, minimizando los costos, en su vinculación energética con México.

Los términos y las circunstancias en los que se firmó el primer acuerdo con la reserva permitieron al gobierno norteamericano desvincular el acuerdo de sus connotaciones político-estratégicas para presentarlo como una transacción enteramente comercial. Así lo daría a conocer Harry Jones, funcionario del Departamento de Estado que negociaría el acuerdo con México, al afirmar que éste no sentaría precedente alguno ya que sus términos eran estrictamente comerciales.<sup>37</sup>

Con todo, mediante este acuerdo el Departamento de Energía adquirió 106 MMB de México a un precio comparativamente bajo de 31.80 dls/b. Este precio, que regiría hasta fines de ese año, era considerablemente menor al precio promedio de la OPEP (34 dls/b), menor al precio del crudo de Alaska y al precio vigente en el mercado libre (32 dls.).<sup>38</sup> El acuerdo, que tendría vigencia por cinco años, ofrecía ventajas también en la composición del crudo. En los términos origi-

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>36</sup> Véase "Mexico Scuttles Trader's Oil Sales to U.S. Stockpile", en *Petroleum Intelligence Weekly*, 29 de agosto de 1977, p. 1; "Mexico Helps U.S. Get Lower Price on Stockpile Oil", en *Petroleum Intelligence Weekly*, 5 de septiembre de 1977, p. 1 y "U.S. Buys Mexican Crude in its First State Deal", *Petroleum Intelligence Weekly*, 12 de junio de 1978, pp. 3-4.

<sup>37</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 13 de julio de 1981, p. 3.

<sup>38</sup> *International Herald Tribune*, París, 27 de agosto de 1981.

<sup>38</sup> *El Día*, 27 de agosto de 1981.

nales del contrato, éste era de 60% para el crudo Istmo y 40% para el Maya, proporción que en octubre del mismo año se modificó al elevarse a 75% la participación del primero. A pesar de que los precios se sujetarían a revisiones trimestrales, y que se preveía la anulación del acuerdo en caso de desavenencia, con esta compra el gobierno norteamericano lograba asegurar dos objetivos perseguidos en la constitución de sus reservas: aprovisionamientos estables —de largo plazo y a precios convenientes— y volúmenes de crudo de la calidad deseada. Como lo afirmara un funcionario de ese país, el objetivo había sido “maximizar la seguridad nacional al menor costo”.<sup>39</sup>

En México, el acuerdo también fue anunciado, el 20 de agosto, bajo un carácter enteramente comercial. Poco después del desplome de las exportaciones como consecuencia del incremento en los precios de julio, el secretario de la Sepafin ya había afirmado que el país daría prioridad a los acuerdos con gobiernos. De esta forma se buscaba asegurar los mercados de exportación. Después de la firma del acuerdo, el mismo funcionario daba dos razones que lo justificaban: aseguraba el mercado norteamericano para las exportaciones mexicanas y absorbía buena parte de los volúmenes dejados por las compañías.

En efecto, el acuerdo estipulaba la compra a México de 200 000 bd de septiembre a diciembre de 1981; después, hasta agosto de 1986, las compras serían de 50 000 bd. El que el gobierno de Estados Unidos comprara un mayor monto de barriles en el corto plazo fue presentado como una ayuda para México, ya que contribuía a paliar el desplome inesperado de sus exportaciones.

Así, a pesar de la importancia que el acuerdo tenía para acelerar la constitución de la reserva estratégica apoyada por la administración de Ronald Reagan, el convenio con México se presentaba como un acuerdo comercial, cuya intención era mostrar la voluntad del gobierno norteamericano para ayudar a México. De hecho, para entonces, los aspectos cruciales de las relaciones bilaterales no pasaban por el petróleo.

Como lo advirtiera a principios del año Robert Pastorini, subdirector de la Oficina de Asuntos Mexicanos en el Departamento de Estado, el comercio, la inmigración, la pesca y los problemas fronterizos tenían ya mayor importancia que la energía.<sup>40</sup> En el plano comercial se explicaba en parte por la negativa de México de ingresar al GATT y otras medidas proteccionistas impuestas por Estados Unidos. La visión diferente que han tenido los dos vecinos sobre la migración mexi-

<sup>39</sup> *International Herald Tribune*, París, 27 de agosto de 1981.

<sup>40</sup> “La política energética de México no es contraria a Estados Unidos”, en *Ex-célsior*, 12 de febrero de 1981.

cana y la negativa del Senado por ratificar el tratado sobre límites marítimos (firmado en 1978) hicieron también más compleja la agenda bilateral.

En ocasión de la visita del presidente José López Portillo a Washington, en junio de 1981, los asuntos petroleros no fueron considerados dentro de la agenda de conversaciones,<sup>41</sup> a pesar de que poco después se hubiera firmado el acuerdo para abastecer a la reserva. Era claro que las cuestiones energéticas entre los dos países serían negociadas en relación con los puntos más candentes de la agenda comercial, financiera y política.

Junto al activo papel desempeñado por México en el conflicto centroamericano, los problemas financieros, derivados en gran medida de la caída de los precios del crudo, fueron los puntos que más empezaron a preocupar al Ejecutivo norteamericano y a las instituciones gubernamentales de Estados Unidos. Sin embargo había algunos aspectos en donde el petróleo seguía teniendo un papel importante.

En el caso de Centroamérica, México había ideado junto con Venezuela un plan de asistencia petrolera: el Pacto de San José, por medio del cual se aseguraba buena parte de los suministros de crudo de seis países centroamericanos y tres del Caribe. Pensado como un esquema de ayuda, en donde parte de la factura era capitalizada como crédito, el acuerdo trascendía la esfera de lo económico dado los cambios que se habían operado en la región y las presiones norteamericanas frente a la revolución sandinista.<sup>42</sup>

Por lo que toca a las finanzas, si bien el petróleo dejaría de ser

<sup>41</sup> *Twenty First Mexico-United States Interparliamentary Conference*, Report to the U.S. House of Representative and Senate. Manzanillo, Col., México, 12-13 de junio de 1981, Washington, 1982, pp. 25-26.

<sup>42</sup> El Acuerdo de San José firmado en 1980, estableció un volumen de 160 000 bpd destinado a seis países del istmo centroamericano y tres del Caribe, a través de la asignación de cuotas que se distribuirían entre México y Venezuela. Los precios serían los del mercado y la factura petrolera gozaba de un crédito que alcanzaba hasta un 30% de la producción petrolera pagadera a un plazo de cinco años y a un interés anual del 5%. El financiamiento era susceptible de extenderse a un periodo de 20 años, al 2% de interés anual en caso de que el recurso sirviera para llevar a cabo proyectos de desarrollo económico, especialmente si estaban relacionados con el sector energético. A partir de la firma de 1983, se han introducido algunas modificaciones como es la disminución en 20% de la factura sujeta a crédito, pagadera a un plazo de cinco años y a una tasa del 8% anual. El financiamiento sigue siendo a 20 años pero la tasa se incrementó al 6% de interés anual. Los países beneficiados en el contrato inicial fueron: Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. La venta de petróleo en términos concesionarios ha sido en opinión de algunos parte de los esfuerzos de México por ejercer mayor liderazgo en Centroamérica. Véase Riding, Alan, "Oil and Salvador Issues Upset Mexico", *The New York Times*, 13 de septiembre de 1983.

el aval para la contratación de nuevos préstamos, se constituiría en el garante para pagar el servicio de una deuda cada vez más asfixiante. Es bajo esta relación que los barriles mexicanos quedaron ligados a los flujos en divisas. Ejemplo de ello fue la concertación de un segundo acuerdo para proveer a la reserva estratégica.

La firma de dicho acuerdo se dio en uno de los momentos más difíciles que conoció el régimen de José López Portillo. Bajo un escenario de fuga de capitales, deterioro de las reservas monetarias, de desequilibrio comercial y de una deuda externa superior a los 80 mil millones de dólares, agravada por una tasa de inflación del 100%, los diferentes grupos de opinión y de poder en Estados Unidos tenían de qué inquietarse. Las reacciones fueron disímiles. Algunos funcionarios norteamericanos sugirieron al presidente que exigiera mayor disciplina y realismo al gobierno de México en el manejo de sus finanzas; otros, aconsejaron sacar provecho de la situación para forzar al gobierno a modificar ciertos lineamientos en la regulación de su economía y cambiar el tono de su política exterior. Esta postura fue manifestada en memoranda y documentos, algunos atribuidos a Thomas Enders, que desde junio circularon entre los funcionarios del Departamento de Estado. En ellos se aconsejaba capitalizar la situación para conseguir que México tuviera una mayor cooperación en aspectos como los siguientes: en el plano económico, ampliando sus ventas petroleras, facilitando las condiciones para una mayor inversión extranjera, teniendo una mayor disposición para un acuerdo recíproco de reducción de tarifas y otras barreras comerciales y, finalmente solucionando el problema migratorio.<sup>43</sup> En el plano político, las sugerencias iban encaminadas a lograr el alineamiento de México en la política de Washington hacia Centroamérica.

Al día siguiente de la nacionalización de la banca en México un grupo de congresistas norteamericanos envió una carta a Reagan en donde, con tono alarmista, manifestaban su consternación por lo ocurrido, ya que identificaban la medida como pro comunista.<sup>44</sup> Por otro lado, en otras instancias de la administración Reagan existían grupos que se oponían a que el gobierno norteamericano ejerciera presiones abiertas sobre México sin antes ponderar los intereses vitales y de largo plazo de Estados Unidos. Tal era la opinión del senador Kennedy, quien una vez más surgió a la escena para recordar a los funcionarios del Departamento de Estado que la salud de la economía mexi-

<sup>43</sup> Friedman, Alan, "Anger Over U.S. Documents on Mexican Crisis", en *Financial Times*, 18 de agosto de 1982. Los documentos atribuidos a Enders datan del 26 de junio de este año.

<sup>44</sup> Maira, Luis, "El México de 1983, el espejo estadounidense", en *Nexos*, núm. 62, Centro de Investigación Científica, A.C., febrero de 1983, p. 23.

cana era vital para la seguridad de su país, por lo que antes de aprovecharse de la coyuntura económica, tenía que evaluar la importancia de la relación bilateral para dar una solución a la crisis.<sup>45</sup>

Al igual que en ocasiones pasadas las posiciones más pragmáticas fueron las que prevalecieron. Los bancos centrales de las naciones industrializadas y diversas agencias y departamentos del gobierno norteamericano iniciaron gestiones rápidas para encarar lo que consideraban como la peor crisis económica después de la segunda guerra mundial. Las agencias multilaterales como el FMI, el Banco Internacional de Pagos y la banca privada de Estados Unidos, propusieron medidas encaminadas a rescatar financieramente a México.

Al respecto, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, inició trámites para el otorgamiento de un crédito por 2 000 millones de dólares, la mitad de los cuales sería destinado a financiar la compra de petróleo para la reserva estratégica. Este acuerdo, anunciado por R.T. MacNamar, representante del Departamento del Tesoro, incluía un pago por adelantado de 1 000 millones de dólares a cambio de que México incrementara sus ventas a la reserva estratégica. Empero esto no era más que parte de todo un paquete de negociación con México. Se otorgaba una cantidad similar para la compra de granos, 1 500 millones de dólares de créditos ofrecidos por la Reserva Federal y los bancos centrales de varios países europeos; México pagaría durante tres meses sólo los intereses y estaría en negociaciones con el Fondo para obtener un crédito de 4 000 millones de dólares durante los tres años siguientes.<sup>46</sup>

A cambio se pedían dos condiciones: por un lado, México tenía que abstenerse de declararse en bancarrota, sobre todo en un momento en que Brasil y Argentina experimentaban situaciones similares, y evitar así una moratoria colectiva de los países endeudados o la creación de un frente que buscara una reestructuración colectiva de sus compromisos. La segunda condición era que el pago de los nuevos créditos, ya sea que provinieran de la Reserva Federal, de los bancos privados o del FMI, deberían estar garantizados por las exportaciones petroleras. Al anunciar el acuerdo, MacNamar hacía la siguiente observación: si México no podía obtener el monto total de los préstamos negociando con los bancos privados, tenía entonces que incrementar los volúmenes de exportación de crudo o bien pedir que fuesen pagados por adelantado.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> "La salud de México es vital para Estados Unidos: Edward Kennedy", en *Uno-másuno*, 20 de agosto de 1982.

<sup>46</sup> R.T. MacNamar, Deputy Secretary, *Press Briefing Concerning the Mexican Financial Situation*, U.S. Department of Treasury, Washington, 20 de agosto de 1982.

<sup>47</sup> *Ibid.*

Las condiciones en las cuales México firmó el acuerdo para incrementar sus aprovisionamientos a la reserva estratégica, muestran bien cómo desde entonces un dólar era más poderoso que un barril de crudo. El mismo MacNamar había reconocido que México había hecho concesiones de importancia. Para empezar, las nuevas entregas se componían sólo de crudo Istmo, crudo cuyos altos rendimientos eran buscados por los norteamericanos para llenar sus reservas. Estas entregas se agregaban a las pactadas en 1981, y que eran por entonces de 50 000 BD. Dado que el pago por adelantado equivalía a un préstamo de corto plazo, las entregas tenían que hacerse en el lapso de un año.<sup>48</sup>

A diferencia del acuerdo anterior, los precios en el nuevo acuerdo estaban garantizados, pues se estipulaba que el precio no podía variar de un margen de 25 dólares como mínimo a 35 dólares como máximo. (El precio del Istmo era entonces de 32.50 dólares.) Esto constituía una concesión de importancia, pues desde el "primer choque" petrolero, los países productores habían dejado de negociar el precio con las compañías o los gobiernos consumidores. Aun en el caso de que los países de la OPEP no llegaran a un consenso sobre el precio, el barómetro del mercado era el mercado libre. Por este nuevo acuerdo, el gobierno norteamericano estaba en posición de fuerza para fijar el precio. Mexico no tenía ningún margen de maniobra para negociarlo fuera del rango establecido puesto que el petróleo había sido saldado con anticipación y, a diferencia del contrato anterior, éste no podía ser anulado en caso de conflicto. Aún más, la aceptación de un límite preestablecido para fijar el precio, constituyó en un escenario de sobreoferta un precedente adicional que presionó los precios internacionales a la baja.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> El calendario era el siguiente:

<i>Volumen</i> <i>mbd</i>	<i>Fecha de entrega</i>
80	1er. trimestre del año fiscal 1983
120	2o. trimestre del año fiscal 1983
140	3er. trimestre del año fiscal 1983
120	hasta concluir en agosto de 1983

*Fuente:* Furiga, Richard, "Suitability for the U.S. Strategic Petroleum Reserve and American Refineries", Workshop on Prospects for Mexican Oil; A Realistic Assessment of Production Potential, Export Policies, Cost Pressures and Pricing Factors" (mimeo.), noviembre de 1983, s/p. Sobre los acuerdos de venta con la reserva estratégica hasta 1985, véase Vargas, Rosío, "El petróleo mexicano y la seguridad energética en Estados Unidos, 1981-1986", en *Cuadernos sobre prospectiva energética*, núm. 99, mayo de 1987, pp. 11-16.

<sup>49</sup> Es la opinión de Tetrault, Mary Ann, *op. cit.*, pp. 9-11.

En el acuerdo de venta a la reserva estratégica no quedaba claro además, ni el monto ni la manera en que se pagarían los intereses por este “préstamo petrolizado”. Algunos observadores estimaron en 15% la tasa de interés del préstamo, mientras que otros en 30%.<sup>50</sup> De acuerdo con cálculos realizados por fuentes confidenciales, la tasa de interés se situó entre el 33 y 35% anual, tomando un precio promedio del barril de 24.84 dólares, precio al que México empezó a vender en marzo del año siguiente. Por si no fuera suficiente, el Departamento de Energía pudo reducir sus costos de transporte, ya que como lo establece la legislación norteamericana el petróleo destinado a la reserva sólo puede ser transportado por buquetanques con bandera de este país, lo que le permitió un ahorro considerable al Departamento de Energía.<sup>51</sup>

Hasta entonces, Arabia Saudita se había rehusado a vender a la reserva. El temor de la OPEP a que ésta fuera utilizada para influir en los precios del mercado internacional la había hecho reticente a suministrar crudo para la reserva. Ante el temor de que México se precipitara con otras acciones de este tipo, los sauditas le hicieron un ofrecimiento de asistencia financiera por 12 mil millones de dólares, mismos que fueron rechazados por el gobierno de José López Portillo.<sup>52</sup>

La preocupación de los sauditas no carecía de fundamento, ya que si bien en teoría existía el entendido entre el Departamento de Energía y Pemex de que la reserva sería usada para casos de emergencia, los funcionarios del Departamento de Energía no descartaban su utilización para influir en los precios internacionales.<sup>53</sup> Esto lo confirmó más tarde el mismo secretario de Energía, Donald Hodel, al anunciar que en el nuevo plan de operaciones de la reserva estratégica que entraría en vigor en diciembre de 1982, se incorporaba la posibilidad de vender el crudo almacenado sobre bases competitivas y a la

<sup>50</sup> *Loc. cit.*

<sup>51</sup> El semanario *Petroleum Intelligence Weekly* señaló en junio de 1983, que debido a la reducción de los precios a 29 d/b el 1 de febrero de 1983, la reserva estratégica debía recibir aproximadamente 3.5 MMB más de lo programado por el anticipo a México. El costo de transporte del crudo mexicano Istmo era de 60 centavos/b, embarcado en la costa del Golfo, comparado con 4 d/b que era el costo del crudo del Golfo Pérsico. Declaraciones de Richard Furiga, en “U.S. Taps Mostly Mexican Crude for SPR Fill”, en *Oil and Gas Journal*, 5 de diciembre de 1983.

<sup>52</sup> El rechazo del préstamo obedeció al temor del gobierno mexicano a perder las concesiones financieras y a las represalias en el plano comercial como respuesta a su acercamiento a la OPEP por parte de Estados Unidos.

<sup>53</sup> William Vaughan, secretario asistente de energías fósiles del Programa de la Reserva, señaló que la reserva había llegado a una tercera parte de su capacidad por lo que se revisaban otras opciones. La reserva se podía utilizar, por ejemplo, para moderar eventuales aumentos del precio a través de una flexibilización en el programa de su constitución. Véase, *Platt's Oil Gram News*, 20 de agosto de 1982.

más amplia gama de compradores cuando se considerase “conveniente”.<sup>54</sup>

En el verano de ese año México desplazaría también a Arabia Saudita como principal proveedor de crudo del mercado norteamericano. Con ello, el esfuerzo de diversificación emprendido por las compañías estadounidenses desde la década pasada llegaba a cristalizarse. Los cambios en sus estrategias de comercialización hicieron que los abastecedores hemisféricos (México, Canadá, Venezuela y países en donde las compañías petroleras han establecido refinerías como en las Antillas holandesas —Curazao y Aruba y Trinidad y Tobago—) llegaran a cubrir hasta el 50% de las importaciones norteamericanas.

El desplazamiento del crudo saudita por el mexicano se hizo sin mayor esfuerzo. Paralelo a sus compromisos por abastecer a la reserva en condiciones excepcionales, México incrementaba sus exportaciones y reducía sus precios para incrementar su cuota sobre el mercado norteamericano. Así a principios de 1982 México hacía nuevos recortes en sus precios, cotizándose el tipo Istmo por primera vez por abajo del árabe ligero. Hay que recordar que desde octubre de 1981, la OPEP se había comprometido a recortar la producción y a defender el precio en 34 dólares del crudo marcador. Durante ese año, México llegaría a producir al límite de su capacidad. La producción promedio en 1982 fue de 2 748 MMBD, un incremento casi del 19% respecto a 1981. Las exportaciones promediaron los 1.5 MMBD, registrando un incremento de casi el 36% respecto al año anterior. Durante los últimos meses de 1982, México había rebasado los 1.7 MMBD en sus exportaciones.<sup>55</sup> La causa de todo ello era sin duda la crisis financiera en la que se había sumergido el país y que lo obligaba a incrementar sus ventas y a reducir sus precios para obtener las petrodólares que tanto necesitaba. El círculo se cerraba.

Estados Unidos daba así un paso más en su estrategia energética con México, sin incurrir en costos políticos y reduciendo al mínimo los financieros. Al integrar las compras para la reserva estratégica dentro del paquete de ayuda financiera extendido a su vecino, Washington hacía también del endeudamiento mexicano una manera de mantener, incluso de incrementar, barriles seguros y baratos en el mercado. Al mismo tiempo las petrodólares se reciclarían a los centros financieros vía pagos del servicio de una deuda en constante crecimiento. De esta

<sup>54</sup> “E.U. busca evitar especulaciones”, en *Excelsior*, 17 de enero de 1983. El mencionado plan se refería a la Ley de Preparativos de Emergencia de 1982. La diferencia de este plan, respecto al de 1979, radicaba en que bajo este último la reserva sólo podía vender petróleo a las compañías norteamericanas, mediante el nuevo lo podía hacer directamente en el mercado internacional.

<sup>55</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 7 de marzo de 1983, p. 8.

manera, la circulación de petrodívalas mantendría el flujo de crudo e impediría la interrupción del circuito financiero. Todo ello explica el porqué a partir de entonces la agenda petrolera entre los dos países se despolitizó progresivamente; es decir, la posibilidad de conflicto y de negociación entre los gobiernos en ese terreno se hizo prácticamente inexistente. Por el contrario, los puntos en la agenda financiera se multiplicaron y su politización fue en ascenso. A partir de entonces, el volumen de petrodívalas no sería el indicador a partir del cual México mediría su bonanza, sino su vulnerabilidad frente a la agresividad de los mercados financieros.

El 17 de noviembre México llegaría a un acuerdo con el FMI mediante el cual se le otorgaban 4 000 millones de dólares para los tres años siguientes. Dicho acuerdo significaba una garantía para los bancos privados, pues el Fondo, como “guardián de las finanzas internacionales” se encargaría de supervisar las políticas restrictivas a las que México se había comprometido con el objeto de asegurar su solvencia internacional. Los bancos concedieron una nueva moratoria de 120 días y se abrió la primera ronda de negociaciones con el objeto de reestructurar la deuda del país. Entre las nuevas restricciones de política económica impuestas por el Fondo estaban los límites impuestos al déficit presupuestal y al endeudamiento externo, así como la necesidad de reducir los subsidios y el grado de protección industrial tan ampliamente defendido desde la plataforma del Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Respecto al déficit presupuestal, que había llegado a ser en 1982 de 16.5% con relación al PIB, en 1983, 1984 y 1985 no debía rebasar el 8.5, 5.5 y 3.5% respectivamente. Con relación al incremento neto del endeudamiento público, la carta de intención especificaba que en 1983 éste no podía rebasar los 5 mil millones de dólares. Ello sin duda repercutiría severamente sobre los niveles salariales, aunque en forma explícita el documento no mencionó la necesidad de introducir un “tope”.

Así, y pese a los 48.4 mil millones de dólares acumulados entre 1977-1982 por concepto de exportaciones petroleras, aunado a las importantes inyecciones de capital proveniente de la deuda externa cuyo monto alcanzó en el mismo periodo 55 mil millones de dólares, el fracaso de la estrategia de crecimiento adoptada por la administración de José López Portillo se hizo cada vez más evidente. El proyecto estatal que tuvo como objetivo formal el establecimiento de proyectos de desarrollo productivo a la par de programas de beneficio social, no tuvo el éxito previsto. Si bien los recursos provenientes del petróleo y la deuda se utilizaron para sostener una tasa de inversión alta, las distintas estrategias que definieron la utilización del excedente propiciaron un excesivo proteccionismo hacia la industria nacional lo que, aunado a la ausencia de mecanismos de control sobre el destino de los recursos

y a los altos grados de corrupción existentes en distintos niveles de la estructura burocrática, contribuyeron a un uso poco productivo y eficiente de los recursos. En estas circunstancias buena parte de los medios económicos fueron utilizados para financiar grandes importaciones de manufacturas y compras de activos no productivos en el extranjero, así como para sostener la paridad del peso frente al dólar estimulando con ello el consumo suntuario de los sectores altos de la población.

La intensa fuga de capitales, admitida por el mismo José López Portillo en 22 000 millones de dólares en los últimos años de su gobierno, la deuda externa que a fines de 1982 alcanzó un monto de 85 mil millones de dólares, y la estrepitosa caída del aparato productivo que daría lugar a un crecimiento económico negativo y a la enajenación de las petrodivisas, serían las manifestaciones más críticas de la crisis y el punto de partida para una nueva búsqueda por parte de los nuevos representantes estatales con el fin de plantear alternativas a la misma.



## 8. EL REPLIEGUE DE LAS ACTIVIDADES DE PEMEX DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE MIGUEL DE LA MADRID

Con el inicio de la administración del presidente Miguel de la Madrid, la industria petrolera mexicana perdió el dinamismo que la caracterizó en los años anteriores. Si bien Pemex definiría su nueva meta como la consolidación de lo logrado durante el periodo de auge, sus actividades a lo largo de lo que va del sexenio se han caracterizado más bien por un repliegue. Tan sólo el volumen de inversiones de la empresa se redujo, de poco más de 170 000 millones de pesos desembolsados en 1981, a poco menos de 50 000 millones en 1986 (pesos de 1980).<sup>1</sup> Los complejos petroquímicos gigantes, cuyo mejor ejemplo fue el de la Cangrejera, se frenaron y han visto cuestionada su viabilidad.<sup>2</sup> Las exportaciones de crudo cayeron de 1.5 MMBD alcanzados con dificultad en 1982 a 1.265 MMBD en 1986. El repliegue de Pemex se debió a varios factores. En primer lugar la política petrolera seguida por la administración anterior fue sometida a juicio por el Ejecutivo como por el director de la compañía. La irracionalidad en los gastos realizados, la falta de integración del sector energético con el resto de la economía nacional, el soslayo de las alianzas existentes en el mercado internacional y la corrupción dentro de la compañía han sido reconocidos públicamente por la administración de Miguel de la Madrid. Ello obligaba a adoptar una política restrictiva y más cautelosa que contrastaría con la política expansiva seguida por Jorge Díaz Serrano.

En segundo lugar, los cambios operados en el mercado petrolero, a partir de 1981, que reforzarían el periodo recesivo de la industria en los años siguientes hasta provocar el desplome de principios de 1986, sería otra razón de peso que obligaría a Pemex a restringir sus operaciones, sobre todo en lo que toca a las exportaciones. Esto obligaba

<sup>1</sup> Véase Lajous, Adrián, "Choque externo, producción, precios e inversión en la industria petrolera mexicana", México, mimeo., 1986, lámina 46.

<sup>2</sup> Véase Snoeck, Michele, *La industria petroquímica básica en México 1970-1985*, México, El Colegio de México, 1986, 184 pp.

a un cambio de estrategia respecto a las administraciones anteriores: desde principios de 1983, México cooperaría activamente con la OPEP para asegurar la estabilización del mercado mediante la concertación de recortes en la producción y la reducción programada de los precios.

En tercer lugar, el peso de la deuda pública externa y el calendario de su estructuración, ha sido otro elemento decisivo que ha normado las acciones de la compañía durante el presente sexenio.

En este capítulo se analizará la manera en que la nueva política económica y la “renovación moral” emprendida por el gobierno de Miguel de la Madrid han normado las actividades internas de Pemex. En el siguiente capítulo se analizará la nueva política de exportación seguida por la administración actual a la luz de los cambios operados tanto en el mercado de crudos como en el de divisas.

## **1. El rostro del “nuevo Pemex”**

Desde principios de la administración de De la Madrid, era evidente que la política petrolera mexicana exigía un cambio. Los últimos años del sexenio anterior habían mostrado los costos de la política expansiva seguida por Jorge Díaz Serrano así como la debilidad de los planes que habían intentado hacer de las petrodivisas la “palanca de desarrollo”. Si bien la política petrolera no podía continuar con su ritmo expansivo, sobre todo cuando esto se había hecho en detrimento de otros sectores de la economía y se había incurrido en abusos de poder, la política petrolera tampoco podía seguir sujeta a los planes que intentaron darle otra proyección, cuando una de sus premisas fundamentales, el incremento constante en los precios del crudo a lo largo de los ochenta, caía por tierra.

La crítica oficial a la política petrolera seguida con anterioridad se daría en dos niveles. Por un lado en la nueva política económica del gobierno, el petróleo no sería más el pivote de la economía, aunque se mantendría como el instrumento de financiamiento para enfrentar los compromisos contraídos por el endeudamiento y los requerimientos del gasto público. Por el otro, se enjuiciarían las actividades realizadas por la misma industria. Se criticaría la irracionalidad de las inversiones efectuadas, los errores cometidos en la fijación de los precios de venta al exterior, la desarticulación que se había dado entre la actividad petrolera y el resto de las actividades económicas, los cuellos de botella existentes en la infraestructura de almacenamiento de transporte, en fin, la corrupción que se había desarrollado en la empresa.

En su “mensaje a la Nación”, el 1 de diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid relegaba la política petrolera a un segundo plano. Al anunciar las medidas que constituirían el Programa Inme-

diato de Reordenación Económica (PIRE), el nuevo gobierno iniciaba un plan de austeridad para enfrentar la crisis. Los puntos principales eran:

- Disminución del crecimiento del gasto público. Se anunciaba como un ajuste estricto de los recursos financieros disponibles, cuya canalización se orientaría sólo hacia las inversiones prioritarias, el cumplimiento de los pagos de la deuda contraída y un menor gasto corriente del sector público.
- Continuación de las obras en proceso con un criterio de selectividad. Se disminuirían las no indispensables y se cancelarían las de carácter suntuario o las que fueran producto de programación errónea.
- Reforzamiento de normas que asegurasen la “disciplina” la “eficiencia y la escrupulosa honradez” en el ejercicio del gasto público, base de lo que sería la “renovación moral” inaugurada por el nuevo gobierno.
- Aumento de los ingresos públicos para contener el crecimiento del déficit y el incremento “desproporcionado” de la deuda pública. Aquí se anunciaba no sólo una reforma fiscal, sino el incremento en los precios y tarifas de los bienes y servicios suministrados por el Estado.
- Recuperación del mercado cambiario bajo la “autoridad y soberanía monetaria del Estado”.<sup>3</sup>

Se anunciaban también medidas para la protección del empleo, la importación y distribución de los alimentos básicos y la canalización del crédito a las actividades prioritarias de desarrollo. Sin embargo, quedaba claro que el punto nodal del programa era sanear la composición del gasto público mediante una captación más eficiente de recursos internos, un freno en la captación de recursos externos, y un ejercicio más riguroso, tanto en términos económicos como “morales”, del mismo. El primer mandatario afirmaba que el desarrollo del país se seguiría apoyando en el petróleo, pero que no se debía considerar este recurso como “panacea” que ahorraría esfuerzos en otros rubros de la actividad económica. En todo caso, la actividad de la industria petrolera quedaría sujeta a las medidas generales que regularían el ejercicio del gasto público, por lo que esperaba la “planificación adecuada y operación eficiente y honesta” de la misma.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, “Mensaje a la Nación”, en *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 12, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, diciembre de 1982, pp. 1278-1281.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 1284.

Pocos días después, el PIRE quedaría mejor definido en los “criterios generales de política económica para 1983” del nuevo gobierno.<sup>5</sup> Una de las tesis básicas manejada por este documento era que los “desequilibrios estructurales” de la economía mexicana se habían sobrellevado gracias a la “bonanza petrolera”. Ello había debilitado el papel que la política económica debió haber desempeñado al respecto. El deterioro de la situación económica había hecho aflorar nuevamente esos desequilibrios y ponía “de manifiesto la fragilidad y vulnerabilidad del esquema de financiamiento del desarrollo adoptado en las últimas décadas, apoyado en el uso de deuda y, más recientemente, también en los recursos del petróleo”.<sup>6</sup>

Si ahora la nueva política económica del gobierno intentaba enfrentar la crisis estructural de la economía, lo haría bajo el cuestionamiento mismo de las bases que sustentaron el llamado “desarrollo estabilizador”. Según el documento, el modelo económico seguido hasta el momento había redundado en ineficiencia y baja productividad, escasez crónica de divisas, insuficiencia de ahorro interno y desigualdad. Las causas de ello obedecían al proteccionismo indiscriminado del que se había beneficiado la industria y de una política cambiaria que la había hecho altamente dependiente de las importaciones sin haberla orientado hacia la exportación. La política de subsidios, el déficit en la producción agrícola y el uso excesivo de la deuda externa contribuyeron también a debilitar el modelo seguido. Ante esta debilidad estructural —planteaba el Ejecutivo— la crisis internacional, caracterizada por el incremento en las tasas de interés y la caída de los precios del petróleo, aceleró el deterioro de la actividad económica del país. Ante ello, el nuevo gobierno visualizaba dos opciones: seguir la inercia de la política económica anterior o realizar los ajustes necesarios para “acelerar la transformación de la estructura económica”.<sup>7</sup>

Concebido como un plan de corto plazo, el PIRE centraba su atención en el saneamiento financiero del sector público, por lo que su meta central era incrementar el ahorro y la disponibilidad de divisas del sector. Con todo, el Programa adelantaba los rubros en los que se pensaba realizar las modificaciones “estructurales” que el nuevo gobierno consideraba necesarias: a) la definición del espacio propio del sector público como rector de los cambios que se anunciaban; b) la reorganización de las actividades del agro para elevar su bienestar y

<sup>5</sup> Véase, *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 12, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, diciembre de 1982, pp. 1286-1296.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 1287.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 1288.

su productividad; c) la “modernización” de la industria paraestatal y privada, orientando su productividad y eficiencia hacia el mercado interno pero sin descuidar su inserción en términos eficaces y competitivos con “las corrientes mundiales de comercio”.

A corto plazo, por consiguiente, el petróleo no se consideraría más como la “palanca de desarrollo”, sino como un instrumento (sin duda estratégico) de captación financiera que coadyuvaría a ampliar la posibilidad de divisas del sector público. Al respecto, el PIRE era bastante explícito. Reconociendo la incapacidad del gobierno para saldar los vencimientos a corto plazo de su deuda externa, y las restricciones que impondrían los vencimientos de mediano plazo, la disponibilidad de divisas se lograría mediante la reprogramación de los pagos por amortización con base en los ingresos estimados por petróleo, turismo y exportaciones de otras mercancías.<sup>8</sup> Representando todavía el petróleo el 75% de los ingresos en la balanza comercial, su papel dentro del “saneamiento financiero” del sector público resultaba crucial.

Éstas eran las líneas de política económica general que modificarían el papel desempeñado por la industria petrolera durante el sexenio anterior. Si bien las nuevas medidas se justificaban por la “crisis de caja” por la que atravesaba el país, la “petrolización de la economía” podía ser sometida a juicio por la nueva administración por tratarse de un grupo político que, durante el periodo del “auge” petrolero, se había pronunciado por un uso más eficiente de las petrodivasas con el fin de estimular la productividad de la industria y el agro e incrementar su competitividad frente a los mercados internacionales. En el sexenio anterior y a la cabeza de la SPP, Miguel de la Madrid había coordinado la elaboración del Plan Global de Desarrollo. Este documento, junto con otros de los planes y programas elaborados durante ese sexenio, se habían erigido en verdaderos instrumentos de contención de la política expansiva y dispendiosa seguida por Pemex y subrayaban la necesidad, sobre todo en el caso del Plan Global, de introducir las modificaciones “estructurales” que ahora la nueva administración se comprometía instrumentar aunque en una coyuntura enteramente desfavorable.

Dentro de este contexto, la construcción de un “nuevo Pemex”, fórmula bajo la cual el gobierno de Miguel de la Madrid sintetizaría el cambio de su política petrolera, se haría en dos frentes: en el control de las actividades de la empresa, en donde se privilegiaría en principio una administración más racional de los recursos, y en las cuotas de poder entre los grupos que la componían, en donde sin duda, el sindicato petrolero había ganado una posición de fuerza impresionante.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 1294.

## 2. Hacia una administración más balanceada de Pemex

La denuncia de los excesos cometidos durante la gestión de Jorge Díaz Serrano como director de Pemex se habían dado desde 1977, con el proyecto fallido de las exportaciones masivas de gas. Pero estas críticas provenían de los sectores de oposición ubicados fuera del partido oficial y de la burocracia política. Una vez que Jorge Díaz Serrano abandonó la dirección de Pemex, la crítica a su administración por parte de los círculos oficiales empezaría a hacerse pública. Ya en octubre de 1982, se habían iniciado investigaciones para averiguar las posibilidades de fraude cometido por el ex director.<sup>9</sup> En noviembre de ese año, la Comisión de Energéticos del partido oficial, presentó un documento al futuro presidente en donde se hacía una revisión crítica de la política energética seguida hasta entonces y sugería los nuevos rumbos que ésta debía adoptar.<sup>10</sup>

El documento titulado "Lineamientos generales de política energética", proponía, en el renglón de hidrocarburos, la obtención de las siguientes metas:

- Optimizar la balanza de divisas, para lo cual se proponía mantener el tope asignado a la exportación durante la administración anterior (1.5 MMBD) y un acercamiento a la OPEP para contribuir a estabilizar el mercado internacional.
- Asegurar la rentabilidad de las actividades de Pemex mediante el diseño de una política fiscal que permitiría incrementar los recursos de la empresa y la revisión de la política de subsidios seguida por la misma. Esta última medida propiciaría a su vez el consumo racional de los hidrocarburos y apoyaría la política de ahorro propuesta por la administración anterior.
- Optimizar la eficiencia y la productividad de la empresa en todas sus áreas, mediante la articulación y complementariedad de las distintas fases que van de la producción al consumo final.
- Diseñar un esquema organizativo que permitiera planear y controlar de manera eficaz y permanente las actividades de la empresa.<sup>11</sup>

Estas recomendaciones eran el producto de un análisis efectuado sobre las actividades de la empresa y del entorno en el que operaba.

El documento de la Comisión de Energéticos del PRI, consideraba

<sup>9</sup> *El Día*, 19 de octubre de 1982.

<sup>10</sup> Comisión de Energéticos del PRI, "Lineamientos generales de política energética", en *Cuadernos sobre perspectiva energética*, núm. 37, México, El Colegio de México, marzo de 1983, 58 pp.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 4, 5 y ss.

que la incertidumbre en el mercado y el poco incremento de la demanda mundial que se preveía en el corto y mediano plazos, aconsejaban no incrementar “sustancialmente” los volúmenes de exportación. La producción de Pemex podría oscilar entre los 3 MMBD y los 3.7 MMBD que se preveía producir a finales del sexenio. Las exportaciones se mantendrían en 1.5 MMBD y podrían elevarse a los 1.8 MMBD.<sup>12</sup> Debido a que se subrayaba la declinación prematura en la producción de algunos campos, acentuado por el rezago en los programas de recuperación secundaria, se sugería la inyección de agua para optimizar la producción de los mismos.

Dadas las restricciones financieras por las que atravesaba la economía del país, el documento proponía un recorte sustancial en los programas de inversión y en los gastos de operación de la empresa. El documento calculaba el incremento anual de estos rubros durante el periodo 1977-1982 en 21.5 y 18.1% respectivamente. Aceptaba además que dichos incrementos se debieron, en parte, “a la falta de un adecuado control y racionalización en la utilización de recursos”.<sup>13</sup> Así, considerando una caída del 30% en estos renglones para 1983, se sugería un incremento anual en las inversiones y el gasto corriente de Pemex a lo largo del sexenio en 1.6 y 3% respectivamente.<sup>14</sup>

Una compresión tal en el gasto de la empresa se visualizaba como posible siempre y cuando se cumplieran dos condiciones: el incremento en la productividad de la empresa y la revisión constante de los precios de los productos de consumo interno.

La primera condición era necesaria debido a los costos que la empresa había tenido que pagar por una deficiencia en la infraestructura de transporte y almacenamiento, por su elevada dependencia en importaciones de bienes de capital, por los subsidios indiscriminados al consumo y el déficit en la producción de lubricantes. Al mismo tiempo, el incremento desorbitado del endeudamiento externo de la empresa, que se había duplicado tan sólo en el año de 1981, sobre todo en los pasivos a corto plazo, exigía que la captación de ingresos de la compañía se hiciera por concepto de ventas internas y de una política impositiva más flexible. A falta de ello, aseveraba el documento, la deuda externa de la empresa podría llegar a duplicarse en el transcurso del sexenio.

Por último, se aconsejaba fortalecer el Consejo de Administración de la empresa, crear un organismo especializado que analizara detenidamente el comportamiento del mercado internacional e im-

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 9 y 22.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 39.

plantar un esquema de “administración corporativa” en las actividades de Pemex. Estas sugerencias estaban sin duda orientadas a contener el poder administrativo de la dirección y de sus principales colaboradores, teniendo como experiencia los excesos de la gestión anterior.

Restringido en sus ingresos, en el monto de sus inversiones y gastos y con un mayor control administrativo sobre la dirección de la empresa, el “nuevo Pemex” se perfilaba muy distinto al Pemex que había dirigido Jorge Díaz Serrano. Su nuevo director, Mario Ramón Beteta, se encargaría de materializar este repliegue contemplado desde el principio del sexenio tanto por el Ejecutivo como los grupos involucrados en la materia dentro del partido oficial.

Desde su primer informe como director de la empresa, Mario Ramón Beteta haría suyas las críticas que se habían levantado contra Pemex. Resaltaría la inadecuación entre el desarrollo de las actividades de la compañía y los sistemas de control, de planeación y de información que había llevado a la empresa a una situación difícil. El crecimiento desmesurado de la demanda en los últimos años la había llevado también a forzar sus instalaciones, lo que había provocado deficiencia en la producción y falta de mantenimiento de los equipos. La estructura comercial resultaba aún deficiente por la escasa capacidad de almacenamiento y las insuficiencias en la red nacional de transporte por ductos. El monto de la deuda total de la empresa ascendía además a poco menos de 20 000 millones de dólares, compuesta en 88% de créditos externos. El director mencionaba también las “fallas humanas” que se habían registrado dentro del organismo, llevando en ocasiones a la corrupción.<sup>15</sup> Todo ello obligaba a un saneamiento de la empresa con el fin de cumplir los objetivos de corto plazo tal y como se anunciaba en el PIRE.

En octubre de 1983, durante su primera conferencia de prensa, Mario Ramón Beteta haría más explícito su apego a las medidas restrictivas que guiarían su administración. Mencionando la importancia que la estabilidad del mercado internacional tenía para el país, subrayaba su compromiso de mantener el tope asignado a las exportaciones. Las reservas probadas en hidrocarburos se mantendrían en 72 000 MMBD, lo que indicaba que las nuevas exploraciones se limitarían a mantener congruente el volumen de reservas respecto a la producción. Intentando promover una nueva imagen de la empresa, mencionaba la “prepotencia y la desconsideración” de la administración anterior al subestimar los daños ecológicos y sociales en los que había incurri-

<sup>15</sup> Pemex, *Informe del director general de Petróleos Mexicanos*, México, Pemex, 1983, pp. 7-12.

do su política de expansión. Al mismo tiempo, el director anunciaba los logros alcanzados en menos de un año de su gestión: un ahorro de 120 000 millones de pesos y el pago de su deuda por 2 000 millones de dólares, lo que reducía el monto de la deuda en un 10%. El ahorro se había logrado gracias a la cancelación de servicios que se consideraban innecesarios, la negociación de mejores precios en el arrendamiento de embarcaciones, la supresión de intermediarios y la cancelación de pedidos que no eran indispensables. Por lo que toca al saldo de la deuda aún no liquidada, parte de ella se había redocumentado con el conjunto de la deuda pública obteniéndose “plazos razonables” que aseguraban su pago.<sup>16</sup>

Pocos meses después, Mario Ramón Beteta anunciaría un incremento en los ahorros, una triplicación en pesos de los ingresos —explicados por los incrementos en las exportaciones de derivados, el deslizamiento del peso y una mayor captación de ingresos en el interior— y la cancelación de contratos de almacenamiento en el extranjero por considerarlos onerosos.<sup>17</sup> Éste sería el tono que mantendría el director hasta el fin de su gestión (febrero de 1987), por lo que resultaría una pieza clave, al menos por lo que toca al control del gasto de la empresa, para el éxito de la política de “reordenación económica” delineada por el Ejecutivo.

En mayo de 1983, la SPP publicaría el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND).<sup>18</sup> Su publicación se daría en un contexto muy distinto al que privó cuando la misma Secretaría puso en circulación el Plan Global de Desarrollo, durante el sexenio de José López Portillo. El PND aparecía a los seis meses de haberse iniciado un nuevo periodo presidencial, mientras que el Plan Global apareció a la mitad del sexenio anterior, cuando la posición de Jorge Díaz Serrano en Pemex conocía su mayor fuerza. Como se ha sugerido en el capítulo 5 de este trabajo, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Global de Desarrollo y el Programa de Energía, servirían más para contener la política expansionista seguida por Pemex —cuyo director había obtenido un peso político desmesurado dentro del grupo gobernante— que para normar realmente las políticas del gobierno con base en los excedentes petroleros. Eran planes que se habían constituido, por el contexto en el que aparecían, en plataformas políticas que cristalizaban

<sup>16</sup> Beteta, Mario Ramón, *Primera conferencia de prensa*, 12 de octubre de 1983, mimeo.

<sup>17</sup> La conferencia de prensa dada por el director de Pemex el 20 de diciembre de 1983 fue publicada en tres partes por *El Día*, 5, 6 y 7 de enero de 1984.

<sup>18</sup> Véase, Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, suplemento de *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio de 1986, 188 pp.

las decisiones existentes en torno a la manera de “administrar la abundancia”. Por el contrario, en la administración de Miguel de la Madrid, el PND abundaba en y afinaba las líneas globales de política económica anunciadas en el Pire por el propio Ejecutivo. De ahí la importancia de haber aparecido poco después de haber iniciado su gestión. El PND constituiría el cuerpo doctrinario de la nueva administración.

En lo tocante a la política económica, el PND hacía un diagnóstico de la crisis y subrayaba la necesidad de reorientar las bases del desarrollo con los recursos internos y reducir la importancia de los externos. Estos últimos, conformados en gran medida por préstamos financieros y petrodólares, tendrían que volverse complementarios a los recursos liberados por una mayor productividad y eficiencia de las actividades económicas internas. Ante ello, el PND subrayaba la necesidad de ampliar y fortalecer el ahorro interno en el corto plazo, y canalizar selectivamente los recursos que de ahí se fueran obteniendo. Por lo tanto, un control riguroso del gasto público resultaba crucial. Paralelo a ello, se sugería una “readaptación” de las relaciones financieras con el exterior. Ello significaba dos cosas: negociar una reestructuración de la deuda que comprometiera el menor monto posible en divisas y diversificar las exportaciones no petroleras. Estos puntos los abordaremos en el capítulo siguiente.

Lo importante a resaltar es que el PND vendría a formalizar, de manera más sistemática, el programa de austeridad seguido por Pemex en sus actividades financieras y operativas. De instrumentarse efectivamente las medidas sugeridas por este programa, se pensaba que para 1988 el déficit del sector público representaría sólo el 4% del PIB. Al mismo tiempo, de 1985 a 1988 el 20% del ahorro interno sería del gobierno, financiando así el 50% de su inversión presupuestal.<sup>19</sup> Dentro de las medidas pensadas para obtener estos logros, el PND resaltaba la necesidad de efectuar un mayor control sobre las empresas paraestatales. Según este documento, hasta 1982, dichas empresas no habían coordinado sus actividades con la política económica general, habían dependido excesivamente del endeudamiento externo y sus políticas de empleo habían reducido su productividad y eficiencia.<sup>20</sup>

Terminada la etapa de “recuperación económica”, el PND planteaba la posibilidad de pasar a una que promoviera el “cambio estructural”, definido aquí de manera más amplia que en el Pire. Esta etapa se iniciaría en principio a partir de 1985, pues el plan estimaba que

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 74-77.

desde ese año hasta 1988 el PIB crecería a una tasa anual del 5 al 6 por ciento.<sup>21</sup>

Poco después de un año, en agosto de 1984, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Semip), publicaría el Programa Nacional de Energéticos, 1984-1988 (PNE).<sup>22</sup> Al igual que el PND, el PNE retomaba la consigna de “despetrolarizar” la economía al afirmar que el sector petrolero tendría que ir perdiendo peso en una economía cada vez más diversificada.<sup>23</sup> Las metas globales del programa se alineaban con los objetivos perseguidos en el PNE.

Haciendo un balance del periodo 1970-1982, el PNE aseveraba que los avances cuantitativos habían ido en detrimento de los aspectos cualitativos, provocando desfases, estrangulamientos y una desvinculación del sector respecto a los objetivos del país.

El consumo ineficiente provocado por los precios subsidiados y por el mismo derroche que se advertía en el sector energético, habían resultado en un índice de intensidad energética de 1.7%, muy por encima del que conocían los países industrializados. Siendo la principal fuente de consumo los hidrocarburos, el PNE planteaba al respecto las siguientes medidas:

- Concentrar la exploración y perforación en las áreas con mayor probabilidad de encontrar yacimientos de crudo y de gas no asociado. Ello tenía como fin mantener constante el nivel de reservas de hidrocarburos.
- Por lo que toca al gasto programable, se pensaba destinar 3.2 billones de pesos en gasto corriente y 2.8 billones para el rubro de inversión. Estas cifras cubrían los desembolsos totales para el periodo 1984-1988 y se calculaban a precios de 1984.
- El crecimiento anual en la producción de crudo se estimaba entre 2.5 y 3.5. La producción de petrolíferos aumentaría a una tasa media anual de 6 y 7 por ciento.
- Debido a la revisión constante de las tarifas internas, se esperaba un crecimiento medio anual de 6 o 7% para la demanda interna de petrolíferos, lo que contrastaba con las tasas del 9% registradas en los años anteriores.
- Se esperaba alcanzar la autosuficiencia en la producción de petrolíferos excepto en lubricantes, donde se esperaba un déficit hasta 1987.
- La plataforma “base” de exportación sería de 1.5 MMBD, pero

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 67-69.

<sup>22</sup> Véase Poder Ejecutivo Federal, *Programa nacional de energéticos, 1984-1988*, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 1984, 161 pp.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 13-19.

estaría sujeta a evaluación conforme a las necesidades del país y a las condiciones del mercado internacional. Era claro que el gobierno no descartaba la posibilidad de incrementar, si las condiciones lo permitían, el volumen de sus exportaciones.<sup>24</sup> Al respecto, el PND había planteado que durante 1985-1988 las exportaciones de hidrocarburos serían de “cuando menos” 1.5 MMBD.<sup>25</sup> Por su parte, el “Plan Pemex, 1984-1988” estimaba incluso un ligero incremento en las exportaciones durante 1987 y 1988 que elevaría el volumen a 1.6 MMBD.<sup>26</sup>

Hasta 1986, las actividades de Pemex se cifieron a esos objetivos, alcanzando incluso resultados por abajo de lo esperado en algunos rubros. La extracción de crudo, por ejemplo se estancó y decayó en los últimos años. La caída más espectacular sucedió en 1986, cuando la extracción fue de 2.427 MMBD, 7.7% menos que en 1985.<sup>27</sup> La caída en la producción se debió tanto al estancamiento de la demanda interna, como a la dificultad de mantener los mercados de exportación. De los principales productos petrolíferos, la gasolina y el diesel mantenían en 1985 volúmenes de venta inferiores a los registrados durante 1981 y 1982. Sólo el combustóleo había experimentado un incremento en su consumo. Las ventas de gas natural también habían sufrido un descenso de acuerdo a los niveles de 1981.<sup>28</sup>

El estancamiento en la demanda interna se puede explicar por la constante revisión de precios que Pemex hizo en sus productos, tal y como lo había planeado. Para 1985, las gasolinas habían incrementado sus precios en 287% aproximadamente respecto a 1982. El diesel y el gas licuado en 511 y 329% respectivamente.<sup>29</sup> No obstante, el estancamiento de la demanda se ha debido también a la recesión económica que ha sufrido el país. Por consiguiente resulta difícil saber hasta qué punto las modificaciones en el consumo han sido el producto de las políticas de precios encaminadas a fomentar el ahorro y contener el crecimiento de la demanda y en qué grado ha sido resultado de un menor crecimiento económico.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 107-111, y 121.

<sup>25</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Plan nacional. . .”, *op. cit.*, p. 69.

<sup>26</sup> Petróleos Mexicanos, *Aspectos relevantes del plan 1984-1988*, México, Pemex, 1984, cuadro 2, p. 11.

<sup>27</sup> Pemex, *Memoria de labores, 1986*.

<sup>28</sup> Véase Petróleos Mexicanos, *Anuario estadístico 1985*, Instituto Mexicano del Petróleo, pp. 94-95.

<sup>29</sup> Incrementos estimados por los autores de acuerdo a los datos presentados en Petróleos Mexicanos, *Memoria de labores, 1982-1985, passim*.

<sup>30</sup> No obstante, a fines de 1984 el director de Pemex anunciaba que había logrado un ahorro del 10% en el consumo de hidrocarburos de la empresa. Véase Pemex, *Presentación al C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, de los avances y perspectivas de Petróleos Mexicanos, en los dos primeros años de su administración*, México, 18 de diciembre de 1984, p. 37.

Por lo que toca al volumen y al ingreso por exportaciones, éstos se vieron también seriamente mermados. Se analizará posteriormente los esfuerzos desplegados por el gobierno mexicano para proteger el volumen de sus petrodivisas. Por ahora, cabe adelantar que dichos esfuerzos quedaron rebasados por los eventos de 1986, año en que se desplomó el precio en el mercado internacional. En ese año, las exportaciones de crudo disminuyeron en 10.1% respecto a 1985, llegando a promediar los 1.29 MMBD, un volumen inferior a la cuota mínima asignada en el PND. Pero lo más severo de la caída fue el precio. Para 1985, el volumen de petrodivisas se había reducido en 11.2% respecto a 1984, a pesar de que las exportaciones de excedentes en productos petrolíferos compensaban la caída en los precios del crudo, pero en 1986, la caída en los ingresos por exportación fue de 58% llegando a sumar apenas 6 133.3 millones de dólares. Esto contrastaba abiertamente con los 14 606 millones de dólares recibidos el año anterior y con las expectativas de ingresos que para este año Pemex aún tenía en 1984.<sup>31</sup>

Hasta 1985, los ingresos por ventas se incrementaron en pesos corrientes. Las ventas internas fueron las que registraron mayor dinamismo. Pasaron de 162 600 millones de pesos en 1982 a 1 496 600 millones de pesos en 1985.<sup>32</sup> Estos ingresos constituyeron de hecho, la fuente más importante para cubrir los gastos de las inversiones realizadas en pesos por Pemex. En sus estados de ingresos, Pemex acostumbra convertir sus ingresos por exportaciones en pesos. Esto tiende a inflar los ingresos totales y crear algunas confusiones. Los ingresos en divisas son en general para gastarse en divisas. Aún más, una gran parte de las petrodivisas se transfieren directamente al gobierno federal y no están a la disposición de la empresa. En 1985, según Mario Ramón Beteta, el 70% de los ingresos totales en divisas de la empresa se transfirieron al gobierno, y sólo 30% fueron utilizados por la empresa: 12% en gastos de operación y 18% para servir la deuda de la paraestatal.<sup>33</sup> Queda claro por qué durante la administración de Miguel de la Madrid, el interés por mantener constante el monto de las petrodivisas resultó crucial en su estrategia de "reestructuración económica".

Con todo, Pemex logró ahorrar parte de sus divisas. En 1982 el componente de insumos importados era del 60%. Dos años después esta cifra se había reducido al 30% y para 1985 a aproximadamente

<sup>31</sup> Pemex, *Memorias de labores, 1985, 1986*.

<sup>32</sup> *Petróleos Mexicanos, Anuario. . . , op. cit.*, p. 148.

<sup>33</sup> Pemex, *Informe del director de Petróleos Mexicanos, México, Pemex, 1986*, pp. 11-12.

el 15%.<sup>34</sup> La compañía logró también seguir amortizando su deuda. En 1985, la deuda se había reducido en más de una quinta parte respecto a la que había heredado en 1982, al pasar de los 19 800 millones de dólares a los 15 700 millones.<sup>35</sup>

### 3. El saneamiento “moral” de la empresa petrolera

Uno de los principios doctrinarios que anunciaría la administración de Miguel de la Madrid desde sus inicios sería lo que ella misma llamaría “renovación moral” de las instituciones públicas. Entendida como una crítica en el terreno de lo político a los excesos incurridos durante la administración anterior, la “renovación moral” haría de la gestión de Jorge Díaz Serrano uno de sus blancos privilegiados.

En el documento citado por la Comisión de Energéticos del partido oficial, se mencionaba ya que el “brusco” crecimiento del sector energético había ocasionado que el “tramo de control” de los directivos de más alto nivel se hubiera incrementado considerablemente, dificultando por consiguiente la asignación de tareas por áreas y obstaculizando las operaciones de las paraestatales. Ante esta situación, el documento sugería la adopción de una nueva “estrategia administrativa” cuyos objetivos serían los siguientes:

- Fortalecer a la administración central en la coordinación y planificación de las actividades del sector energético.
- Refortalecer los consejos de administración; instancias ante las cuales deberían responder en primer término las empresas del sector
- Crear órganos de planeación dentro de cada empresa y definir claramente el terreno de competencia de cada una de sus unidades que lo conformaran, con el fin de que realizaran “descentralizadamente” sus actividades.
- En el caso concreto de los hidrocarburos, se sugería la creación de un organismo especializado encargado de analizar permanentemente el comportamiento del mercado petrolero.<sup>36</sup>

Aplicadas a Pemex, estas medidas tenían como objetivo contener el poder de la dirección y permitir una mayor injerencia de otras instancias clave de la administración pública en las decisiones de la empresa.

<sup>34</sup> Véase Pemex, *Presentación. . .*, *op. cit.*, p. 73 e *Informe del. . .*, 1986, *op. cit.*, p. 14.

<sup>35</sup> Pemex, *Informe. . .* 1986, *op. cit.*, p. 12.

<sup>36</sup> Comisión de Energéticos del PRI, *op. cit.*, p. 11 y pp. 47-48.

Desde su primer informe como director, Mario Ramón Beteta denunciaría, como ya se mencionó, la "inadecuación" existente entre los sistemas de control, planeación e información de la empresa.<sup>37</sup> Un año después, justificaba el incremento en el personal de confianza como parte de las reformas tendientes a establecer "sistemas más completos de planeación y control". Según el director, el objetivo era constituir una línea de administradores intermedios con el fin de liberar a los altos funcionarios de las tareas operativas y rutinarias y consolidar así una gestión "más moderna y eficiente".<sup>38</sup> Al mismo tiempo, la creación de estos mandos medios compensaba parcialmente, de acuerdo con la dirección de la empresa, el "desequilibrio" en la composición del personal.<sup>39</sup>

Era evidente que el incremento en los cuadros directivos era también una forma de contener un sector sumamente poderoso dentro de la empresa: el sindicato petrolero. La relación entre la directiva de la compañía y el sindicato había sido sumamente armoniosa durante la gestión de Jorge Díaz Serrano. Ello había asegurado el apoyo de la directiva sindical a las políticas emprendidas por el primero. Posteriormente, en la prisión, el mismo Jorge Díaz Serrano seguía reconociendo la importancia de esta alianza para el éxito de su gestión.<sup>40</sup>

El fortalecimiento del ahora llamado Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (SRTPRM) había sido resultado de los mismos privilegios concedidos por el Estado. Hasta hace poco, tenía el derecho a 40% de los contratos de obras en donde podía incluso recurrir a la subcontratación. Al mismo tiempo, el SRTPRM se ha beneficiado del 2% del valor de todos los contratos de perforación.<sup>41</sup> A esto hay que agregar la existencia de un contrato colectivo de trabajo que contempla amplias prestaciones para los agremiados. Ante estos privilegios, la magnitud de ingresos económicos

<sup>37</sup> Pemex, *Informe*. . . , 1983, *op. cit.*, p. 10.

<sup>38</sup> Pemex, *Informe del director de Petróleos Mexicanos*, México, Pemex, 1984, pp. 13-16.

<sup>39</sup> Pemex, *Presentación*. . . , *op. cit.*, p. 11.

<sup>40</sup> En el discurso leído por Jorge Díaz Serrano en el momento de ser desaforado, se aseveraba: ". . . Y aquí he de rendir un homenaje al apasionado apoyo de los trabajadores petroleros que tuvieron fe en algo que pocos creían. . ." Díaz Serrano, Jorge, "En mi defensa", en *Excelsior*, 31 de julio de 1983. Posteriormente, ya en prisión, a una pregunta sobre su opinión de Hernández Galicia y Barragán Camacho, Jorge Díaz Serrano respondería: "Son dos líderes que han hecho mucho por el Sindicato Petrolero, por el bienestar de los trabajadores y que cuando se trató de meter el hombro para subir la producción, para aumentar las reservas, cumplieron con su deber." Véase "De Jorge Díaz Serrano a la opinión pública", en *Excelsior*, 19 de septiembre de 1984.

<sup>41</sup> Véase Alonso, Angelina y Carlos Roberto López, *op. cit.* Véase también "A Powerful Union Resists the 'Renovation' of Pemex", en *Business Week*, 17 de octubre de 1983, pp. 50 y 52.

que el sindicato obtuvo durante el periodo expansivo de Pemex fue considerable.

Así, el incremento en el personal de confianza fue visto con hostilidad por algunas secciones del SRTPRM. Pero lo que más disgustaría a la directiva sindical fue la supresión, a principios de 1984, de su facultad para participar en los contratos por obras de la empresa. De acuerdo con un decreto oficial, los nuevos contratos serían adjudicados por medio de licitaciones públicas y los comités ejecutivos locales, que funcionaban como contratistas, se registrarían ahora como tales en la Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>42</sup>

Este golpe a los privilegios del sindicato se dio poco después de la caída estrepitosa del escenario político de Jorge Díaz Serrano. Acusado de fraude en la compra de dos barcos transportadores de gas el entonces senador por el estado de Sonora fue desafortunado para ser encarcelado y sometido a juicio. Capitalizado por la nueva administración como una muestra de la "renovación moral" que se iniciaba, el encarcelamiento de Jorge Díaz Serrano cristalizaba la nueva correlación de fuerzas que se perfilaba dentro de la clase gobernante y que tendía a fortalecer a los grupos ligados con el Ejecutivo. No hay que olvidar que el ex director de Pemex había estado entre los "presidenciables" apenas un par de años atrás y que uno de sus principales rivales había sido Miguel de la Madrid.

Si después del 6 de junio de 1981 Jorge Díaz Serrano había sacrificado, según él, su futuro político, lo había hecho por no haber estado de acuerdo con el gabinete económico del presidente José López Portillo sobre la política de precios a seguir. Pero "sacrificar" su futuro político no equivalía a decir, para el ex director, quedar fuera del sistema. Tanto en su defensa ante la Cámara de Diputados, el 30 de julio de 1983, día en que fue desafortunado como senador, como en sus declaraciones emitidas posteriormente desde la prisión, Jorge Díaz Serrano se consideraría siempre como parte del sistema político imperante en México.<sup>43</sup>

De hecho, Jorge Díaz Serrano permaneció en los circuitos oficiales de poder al salir de la dirección de Pemex. Fue nombrado embajador en Moscú y "electo" senador por Sonora al inicio de la administración de Miguel de la Madrid. Su encarcelamiento y las acusaciones que se le hicieron han terminado probablemente con su carrera política, pero lo convirtieron en el signo que cristalizaba el triunfo de una fracción de la clase gobernante que había entrado en concurrencia durante el periodo de la "administración de la abundancia."

<sup>41</sup> Alonso, Angelina y Carlos R. López, *op. cit.*, pp. 308-309.

<sup>43</sup> Véase Díaz Serrano, Jorge, "En mi defensa", *op. cit.*, y "De Jorge Díaz Serrano a. . .", *op. cit.*.

El encarcelamiento de Jorge Díaz Serrano va más allá por consiguiente de un simple juicio a la política petrolera del sexenio anterior. No corresponde analizar aquí la veracidad de los cargos imputados al ex director, ni los detalles de su proceso. Lo que interesa resaltar es el hecho de que la caída política de Jorge Díaz Serrano cimbró las alianzas existentes, tanto dentro del sindicato como entre su directiva y la dirección de la empresa. Esto abrió un nuevo terreno de conflicto en las actividades de Pemex, ubicado esta vez en la empresa y que fue prácticamente inexistente durante el sexenio anterior.

La más importante de las divisiones del sindicato ha sido la que se efectuó entre sus propios líderes. A mediados de septiembre de 1983, es decir poco después del encarcelamiento de Jorge Díaz Serrano, Héctor García Hernández, "El Trampas", quien había sido secretario de Educación y Prevención Social del comité ejecutivo del sindicato, fue acusado de fraude y encerrado en prisión. La acusación provino de sus propios colegas, el senador Salvador Barragán Camacho, que había sido antes el secretario general del sindicato, apoyado por Joaquín Hernández Galicia, "La Quina", su líder más poderoso. Concebida en un primer momento la acusación de Joaquín Hernández Galicia como una maniobra para simular que la "renovación moral" había llegado al sindicato y asegurar así un acercamiento con el Ejecutivo, la trama se revirtió contra el primero.<sup>44</sup>

A diferencia de Jorge Díaz Serrano, quien ha cuidado de mantener su "reconocimiento" a la directiva sindical aun estando él en prisión, Héctor García Hernández rompió con sus alianzas y llegó a denunciar con detalles, ante la prensa y ante el propio Ejecutivo, los manejos corruptos de sus colegas y la incapacidad de los directores de Pemex para contener su poderío, incluyendo al mismo Mario Ramón Beteta.<sup>45</sup>

Lo anterior atizaría el enfrentamiento entre Joaquín Hernández Galicia y la administración de Mario Ramón Beteta. Si bien el enfrentamiento tendría sus treguas, desde 1985 y hasta la salida del director, el sindicato criticaría sistemáticamente su gestión. Joaquín Hernández Galicia denunciaría los costos en los que había incurrido la empresa al incrementar el personal de confianza, personal compuesto por cuadros técnicos y que se les denominaría despectivamente "pitufos". En no pocas ocasiones se realizaron paros y protestas en contra de estos "pitufos".

El deterioro de las instalaciones y su falta de mantenimiento fue

<sup>44</sup> Véase, Scherer, Julio, *Los presidentes*, México, Ed. Grijalbo, 1986, páginas 192-212.

<sup>45</sup> *Loc. cit.*

otro blanco tomado por el sindicato para criticar al director. Las denuncias cobraron fuerza a raíz de lo que ha sido una de las principales tragedias de la empresa: la explosión de las instalaciones gaseras de San Juan Ixhuatepec en noviembre de 1984. A principios de 1986, el secretario general del SRTPRM, José Sosa Martínez, denunciaría ante el propio Ejecutivo la “debilidad” y la “mala administración” en la que había caído la empresa.<sup>46</sup> A mediados de este año la ruptura entre los líderes sindicales y la dirección de la empresa se hizo pública. El pretexto sería lo que Mario Ramón Beteta llamó la “mexicanización” de la flota petrolera. En un claro intento por contener el poderío del SRTPRM, la dirección prefirió arrendar barcos de contratistas privados a adquirir la vieja flota hecha por el sindicato. Las acusaciones de Joaquín Hernández Galicia a la administración de Mario Ramón Beteta se hicieron, por primera vez, públicas y directas. En las reuniones de sus agremiados, “La Quina” daría a conocer documentos oficiales que, en su opinión, avalaban la ineficiencia y corrupción que privaba en la dirección de la empresa.<sup>47</sup>

La ruptura se daba, además en el contexto de una cadena de accidentes que se habían originado en las instalaciones de Cactus (Tabasco), Salina Cruz y Minatitlán, debido a la falta de mantenimiento de las mismas. Dado que Joaquín Hernández Galicia opinaba que la posición del director era respaldada por el Ejecutivo,<sup>48</sup> sus denuncias se fueron radicalizando hasta incluir la política económica del propio gobierno.<sup>49</sup>

Lo anterior hacía evidente que la “renovación moral” en la industria petrolera tenía como objetivo no sólo “sanear” a la empresa, sino contener y debilitar al poderoso SRTPRM, o en todo caso a su liderazgo. Por consiguiente, todo cambio en las políticas de la empresa tenía que tomar en cuenta, si se quería asegurar su viabilidad, el peso que en la actualidad posee el sindicato.

El paso más importante que se dio en términos de “renovación moral”, fue el encarcelamiento de Jorge Díaz Serrano, cuya gestión como director había contado con el apoyo del sindicato. Ante esto, la dirección sindical decidió pasar a la ofensiva y reaparecer, después de

<sup>46</sup> Véase Corro, Salvador, “En el gobierno se está creando una casta de privilegiados: La Quina”, en *Proceso*, núm. 534, 26 de enero de 1987, pp. 6-9.

<sup>47</sup> Para una síntesis de la ruptura, véase Corro, Salvador, “La administración de Pemex ‘es estúpida’, grita la Quina”, en *Proceso*, núm. 501, 9 de junio de 1986, páginas 6-11.

<sup>48</sup> *Loc. cit.* Al respecto, el artículo citado dice: “En privado, la Quina reconoce que del lado de Mario Ramón Beteta está el presidente. Por eso mismo su lucha es con todo y por todo.”

<sup>49</sup> Véase Corro, Salvador, “En el gobierno. . .”, *op. cit.*, pp. 6-9.

varios años de no haberlo hecho, como actor político de peso en las actividades de la empresa. La ruptura entre sindicato y empresa durante la gestión de Mario Ramón Beteta debilitó el margen de maniobra del director, margen que se encontraba ya constreñido por las restricciones financieras en las que la empresa tenía que operar y por la reducción progresiva de sus exportaciones, tanto en volúmenes como en valor.



## 9. LA POLÍTICA DE EXPORTACIÓN: DEL ACERCAMIENTO A LA OPEP AL DESPLOME DEL MERCADO

1982 constituyó un año de transición para la política de comercio exterior de Pemex. La crisis de junio-julio de 1981 la había dejado prácticamente sin principios doctrinarios; la discusión que se había desatado en torno a la plataforma de producción había sido rebasada por los hechos. En 1982, dicha plataforma no correspondía a la capacidad de absorción de petrodólares, sino más bien, al volumen mínimo de ingresos requeridos por el Estado para hacer frente a la crisis financiera en la que se encontraba atrapado.

Este cambio crucial que tendrían las petrodólares en la economía mexicana sería el producto de dos variables. Una de ellas de carácter internacional: el encarecimiento del dólar paralelo a la caída de los precios del crudo. La otra, de carácter interno, la “crisis económica y de confianza” que se abrió al final del sexenio de José López Portillo y que dispararía la deuda externa del sector público, de 34 000 millones de dólares a finales de 1980 a poco más de 64 000 millones a fines de 1982.

No es difícil entender, en consecuencia, por qué a partir de 1982 los problemas financieros desplazaron a los petroleros en la jerarquía de prioridades del gobierno mexicano. A partir de entonces, las exportaciones petroleras ya no se visualizarían como la “palanca de desarrollo”, sino como un soporte para la negociación de nuevos créditos internacionales cuyo acceso se haría cada vez más difícil.

El giro que había tomado la política de exportación de Pemex hacía pensar que la administración de Miguel de la Madrid se vería obligada a incrementar las exportaciones de crudo. Ya en el otoño de 1982, observadores especializados estimaban que la capacidad de producción del país se podía ampliar entre los 3.4 y 3.9 MMBD, lo que daría un margen de exportación entre 1.7 y 2.2 MMBD.<sup>1</sup>

De hecho, México podía exportar 1.8 MMBD sin tener que incurrir en mayores inversiones. Esta cantidad podía incluso elevarse a los 2

<sup>1</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 27 de septiembre de 1982, p. 2.

MMBD si se lograba restringir el consumo interno y liberar así volúmenes para la exportación. No obstante, la política seguida por el gobierno fue la de mantener constante el volumen de sus exportaciones, reduciéndolo incluso a partir de 1984 como apoyo táctico a la OPEP. El objetivo de este último capítulo es analizar las razones que explican el giro que desde principios de 1983 sufrió la política de comercialización petrolera del país. Se analizarán también las pugnas y conflictos que este cambio dio lugar entre los actores involucrados en las decisiones. Se verá por último, las modificaciones súbitas que tuvieron que hacerse a la política de exportaciones cuando el mercado petrolero se desplomó en el primer semestre de 1986.

## **1. La participación de México en el acuerdo de Londres (1983)**

Desde los inicios de la administración de Miguel de la Madrid la política de comercialización externa estaría sujeta a dos tipos de presiones. La primera proveniente de la propia inestabilidad del mercado petrolero internacional; la segunda derivada de los compromisos financieros que el nuevo gobierno tenía que negociar con sus acreedores internacionales.

Por consiguiente, la política de exportación a partir de 1983 sería un terreno que incumbiría a la dirección de Pemex, a la nueva Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Semip), y a la Secretaría de Hacienda. El interés de la nueva administración por evitar la monopolización de la política de exportación en la dirección de Pemex, se concretizó con la creación del Comité de Comercio Exterior del Petróleo (Cocep), conformado por el director general, el subdirector comercial y otros representantes de la empresa estatal, así como funcionarios del nivel de subsecretarios, de Semip, Secofi, SHCP, y SPP. Al Cocep se le asignó la tarea de hacer un seguimiento del comportamiento del mercado petrolero internacional con el fin de apoyar las decisiones que se tomaran en materia de exportación.

Las divisiones en torno a la política a seguir, dada la inestabilidad del mercado internacional, se dejaron sentir desde el inicio de la administración. Poco antes de que Miguel de la Madrid tomara posesión de su cargo, un documento oficial, que reflejaba la opinión de sectores importantes de la clase política, sugería un acercamiento con la OPEP con el fin de terminar con la política "unilateral" y de "aislamiento" seguida hasta entonces por el país en el mercado internacional. Según dicho documento, esto contribuiría a fortalecer los precios y estabilizar el mercado. Frente a esta sugerencia, otro sector importante de funcionarios apoyaría la línea seguida por México durante 1982: incrementar las exportaciones y mantener los precios competitivos para

asegurar sus colocaciones. En Pemex, el rechazo a ligarse a la OPEP sería la posición dominante.<sup>2</sup>

Hasta fines de 1982, el gobierno mexicano había evitado todo contacto oficial con la organización. Las razones fueron diversas. Durante la dirección de Jorge Díaz Serrano nunca se contempló la posibilidad de un acercamiento con la OPEP. De hecho el ex director manifestaría posteriormente su desdén por la organización en sus declaraciones realizadas desde la prisión. La elaboración del Plan Mundial de Energía, tal y como lo concibió la administración de José López Portillo, mostraba también la visión dominante en ese entonces sobre el papel que México podía jugar en el mercado internacional: interlocutor, por su propio peso, entre consumidores y productores, sin tener que vincularse a la organización.

Otras razones que habían impedido el acercamiento a la OPEP eran las siguientes: el temor a represalias por parte de Estados Unidos, incluso si se aceptaba participar como simple observador,<sup>3</sup> el temor a que la candidatura mexicana fuera rechazada, como sucedió en el caso de Trinidad y Tobago; las divisiones existentes en la organización, sobre todo en torno a los conflictos del Medio Oriente y que hubieran obligado a México a definir una posición que comprometiera sus relaciones con otros países; la necesidad, en fin, de conquistar mercados, lo que obligaba a privilegiar una relación con los clientes que hubiera sido difícil si se pertenecía a la organización.<sup>4</sup>

Empero, debido al cambio en la coyuntura internacional y al rumbo que había tomado la política de exportaciones de Pemex durante 1982, los grupos a favor de un acercamiento con la organización empezaron a tomar fuerza. A dos meses de haber llegado al poder, el Ejecutivo mexicano envió una misión que visitó los países pertenecientes a la OPEP. El objetivo fue manifestar la intención del gobierno de cooperar con la organización sin tener necesariamente que ingresar a ella. Se hizo ver, al mismo tiempo, que la etapa de expansión de las exportaciones mexicanas había llegado a su límite, por lo que se juzgaba necesaria la comunicación entre México y los miembros de la organización.<sup>5</sup>

La racionalidad de esta posición radicaba en la premisa de que los intereses de México y de la OPEP se habían hecho compatibles debido a que la sobreoferta en el mercado había impuesto un límite a la expansión de las exportaciones mexicanas y por otro, había agudizado

<sup>2</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 22 de noviembre de 1982, p. 1.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Entrevista al licenciado Jorge Eduardo Navarrete, embajador de México en Londres, el 30 de diciembre de 1986, México, D.F.

<sup>5</sup> *Ibid.*

la competencia entre productores amenazando las estructuras mismas del mercado.<sup>6</sup> De esta manera, para los seguidores de esta corriente, el objetivo de la política de exportación mexicana en la nueva coyuntura era asegurar, más que la maximización de los ingresos petroleros, la integridad de su monto. Para ello, México tenía que apoyar los esfuerzos de la OPEP por mantener una administración colectiva de la oferta.

Sin embargo, el éxito de una política de cooperación con la OPEP no se saldaba con el ingreso de México a la organización. Lo más importante, dentro de lo que se podría llamar la corriente de “apoyo estratégico” a la organización, era lograr la concertación de un *modus vivendi* entre los principales productores de petróleo, estuvieran o no en la OPEP, con el fin de asegurar la defensa del precio y la estabilidad del mercado.

Dentro de esta óptica, algunos funcionarios manifestaron sus críticas frente a lo que consideraron errores de la política de exportación seguida durante el sexenio anterior: a) haber vinculado los incrementos de reservas con los requerimientos financieros del país, sin haber tomado en cuenta el efecto que esto tenía en la posición de los productores más importantes; b) haber asegurado el ingreso de nuevos créditos con base en la ampliación de las exportaciones; c) haber incurrido en acuerdos desfavorables, como fue el pago por adelantado para incrementar los abastecimientos a la reserva estratégica, etcétera.<sup>7</sup>

En febrero de 1983, las presiones a la baja en el mercado petrolero se habían hecho insostenibles. Los productores del Mar del Norte iniciaron recortes en sus precios obligando a Nigeria, miembro de la OPEP y cuyos crudos compiten directamente con los productores del Báltico, a proceder de igual manera. Esto puso en jaque al resto de los países exportadores, sobre todo a aquellos que como México, dependían de sus petrodívisas para enfrentar sus problemas de liquidez.

La amenaza de una caída acelerada de los precios ponía en peligro la viabilidad del PIRE, auspiciados por el gobierno de Miguel de la Madrid, que apenas iniciaba sus actividades. La nueva administración había realizado un “presupuesto de divisas” con base en una estimación de ingresos por ventas de hidrocarburos de 16 400 millones de dólares. Calculando egresos ligeramente inferiores a esta suma, 40% de éstos

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Véase Serrato, Marcela, “Las dificultades financieras de México y la política petrolera hacia el exterior”, en Pellicer, Olga (ed.), *La política exterior de México, desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1982, p. 87.

se destinarían a cubrir las importaciones estrictamente necesarias del sector público y 60% al pago de servicio de la deuda.<sup>8</sup>

Asimismo, los compromisos financieros internacionales habían puesto en aprietos a la nueva administración. El Banco Mundial calculaba que durante un periodo de 7 años, es decir a lo largo de la administración de Miguel de la Madrid, México debía saldar 68 mil millones de dólares por el servicio de su deuda (capital más intereses). Tan sólo para fines de 1983, el país tenía que desembolsar casi 12 mil millones por este concepto, y no sería sino hasta 1989 que los pagos serían menores a los 4 mil millones.<sup>9</sup> El endeudamiento neto para 1983 se había limitado a 5 mil millones de dólares, dinero que era necesario si se querían cubrir las importaciones requeridas por el sector privado. Además, el dinero proveniente del FMI se otorgaría en un plazo de tres años, periodo de vigencia del acuerdo, a condición de que el gobierno mexicano restringiera severamente su gasto.<sup>10</sup> Ante condiciones tan severas, la posibilidad de una caída en los precios del petróleo resultaba sumamente crítica para la economía del país.

Todo parecía indicar que la política de cooperación con la OPEP era imprescindible para evitar una caída acelerada en los precios. El titular de la Semip había subrayado, por ejemplo, que México no tenía por qué incrementar su plataforma de exportación ni iniciar el recorte de precios, y que por el contrario era necesario entablar un juego en el que “todos ganaran”.<sup>11</sup> Empero, la línea de “apoyo estratégico” no tuvo el consenso de los actores involucrados. El titular de Hacienda y el director de Pemex mostraron desde entonces sus reservas al respecto.

En efecto, las presiones a la baja en el mercado de crudo ponía en dificultades las negociaciones del secretario de Hacienda con los bancos comerciales y gubernamentales. De enero a marzo de ese año, Jesús Silva Herzog concentró sus esfuerzos en dos aspectos: obtener “créditos frescos” de la banca internacional, y mantener las negociaciones en torno al pago de los vencimientos cuya segunda moratoria expiraba el 23 de marzo.

En enero de ese año, en su gira por Europa para obtener nuevos créditos, el secretario de Hacienda afirmaría a los banqueros que, pese al descenso en los precios del petróleo, el país cumpliría con sus compromisos. Para ello México incrementaría sus exportaciones no petro-

<sup>8</sup> *Unomásuno*, 15 de diciembre de 1982.

<sup>9</sup> *Excélsior*, 7 de abril de 1983.

<sup>10</sup> El grueso de los compromisos era con los bancos comerciales (60 mil millones de dólares). Véase Rodríguez C., Rafael, “Los presupuestos de 1983 se discutieron con los expertos del Fondo”, en *Proceso*, núm. 348, 4 de julio de 1983, pp. 16-19.

<sup>11</sup> *Unomásuno* y *El Día*, 13 de febrero de 1983.

leras y necesitaba obtener una reducción en las tasas de interés a las que estaba sujeta su deuda. El secretario resumiría su posición en la siguiente ecuación: por cada dólar que bajara el petróleo el país perdería 600 millones de dólares anuales (posteriormente este cálculo se cifró en 500 millones), pero por cada punto de reducción en las tasas de interés, México ahorraría 850 millones.<sup>12</sup>

Desde su viaje a Europa, Jesús Silva Herzog había dado por un hecho el recorte de los precios del crudo, en un momento en que los contactos de México con la OPEP se habían iniciado. La posición del secretario de Hacienda era que México tenía que ajustar automáticamente sus precios de exportación de acuerdo con los cambios operados en el mercado internacional.

El objetivo de lo que se podría llamar la "línea comercial" seguida por la Secretaría de Hacienda y Pemex, no era incrementar en aquel momento las exportaciones petroleras. No porque no se quisiera, sino porque el país estaba exportando al máximo de su capacidad.<sup>13</sup> Lo que les preocupaba más bien era la pérdida de clientes. En febrero de ese año, Pemex vendió apenas 1.2 MMBD en promedio. No era la primera vez que México veía reducida su porción de mercado; las contradicciones que se dieron en la política de precios en junio y julio de 1981 habían provocado un efecto similar. Dichos sucesos habían mostrado que la recuperación de clientes en un mercado saturado resultaba sumamente difícil.

Las presiones del secretario de Hacienda y del director de Pemex para que México redujera sus precios de exportación, parecían dominar las deliberaciones del Cocep cuando este organismo anunció que el 25 de febrero daría a conocer su decisión al respecto. En aquel momento también la Semip aceptaba que la reducción de precios era inevitable, pero que ésta sería menor a la realizada por los productores del Mar del Norte y Nigeria.<sup>14</sup> Ello indicaba que la correlación de fuerzas en el Cocep se inclinaba en favor de la "línea comercial".

Empero, dos factores modificarían la balanza a favor de la línea de "apoyo estratégico". El primero de ellos fue la ofensiva diplomática desplegada por algunos miembros de la OPEP con el fin de recuperar la cohesión perdida y ganar el apoyo de los productores no miembros. A Venezuela le correspondió tender el puente con México. El 22

<sup>12</sup> *Excelsior*, 26 y 27 de enero de 1983 y *Unomásuno*, 27 de enero de 1983.

<sup>13</sup> México llegó a exportar, en noviembre de 1982, 1.8 MMBD. En diciembre y enero del año siguiente exportó 1.6 MMBD. Este descenso se debió en parte a razones climatológicas. Con todo, la capacidad de exportación mexicana estaba limitada en ese entonces a menos de 2 MMBD, debido a restricciones en sus puertos y en la capacidad de almacenamiento. Véase *Petroleum Intelligence Weekly*, 7 de marzo de 1983, 8 y 16 de mayo de 1983, pp. 7-8.

<sup>14</sup> *Excelsior*, 22 de febrero de 1983.

de febrero, Humberto Calderón Berti, ministro de Energía y Minas de Venezuela, se entrevistó con el Ejecutivo mexicano e hicieron un llamado al conjunto de países productores para unificar esfuerzos con el fin de asegurar la estabilidad del mercado.<sup>15</sup> A partir de entonces, Francisco Labastida Ochoa y el subsecretario para Asuntos Económicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Jorge E. Navarrete, iniciaron una ofensiva diplomática con el fin de apoyar la concertación entre productores.

El segundo elemento que inclinó la posición del gobierno hacia la línea de "apoyo estratégico" propuesta por la Semip fue la posición que ante la caída de los precios asumió el gobierno norteamericano. Como se señaló en la última parte del capítulo 7, la política estratégica del presidente Ronald Reagan había apostado a un descenso de los precios en un mercado saturado, lo que incrementaría la competencia entre productores y pondría en jaque la administración del precio por parte de la OPEP. Así, y poco después de la visita de Calderón Berti a México, el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Donald Regan, afirmaría que la situación financiera mexicana era manejable si el precio del petróleo descendía a los 26 y 27 dólares.<sup>16</sup> Un día después, el secretario de Estado, George Schultz, aseveraría que la caída de los precios beneficiaría a su país, pues estimularía el crecimiento de su economía. La posibilidad de que esta tendencia continuara la consideraba positiva para la mayoría de los países industrializados. Si el precio descendía a 20 dólares, argumentaba, el crecimiento económico de dichos países podría incrementarse en un 1.5%. George Schultz reconocía, sin embargo, que esto llevaría a México y a Venezuela a enfrentar "tiempos más difíciles".<sup>17</sup>

Ante la inminente reducción generalizada de los precios, el gobierno norteamericano esperaba que México se sumara lo más pronto posible a los recortes realizados por Inglaterra, Noruega y Nigeria, con el objeto de debilitar los esfuerzos de los productores del Golfo Pérsico y de Venezuela para concertar una reducción administrada del precio. A cambio, el gobierno norteamericano, a través de la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro, seguiría intercediendo ante la banca privada para asegurar los créditos prometidos a México y mantener "en buenos términos" la renegociación de sus vencimientos.

Sin embargo, la racionalidad que privó en el Ejecutivo mexicano fue la de dejar que la línea de "apoyo estratégico" formara la ofensiva. Lo que se deliberaba en el Cocep no era si el precio se tenía que reducir, sino la manera y el momento en que debía hacerse. El Cocep

<sup>15</sup> *Unomásuno*, 23 de febrero de 1983.

<sup>16</sup> *Unomásuno*, 24 de febrero de 1983.

<sup>17</sup> *El Día*, 25 de febrero de 1983.

esperaba los resultados del último intento desesperado de la OPEP de llegar a un acuerdo entre productores que permitiera bajar los precios de una manera concertada. Si México hubiera anunciado unilateralmente la reducción, ello habría bloqueado su acercamiento a la organización ya que hubiera hecho aparecer la decisión mexicana como punto de una estrategia delineada en Estados Unidos para debilitar aún más a la OPEP.

La decisión del Cocep de reducir el precio del crudo mexicano se aplazaría por consiguiente hasta esperar los resultados de la conferencia extraordinaria convocada a principios de marzo por Venezuela y los países del Golfo Pérsico. Dicha conferencia, realizada en Londres durante la segunda semana de marzo, hacía evidente la relación de fuerzas que imperaba en el mercado petrolero.

Por primera vez después de 1973, los países productores se reunían para negociar una reducción de los precios del crudo. La OPEP pasaba a la defensiva y se enfrentaba a la posibilidad de un desplome del mercado. En Londres, el punto a negociar no era sólo el precio, sino los volúmenes de producción de cada uno de los exportadores. La OPEP había fijado desde el año pasado en 17.5 MMBD el tope de la producción del conjunto de los miembros. Esta cuota había sido difícil de sostener debido a que las presiones financieras que experimentaban muchos de los países productores los obligaba a incrementar la producción por encima de los topes asignados. Así, en marzo de 1983, la OPEP intentaba liderar una reducción en el precio internacional a la vez que obtener un consenso en torno a las cuotas de producción cuyo fin era evitar que los precios se siguieran debilitando en el futuro. Pero el éxito de estas medidas necesitaban del apoyo tanto de los miembros de la organización como de los países productores fuera de la OPEP. Es por ello por lo que la participación de Gran Bretaña, Egipto y México en los acuerdos que se tomaron en Londres resultaba crucial para el éxito de los esfuerzos emprendidos por la organización.

La invitación hecha a México para participar en las deliberaciones de la OPEP permitió que funcionarios de la Semip y de Relaciones Exteriores profundizaran su acercamiento con las organizaciones. Antes de la reunión, Francisco Labastida Ochoa sostendría en París una reunión de emergencia con los ministros petroleros de Argelia, Kuwait y Venezuela. En Londres, el titular de la Semip se entrevistaría también con los representantes de la British Petroleum (BP). Por su parte el canciller Bernardo Sepúlveda, aprovechando la visita de la reina Isabel a México, sugirió al canciller británico la realización de consultas con el resto de los países productores con el fin de evitar una guerra de precios.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> *El Día*, 25 de febrero de 1983.

Se conformó también una delegación mexicana encabezada por Jorge Eduardo Navarrete que se entrevistaría, en París, con ocho miembros de la OPEP. Después de las conversaciones que tuvo con el ministro de Energía y Petróleo de Venezuela, Humberto Calderón Berti reconocería la solidaridad de México al no haber tomado la decisión unilateral y afirmar que el país no era "esquirol" de la OPEP.<sup>19</sup>

Como muestra de la nueva estrategia internacional a la que se había orientado el gobierno mexicano, Jorge Eduardo Navarrete sugirió incorporar a las negociaciones a la Unión Soviética, Egipto, Angola y el Camerún. El funcionario mexicano argumentaba que el objetivo de los países productores era defender e incrementar el valor de sus recursos en el largo plazo. Para Jorge Eduardo Navarrete, una caída de precios que se mantuviera por un periodo prolongado, no beneficiaría a "nadie".<sup>20</sup> Con ello, México definiría una postura totalmente contraria a la tesis norteamericana que veía en la caída de precios un aliciente para la recuperación económica de los países industrializados.

Con todo y que algunos países miembros de la organización especulaban que México se integraría a ella, la posición del gobierno mexicano fue muy clara: México no ingresaría a la organización pero reconocía intereses comunes con ella, por lo que estaba dispuesto a entablar una política de cooperación. De hecho, desde entonces México ha participado en las reuniones a las que ha sido invitado.

Por su parte, el director de Pemex se entrevistaría en París con los directores de la empresa Total de Francia y Petrobras de Brasil. No obstante, poco después de la reunión de Londres, Mario Ramón Betea sería muy explícito al afirmar que México no entraría a la OPEP porque no se habían encontrado "ventajas suficientes para hacerlo".<sup>21</sup>

En la conferencia de Londres se acordó reducir en un 15% los precios de referencia del crudo. El árabe ligero descendió de 34 dólares a 29 dólares. Asimismo la OPEP decidió limitar su producción a 17.5 MMBD; pero esta vez, Arabia Saudita restringió aún más su producción en el sistema de cuotas.<sup>22</sup> Durante la conferencia se exhortó a los productores no miembros de la organización a que apoyaran las decisiones de la OPEP no aumentando su producción. Esto hacía que la cuota de México fuera de 1.5 MMBD.

<sup>19</sup> *Excélsior*, 2 de marzo de 1983.

<sup>20</sup> *Excélsior*, 3 y 4 de marzo de 1983.

<sup>21</sup> *Unomásuno*, 25 de marzo de 1983.

<sup>22</sup> Para una síntesis de lo pactado en la conferencia de Londres así como de las concesiones otorgadas a algunos de los miembros de la OPEP, véase *Le Monde*, 16 de marzo de 1983.

Poco después de la reunión de Londres, México anunciaría un recorte de 3.50 dólares en el precio de exportación. Esto hizo que el crudo Istmo pasara de 32.50 dólares a 29 dólares. Si bien la línea seguida por la Semip y Relaciones Exteriores había tenido éxito en términos diplomático-estratégicos, ello no resolvía los problemas financieros a los que estaba enfrentándose el secretario de Hacienda. El 18 de marzo, Jesús Silva Herzog se vio obligado a pedir una nueva prórroga a la moratoria que vencía a fines de ese mes. El plazo de pago se prolongaba hasta el 15 de agosto de ese año. Para el titular de la Secretaría de Hacienda, la moratoria no estaba relacionada con la reducción de los precios de petróleo. Con todo, durante el nuevo plazo que se abrió de marzo a agosto de ese año, funcionarios de la Reserva Federal de Estados Unidos realizaron conversaciones con Pemex y la Secretaría de Hacienda. En ellas, los funcionarios norteamericanos manifestaron los temores que guardaba la banca internacional sobre la capacidad de Pemex para exportar "suficiente petróleo", con el fin de respaldar los nuevos créditos que se necesitarían en el futuro así como sus correspondientes pagos.<sup>23</sup> Si bien la Secretaría de Hacienda había anunciado un recorte sustancial en las importaciones del país para ajustar las cuentas (el peso se deslizaría diariamente a partir de julio), la posición de Jesús Silva Herzog sobre el futuro de las exportaciones petroleras dependía de alguna manera del éxito comercial de la estrategia seguida por la Semip.

A raíz de la reducción de precios, el volumen de exportación se recuperaría inmediatamente. La demanda de crudo Maya se incrementó en abril. México exportaba por encima de su cuota para compensar la caída de febrero.<sup>24</sup> Con todo, Pemex volvió a ajustar la producción a su cuota asignada. En mayo, la Semip y Pemex emitieron un comunicado conjunto en donde ratificaban su apoyo a la línea pactada en el acuerdo de Londres. A pesar del repunte en las exportaciones de crudo pesado y de la necesidad de ingresos financieros del país, el comunicado haría explícito el "interés" del gobierno por conciliar las consideraciones globales del mercado y los intereses a largo plazo del país.

En julio, Pemex incrementaría el precio del crudo pesado y exportaría los excedentes de refinados, lo que contribuiría a equilibrar la caída en los precios del crudo Istmo. Durante ese año Pemex obtendría ingresos por exportaciones de 14 821 millones de dólares, una reducción de 5.1% respecto a los ingresos del año anterior.

<sup>23</sup> Información dada por el *Wall Street Journal* y publicada en *Unomásuno*, 11 de mayo de 1983.

<sup>24</sup> Véase "Mexico Spells Out its Oil Export Policy", en *Petroleum Intelligence Weekly*, 30 de mayo de 1983, pp. 9-10.

A fines de julio, el titular de la Secretaría de Hacienda lograba por fin llegar a un acuerdo de reestructuración parcial de la deuda pública externa. Se lograba hacer de los vencimientos de 1983 y 1984, que sumaban un total de 20 mil millones de dólares, un crédito amortizable de ocho años, con cuatro años de gracia durante los cuales México sólo pagaría intereses.<sup>25</sup> Esto daba un respiro, aunque breve, al gobierno mexicano, lo que le permitiría proseguir con la instrumentación de su plan de “reordenamiento económico”. Las divisiones en torno a la política de exportación petrolera habían quedado aparentemente superadas. La línea de “apoyo estratégico” por la que se había inclinado el Ejecutivo no incurrió en costos físicos (en términos de volúmenes de venta) ni financieros. Además obtuvo importantes ganancias diplomático-estratégicas. México recibió el reconocimiento de la OPEP, por haber contrarrestado las presiones provenientes del gobierno norteamericano que hubieran provocado una caída acelerada de los precios. Esto también legitimaría políticamente al gobierno mexicano frente a los grupos de interés del país.

## 2. El costo de la línea de “apoyo estratégico” (1984-1985)

En febrero de 1984, se realizó en México el XII taller de la OPEP para periodistas. Con ello el gobierno mexicano y concretamente el titular de la Semip ponían de manifiesto la voluntad de mantener el acercamiento con la organización aunque esto no significara que México tuviera interés en adherirse formalmente al organismo. Como lo mencionara Francisco Labastida Ochoa el día de la inauguración del evento, el país era “celoso de su soberanía y autodeterminación” pero actuaba con responsabilidad para defender los “intereses nacionales y los de los países exportadores de petróleo”.<sup>26</sup>

Por su parte, el director de Pemex se encargaría de matizar lo que él llamaría la relación de “cooperación” y “autonomía” que mante-

<sup>25</sup> *Excélsior*, 29 de julio de 1983. La reestructuración de este monto de la deuda se haría a una tasa de 1 7/8 por encima de la tasa Libor. Este margen sería menor a los obtenidos con anterioridad. No obstante, en la reestructuración de la deuda se llevaron a la mesa de negociaciones elementos mucho más complejos que el volumen de exportaciones petroleras. Para una síntesis global, véase Wionczek, Miguel, “Mexico's External Debt and the Oil Question”, Groupe de recherche en économie del'énergie et des ressources naturelle, Université de Laval, noviembre de 1985.

<sup>26</sup> Véase Labastida Ochoa, Francisco, “Palabras de bienvenida”, en *Energéticos*, 2a. época, vol. 1, núm. 4, México, Semip, enero-febrero de 1984, pp. 7-8. La solidaridad de México era con todos los exportadores, pues se incluía también a Gran Bretaña y Canadá. Véase declaraciones de Francisco Labastida Ochoa, en *Excélsior*, 6 de marzo de 1984.

nía México con los países exportadores. La cooperación era necesaria, según el director, porque el país compartía intereses comunes con el resto de los países productores, estuvieran o no dentro de la organización. La autonomía se justificaba, empero porque el país poseía características diferentes al común de los países de la OPEP.

Para Mario Ramón Beteta, los intereses comunes de los productores eran mantener en sus manos la administración del precio internacional, asegurar la estabilidad del mercado y procurar un incremento paulatino en los precios en el largo plazo. Paralelo a estos intereses colectivos, existían diferencias que obligaban al país a mantener su autonomía frente a la OPEP. México se consideraba, según el director, como un país en vías de industrialización y no como un simple país petrolero. Al respecto, Mario Ramón Beteta hacía la diferencia entre la “dependencia estratégica” y la “dependencia estructural” de la economía mexicana respecto a sus ingresos petroleros. Desde el punto de vista estructural, la economía mexicana no estaba “petrolizada”, argumentaba el director, pues sólo el 4% del PIB correspondía al sector petrolero, 9% si se incluía la petroquímica. Por el contrario, tomando en cuenta el requerimiento de divisas, México era un país vulnerable pues el 75% de los ingresos por exportaciones provenía de la actividad petrolera así como el 35% de los ingresos gubernamentales.

Por consiguiente, la dependencia “estratégica” de los ingresos de petrodívisas hacía necesaria la defensa del precio en el mercado internacional por medio de la cooperación con el resto de los productores. Estaba en el “propio interés” de México el limitar sus exportaciones para no fragilizar aún más la estructura del mercado, aseveraba Mario Ramón Beteta. Pero al mismo tiempo, el poco peso que la actividad petrolera tenía en el conjunto de la estructura productiva mexicana y la voluntad de la administración de Miguel de la Madrid por fortalecer las exportaciones no petroleras, obligaban a mantener la distancia frente a los productores cuya riqueza petrolera constituía el motor de sus economías.<sup>27</sup>

Las reservas que el director de Pemex guardaba frente a la OPEP se hicieron más patentes cuando subrayó los costos en los que el país incurría al “autolimitarse” en sus exportaciones, por lo que para él siempre quedaba la posibilidad de incrementarlas cuando el “interés nacional” lo juzgara conveniente. En efecto, desde abril de 1983, y por diversas razones, la demanda de crudos pesados mexicanos se había elevado, rebasando los pedidos en 300 y 400 MBD el tope fijado.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Véase Beteta, Mario Ramón, “Indispensable una política de precios de largo plazo”, *Energéticos*, 2a, época, vol. 1, núm. 4, México Semip, enero-febrero de 1984, pp. 22-25.

<sup>28</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 21 de noviembre de 1983, p. 3.

Pese a ello, el volumen de exportación no rebasó la cuota asignada. Si bien esto permitió que Pemex revaluara en dos dólares el crudo Maya durante ese año, y en 50 centavos más en 1984, el director de la empresa consideraba el respeto al tope como un costo que afectaba “directamente la naturaleza y el rigor del programa de ajuste económico adoptado por el gobierno”. Esto le daba autoridad al director para exigir al resto de los países productores la distribución equitativa de los sacrificios de la administración colectiva del precio,<sup>29</sup> alusión clara a aquellos países que no respetaban la cuota, estuviesen o no en la OPEP.

El tope a la exportación había generado, a su vez, una capacidad de producción no utilizada de aproximadamente 200 a 300 MBD que el país estaba en posibilidad de disponer si “sus intereses” así lo exigían. Al respecto, Mario Ramón Beteta fue bastante explícito: un incremento en la plataforma de exportación no estaba sujeto a la aprobación de la OPEP, sino a una oportunidad que se podía aprovechar dependiendo de los riesgos que esto entrañara para el país.<sup>30</sup> Esto significaba que si el gobierno mexicano no incrementaba su plataforma de exportación, así fuera modestamente, era porque consideraba muy riesgoso el impacto que esto podía tener sobre el mercado y no tanto por su adhesión a la OPEP. ¿A qué obedecía la suspicacia del director de Pemex frente a la estrategia de cooperación que se seguía en ese entonces con la OPEP?

Para el director de Pemex, uno de los objetivos fundamentales de la estrategia de comercialización externa de la empresa era defender la masa de petrodólares en el contexto de un mercado estancado. 16 000 millones de dólares o más, era el monto anual que Pemex calculaba obtener durante el sexenio, a pesar de que se pensaba mantener entre 1.5 y 1.6 MMBD el volumen de las exportaciones. Los cálculos de la empresa, como los del gobierno en su conjunto, se habían hecho bajo el supuesto de que el mercado se mantendría estancado a lo largo de los ochenta, por lo que difícilmente se podían esperar incrementos sustanciales en la demanda global y en los precios del crudo.

La percepción que se tenía del mercado era en verdad muy diferente a la que dominó en el sexenio anterior y que cristalizó en el optimismo desbordante del Plan de Energía de 1980. En 1984, tanto en Pemex como en la Semip se reconocía que el segundo “choque petrolero” había acelerado los cambios estructurales en el mercado internacional, deprimiendo la demanda y estimulando la emergencia de nue-

<sup>29</sup> Beteta, Mario Ramón, “Indispensable. . .”, *op. cit.*, p. 23.

<sup>30</sup> Véase declaraciones de Beteta, en “Mexico Revaluates its Oil and Gas Future”, en *Petroleum Intelligence Weekly*, 2 de abril de 1984, p. 1.

vas zonas productoras. El Programa Nacional de Energéticos 1984-1988 (PNE) (publicado en agosto de 1984) fue muy ilustrativo al respecto. En él se hacía un análisis cauteloso de las variables que intervenían en la evolución futura del mercado y se subrayaba la dificultad para formular proyecciones precisas. Con todo, para ese entonces, todavía existía una dosis de optimismo en la percepción del mercado compartido tanto en Pemex como en la SEMIP.

El PNE aseveraba, por ejemplo, que de darse una recuperación económica en los países de la OCDE y en los otros países en vía de desarrollo, se podía prever un repunte de la demanda de hidrocarburos. Bajo esa percepción, se estimaba que los precios del petróleo se incrementarían “lentamente” en términos reales durante el decenio de los ochenta; pero a medida que la brecha entre la demanda y la capacidad máxima sostenible de producción se fuera cerrando, se pensaba que los precios subirían más rápidamente durante el próximo decenio:

. . . En caso de materializarse los supuestos de recuperación económica y de crecimiento de la demanda mundial de petróleo, México resultaría beneficiado a mediano plazo por el alza consiguiente en los precios y por una presencia más destacada en el mercado de hidrocarburos.<sup>31</sup>

En 1984, Pemex estimaba también un incremento en el saldo de su balanza comercial a partir de 1986 y que se calculaba llegaría a casi 19 000 millones de dólares en 1988. Esto se lograría bajo el supuesto de que los precios se recuperaran y que el mercado permitiera incrementar la plataforma de exportación y del país, que se pensaba sería de 1.55 MMBD durante 1985 y 1986 y de 1.6 MMBD durante 1987 y 1988.<sup>32</sup> Para fines de 1984, Mario Ramón Beteta se mantenía optimista al considerar como probable un incremento nominal en los precios durante 1986; incremento que según el director, podía “tomar impulso” para fines de la década.<sup>33</sup>

A diferencia del sexenio anterior, las estimaciones realizadas tanto por Pemex como por la SEMIP se presentaban sólo como escenarios posibles o deseados que dependían de la estabilización del mercado bajo la batuta de la OPEP, tal y como la organización lo había hecho en marzo de 1983. Teniendo esta posición en común, las diferencias de la SEMIP con la “línea comercial” de Pemex era más bien de estrategia y no objetiva. La SEMIP tenía interés, al igual que Pemex, en defender e incluso ampliar el volumen de petrodólares. El terreno de con-

<sup>31</sup> Véase Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Energéticos, 1984-1988*, op. cit., pp. 38-39.

<sup>32</sup> Pemex, *Aspectos relevantes del plan, 1984-1988*, op. cit., p. 9.

<sup>33</sup> *El Día*, 22 de julio de 1984.

flicto y competencia entre una y otra línea se daría por consiguiente en la manera de alcanzar estos objetivos y en los costos que se generarían. Fue en torno a la definición de los instrumentos y costos para alcanzar objetivos similares en que las estrategias de los actores se diferenciaron.

La estrategia del director de Pemex estuvo muy ligada, tal y como se ha dicho, a la que seguía el secretario de Hacienda. Desde este punto de vista, el monto de las petrodívisas resultaba crucial como punto de apoyo para la negociación de nuevos créditos y la redocumentación de los vencimientos. En este sentido, la política de cooperación de México con la OPEP tenía dos inconvenientes: el primero estaba ligado a un mercado deprimido, con pocas posibilidades de recuperación en el corto plazo, por lo tanto se necesitaban ajustes rápidos en los precios so pena de perder clientes e ingresos.<sup>34</sup>

Condicionar el recorte de los precios a la capacidad de respuesta que pudiera tener la OPEP frente a las presiones del mercado, implicaba costos en términos de tiempo y de ingreso. Además, Pemex era consciente de que los miembros de la organización no siempre habían respetado los precios fijados colectivamente y que en varias ocasiones habían recurrido a una serie de descuentos y acuerdos de procesamiento que terminaban por incrementar la competencia entre productores.

El segundo inconveniente era la posibilidad de perder parte del volumen de exportación. En el acuerdo de marzo de 1983, la organización había asignado cuotas individuales y había contemplado la adopción de medidas que hacían más estricta su vigilancia. Una cooperación más estrecha con la OPEP, en las condiciones en las que se encontraba el mercado, encerraba la posibilidad de que México también se viera sometido al régimen de cuotas. Esto repercutiría no sólo en los ingresos de Pemex, sino en la pérdida de parte de su mercado que tan difícilmente había ganado desde 1982. Al respecto, Mario Ramón Beteta sería muy explícito al mencionar, a principios de 1984, que el tope de las exportaciones de 1.5 MMBD se mantendría inalterado hasta 1988. Este monto, argumentaba, resultaba coherente con la situación del mercado internacional y los objetivos que perseguía el país.<sup>35</sup>

La necesidad de defender lo que ahora resultaba un “tope mínimo” a la exportación de crudo era de vital importancia porque era prácticamente la única fuente de petrodívisas para el país. Las ex-

<sup>34</sup> Dado que México ha rechazado vender en el mercado libre y lo ha hecho sólo por la vía de contratos, los cambios en las cotizaciones de los crudos mexicanos implicaban de hecho un recorte en sus precios oficiales.

<sup>35</sup> Beteta, Mario Ramón, “Mexico Reevaluates. . .”, *op. cit.*, p. 1.

portaciones de gas habían disminuido para desaparecer y Pemex no contemplaba estimular las exportaciones de productos petrolíferos y petroquímicos. Si las exportaciones de productos refinados se habían incrementado por ese entonces, era en calidad de excedentes liberados por la caída de la demanda interna. Pemex y el país dependían básicamente de las petrodivasas ligadas a las exportaciones de crudo. El apoyo a la OPEP encerraba la posibilidad de que dichas exportaciones quedaran sometidas a los recortes contemplados por la organización. Estas razones explican la cautela con que Pemex veía el apoyo de México a la OPEP.

En el escenario financiero, la Secretaría de Hacienda había logrado abrir dos años de respiro al gobierno de Miguel de la Madrid al lograr redocumentar los vencimientos de corto y mediano plazos por un espacio de ocho años. Pero esto no hacía más que posponer el problema. En 1985, el gobierno tenía que saldar 9 371 millones de dólares por concepto de deuda. Ello representaba el inicio de una serie de pagos que se prolongarían hasta el final del sexenio. De 1985 a 1988, México tenía que liquidar 43 116 millones de dólares de su deuda aún no reestructurada.<sup>36</sup> La carga de la deuda se erigía en un obstáculo para la recuperación económica que el gobierno esperaba se iniciaría en 1985.

Los problemas que enfrentaba el secretario de Hacienda se hicieron más severos cuando la tasa preferencial norteamericana, se elevó en dos puntos a fines de junio de 1984 y pasó del 11% al 13%. La Secretaría de Hacienda calculó en ese entonces que por cada punto en que se elevara dicha tasa, la deuda mexicana se incrementaba en 700 millones de dólares. Así, en el lapso de unos cuantos meses, México agregaba, sin obtener ningún dólar a cambio, 1 400 millones de dólares a su endeudamiento.<sup>37</sup>

El incremento en las tasas de interés echaba por tierra el argumento del titular de la Secretaría de Hacienda, esgrimido un año antes, en el sentido de que la baja en los precios del petróleo se traduciría en un descenso en el costo del dinero. Las negociaciones financieras emprendidas por Jesús Silva Herzog con la banca comercial, con la intermediación de las autoridades financieras de los Estados Unidos y del FMI, no tenían como meta negociar una reducción en las tasas de interés. Esto era prácticamente imposible. Lo que se había puesto en la mesa de las negociaciones era la forma en que México tendría que compensar las restricciones financieras a las que estaba sujeto, sin tener que recurrir ni a una moratoria unilateral ni a la creación de un

<sup>36</sup> Véase, Wionczek, Miguel, *Mexico's External. . . , op. cit.*, cuadro 8, p. 51.

<sup>37</sup> *Excélsior*, 26 de junio de 1984.

“club de deudores”. La banca comercial con el apoyo del FMI y la Reserva Federal de Estados Unidos, intentaba evitar a toda costa que la Secretaría de Hacienda inaugurara en el mercado financiero una estrategia similar a la seguida por la Semip en el terreno petrolero. A cambio de que México “cumpliera” con sus compromisos, la banca comercial estaba dispuesta a seguirle extendiendo las líneas de crédito y a renegociar los futuros vencimientos de su deuda pública bajo los siguientes términos: la prolongación del periodo de pagos y la reducción de los márgenes y comisiones a los que estuvieran sujetos los nuevos vencimientos.<sup>38</sup>

Dentro de ese contexto, el ingreso de petrodívisas conformaba, junto con la entrada de nuevos créditos, el “colchón compensatorio” capaz de absorber los incrementos en el costo del dinero y mantener al secretario de Hacienda en la mesa de las negociaciones con los bancos. Ello explica por qué tanto el titular de dicha Secretaría como el director de Pemex se mostraban sumamente sensibles ante el riesgo de que los ingresos petroleros disminuyeran o se congelaran. Así, en julio, cuando Jesús Silva Herzog había iniciado la “segunda ronda” de negociaciones con la banca comercial y en la que se redocumentarían los vencimientos de cinco años —cuyo monto ascendía a 48 500 millones de dólares—, Mario Ramón Beteta declaraba ante el Consejo de las Américas, ubicado en Nueva York, que por cada punto que habían subido las tasas de interés, México tenía que incrementar sus exportaciones de crudo Maya en 75 000 BD o incrementar el precio promedio de exportación en 1.30 dólares por barril.<sup>39</sup>

Con esa declaración Mario Ramón Beteta dejaba entrever la necesidad de incrementar el volumen de las exportaciones por encima del tope. México se encontraba entonces en una coyuntura favorable para hacerlo. El crudo Maya era aún altamente demandado en el mercado.<sup>40</sup> Pemex había elevado, incluso, la participación del Maya en la

<sup>38</sup> Para un análisis global de estas negociaciones, véase, Wionczek, Miguel, “Mexico’s External. . .”, *op. cit.*, 58 pp.

<sup>39</sup> En ese mismo foro, el director de Pemex subrayó las metas que se había propuesto la administración de Miguel de la Madrid para reducir el déficit del gasto público. Pero el equilibrio en la balanza de pagos del país, argumentaba, dependía también de variables externas que no estaban bajo el control del gobierno: la fluctuación del precio en el mercado del crudo, el ritmo de crecimiento del comercio internacional, el comportamiento de las tasas de interés y la voluntad de los acreedores para seguir extendiendo créditos adicionales. El texto de la conferencia de prensa ofrecida por Mario Ramón Beteta se publicó en *El Día*, 22 de julio de 1984.

<sup>40</sup> Unos meses antes, el director de la empresa había anunciado, en una entrevista a una revista petrolera de prestigio, la posibilidad de que México incrementara sus exportaciones si así lo juzgaba conveniente, independientemente de las decisiones tomadas por la OPEP. Aun más, en dicha entrevista, si bien el director aseveraba que la capaci-

composición de las exportaciones hasta llegar a un 58% y estimaba que el fortalecimiento de la demanda para este tipo de crudo se mantendría en el mediano plazo.

La posibilidad de incrementar las exportaciones fue contemplada con seriedad por parte de Pemex, ya que se justificaba a la luz de los incrementos en las tasas de interés. Esto favorecería las negociaciones del secretario de Hacienda con la banca comercial. En estos momentos dicha Secretaría sostendría que los incrementos en el costo del dinero se absorberían por la "disponibilidad de divisas" con las que el país contaba.<sup>41</sup>

De hecho, durante el primer semestre de 1984, México estaría exportando 55 000 BD en promedio por encima de su cuota.<sup>42</sup> Si bien esto se justificaba como previsión a una caída estacional de la demanda, las declaraciones de Mario Ramón Beteta y del secretario de Hacienda hacían suponer que este incremento podría cobrar un mayor impulso en el transcurso del año.

Empero, desde el mes de agosto, las cotizaciones de los crudos livianos fueron inestables en el mercado libre. En ese mes, la Semip publicaría el Programa Nacional de Energéticos en donde se reiteraba que la cuota de exportación giraría en torno a los 1.5 MMBD. Esto parecía indicar que la línea seguida por Pemex y la Secretaría de Hacienda tendría dificultades para prosperar.

En medio de una nueva crisis que se perfilaba en el mercado petrolero, Jesús Silva Herzog logró diferir el pago de los vencimientos de los próximos cinco años, a un periodo de quince años. La reestructuración respetaba el ciclo político mexicano, pues para lo que restaba del sexenio, es decir de 1985 a 1988, el gobierno tenía que pagar sólo 10 914 millones de dólares; la Secretaría de Hacienda había logrado con esto ahorrar a la administración de Miguel de la Madrid 32 202 millones.<sup>43</sup> Con todo, el ingreso de petrodívisas seguiría constituyen-

---

dad de producción no utilizada representaba un 10% de la producción que se efectuaba en ese momento, se dejaba entrever que la infraestructura existente en la Bahía de Campeche, rica en crudos pesados, y en donde los costos de producción eran bajos, permitiría un desarrollo rápido de los pozos lo que incrementaría la capacidad de extracción del país. Beteta, Mario Ramón, "Mexico Revaluates. . ." *op. cit.*, p. 2.

<sup>41</sup> Declaraciones de Jesús Silva Herzog publicadas en *Excélsior*, 26 de junio de 1984.

<sup>42</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 15 de octubre de 1984, p. 7.

<sup>43</sup> El peso de la deuda se transfería a la próxima administración, que tendría que pagar 30 637 millones de dólares más la deuda que se contrataría durante el periodo. En la redocumentación de los vencimientos, la Secretaría de Hacienda logró disminuir en 2 153 millones de dólares la deuda pública global. Ello se debía a que se negoció una reducción en los márgenes de contratación así como la transferencia de parte del endeudamiento de la tasa preferencial a la Libor. Véase, Wionczek, Miguel, "Mexico's External. . .", *op. cit.* y *Excélsior*, 30 de agosto y 8 de septiembre de 1984.

do el “margen de riesgo” a partir del cual los bancos seguirían calculando los nuevos créditos a México, tanto más que a finales del año siguiente el acuerdo con el FMI dejaba de ser vigente.

Poco después de que México terminó la segunda ronda de las negociaciones financieras, Noruega y Gran Bretaña redujeron en 1.45 y 1.35 dólares los precios de sus respectivos crudos. Inmediatamente Nigeria recortaría sus precios en dos dólares, lo que ponía de nuevo en jaque a la estructura del precio internacional y a la capacidad de la OPEP para administrarlo. Ya para entonces, los principales miembros de la organización habían desplegado una ofensiva, similar a la de principios de 1983, para defender el precio. El jeque Yamani volaría a México a mediados de septiembre, como parte de una gira realizada por varios países productores OPEP y los no OPEP para defender las estructuras del mercado.<sup>44</sup>

Inmediatamente después de los recortes que sufrieron los precios del mercado, Francisco Labastida Ochoa encabezaría de nuevo la línea de apoyo que Yamani poco antes había solicitado a México. De entrada, la posición del titular de la Semip sería clara: México había decidido, en cuestión petrolera, no tomar medidas unilaterales. Ello equivalía a decir que el país no contribuiría a incrementar las presiones a la baja mediante un recorte automático en sus precios, aunque esto le permitiera mantener la competitividad de sus exportaciones. En caso de que hubiera una caída generalizada en los precios, aseguraba Francisco Labastida Ochoa, México haría lo pertinente, pero no sin antes haber hecho lo posible por evitarla. Con ello se decía que si la caída del precio era impostergable México apoyaba una reducción controlada en manos de la OPEP, tal y como sucedió en marzo de 1983.

La estrategia defensiva se dejaba ya entrever, cuando Francisco Labastida Ochoa mencionaba que los precios no necesariamente tenían que reducirse, ya que algunos países de la OPEP estaban contemplando la posibilidad de mantenerlos mediante un recorte en la producción con el fin de contrarrestar las presiones a la baja.<sup>45</sup>

México participaría a su vez, en calidad de observador, en las diferentes reuniones que realizarían los principales países de la OPEP.<sup>46</sup> En una de las reuniones extraordinarias, en las que también participaría Egipto, un ministro de la OPEP llegaría a definirlos como encuentros entre “buenos amigos”, con lo que se quería diferenciar muy bien a los productores fuera de la organización que estaban dispuestos a

<sup>44</sup> *The New York Times*, 11 de septiembre de 1984.

<sup>45</sup> *Unomásuno*, 20 de octubre de 1984.

<sup>46</sup> *Loc. cit.*

apoyar las medidas discutidas por la misma, de los “productores disidentes” del Mar del Norte.<sup>47</sup>

El 22 de octubre, cinco productores miembros de la OPEP: Argelia, Arabia Saudita, Kuwait, Libia, los Emiratos Árabes Unidos y Venezuela, junto con México y Egipto, anunciaban su decisión de realizar recortes en su producción antes de bajar el precio. Para el titular de la Semip, esta decisión se justificaba debido a que la inestabilidad del mercado obedecía “fundamentalmente a maniobras especulativas”.<sup>48</sup>

Para fines de ese mes la posición de México quedaría definida al anunciar la SEMIP un recorte de “menos” del 10% en las exportaciones del país. Este monto sería de aproximadamente 100 000 BD. Esto entrañaba pérdidas para el país que el titular de la SEMIP estimaba en mil millones de dólares al año, que a su vez equivalían, según él, a una reducción de 2 dólares el barril.<sup>49</sup> Con todo, la reducción en las exportaciones se anunciaba como una medida de corto plazo, de aproximadamente tres meses, tiempo durante el cual los excedentes en el mercado se absorberían y los precios lograrían fortalecerse. Entre tanto, se argüía, México contaba con 7 000 millones de dólares en reservas monetarias para paliar los costos de la reducción.<sup>50</sup>

Los pasos dados por la SEMIP y la decisión finalmente adoptada por el gobierno mexicano mostraban, aparentemente, un nuevo triunfo de la línea de “apoyo estratégico” sobre la posición de Pemex-Hacienda. Empero, visto en el contexto en que se dio la decisión y el derrotero que ésta tuvo, el triunfo de la SEMIP fue mucho más efímero a aquel logrado en marzo de 1983.

Como era de suponerse, la estrategia de la SEMIP no contó con el apoyo del director de Pemex. Poco después de la visita de Yamani a México, Mario Ramón Beteta había afirmado en Houston, ante la situación por la que atravesaba el mercado, que Pemex mantendría inalterada su producción.<sup>51</sup> Por consiguiente, el director no contemplaba

<sup>47</sup> Como representantes de México estarían Eliseo Mendoza Berrueto, subsecretario de Energía de la SEMIP y Jorge E. Navarrete, de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Véase *Financial Times*, 22 de octubre de 1984.

<sup>48</sup> *The New York Times*, 23 de octubre de 1984 y *Excelsior*, 23 de octubre de 1984.

<sup>49</sup> Las declaraciones hechas por Francisco Labastida a su regreso de Suiza fueron confusas. Según el reportero de *El Día*, la reducción sería de 150 000 BD y los costos equivalían a 120 millones de dólares mensuales. Por su parte, el *Unomásuno* reportaba la cifra que se maneja en este texto. Queda claro que la reducción de las exportaciones en 100 000 BD no era equivalente a un recorte en el precio de dos dólares. No obstante, la manera en que *Unomásuno* redactó la noticia sugiere que esto es lo que mencionó el titular de la SEMIP. Cf. *El Día* y *Unomásuno*, 28 de octubre de 1984.

<sup>50</sup> *Unomásuno*, 28 de octubre de 1984.

<sup>51</sup> *The New York Times*, 17 de noviembre de 1984.

una reducción voluntaria en las exportaciones como estrategia de defensa ante las presiones del mercado. Esta posición era coherente con la línea que había seguido Pemex hasta entonces. El 22 de octubre al mismo tiempo que el titular de la SEMIP se encontraba en Ginebra concertando la reducción de las exportaciones con los países de la OPEP, Mario Ramón Beteta haría más explícita su posición al afirmar:

la plataforma de exportación de petróleo no cambiará ni existirá convenio alguno con Venezuela o los países de la OPEP, para aliarse hacia la consecución de precios adecuados. Se está en contacto con ellos porque es útil saber la línea de los países exportadores, pero no es alianza. El motivo del viaje de Francisco Labastida Ochoa es simplemente para recabar información.<sup>52</sup>

Posteriormente, una vez que el Ejecutivo avalara la posición de la SEMIP y que se constituyera en la posición oficial del gobierno, Mario Ramón Beteta afirmaría, en una entrevista, que el país no seguía las decisiones de la OPEP, sino que las decisiones de la organización habían coincidido hasta entonces con los puntos de vista de México respecto a lo que acontecía en el mercado internacional. De esta manera, aseveraba, “desde un principio” el gobierno mexicano se había dado cuenta que el “peor camino a seguir” hubiera sido recortar los precios e incrementar la exportación, pues ello hubiera significado “malbaratar” un recurso escaso y no renovable. Por consiguiente, argumentaba el director, no veía ninguna necesidad ni beneficio evidente para que el país se incorporara a la OPEP. De hacerlo así, México tendría que ajustar sus decisiones a un organismo ajeno al país en vez de tener la facultad, como hasta entonces la tenía, de seguir guiando su política petrolera sin mayor limitación que la del “interés nacional”,<sup>53</sup>

Es un hecho que Pemex se plegaba a la decisión avalada por el Cocep y por el mismo Ejecutivo, en el sentido de recortar la exportación mexicana como apoyo táctico a la OPEP, pero también quedaban claras las diferencias que mantenía su director ante esta posición.

La postura de Mario Ramón Beteta tenía sentido si se toma en cuenta la evolución que habían tenido las exportaciones mexicanas en el segundo semestre de 1984. A partir de agosto, las exportaciones del crudo Istmo sufrieron una seria caída, en más de 100 000 BD respecto a los volúmenes de julio. Las exportaciones de este tipo de crudo

<sup>52</sup> Citado por Ortega Pizarro, Fernando, “La divergencia de criterios agrieta la política energética del gobierno”, en *Proceso*, núm. 417, 29 de octubre de 1984, p. 15.

<sup>53</sup> La entrevista fue realizada por Jeanette Becerra Acosta y apareció en *Unomás-uno*, 14 de noviembre de 1984.

no lograrían alcanzar en el resto el año el mismo nivel que tuvieron durante el primer semestre. Ello da cuenta de la pérdida de competitividad que el crudo liviano tuvo a medida que se acentuaban las tendencias a la baja.

Dado que el objetivo de Pemex era defender a toda costa la masa de petrodólares, desde su óptica comercial la salida más rápida a la pérdida de competitividad era ajustarse automáticamente a la nueva situación del mercado. Era de hecho, lo que había realizado Nigeria cuando se dieron los recortes en el Mar del Norte. Para México, recortar el precio de su crudo liviano resultaba, en el corto plazo, menos costoso que una reducción en los volúmenes de exportación de la magnitud en que se anunció. Un recorte de 1.50 dólares hubiera significado una merma en los ingresos de aproximadamente 30 millones de dólares al mes o 37 millones si el recorte hubiera sido de 2 dólares.<sup>54</sup> Por el contrario, un recorte de 100 000 BD significaba, según cálculos de Pemex, pérdidas del orden de 80 y 81 millones de dólares mensuales.

La reducción del precio tenía el atractivo además de hacer más competitivas las exportaciones mexicanas, por lo que al incrementarlas compensarían la merma en los ingresos.<sup>55</sup> No obstante, una decisión de este tipo habría debilitado los esfuerzos de la OPEP por defender el precio y, aún más grave, habría empujado al conjunto de productores al borde de una guerra de precios. La línea "comercial" hubiera resultado más exitosa en el corto plazo pero mucho más riesgosa en el mediano plazo.

No hay evidencia que permita afirmar que el director de Pemex defendía en ese momento una "línea comercial pura" tal y como se acaba de describir. Lo que se puede inferir de sus declaraciones, es su objeción a un recorte en el monto de las exportaciones, tal y como lo apoyaban la SEMIP. Por lo que toca a la posibilidad de recortar en el precio, es muy probable que Mario Ramón Beteta haya tenido una posición cauta y la hubiese condicionado al éxito o fracaso de la reunión ministerial de la OPEP. Cabe recordar que poco después de que Gran Bretaña hubiera recortado sus precios, el director subrayaba el "serio peligro" que la caída de los precios tendría para el ingreso de

<sup>54</sup> La primera cifra fue tomada de Castañeda, Jorge G., "El albur del precio del petróleo", en *Proceso*, 17 de diciembre de 1984, pp. 35-36. La segunda cifra fue calculada por los autores con base en los volúmenes de venta de crudo Istmo realizados durante el mes de octubre.

<sup>55</sup> Si México hubiera querido compensar la reducción de dos dólares de su crudo Istmo, hubiera tenido que incrementar las exportaciones de este mismo crudo en 45 000 BD. Técnicamente esto era posible, pues ésta era la misma cantidad que México había dejado de vender, debido a las presiones imperantes en el mercado, desde agosto de ese año.

divisas. Ante esa situación, aseveraba, el país debía estar alerta y no reaccionar “precipitadamente” o en forma “atropellada”.<sup>56</sup>

Por otro lado, haber presionado por un recorte automático en los precios corría el riesgo de desprestigiar políticamente al director de la empresa. Ése había sido uno de los errores tácticos que se había imputado a Jorge Díaz Serrano. El hecho de que para entonces el ex director de Pemex estuviera en prisión, hacía más difícil en términos políticos la defensa abierta de una línea comercial “pura”. En el momento de su desafuero y posteriormente, desde la prisión, Jorge Díaz Serrano siguió defendiendo su decisión de haber reducido el precio del crudo mexicano en junio de 1981. Para el ex director, la política de comercialización internacional de Pemex tenía que ser sometida a las fluctuaciones de la oferta y la demanda. Según el ex funcionario hacer caso omiso de los imperativos del mercado internacional podía costar al país millones de dólares y la pérdida de clientes, tal y como sucedió, poco después de su salida.<sup>57</sup>

En este contexto, es probable que Mario Ramón Beteta haya sugerido, ante las nuevas presiones a la baja imperantes en el mercado, un compás de espera para ver si la OPEP era capaz de sostener el precio para que México la apoyara, pero sin comprometerse a un recorte voluntario en el volumen de exportación. Dicho recorte no sólo resultaba oneroso sino que encerraba la amenaza de que el país perdiera parte de su espacio en un mercado estancado.

Hay que recordar que para el director, 1.5 MMBD era la “cuota mínima” con la que México participaba en el mercado. Si la OPEP se

<sup>56</sup> *Unomásuno*, 18 de octubre de 1984.

<sup>57</sup> Véase “En mi defensa”, por el ingeniero y senador Jorge Díaz Serrano, publicado en *Excelsior*, 31 de julio de 1983. Véase también “De Jorge Díaz Serrano a la opinión pública”, en *Excelsior*, 19 de septiembre de 1984. Las críticas de Jorge Díaz Serrano a la política petrolera seguida a raíz de su dimisión, por Andrés de Oteyza, se recrudecieron posteriormente. Jorge Díaz Serrano llegaría a inculpar al ex titular de la Sepafin por haber originado la “debaque económica” en la que había caído el país al haber “ido en contra” de la ley de la oferta y la demanda. En 1986, sus críticas se dirigirían también contra la política seguida por la Semip, por mantener un tope a la exportación que no correspondía a la magnitud de las reservas petroleras del país. México, argumentaba, podía incrementar sus exportaciones aun en un mercado deprimido, tal y como lo había demostrado en ese entonces la ofensiva saudita de elevar sus exportaciones bajo la fórmula de los rendimientos. Para Jorge Díaz Serrano, la conducta de los sauditas no era novedad. “Cuidan sólo sus propios intereses, por eso la OPEP, aunque parezca ‘temerario’ decirlo, no ha funcionado nunca, ni aun entre los años de 1973 a 1980 durante los cuales con un mercado al alza se disputaban a los clientes con sus habituales argucias que continúan aplicando para poder vender en un mercado constreñido.” Véase, Díaz Serrano, Jorge, “Una decisión de Oteyza hundió a Pemex”, en *Siempre!*, núm. 1721, México, 18 de junio de 1986, p. 10, y *La Jornada*, 11 de octubre de 1986.

mostraba incapaz de defender el precio, México tenía que proceder a un recorte inmediato de sus precios, so pena de quedar en desventaja frente a sus competidores. La diferencia de esta línea con la seguida por la Semip radicaba en que se quería reducir al menor costo financiero la política de apoyo a la OPEP. Mario Ramón Beteta veía en los miembros integrantes de la organización rivales potenciales que se disputarían, al menor descuido, la parte mexicana en un mercado deprimido. Si Pemex tenía que pagar un precio por mantener su “apoyo condicionado” a la OPEP, era bajo el entendido de que el “paraguas” tendido por la organización le convenía a México. Pero según la línea de Pemex, México tenía que adaptarse a las condiciones del mercado, en cuanto la OPEP mostrara su incapacidad para mantenerlo estable.

Por su parte, la línea de la Semip era menos ideológica de lo que se podría pensar. El apoyo a la OPEP no se constituía en un *a priori* que debía normar la política petrolera del país. El acercamiento a la OPEP obedecía al interés por participar como actor y no como observador en una estrategia de coalición que mantuviera el control del mercado en manos de los productores. Ello implicaba incurrir en costos que se compensaban, no obstante, con un mayor conocimiento de los distintos actores que participaban en el mercado y permitiría visualizar con mayor claridad las implicaciones financieras, tecnológicas, geopolíticas y diplomáticas que acarrearían las modificaciones operadas en el mercado de hidrocarburos.

De noviembre a enero de 1985, la posición seguida por México fue una conciliación entre las dos posiciones. La reducción que se dio en las exportaciones durante ese mes fue de poco más de 62 000 BD y no de 100 000 BD como originalmente se anunció. En diciembre, Pemex llegó a producir poco más de los 1.5 MMBD, por lo que el recorte “voluntario” fue más efímero de lo anunciado por Francisco Labastida Ochoa. El 18 de ese mes, ante el Ejecutivo y el Consejo de Administración de Pemex, presidido por el titular de la Semip, Mario Ramón Beteta subrayó las dificultades que enfrentaban los precios para sostenerse en el mercado pese “al esfuerzo” de la misión encabezada al respecto por Francisco Labastida Ochoa. Sólo un enfoque “demasiado optimista”, argumentaba el director, podía suponer que tales condiciones podrían mejorarse o incluso superarse.<sup>58</sup> La respuesta del Ejecutivo mexicano fue contundente y mostraba por qué, pese a los sacrificios, seguía apoyando la línea de la Semip: “Movimientos bruscos y abruptos en los precios del petróleo serían —según el Ejecutivo— una señal de locura internacional”.<sup>59</sup>

En enero de 1985 las exportaciones mexicanas apenas llegaron a

<sup>58</sup> *Excelsior*, 19 de diciembre de 1984.

<sup>59</sup> *Loc. cit.*

los 1 310 MMBD. Al mes siguiente, la OPEP decidió recortar en un dólar el precio del crudo de referencia. México hizo lo mismo, pero estableció un precio ligeramente inferior al precio de la OPEP con lo cual intentaba mejorar su competitividad para recuperar los volúmenes perdidos en sus exportaciones. Esto constituiría el primer debilitamiento de la línea de apoyo estratégico. Para julio de ese año, y después de un severo desplome en las exportaciones del mes de junio, México decidió fijar sus cotizaciones con base en los centros de destino de sus ventas,<sup>60</sup> lo que marcaba un claro distanciamiento con la organización, que ya para entonces había perdido el control del mercado y había empujado a Arabia Saudita a reducir su producción a 2.5 MMBD. En el otoño de ese año, los sauditas empezaban a cotizar su crudo con base en el valor de los rendimientos que de ellos se obtenían (fórmula *netback*), iniciando una guerra comercial que desplomaría el precio alrededor de los 10 dólares durante la primera mitad de 1986.

### 3. El desplome del mercado petrolero

La reunión de Londres en marzo de 1983 había sido un momento clave para la OPEP y para el conjunto de los productores. Por primera vez, la OPEP había puesto a prueba su capacidad para defender el precio y regular su descenso. En dicha reunión se fijaron cuotas de producción y se inauguró un “diálogo” con los productores “independientes”, fortaleciendo de esta manera a la organización. En el verano de 1985, el “consenso de Londres” llegó a su fin. La mayoría de los miembros no había respetado sus cuotas asignadas y se hacían competencia “desleal” al comercializar su producción mediante una serie de descuentos; las compañías del Mar del Norte continuaban elevando la producción de sus yacimientos y México había decidido, en julio, distanciarse de la OPEP.

En agosto, Arabia Saudita producía 2.5 MMBD mientras que, a principios de la década, su producción había sido de 5 MMBD. Si dicho país no quería sufrir un mayor deterioro de sus ingresos, tenía que incrementar los volúmenes de su producción, al menos para llegar a la cuota que le correspondía (4.35 MMBD). Para ello, era necesario reducir sus precios. Los recortes se iniciaron cuando a finales de ese mismo año, los sauditas ligaron sus precios al valor de los rendimientos obtenidos por sus crudos (fórmula *netback*).

En los primeros meses de 1986, el precio se desplomó y se inició una guerra de precios entre los países productores que se prolongó

<sup>60</sup> Véase Snoeck, Michele, *El comercio exterior. . . , op. cit.*, pp. 148-151.

hasta septiembre. Esto constituyó un nuevo quiebre en la historia de la industria petrolera mundial que pareció dar fin, al menos por un buen tiempo, al periodo de petróleo "caro" inaugurado en el decenio de los setenta.

Visto en retrospectiva, la OPEP había logrado tender un paraguas protector en el mercado, que abarcó desde octubre de 1981, fecha en que Arabia Saudita logró recuperar la administración del precio, hasta el verano de 1985, momento en que el principal miembro de la organización decidió desempeñar un papel unilateral en el mercado. Este periodo funcionó como un verdadero "estado de gracia", pues permitió estabilizar el precio en una situación de sobreoferta y, aún más importante, protegió el monto de los ingresos petroleros tanto de los gobiernos exportadores como de las compañías productoras.<sup>61</sup> ¿Cuáles fueron los principales factores que echaron por tierra el "estado de gracia" apuntalado por la OPEP?

Durante el segundo "choque petrolero", el nivel al que habían llegado los precios estaba lejos de representar una verdadera escasez del crudo. Las interrupciones de las exportaciones iraníes y posteriormente de los iraquíes, habían sido compensadas por un incremento sustancial en la producción saudita y por los nuevos productores que en ese momento consolidaban su parte de mercado. El incremento en los precios se debió más bien a las compras de pánico en la que incurrieron un sin número de consumidores finales y de agentes intermediarios, que transmitieron algunos signos equívocos en el mercado; esto estimuló por consiguiente la acumulación de inventarios tanto de compañías como de agentes consumidores, incidiendo a su vez en las cotizaciones operadas en el mercado libre.<sup>62</sup> Al capitalizar los incrementos que se experimentaban en dicho mercado, y que obedecían sin duda a una "psicosis de coyuntura", los países productores, entre ellos México, fragilizaban la estructura del precio OPEP. De hecho la administración del mismo se desplazaba hacia el mercado ocasional. Mientras que para principios de los ochenta el 5% de las transacciones mundiales se realizaba en el mercado libre, poco antes del desplome,

<sup>61</sup> El precio oficial del crudo marcador se mantuvo en 34 dólares hasta finales de 1982, en marzo de 1983 descendió a 29 dólares, manteniéndose en ese nivel hasta finales de 1984. En enero del año siguiente bajó a 28 dólares para precipitar su caída a finales del mismo. Para un análisis pormenorizado de los factores que han contribuido al desplome petrolero, véase Morales, Isidro, *La crisis del mercado petrolero: ¿de la despolitización gradual de los circuitos petroleros hacia una politización creciente de los flujos financieros?*, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, A.C., julio de 1986, 42, pp.

<sup>62</sup> Véase Bohi, Douglas, "What Cause Oil Price Shocks", Washington, Resources for the Future, enero de 1983, pp. 10-20.

se calculaba que entre el 70 y 80% de las transacciones tomaba como referencia las cotizaciones que ahí se operaban.<sup>63</sup>

El segundo “choque petrolero” estimuló también el incremento en la producción fuera de la OPEP. Así, mientras que la producción OPEP empezó a declinar desde 1978, la producción no-OPEP se elevó constantemente y sólo inició su caída a finales de 1985. Las cifras son conocidas; la OPEP proveía todavía en 1977 el 52.2% de la producción mundial y casi el 67% de la producción del mundo capitalista; en 1985, dicha proporción había descendido a 29.8% y 41.2% respectivamente. En 1977, año pico de la producción OPEP, los trece miembros producían poco más de 31 MMBD, mientras que en 1985 esta cantidad se había reducido en promedio a los 15.9 MMBD. Es decir, el incremento en la producción no-OPEP había orillado a la OPEP a desempeñar el papel que hasta entonces tenía el miembro más importante de la organización: el de productor residual.

El incremento de la producción no-OPEP tuvo su lógica. El alza de los precios estimuló las inversiones de algunos países —por ejemplo México— para desarrollar una plataforma de exportación que les permitiera acceder a una masa de recursos con los que impulsarían sus proyectos de industrialización y desarrollo. Pero el incremento en los precios también benefició a las compañías privadas. Esto les permitió desplazar sus actividades de exploración, de desarrollo y de producción fuera de la OPEP y recuperar, de esta manera, las ganancias de la fase primaria de la producción que habían perdido gradualmente ante la ofensiva de los gobiernos productores. Para ello, contaron sin duda con el apoyo fiscal de dos gobiernos: el norteamericano y el británico.

La decisión de la administración de Ronald Reagan de acelerar la liberación de los precios de la industria petrolera nacional constituyó un elemento capital que incidió en el comportamiento de las compañías. Esto las estimuló a incrementar sus inversiones y esfuerzos de exploración en los Estados Unidos, lo que permitió mantener prácticamente constante la producción norteamericana y hacer rentable la explotación de los yacimientos de Alaska. En el caso británico, el gobierno de Margaret Thatcher concedió una serie de privilegios fiscales a las compañías. En 1983, por ejemplo, cuando la carga impositiva descansaba en los yacimientos “maduros”, la introducción de medidas fiscales más flexibles permitió a las compañías liberar recursos para reinvertirlos en exploración. De 1983 a 1985 las provincias británicas conocieron un verdadero auge en la exploración, lo que sin duda ayu-

<sup>63</sup> *World Oil Market Analysis*, Canadian Energy Research Institute, vol. III, núm. 4, octubre de 1985, p. 2.

dó a las compañías que ahí operan a llevar la producción a su nivel récord durante este último año.<sup>64</sup>

Existen, también, otros países que aunque con volúmenes de extracción más modestos, contribuyeron a engrosar la producción no-OPEP. Entre ellos se encuentran Omán, Angola, Colombia, Argentina, Brasil, Pakistán, Egipto, la India, Tailandia y China. Las consecuencias fueron claras: la emergencia y la consolidación de la producción no-OPEP contrajo los volúmenes de crudo provenientes de la OPEP. Ello generó un verdadero "tanque de reserva" en los miembros de la organización debido a que la capacidad de producción conjunta se ha estimado entre los 26 y 27 MMBD. De esta manera, la mayoría de los miembros se vio obligada a defender sus porciones mínimas de mercado que les permitía obtener los ingresos indispensables para sostener sus respectivos proyectos internos. Contar con una capacidad ociosa y producir al mínimo tolerable constituyeron dos elementos que hicieron difícil la defensa del precio OPEP.

Las políticas de "seguridad energética" provenientes de los países consumidores constituyeron sin duda un elemento adicional que contribuyó a la sobreoferta. Si bien no se puede negar que la recesión en las economías industrializadas ha incidido en su consumo energético, tampoco es menos cierto que las políticas de ahorro, de diversificación y de mayor eficiencia entre unidad de producto y consumo de energía, aceleraron la depresión de la demanda. La década de los ochenta se ha caracterizado por la reactivación y el ingreso de las fuentes energéticas concurrentes con el petróleo. Es el caso sin duda del gas y del carbón, y en menor medida de la energía nuclear. En el transcurso de una década, se incrementó al menos en la Europa de los diez el uso de dichas fuentes de energía en detrimento del consumo petrolero. Para muchos países el proceso de sustitución ha comenzado, este proceso ha sido gradual y no ha tenido que esperar a que el precio del crudo se acerque al costo del petróleo sintético.

La constitución de inventarios constituyó otro elemento de presión sobre el precio OPEP. Desde la fractura de la integración vertical de la industria, la acumulación de inventarios ha tenido un papel estratégico y ha incidido como elemento perturbador del mercado. De acuerdo a Edward N. Krapels, la capacidad de almacenamiento en tierra para el mundo capitalista es de 8 800 MMB, lo que en términos de la demanda de 1985, equivalía a más de 6 meses de su consumo.<sup>65</sup> Pero el elemento crítico en los inventarios no ha sido tanto la seguri-

<sup>64</sup> *Petroleum Economist*, Londres, junio y diciembre de 1985, pp. 198-201 y 426-428; junio de 1986, pp. 205-207.

<sup>65</sup> *Petroleum Economist*, febrero de 1985, pp. 42-43.

dad que prometen sino los efectos perturbadores que transmiten por su modo de operación.

Se estima que aproximadamente 3/4 partes de los inventarios se encuentran en manos de las compañías privadas. A diferencia de las reservas "estratégicas" acumuladas por los gobiernos, cuyo objetivo es en principio liberarlas sólo en caso de interrupciones bruscas del flujo petrolero, los inventarios de las compañías privadas han estado regulados por criterios de utilidad económica. Cuando las compañías perciben o prevén una ruptura en los abastecimientos, se precipitan a llenar sus inventarios para adelantarse a una posible escasez y a un eventual incremento en el precio. Pero esto constituye un factor adicional de presión sobre el mercado, si no se da una ruptura real del flujo. Por el contrario, cuando las compañías perciben o prevén el debilitamiento de los precios, se deshacen inmediatamente de sus reservas para evitar incurrir en pérdidas debido a los costos de almacenamiento que tienen que enfrentar.

No hay pues mecanismos que regulen la constitución y desacumulación de inventarios de las compañías, más que los criterios de eficiencia económica. Así, a raíz de la crisis iraní, las compañías empezaron a incrementar sus inventarios desde 1979 hasta llevarlos a los 4 500 millones de barriles en septiembre de 1980. Este nivel lo mantuvieron de manera aproximada a lo largo del año siguiente. Pero a medida que las condiciones del mercado se revertían, las compañías empezaron a desacumular sus reservas en un orden de 2 MMBD a lo largo de 1982 hasta deshacerse de un total de 3 700 MMB.<sup>66</sup> Los efectos que este tipo de operaciones tuvieron sobre el alza y la baja del precio son evidentes.

Por último, existe otro elemento de peso que contribuyó a la erosión de la OPEP: el comportamiento del dólar en el mercado de divisas y de flujos financieros. Dado que el dólar sigue siendo la unidad de intercambio en el mercado petrolero, su comportamiento en la coyuntura de sobreoferta ha sido determinante para el mercado. Paralelo a la dilatación del flujo petrolero, los mercados financieros experimentaron una contracción y un encarecimiento del crédito. Esto último se ha manifestado por el incremento acelerado en las tasas de interés bancarias, por encima de sus "niveles históricos", y por la inestabilidad del dólar frente al resto de las divisas europeas.

El fortalecimiento del dólar frente a las divisas europeas impidió por un tiempo a los países de Europa beneficiarse del descenso en los precios. Los franceses, por ejemplo, en precios de 1980 pagaban hasta 35 dólares por barril en 1984. Los italianos llegaban a pagar aun un

<sup>66</sup> *Ibid.*

poco más.<sup>67</sup> Los incrementos en las tasas de interés frenaron también las posibilidades de recuperación de dichos países, contribuyendo a deprimir aún más su demanda petrolera. Las altas tasas de interés han influido también en el comportamiento de las compañías, que han visto incrementados sus costos de almacenamiento obligándolas por consiguiente a deshacerse más rápidamente de sus inventarios.

Pero el impacto más decisivo del comportamiento de las tasas de interés lo resintieron los países exportadores de crudo e importadores de capital. Dichos países fincaron sus estrategias sobre una apuesta peligrosa: un dólar barato frente a un barril de crudo caro. A lo largo de la presente década los términos de esta relación se han alterado en forma más que proporcional.<sup>68</sup> Ello ha provocado una verdadera enajenación de la masa de petrodólares otrora a su disposición, haciendo más onerosa la carga de sus compromisos y más vulnerable su posición en el mercado petrolero. Estos países no sólo sufrieron la compresión de sus ingresos petroleros, sino que se vieron obligados a utilizar lo que quedaba de ellos para saldar las severas condiciones del servicio de su deuda. El caso de México, como se ha visto, resulta muy ilustrativo en este sentido. Con todo, México fue un país que procuró evitar, pese a las divisiones que existían en torno a su política de exportación, el desplome de los precios.

#### 4. El costo de la vulnerabilidad financiera mexicana

El desplome del mercado petrolero modificó el escenario en el que hasta entonces se había estado desarrollando la política de comercialización de la administración de Miguel de la Madrid. Las diferencias entre Pemex y la SEMIP sobre la mejor manera de defender el volumen de las petrodívisas pasaron a un segundo término. La caída súbita de los precios era una posibilidad que hasta entonces todos los actores involucrados en la elaboración de la política petrolera del país se habían empeñado en descartar. De hecho, Pemex no esperaba una caída de esa magnitud.

Para principios de 1986, el gobierno mexicano aún basaba sus cál-

<sup>67</sup> Arthur Andersen, Co. y Cambridge Energy Research Associates, *The Future of Oil Prices: The Perils of Prophecy*, Houston, 1984, pp. 26-27.

<sup>68</sup> Tan sólo a principios de 1981 la tasa preferencial norteamericana había subido, en términos nominales, a casi un 20%. Si bien esto significaba tasas de interés reales de menos del 10% para los países industrializados, para los países latinoamericanos exportadores de petróleo el incremento real fue de 35%, debido a la caída en el valor de sus exportaciones. Véase CEPAL, *El problema de la deuda: gestión, desarrollo, crisis y perspectivas*, México, CEPAL, 17-25 abril de 1986, p. 17.

culos financieros en una reducción del precio del crudo en tres dólares para todo el año. Abajo de esa cifra el gobierno tenía que redefinir su política económica.<sup>69</sup> A principios de febrero, el Cocep, estimaba aún en 20 dólares los costos de producción en el Mar del Norte, por lo que Pemex suponía, todavía en esa fecha, que los precios difícilmente podían caer por abajo de ese nivel.<sup>70</sup> A mediados de ese mes, Francisco Labastida Ochoa anunciaba que aun con la caída de precios, el país seguiría teniendo utilidades debido a que los costos de producción se ubicaban por abajo de los 7 dólares.<sup>71</sup>

El primer trimestre de 1986 constituyó sin duda un momento crítico para los funcionarios mexicanos. La realidad del desplome y el desencadenamiento de una guerra comercial hizo patente la debilidad en la que se encontraba la política comercial del país y la vulnerabilidad de sus finanzas. Al respecto, la posición de Pemex, de SEMIP y por supuesto de la Secretaría de Hacienda fue unánime: el desplome petrolero comprometía seriamente la capacidad de pago del país.

Durante los tres primeros meses del año, las exportaciones mexicanas se desplomaron para alcanzar apenas un promedio de 1.11 MMBD. La posibilidad de una diplomacia petrolera, tal y como la había defendido la SEMIP estaba prácticamente minada. Arabia Saudita y el resto de los productores de la OPEP habían tomado la ofensiva para recuperar lo que consideraban su "parte justa" del mercado. Si el equilibrio entre la producción OPEP y la de los productores independientes no se lograba mediante la concertación, la única vía que quedaba era la de la competencia directa entre productores para frenar, por la vía financiera, a los más ineficientes.

A fines de enero, Jaime Lusinchi, presidente de Venezuela, se entrevistó con el Ejecutivo mexicano. El encuentro era visto como una posibilidad para coordinar políticas entre los dos países. En ese momento, Venezuela se constituía en uno de los principales competidores de México, sobre todo por la venta de crudos pesados. Dado que la caída de las exportaciones mexicanas era en su mayoría de crudo Maya, la posibilidad de una concertación resultaba crucial para México. La reunión terminó con la emisión de un comunicado conjunto en donde en términos muy generales los dos países se comprometían a defender los precios del petróleo, pero no se mencionaba la manera en que lo harían. Poco después de la visita, ambos países iniciaron recortes en sus precios en diferente magnitud y de manera desincronizada,

<sup>69</sup> *Unomásuno*, 13 de enero de 1986. En octubre de 1985, la Secretaría de Hacienda calculaba los ingresos de 1986 en 15 200 millones de dólares, con base en un precio de 25 dólares por barril. Véase *La Jornada*, 12 de octubre de 1985.

<sup>70</sup> *Excélsior*, 1 de febrero de 1986.

<sup>71</sup> *La Jornada*, 13 de febrero de 1986.

lo que indicaba que México se encontraba ya en plena guerra de precios.<sup>72</sup>

El titular de la SEMIP mantuvo sus contactos con los diferentes países productores; su posición era que México no haría un recorte unilateral a su volumen de exportación, a no ser que esto fuera una política seguida por el conjunto de los exportadores. Posteriormente, Francisco Labastida Ochoa aceptaría un recorte que fijaba los volúmenes de exportación en 1.3 MMBD; pero este recorte resultaba simbólico, pues era el monto que apenas Pemex lograba vender para el segundo trimestre del año.

La política de concertación hasta entonces seguida por el gobierno mexicano, sufrió un serio revés a medida que se hacía más patente el hecho de que no todos los exportadores compartían el interés común de defender el precio del crudo. Para fines de enero, el Ejecutivo mexicano lamentaba la "falta de solidaridad" de "ciertos países" que habían incrementado su participación en el mercado mundial sin darse cuenta que conspiraban contra "sus propios intereses y los de la economía internacional".<sup>73</sup> Poco después, funcionarios del Cocep identificaron a Gran Bretaña como el factor de desestabilización debido a su política de saturación del mercado.<sup>74</sup> Para finales de marzo el titular de la Semip reconocía abiertamente que no se contaba con el apoyo de los productores del Mar del Norte para defender los precios:

Han mencionado incluso, oficialmente, que a ellos les conviene tener precios bajos para el petróleo. . . Su interés es deteriorar los precios del petróleo en tanto que nuestro interés es defender los precios.<sup>75</sup>

Por su parte, Pemex se dedicó a defender, en la medida de lo posible, el volumen de exportación. A principios de marzo, la compañía definió una nueva fórmula de comercialización que ligaba los precios a una canasta que contenía los crudos más representativos de acuerdo a los diferentes centros de consumo.<sup>76</sup> Con todo, no fue sino hasta junio cuando las exportaciones mexicanas lograron elevarse a los 1.5 MMBD. Para lograrlo, Pemex llegó a vender a un precio promedio de 8.30 dólares el barril. El Maya, el crudo más afectado, se cotizó en

<sup>72</sup> Véase *Excélsior* del 26 de enero al 1 de febrero de 1986.

<sup>73</sup> *La Jornada*, 29 de enero de 1986.

<sup>74</sup> *Excélsior*, 1 de febrero de 1986.

<sup>75</sup> *La Jornada*, 29 de marzo de 1986.

<sup>76</sup> La fórmula para los Estados Unidos era la siguiente:  $0.33 (WTI + WTS + ANS) - 0.15 (F \cdot O_{1\%} - F \cdot O_{3\%}) + 0.18$ , para el crudo Istmo. Para el crudo Maya era la siguiente:  $0.21 (WTI + WTS + ANS) + 0.37 F \cdot O_{3\%} - 0.28 (F \cdot O_{1\%} - F \cdot O_{3\%}) - 1.10$ . Las cotizaciones a Europa se realizaban con base en el crudo Brent y una fórmula análoga.

ese entonces a 5 dólares.<sup>77</sup> Ello da cuenta del costo que México tuvo que pagar para defender su "parte justa" en el mercado.

En realidad México se encontraba en desventaja frente a sus principales concurrentes: Arabia Saudita y Venezuela. Los sauditas tenían la capacidad para inundar inmediatamente el mercado a precios competitivos, mientras que las exportaciones de Venezuela tenían una composición cualitativamente distinta y el acceso asegurado a los centros de consumo gracias a la integración internacional de su industria.

México exportó en 1986 un promedio de 1 289 MMBD, una caída del 10.1% en su volumen de exportación respecto al año anterior. Por el contrario, Arabia Saudita logró incrementar su producción en 45% y Venezuela sus exportaciones en más de 100 000 BD. Aun más, mientras que el precio promedio anual de los crudos y productos venezolanos fue de 13 dólares, el de México fue de 11.6.<sup>78</sup> Si bien esto se explica en parte por la estructura de las exportaciones venezolanas, la habilidad de los venezolanos para fijar sus cotizaciones contribuyó también a ampliar la brecha. En octubre, por ejemplo, el Istmo se cotizaba un dólar por abajo de los crudos, aun menos ligeros, de Venezuela.<sup>79</sup>

No obstante, el golpe más serio que resintió el país por la caída de los precios fue en el ingreso de las petrodólares. En 1985, los ingresos petroleros rebasaron todavía los 14 000 millones de dólares. En 1986, los ingresos por este concepto alcanzaron apenas los 6 133.3 millones. Esto hizo que, a pesar de la redocumentación de los vencimientos que México había concertado con la banca comercial en el verano de 1984, el pago por intereses de la deuda siguiera representando el 40% de los ingresos por exportaciones en bienes y servicios.

La poca capacidad de maniobra que el país tenía en el mercado de crudos y la reducción súbita en el volumen de petrodólares, echaron por tierra, a su vez, el respiro financiero que tan difícilmente había conseguido la Secretaría de Hacienda a mediados de 1984. Esto originó que México regresara en condiciones mucho más penosas a la mesa de negociaciones con los bancos. Todavía en agosto de 1985, Jesús Silva Herzog afirmaba que la reestructuración de la deuda había dado un margen de maniobra al país para estimular el crecimiento mediante las exportaciones. Se pensaba que esto permitiría elevar la capacidad de importación del sector industrial y que facilitaría al gobierno el acceso a los mercados financieros.<sup>80</sup> No obstante, a medida que los pre-

<sup>77</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 11 de agosto de 1986, p. 10.

<sup>78</sup> *Petroleum Economist*, enero de 1987, p. 15, y *Petroleum Intelligence Weekly*, 5 de enero de 1987, pp. 5-6.

<sup>79</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 13 de octubre de 1986, pp. 3-4.

<sup>80</sup> *Excélsior*, 30 de agosto de 1985.

cios del crudo se debilitaban, y poco después del terremoto que devastó a la ciudad de México el 19 de septiembre, el titular de Hacienda pidió una moratoria por seis meses para el pago de 950 millones de dólares por concepto de intereses de la deuda.<sup>81</sup>

Los primeros meses de 1986 fueron también críticos para la Secretaría de Hacienda. El acuerdo con el FMI había llegado a su término, no sin antes haber tenido problemas para obtener el último tramo del paquete acordado hacía tres años. La concertación de un nuevo acuerdo con la institución resultaba crucial para que la banca comercial siguiera canalizando “dinero fresco” al país. Aparte de los préstamos de emergencia requeridos por los desastres del terremoto, la Secretaría de Hacienda calculaba que el país necesitaba 7 mil millones de dólares para hacer frente al servicio de la deuda y a la caída de las exportaciones. Para entonces, James Baker, secretario del Tesoro de los Estados Unidos, había presentado su plan de apoyo financiero para México ante el Banco Mundial y el FMI. Dicho plan aseguraba el flujo de recursos financieros al país a cambio de que el gobierno mexicano se comprometiera a favorecer más el ingreso de la inversión extranjera, a abrir sus sectores tradicionalmente vedados y a privatizar un buen número de empresas paraestatales. Al mismo tiempo, el gobierno norteamericano había dejado entrever que otra manera de seguir “ayudando” a México era mediante la renovación del contrato de abastecimiento para la reserva estratégica de los Estados Unidos, que llegaba a su vencimiento en agosto de 1986.<sup>82</sup>

Para los funcionarios mexicanos era evidente que el desplome en el mercado de crudos politizaría aún más las negociaciones financieras. La extrema vulnerabilidad en la que se encontraba el país abría la puerta para que las autoridades financieras norteamericanas exigieran amplias concesiones por parte de México. Esta vez, las concesiones ya no serían en el terreno petrolero, como en agosto de 1982, pues para entonces México había perdido su posición de fuerza como país exportador. Las presiones se cernían sobre la elaboración e instrumentación de la política económica del gobierno mexicano, sobre la naturaleza y el alcance de la intervención del Estado en la economía y sobre la evolución del sistema político mexicano.

A medida que el desplome se hacía una realidad, la Secretaría de Hacienda endurecía su discurso. Para finales de enero Jesús Silva Herzog cuestionaba el plan Baker por considerarlo “insuficiente” para asegurar el crecimiento económico cuando se exigía al mismo tiempo el servicio regular de la deuda.<sup>83</sup> Una vez que había quedado claro

<sup>81</sup> *La Jornada*, 2 de octubre de 1985.

<sup>82</sup> Véase *La Jornada*, 4 de octubre de 1985, y *Excelsior*, 10 de octubre de 1985.

<sup>83</sup> *La Jornada*, 28 de enero de 1986.

que el desplome era incontenible, y que los productores del Mar del Norte, con o sin ayuda del gobierno británico, estaban interesados en deprimir los precios al igual que el gobierno norteamericano,<sup>84</sup> la Secretaría de Hacienda modificaría drásticamente la estrategia seguida hasta entonces. Para principios de marzo, se anunciaba que el problema de la deuda no tenía solución “satisfactoria” a corto plazo. Al mismo tiempo, se afirmaba que el déficit financiero sería del 8 al 9% del PIB durante 1986, lo que rompía con los planes de ajuste que se habían pactado con el FMI. Poco después la Secretaría de Hacienda mencionaba la posibilidad de tomar “decisiones unilaterales” si no se lograba “equidad” en materia de responsabilidades entre acreedores y deudores.<sup>85</sup>

Hasta marzo de ese año, Jesús Silva Herzog había descartado públicamente la posibilidad de una moratoria “unilateral” en la estrategia financiera de México con sus acreedores. La moratoria “negociada”, si así se puede decir, era la vía que había adoptado la Secretaría de Hacienda con la aprobación del Ejecutivo mexicano. México se había negado incluso a adoptar medidas como las del Perú, en el sentido de condicionar sus pagos a un porcentaje determinado de sus ingresos por exportación. Para principios de 1986, la capacidad negociadora del país era tan reducida y probablemente las exigencias de los bancos y de las autoridades financieras norteamericanas tan severas, que la Secretaría de Hacienda empezó a manejar la última baraja que le quedaba: suspensión indefinida de pagos con la ruptura probable de las negociaciones con los bancos privados y con el mismo FMI.

El titular de la Secretaría de Hacienda modificó también —aunque momentáneamente— su estrategia respecto a la política de exportación petrolera. A mediados de marzo Jesús Silva Herzog anunció la “reducción” de 200 000 BD en la cuota de exportación del país. El recorte se presentaba como parte de la reconsideración que el gobierno federal había hecho sobre su programa económico para ese año. Los nuevos cálculos del gasto público se fijaron sobre una cuota de 1.3 MMDB de exportación a un precio promedio anual de 15 dólares. Debido a ello, México requería 6 mil millones de dólares en nuevos créditos y un servicio de la deuda en función de la “capacidad de pagos del país”.<sup>86</sup>

El anuncio por parte de la Secretaría de Hacienda de la nueva “cuota de exportación” del país no dejaba de ser confuso, pues aun por entonces el titular de la Semip sostenía que cualquier reducción en los volúmenes de exportación no se haría de forma unilateral. Poco

<sup>84</sup> Véase Morales, Isidro, *La crisis del mercado. . .*, op. cit., pp. 29-33.

<sup>85</sup> Véase *La Jornada*, 4 de marzo de 1986, y *El Día*, 6 de marzo de 1986.

<sup>86</sup> *Unomásuno*, 11 de marzo de 1986.

después, el mismo Jesús Silva Herzog anunciaba que México acataría los acuerdos de la OPEP incluso si ello implicaba una reducción en la producción mexicana de 500 000 BD.<sup>87</sup> Paralelamente, el titular de Hacienda mencionaba la intención del gobierno de prorrogar una vez más la moratoria que vencía a fines de ese mes y anunciaba que las negociaciones con el FMI, el Banco Mundial y los bancos comerciales, contemplaban la posibilidad de adoptar “mecanismos” financieros ligados a los ingresos del petróleo.<sup>88</sup> Era claro que el “endurecimiento” de la línea seguida por la Secretaría de Hacienda obedecía a una táctica defensiva dada la debilidad en que se encontraba frente a sus acreedores.

De marzo a junio de 1986, la decisión más importante que el gobierno mexicano tuvo que realizar fue si se declaraba o no en moratoria “unilateral” de pagos. Antes de que el secretario de Hacienda hubiera vuelto a plantear la suspensión de pagos como una posibilidad real, Jesús Silva Herzog había anunciado como medida desesperada una mayor reducción de los precios de exportación con el fin de recuperar las ventas de 250 000 BD que Pemex había perdido en el mercado norteamericano. Según el funcionario, la necesidad de recuperar esas ventas tenía como meta obtener los ingresos que el gobierno necesitaba para pagar los intereses que adeudaba.<sup>89</sup> En plena guerra comercial, México tenía pocas posibilidades de lograrlo. Como ya se mencionó, no fue sino hasta junio cuando Pemex logró vender 1.5 MMBD, pero a precios sumamente bajos.

Poco después de la renuncia de Jesús Silva Herzog, en junio de ese año, el gobierno mexicano manifestó su rechazo a una moratoria unilateral de pagos y anunció las condiciones del nuevo convenio con el FMI. El objetivo de dicho convenio era apoyar un programa de “aliento y crecimiento no recesivo”. Para ello se reconocía la necesidad de amortiguar la caída en los ingresos petroleros y la imposibilidad de modificar drásticamente el déficit fiscal. Debido a que se reconocía que los ingresos petroleros constituían el barómetro de las finanzas públicas, el acceso a un volumen de 12 000 millones de dólares, cantidad que se pensaba el país necesitaba para hacer frente a sus compromisos durante 1987, estaría sujeto al comportamiento de las petrodivisas. Para ello se sugirió una banda que fluctuaría entre los 9 y 14 dólares como precio promedio del barril mexicano (mezcla de Istmo y Maya); si el precio caía por abajo de la banda, los desembolsos de

<sup>87</sup> *El Día*, 22 de marzo de 1986.

<sup>88</sup> *Excélsior*, 25 de marzo de 1986.

<sup>89</sup> Véase *Excélsior*, 12 de abril de 1986, y *El Día*, 13 de abril de 1986.

los prestamistas se incrementarían, si el precio rebasaba el límite superior de los préstamos disminuirían.<sup>90</sup>

Si bien las bases de este acuerdo fueron en un primer momento rechazadas por los bancos comerciales, debido a que temían que esto fuera a sentar un precedente (sujetar la necesidad de crédito a los ingresos por exportaciones) frente al resto de los países deudores, durante el transcurso de 1986, el FMI y el gobierno mexicano afinaron los detalles de este nuevo mecanismo de financiamiento.<sup>91</sup> En el acuerdo final, se estipulaba que la aplicación de la banda no sería automática, sino que quedaría sujeta a la ponderación del FMI y de los mismos bancos.

Si bien un acuerdo de esta naturaleza tenía como meta “comprar” la “seguridad financiera” del país, las condiciones en las que se aceptaron y el momento en que se pactaron generaron efectos colaterales en el mercado de crudos y en la misma posición negociadora del país. Anunciado en un momento en que la guerra comercial llegaba a sus puntos más críticos en el mercado petrolero la introducción de una banda de precios, por encima de la cual los créditos a un país productor se reducirían, era una manera de anunciar el precio de estabilización que contemplaban o deseaban instituciones como el FMI. Ya con anterioridad James Baker había afirmado que a 15 dólares el barril la situación financiera de México era “claramente manejable”, por lo que presumiblemente el gobierno norteamericano estaba apostando también a una estabilización del precio en torno a la banda aceptada por México.<sup>92</sup>

De septiembre a diciembre de 1986, el mercado petrolero vivió una tregua en la que la OPEP reelaboró sus estrategias intentando volver a un mercado administrado por la concertación, para lo cual decidió adoptar un sistema calendarizado de cuotas y fijar el precio con base en una canasta de seis crudos que representara los diferentes mercados en los que han operado los miembros de la organización, más el crudo Istmo. Esto último, más que representar el peso que México podía tener en ese momento en el mercado de crudos, constituyó un gesto diplomático de la organización para sellar la alianza que intentaba reanudar con los “productores independientes” interesados en elevar el precio internacional. México entró a la tregua con una cuota de

<sup>90</sup> Véase *Unomásuno*, 22 y 23 de julio de 1986.

<sup>91</sup> Véase *Petroleum Intelligence Weekly*, 6 de octubre de 1986, p. 12 y 5 de enero de 1987, pp. 5 y 6.

<sup>92</sup> *Unomásuno*, 14 de marzo de 1986. Véase también Morales, Isidro, “Guerra petrolera y movimientos tácticos de los barriles latinoamericanos en 1986”, México, El Colegio de México (mimeo).

1.32 MMBD y al igual que la OPEP, su intención era mantener durante 1987 un precio promedio de 18 dólares o más. Ello no impidió, sin embargo, que a fines de 1986 México renovara por un año más sus ventas a la reserva estratégica de Estados Unidos, por lo que seguiría siendo el principal proveedor de la misma, a pesar de que el presidente norteamericano hubiera amenazado con utilizarla si los precios se iban al alza.

## CONCLUSIONES

Desde la introducción de este estudio se advirtió al lector que éste no sería un análisis económico de la industria petrolera. El objetivo no fue analizar la manera en que la política petrolera afectaba o interactuaba con la política económica del gobierno mexicano. Si bien el auge petrolero constituye un punto nodal en el estudio, no era una inquietud saber si dicho auge logró o no, modificar la estructura económica y social del país.

La pretensión del estudio no fue encontrar las “causas estructurales” que han modelado el rumbo del sector petrolero. Por el contrario, se partió del supuesto de que no había una fatalidad estructural que marcara el ritmo y los límites al desarrollo de la industria petrolera. El análisis buscó, ante todo, aislar el derrotero de la industria de las otras esferas en que el Estado interviene económica y políticamente. Se construyó, si se quiere, un espacio propio de operación de la industria petrolera, así como un espacio propio en donde se gestan sus decisiones. Dicho espacio quedó conformado, *grosso modo*, por dos campos: uno que constituye el escenario donde se desenvuelve la actividad petrolera; otro, no menos importante, en el que el actor despliega su estrategia y su movimiento. Ambos están íntimamente interrelacionados, aunque no siempre estén integrados por las mismas variables y sometidos a los mismos tiempos. El primero constituye el espacio de limitantes y posibilidades en el que se desarrolla la industria; el segundo, el espacio de la opción y la decisión del actor. En el primero entran, como se puede apreciar en el estudio, variables que están fuera de la esfera petrolera, que pueden ser estructurales o aleatorias, pero cuyo peso específico en un momento dado constituye la coyuntura que limita o posibilita la estrategia del actor. Además, entre la opción y la decisión del actor median por un lado la percepción, la capacidad y la habilidad que tiene para mantenerse en el juego, y por el otro, la estrategia y la fuerza de los actores concurrentes que al enfrentarse o coaligarse se están jugando su sobrevivencia.

Desde esta perspectiva, el objetivo del estudio fue detectar las variables que han posibilitado los quiebres y las continuidades que han caracterizado a la política petrolera durante el periodo estudiado. Cuando se habla de variables, se tiene en mente el conjunto de los ele-

mentos provenientes de los dos campos mencionados: el de la escena y el de la acción. De esta manera se construyó no sólo un terreno de posibilidades, sino un espacio de equilibrios y desequilibrios tácticos tejido por las estrategias de los actores.

¿Cuáles fueron, desde esta perspectiva, los principales cambios que se operaron en la política petrolera durante el periodo estudiado? ¿Cuál ha sido, si hay, su continuidad?

A primera vista, uno de los cambios más importantes que se operaron en la industria fue la reinserción de Pemex en el mercado de exportación. No obstante, el que México decidiera exportar crudo, en 1974, no constituyó en sí un cambio importante. Desde la nacionalización de la industria, México había exportado crudo y refinados en calidad de excedentes. En ocasiones las exportaciones tenían el papel de obtener ingresos para cubrir las necesidades de importación de Pemex. En 1974, las exportaciones eran el producto de una revisión crítica a la que se habían sometido las metas y actividades de la empresa. Entre 1974 y 1976 se abrió un periodo de tensión y de enfrentamiento entre los actores que se disputaron la orientación de la política de exportación. Para algunos, la exportación era concebida como una estrategia para que Pemex obtuviera ingresos adicionales que le permitieran continuar con sus metas de abastecimiento interno. Para otros, exportar era parte de una estrategia ambiciosa que, capitalizando las posibilidades que abría en ese entonces la coyuntura externa, permitiría redefinir el alcance internacional no sólo de la empresa, sino de la economía mexicana. Exportar no fue, por consiguiente, un motivo de conflicto entre los actores; el conflicto radicó en la manera y en la magnitud de hacerlo, o si se quiere, en el tipo de racionalidad en que la exportación quedaba integrada. Como se sabe, la opción que triunfó, una vez terminado el sexenio de Luis Echeverría, fue la segunda, es decir, la de hacer de México uno de los principales exportadores del mundo. Fue la magnitud y la celeridad con que se hicieron las exportaciones, lo que constituyó, eso sí, un quiebre en la política petrolera.

¿Qué es lo que permitió esta modificación?

Si México se convirtió en el lapso de unos cuantos años, de importador de crudo a uno de los principales proveedores del mercado mundial, lo fue, antes que nada, gracias a los abundantes yacimientos del sureste. Pero los primeros descubrimientos de los campos de Reforma-Tabasco se hicieron a principios de los setenta, en un contexto diferente al que privaría en 1976. Dichos descubrimientos fueron el producto de la prioridad que se dio a la política de exploración realizada durante la administración de Jesús Reyes Heróles. El problema en ese entonces, tal y como se apuntó, era enfrentar la caída de las reservas frente al incremento constante en la producción debido a un mercado interno en constante expansión. La disminución de las reservas ame-

nazaba una de las metas seguidas por Pemex desde su creación: el abastecimiento en hidrocarburos al mercado interno.

Otro de los elementos que contribuyeron a orientar a Pemex hacia la exportación fue sin duda las restricciones financieras en las que venía operando la empresa. Esto era de hecho una de las principales limitantes que había conocido la compañía desde los años cincuenta. La insuficiencia de ahorro interno para financiar las inversiones de Pemex, la habían orillado a depender de los créditos externos. La solución que se había contemplado al respecto desde la gestión de Antonio Bermúdez, y que se siguió defendiendo durante las administraciones de Jesús Reyes Heróles y Antonio Dovalí, no fue desarrollar una política de exportación, sino la puesta en marcha de una política de precios internos que respondiera a los costos de producción y comercialización de los productos elaborados por Pemex. Se buscaba, pues, asegurar la "autonomía financiera" de la empresa mediante una mayor captación de recursos internos sin tener que depender de los externos.

No obstante, y como se apuntó en el estudio, de 1958 a 1973 la estructura de precios interna de mantuvo inalterada. Si bien esto respondió a las políticas de subsidio y beneficio social que el Estado promotor inauguró desde los cuarenta, creó serios problemas financieros y productivos a Pemex.

Así, el endeudamiento de la compañía y su falta de recursos dificultaron las inversiones en la exploración. Es por ello que el potencial productivo que prometían los descubrimientos de los nuevos yacimientos del sureste y las posibilidades que abría el incremento de precios en el mercado internacional, hicieron de la exportación de excedentes una salida a los problemas financieros de la empresa. No obstante a mediados de los setenta, cuando la política de exportación empezaba a tomar un rumbo distinto, Antonio Bermúdez advertía sobre los peligros de trastocar las reservas petroleras en reservas financieras. El ex director de Pemex no se oponía a la exportación de excedentes sino a que México se convirtiera en un gran proveedor del mercado internacional. Como se sabe, tanto el director de la empresa, Antonio Dovalí, como un grupo de técnicos que tenía un peso decisivo en el manejo de la industria, se oponían también a un incremento acelerado de las exportaciones petroleras. La racionalidad que había en esta posición era básicamente de carácter técnico, pues se consideraba que el monto de las reservas probadas hacía insostenible una plataforma alta de exportación, amenazando por consiguiente la capacidad para seguir abasteciendo el mercado interno. No obstante, detrás de esta lógica subyacía toda una concepción nacionalista heredada del cardenismo sobre la naturaleza de Pemex y que estos actores aún compartían. Uno de los pilares de lo que Antonio Bermúdez llamaba la "mística petro-

lera'', era que exportar equivalía a vender un patrimonio que pertenecía a las generaciones por venir.

Como quiera que sea, un elemento decisivo que despejó el campo para consolidar una política de exportaciones masivas, fue sin duda el desplazamiento de este grupo de las decisiones clave de la empresa. De hecho, la mayoría de ellos se jubilaron. El que este grupo se constituyera en un freno decisivo para la política de exportación lo muestra el conflicto que se llegó a entablar entre ellos y el Ejecutivo en 1976.

El presidente Luis Echeverría mantuvo una posición ambigua hacia la política de exportación de Pemex. De mantener una actitud sigilosa frente a la magnitud de los descubrimientos de 1972, pasó a apoyar una política expansiva de exportación al final de su régimen. La cautela del Ejecutivo obedeció, presumiblemente, a otra racionalidad que la de los técnicos de Pemex. Poco antes del encuentro de Luis Echeverría con el presidente Gerald Ford, había quedado claro que los yacimientos mexicanos tenían implicaciones estratégicas en el mercado petrolero internacional. La noticia del *Washington Post* era una prueba de ello. Por el tipo de declaraciones que tanto el presidente como algunos funcionarios mexicanos hicieron en aquel momento, es muy probable que la reserva que Luis Echeverría mantuvo frente a la posibilidad de emprender una política de exportación más dinámica, haya obedecido a sus temores sobre las consecuencias nacionales que esto podía tener. Hay que recordar que para entonces la política exterior del régimen se identificaba con los principios doctrinarios de la causa del Tercer Mundo y había extendido su apoyo a los regímenes progresistas de América Latina. El interés desplegado en Estados Unidos por las reservas mexicanas fue percibido, dentro de este contexto, como un intento del gobierno norteamericano para que México contribuyera a debilitar a la OPEP. Borrar esta imagen, tanto en el interior como en el exterior del país, fue una de las principales razones que explican la cautela seguida por el presidente ante la potencialidad de los nuevos yacimientos.

No obstante, a fines del régimen de Luis Echeverría, la política petrolera quedó envuelta en el ciclo político sexenal. Para entonces, el poder y la imagen del Ejecutivo se encontraban seriamente debilitadas. Los enfrentamientos con la iniciativa privada se habían recrudecido, la crisis económica mostraba los límites de la política financiera seguida por el gobierno y las contradicciones que la propia política distributiva había generado y agudizado. Las presiones del endeudamiento externo se habían hecho más apremiantes y la fuerza del discurso populista y tercermundista se había desgastado. Ante este cuadro, uno de los instrumentos para enfrentar la crisis financiera y de "confianza" que se había generado fue acelerar el incremento de las exportaciones petroleras. Esto llevó a un conflicto con los cuadros

de Pemex que se oponían a hacer de la empresa un instrumento de captación financiera. Incrementar el volumen de las exportaciones en ese momento tenía el objetivo de enfrentar la crisis no de un modelo económico, sino de un fin de sexenio. La fuga de capitales y el retraimiento en la inversión privada eran un signo de ello. Incrementar las exportaciones petroleras tenía el objetivo de seguir subsidiando un tipo de cambio que se hacía cada vez más insostenible y que finalmente desembocó en la devaluación de agosto de 1976.

El que la política petrolera se hubiera involucrado en el torbellino político del fin del sexenio le imprimió una racionalidad que se mantendría hasta el inicio de la próxima administración presidencial; las exportaciones petroleras pasarían a convertirse en el soporte para reconstruir las finanzas del Estado y de la economía en general, así como la “confianza” de los sectores clave de la sociedad mexicana.

Durante la administración de José López Portillo, la política petrolera siguió siendo parte de las políticas generadas por el Estado promotor. En ello no hubo modificación alguna respecto a las administraciones anteriores. El cambio que se operó fue en la manera en que el Estado definió entonces la promoción al desarrollo. Hasta entonces el papel que había tenido Pemex en la política económica del gobierno era el de invertir en infraestructura como sustento de una política de industrialización orientada hacia el mercado interno. La política de subsidios se había mantenido incluso bajo esa lógica. Desde fines del gobierno de Luis Echeverría y a principios del de José López Portillo, el papel promotor de la compañía se amplió para cubrir el de la captación financiera. Bajo esta racionalidad se ubicó, en sus inicios, la fase expansiva “hacia afuera” de Pemex. La captación financiera que haría Pemex sería tanto directa como indirecta. La primera estaría fincada en el ingreso constante y ascendente de petrodólares; la segunda por la entrada de créditos externos, tanto para la compañía como para el gobierno federal, debido a que la revalorización de los hidrocarburos en el mercado internacional garantizaban la solvencia de un gobierno que hasta antes de consolidar su política de exportación había sido considerado en bancarrota.

La transición hacia este nuevo papel de la compañía no sería difícil. De hecho, tanto la coyuntura como el equilibrio de fuerzas que se habían entablado entre los actores jugaba a favor de ello. A las razones antes apuntadas —descubrimiento de los nuevos yacimientos, desplazamiento de un grupo de técnicos, crisis económica y financiera, fin de sexenio—, se agregaron otras aun de mayor peso.

El inicio de un nuevo ciclo sexenal obligaba a un refortalecimiento del Ejecutivo. Dicho refortalecimiento se tenía que hacer no sólo en términos de imagen y discurso, sino también por la reestructuración de las alianzas deshechas en el sexenio anterior y por la reactivación

de la política económica. En este último rubro las exportaciones petroleras ocuparían un lugar central.

Un punto fundamental que explica la nueva orientación de Pemex fue que la dirección estuvo en manos de Jorge Díaz Serrano. A diferencia de Antonio Bermúdez, Jorge Díaz Serrano estaba plenamente convencido de que la industria petrolera contaba con la capacidad de dar un "gran salto" quemando etapas. La clave de ello sería la exportación masiva de crudo, lo que permitiría financiar no sólo la infraestructura que necesitaría la exportación, sino el desarrollo ambicioso de la industria en sus diferentes fases de integración: transporte y distribución, exploración, refinación, petroquímica, prestaciones sociales, etcétera.

El proyecto expansivo de Jorge Díaz Serrano contaba a su vez con muchos elementos a su favor. Contaba antes que nada, con el apoyo del Ejecutivo, elemento de peso en una industria que como se ha sugerido en el estudio, no escapa a la racionalidad política del presidente. Debido a su trayectoria como contratista de Pemex, Jorge Díaz Serrano conocía la empresa y el estado de la industria petrolera internacional. Ello le permitió introducir nuevos métodos de cuantificación de las reservas, con el fin de incrementarlas aceleradamente. Esto fue un paso muy importante para fundamentar "técnicamente" la exportación masiva de hidrocarburos. El director supo además establecer las alianzas y conseguir el apoyo del sindicato petrolero que en lo fundamental no mostró oposición alguna dentro de la compañía, debido a las concesiones otorgadas que elevaron su poder tanto en términos económicos como políticos.

Por otro lado, la potencialidad de recursos financieros que Pemex prometía transferir a la cuenta pública vía impuestos y la coyuntura que se abrió en el escenario internacional constituyeron otros factores de importancia que jugaron a favor del director de Pemex. La expansión de las exportaciones mexicanas se realizaba en un momento en el cual el conjunto de los países industrializados, sobre todo Estados Unidos, diversificaban sus abastecimientos de hidrocarburos de la región del Golfo Pérsico. En concreto, el interés desplegado tanto por la prensa, publicistas y políticos norteamericanos, hacían ver la potencialidad y capacidad del mercado norteamericano para absorber una gran proporción de las exportaciones mexicanas.

A lo anterior se agregó otro elemento que resultó también crucial. Existía en ese momento en los funcionarios mexicanos, en los norteamericanos, en las compañías y en las instituciones financieras, un consenso sobre la percepción del mercado petrolero internacional. Independientemente de las razones político-económicas que llevaban a actores y observadores a compartir esta visión del mercado, en México se tuvo la impresión de que las reservas petroleras, al tener un valor

estratégico para los Estados Unidos, podrían constituirse por sí solas en instrumento de negociación para modificar puntos clave de las relaciones bilaterales. La euforia y el optimismo que se generaría en México se cifraría en lo que se llamó la “administración de la abundancia”, inaugurada por el gobierno a partir de 1979, y en la puesta en marcha de una diplomacia de “potencia media” que contemplaba incluso erigir al país en interlocutor entre el “norte” y el “sur”.

Todos estos elementos explican el cambio de rumbo que tuvo la política petrolera a partir de 1976. Algunos elementos pesaron más que otros, pero todos contribuyeron a generar dicho cambio. No obstante, hacer de Pemex el apoyo financiero del Estado se pudo haber hecho de muchas maneras. Es decir, el cambio en sí no determinó el tipo de estrategia global a seguir. En otras palabras, el cambio de orientación operado en la industria no significó más que someterla a otras variables y a otro equilibrio de fuerzas entre los actores. Es por ello que difícilmente se puede adjetivar un cambio de tal magnitud. ¿Fue positiva la reorientación de Pemex a partir de 1976? ¿Hubiera sido mejor renunciar a una política de exportaciones masivas a pesar de la coyuntura que en ese momento se abría? ¿Cuáles fueron los logros y errores de la política petrolera seguida? Preguntas de este tipo son difíciles de responder. Se puede tener ante ellas dos tipos de posturas. Partir de una racionalidad *a priori*, es decir partir con una posición de antemano para juzgar el hilo de los eventos, es el caso por ejemplo de autores que piensan que la política petrolera no tenía la posibilidad de lograr cambios cualitativos y sí, por el contrario, agudizar los problemas ya existentes, mientras no se diera un cambio en el patrón de acumulación, o en la política económica global del Estado. Posición análoga, aunque casada más con una serie de principios, sería la de condenar la política de exportación por considerar que las reservas son y han sido un patrimonio para consumo interno.

La segunda posición que se puede tener al respecto es manejando una racionalidad *a posteriori*, es decir, hacer un balance de los actos por sus efectos y consecuencias. Desde esta perspectiva, si bien la política petrolera seguida tuvo sus logros, éstos fueron rebasados por sus costos. Esto se puede decir ahora que la situación económica y financiera del país es bastante crítica: pero en cuanto se entre en una nueva coyuntura y en otra correlación de fuerzas en el ejercicio del poder, ¿se seguirá teniendo el mismo juicio de ella al que ahora se tiene?

Realizar un balance de la política energética en estos términos significa, antes que nada, someter el análisis a la racionalidad del investigador. Esta posición, sin duda válida, es la que quisieron evitar los autores de esta investigación. Es por ello que el objetivo de la obra no fue hacer un análisis sobre “la naturaleza” o la “orientación estructural” de la política petrolera mexicana. El ángulo de la investigación

fue detectar más bien las variables que la conforman y los estratos en que se sustenta (el campo de la posibilidad y el campo de la acción). De ahí que las preguntas y la posición de los investigadores sean otras a las ya mencionadas. La intención de esta obra fue reconstruir la "mecánica" de la política petrolera. Desde esta perspectiva, los errores y éxitos que pueda haber en ella pueden ser detectados a partir de la lógica y la estrategia de cada uno de los actores involucrados. Desde esta óptica, el colapso que sufrió el proyecto expansivo desde mediados de 1981, es el producto tanto del cambio drástico de la coyuntura que sufrió el juego petrolero como del reacomodamiento de los juegos y las posiciones de los actores.

No cabe duda que en la estrategia establecida por Jorge Díaz Serrano se cometieron errores en relación a lo que el mismo director se proponía. Detrás de la riqueza inmediata que el director de Pemex prometió a los mexicanos, se subestimaron los costos en los que se incurrió para lograrla. Uno de los objetivos centrales del director era asegurar una expansión acelerada de la industria, tanto dentro del país como en el exterior. Esto se justificaba, desde la óptica del director, por la oportunidad histórica que se le presentaba al país en relación con los precios del crudo en el mercado internacional. Pero la expansión acelerada se hizo en todas direcciones; la expansión hacia el exterior se hizo al mismo tiempo que se impulsaba la expansión interna, se multiplicaron por lo tanto las inversiones en una industria en donde los plazos de madurez son a largo plazo. Si uno de los objetivos de la política de exportación era dotar de recursos a la empresa para financiar su expansión, el crecimiento desproporcionado de la industria terminó por incrementar su endeudamiento. En 1982, recuérdese, un tercio de la deuda pública había sido contratada por Pemex. Los gastos de operación se incrementaron aceleradamente por la necesidad de acelerar el proyecto petrolero, fomentando la corrupción y las compras al exterior a precios inflados. Difícilmente se puede ver en el proyecto expansivo de Jorge Díaz Serrano un interés por la eficiencia y el equilibrio entre los ingresos y el gasto de la empresa. Esto terminaría por generar costos de magnitud nacional que minaría la riqueza monetaria que el proyecto expansivo prometía.

El proyecto de Jorge Díaz Serrano adoleció también de puntos frágiles, que la misma celeridad con que el director impulsó su proyecto o quizá su propia personalidad le impidieron reconocer a tiempo. Basta mencionar algunos de ellos: creer que existía un mercado cautivo para las exportaciones mexicanas; el fiasco del gasoducto y la incapacidad por colocar 2 000 MMPCD de gas en el mercado norteamericano y en las condiciones que México quería fueron una prueba de ello. A esto hay que añadir la ligereza técnica con la que se justificaron las exportaciones masivas de gas. No se contempló seriamente, en un

principio, la posibilidad de su aprovechamiento interno; aun más, hoy se sabe que los excedentes de gas que se calcularon no eran de tal magnitud; muestra de ello es el déficit que actualmente se tiene de este producto.

Si bien por ese entonces existía una percepción común sobre la evolución futura del mercado petrolero mundial que ubicaba favorablemente a México, el director de Pemex pareció no haber tomado en cuenta el efecto que las exportaciones mexicanas y de otros países productores tendrían sobre el equilibrio y el comportamiento del mercado. Desde fines de los setenta existían signos claros de que los países industrializados no eran simples cautivos de los países productores. Al mismo tiempo, las políticas de “seguridad energética” seguidas en Estados Unidos no habían hecho de México un proveedor tan codiciado como en México se pensaba. No era la primera vez, además, en la historia de la industria petrolera que se hablaba de un supuesto agotamiento de las reservas. No era la primera vez tampoco que se operaba un desplazamiento geográfico de los abastecimientos. En 1921 México había sido uno de los principales proveedores de crudo a nivel mundial pero este lugar lo perdió en unos cuantos años con el incremento en la producción en el Medio Oriente y Venezuela. En todo caso, la expansión de la producción mexicana y de la producción no-OPEP, y el concomitante desplazamiento de la producción OPEP, debilitaba las bases sobre las cuales se había estimado un incremento continuo en los precios y una inminente escasez de crudo en el mediano plazo.

Si bien lo anterior no obligaba a prever la caída del mercado tal y como se dio en los hechos a partir de 1981, era necesario prever los riesgos en que se incurría al hacer depender el proyecto expansivo del comportamiento del mercado de hidrocarburos. Los eventos de junio y julio de 1981 mostraron la vulnerabilidad de dicha dependencia, así como la falta de conciencia de esta vulnerabilidad tanto del director de Pemex como del resto de los actores involucrados.

El denominador común de la estrategia de Jorge Díaz Serrano y lo que finalmente minó sus bases de apoyo fue su carrera contra el tiempo. ¿Pero qué tipo de reloj era el que marcaba el ritmo de sus pasos? ¿El de los ciclos de la industria petrolera? ¿El del mercado mundial, supuestamente en una transición hacia una nueva era energética que se iniciaría a principios del próximo siglo? ¿El de las finanzas? Jorge Díaz Serrano justificó muchos de sus actos y decisiones con base en estos escenarios. Pero es indudable que el ciclo de la política interna fue uno de los terrenos en que apuntaló sus actos.

Hay que recordar que el proyecto expansivo se anunciaba en sus comienzos como una forma de refortalecer y legitimar la administración de José López Portillo. Pero a medida que dicho proyecto se consolidaba y que la relación entre Jorge Díaz Serrano y el Ejecutivo se

había mostrado sólida, el poder del director creció inconteniblemente; esto amenazó el juego y los espacios de los otros actores que se vieron compelidos a pasar a la defensiva. El poder que Jorge Díaz Serrano llegó a ejercer sobre el rumbo de la política petrolera, le abrió las puertas para entrar en el torbellino de la sucesión presidencial. El director de Pemex lo ha reconocido públicamente. Y es probablemente en este campo que Jorge Díaz Serrano cometió el error decisivo que lo sacó de la escena. Curiosamente dicho error no fue de carácter técnico o financiero. El error fue eminentemente político. Haber decretado la baja del precio del petróleo sin haber tenido antes la anuencia del Ejecutivo y de las instancias formales competentes, atentaba contra una de las facultades más importantes del presidencialismo mexicano, a saber, que el presidente es el que tiene en última instancia la facultad de decidir o revocar una decisión de este tipo. Además, la decisión de Jorge Díaz Serrano no se hacía sin la legitimación política que tal medida exigía. Unos meses antes, la Sepafin había publicado el Programa de Energía en donde se estipulaba que los precios del petróleo se incrementarían en términos reales hasta el fin de los ochenta. El gobierno había anunciado reiteradamente que defendería el valor de los hidrocarburos y que no se constituiría en "esquirol" de la OPEP. Aun más, la cumbre de Cancún en la que México se perfilaba como promotor del diálogo Norte-Sur, estaba a punto de realizarse. La decisión unilateral de Jorge Díaz Serrano debilitaba por consiguiente el poder del Ejecutivo frente a su gabinete y ponía en jaque a los diferentes juegos en que éste estaba involucrado. El error no fue la reducción del precio del petróleo, pues de todos modos Pemex tuvo que reducirlo en un momento similar dos meses después. Fue la manera de hacerlo, pues esto atentaba contra la hegemonía del mismo Ejecutivo. Fuera de éste, las bases de apoyo de Jorge Díaz Serrano se habían concentrado básicamente en Pemex, por lo que al fragilizarse el apoyo que le brindaba el presidente, el director de la compañía se encontraba prácticamente aislado. La celeridad con que había construido su poder y la usurpación de los terrenos de los otros actores le había creado muchos contrincantes.

La salida de Jorge Díaz Serrano muestra otra característica de cómo se genera la política petrolera. Si bien ésta puede quedar hegemónica en un momento dado por un actor, esto no puede ser de forma prolongada y afectar o entorpecer el juego del Ejecutivo y de otros actores de jerarquía y competencia similares. El Ejecutivo interviene con un carácter de intermediación; busca enfrentar o conciliar a los distintos contrincantes para obtener los resultados esperados desde la perspectiva de la Presidencia. Esta intervención del Ejecutivo se logró detectar también en la política de exportación del periodo 1983-1985. El enfrentamiento entre el eje Pemex-Hacienda y el de la Semip-Rela-

ciones Exteriores giraba en torno a este papel conciliador del Ejecutivo. Durante ese periodo, la posición del director de Pemex se caracterizó por su "disciplina", es decir, por su acato a decisiones que no compartía; aun más, la salida de los actores de la escena no se dio, como fue el caso del titular de Hacienda, por haber invadido las facultades del Ejecutivo, sino porque los actores agotaban sus propias estrategias y la modificación de ellas no era viable en el equilibrio de fuerzas en el que se encontraban.

La política petrolera no sólo no debe entorpecer el juego del Ejecutivo, sino que además, como se ha dicho, se encuentra sometida a la racionalidad de este último, racionalidad que no siempre responde a las necesidades de la industria. De fines de 1981 a agosto de 1982, la economía mexicana se precipitó en una nueva crisis cuyas consecuencias fueron mayores a las del fin del sexenio anterior. Ante un cambio brusco de la coyuntura internacional (caída de los precios del petróleo, alza en las tasas de interés), el gobierno mexicano perdió el control de la situación interna. Para detener la fuga de capitales que generó la nueva crisis de confianza, el gobierno incrementó su propia vulnerabilidad al acudir masivamente al endeudamiento externo, sobre todo el de corto plazo, en un momento además en donde la contratación de nuevos créditos se hacía más onerosa. Dentro de esta estrategia de "salvación", que finalmente resultó ser una verdadera trampa, se involucró a Pemex. No sólo la deuda de la compañía se disparó, sino que las mismas exportaciones petroleras se convertirían en los pagos de los adeudos. Los dos acuerdos para proveer a la reserva estratégica norteamericana y los diversos acuerdos que tendría Pemex con bancos privados para obtener "dinero fresco" a cambio de sus exportaciones, fueron ejemplos de ello. Esto involucraría a la industria petrolera dentro de la estrategia financiera del gobierno, lo que la sometería a la complejidad de un escenario del cual todavía no sale.

Por otra parte no se puede negar que las reservas mexicanas adquirieron una importancia estratégica a la luz de los cambios operados en el mercado petrolero en 1973. Ante la modificación de la correlación de fuerzas en favor de los productores de la OPEP y bajo un escenario en el que se presumía se agotarían progresivamente las reservas mundiales de crudo, la potencialidad de las reservas mexicanas junto con la de otros exportadores emergentes abrían, en el peor de los casos, un paréntesis en el periodo de transición energética al que se veía obligado el mundo industrializado. En este sentido, precisar la magnitud de las nuevas reservas mexicanas así como el monto al que México podía llegar a exportar, resultaba de suma importancia para los principales países importadores, sobre todo los Estados Unidos, cuya contigüidad con México lo convertía en el "mercado natural" para las exportaciones mexicanas. Este hecho hizo que la dimensión interna-

cional en la que la política petrolera mexicana se desarrolló a partir de 1973 no sólo se circunscribiera al comportamiento del mercado de crudos, sino a las implicaciones estratégicas que de él se derivaran.

En el caso de México, esta dimensión estratégica que se abría frente a los Estados Unidos quedó envuelta más en una política de principios que en la puesta en marcha de una nueva diplomacia bilateral. Esto quedó claro durante la visita de James Carter a México en febrero de 1979. La posición del Ejecutivo mexicano fue reactivar los símbolos nacionalistas inmersos en la industria nacionalizada y subrayar la "soberanía" que tenía el país para decidir los volúmenes de su producción. La definición de una plataforma de producción entraba también dentro de esta línea. En la plataforma de producción se cifraba no sólo la supuesta capacidad del país para absorber los excedentes de divisas, sino también la autonomía con la que contaba para regular su producción en un mercado en el que se suponía que el petróleo se agotaría progresivamente. Posteriormente, el Programa de Energía publicado en 1980 ampliaría más esta política de principios, al estipular la diversificación geográfica de las exportaciones y establecer topes para evitar la concentración de más de un 50% de ellas en un solo mercado.

Por su parte, el gobierno norteamericano adoptó frente a México una política pragmática y de acuerdo a las posibilidades que le abría la sucesión de coyunturas. Contrario a lo que pensaban algunos observadores de ambos países, el gobierno norteamericano no se embarcó en una nueva diplomacia hacia México. Ni siquiera entabló una diplomacia petrolera. Ello no quiso decir que el gobierno norteamericano hubiera sido indiferente a los cambios que se dieron en la política petrolera mexicana. Como se pudo mostrar en los capítulos 6 y 7, la política de exportación seguida por México, incluso el tope que se asignó a las exportaciones, no entraba en conflicto con las políticas esperadas de este país por el gobierno norteamericano, quien entendió también que la retórica nacionalista era un elemento importante con el que contaba el gobierno mexicano para legitimar en el interior su política petrolera.

No sólo no hubo conflicto entre la política petrolera del gobierno mexicano y los intereses del gobierno norteamericano, sino que México contribuyó también a que Estados Unidos lograra algunos objetivos de su seguridad energética. La política expansiva de Pemex contribuyó a debilitar la fuerza de la OPEP. Si bien esto hasta cierto punto era inevitable, fue reforzado por el celo a la independencia y "autonomía" con la que México operó en el mercado internacional hasta principios de 1983. Al actuar por su propia cuenta, México contribuía a minar la cohesión entre los países de la OPEP, cohesión que se iría debilitando a medida que se acentuaba la sobreoferta en el mercado. El acercamiento a la OPEP se dio cuando la organización había

pasado a la defensiva y cuando la adversidad de la coyuntura obligaba a que de una manera u otra México entablara un contacto con la organización.

México contribuyó también a diversificar las fuentes geográficas de los suministros norteamericanos al constituirse en uno de los principales proveedores de crudo en el mercado de Estados Unidos. No sólo esto, sino que se constituyó en uno de los principales abastecedores de la reserva estratégica, uno de los pilares en los que se ha fincado la seguridad energética de los Estados Unidos desde que Ronald Reagan llegó a la presidencia. Para lograr estos objetivos el gobierno norteamericano no tuvo que desgastarse en negociaciones arduas y complejas. La propia dinámica de la reinserción de Pemex en el mercado internacional, la saturación posterior del mercado y el estrangulamiento financiero en el que caería el gobierno de México facilitarían el acceso al petróleo mexicano.

Frente a la dimensión estratégica que adquirió el petróleo, al menos hasta 1983, contrastan por conseguida las políticas seguidas por los dos países. México se refugió en una diplomacia de principios, lo que no impidió sin embargo que el país perdiera la "soberanía" sobre sus petrodólares una vez que el mercado se debilitó. El gobierno norteamericano se limitó a mantener una política pragmática y obtener de México lo que las tendencias mismas del mercado y los cambios de coyuntura le permitían. De hecho, el petróleo constituyó por muy poco tiempo un punto de importancia dentro de la agenda bilateral. A medida que el mercado se debilitaba y que el gobierno mexicano entraba en apuros financieros, el petróleo entre los dos países quedaba integrado a la esfera de las transacciones comerciales, incluyendo las compras para la reserva estratégica.

La industria petrolera mexicana ha entrado desde 1983 en una fase de retraimiento. Las grandes inversiones en proyectos gigantes, los grandes desembolsos para movilizar recursos humanos y materiales que se realizaron durante el periodo del auge han tenido que frenarse. El que las petrodólares sean utilizadas para saldar los vencimientos de una deuda en constante renegociación ha limitado también la capacidad de maniobra de la empresa. Pemex ha perdido también, tal y como se mencionó en el capítulo 9, competitividad en el mercado internacional.

Se ha hablado mucho últimamente sobre la necesidad de un cambio en la política petrolera del país. Es un hecho que la adversidad de la coyuntura obliga a ello. Pero esto no quiere decir que Pemex tenga simplemente que adaptarse a las condiciones de un mercado deprimido. Del trabajo se desprende también que dicho cambio no sólo depende de una decisión o de una sola estrategia, ni siquiera de un solo actor o de la modificación de la coyuntura en términos más favora-

bles. La generación de un cambio es algo que se realiza a varios niveles y en diferentes tiempos. Las grandes mutaciones de una política, incluso en los llamados cambios estructurales, se gestan en ocasiones en pequeños cambios o movimientos tácticos. Un cambio de cuadros, una reorientación en las inversiones de la empresa, un repunte o una caída de los precios en el mercado internacional, la reubicación geográfica de los flujos petroleros internacionales, los cambios operados en un ciclo sexenal, etc., son todas variables que afectan la conformación de la política petrolera. Pero una posible reorientación de la industria no sólo debe tomar en cuenta estos diferentes niveles, sino también el tipo de proyección global que se le quiera dar.

En los próximos años y probablemente hasta finales del presente siglo, la política petrolera de exportación seguirá siendo un punto central tanto para el desarrollo de Pemex como para la economía nacional. Las exportaciones de crudo seguirán siendo la más importante fuente "autónoma", de ingresos externos para el país.

México tiene las condiciones para seguir siendo un gran exportador; tiene las suficientes reservas para hacerlo, así como la infraestructura tecnológica y comercial para permanecer en el mercado. Pero a diferencia de la política petrolera inaugurada durante los años del "auge", cuyo objetivo era la maximización de las ganancias, la meta de la política petrolera para los próximos años será sin duda la minimización de las pérdidas. . . Los esfuerzos gubernamentales para lograr ese objetivo resultan cruciales pues de ello dependerá el futuro desarrollo de la industria petrolera. La modernización de la industria pasará necesariamente por una racionalización en el uso de las petrodívisas, misma que se intentó dar desde los años del "auge", pero que en la coyuntura actual estará sujeta a otras condiciones. Una de ellas, quizá la más relevante, es que en el corto y mediano plazo, los ingresos en petrodívisas no rebasarán los niveles alcanzados hasta antes del desplome del mercado. La razón de ello radica en una ecuación sencilla: en el corto y mediano plazo y en un escenario de sobreoferta, el precio del crudo tiende a estabilizarse entre los 18 y 20 dólares por barril en términos reales. Al mismo tiempo, difícilmente los países productores podrán incrementar sustancialmente el volumen de sus exportaciones so pena de desatar nuevamente una guerra de precios. En todo caso, México tiene pocas posibilidades de hacerlo debido a la competencia que tiene que enfrentar en sus tres mercados principales: el norteamericano, el europeo y el asiático. Consecuentemente, el ingreso de petrodívisas seguirá dependiendo durante un tiempo relativamente largo del comportamiento del mercado internacional de petróleo. Desde esta perspectiva, una política petrolera cuyo objetivo sea la minimización de pérdidas tendrá que enfrentar, o al menos tomar en consideración, los siguientes puntos:

□ En la coyuntura internacional actual, la prioridad de la política de exportación de Pemex será contribuir a la estabilización del precio en el mercado mundial. En este sentido, México tiene intereses comunes con muchos de los países productores, entre ellos Arabia Saudita. Por ello resulta crucial que México mantenga su política de cooperación con la OPEP, pues es mediante la concertación colectiva con los países productores que se enfrentarán las presiones que amenazan el frágil equilibrio del mercado. La política frente a la OPEP tendrá que seguir tomando en cuenta, como lo ha hecho desde 1973, que existen intereses comunes entre México y la organización.

□ El apoyo a la OPEP no deberá ser producto de la retórica ni de una diplomacia de principios, sino de la necesidad de obtener fines concretos. En este sentido el Cocep, como instancia de decisión colectiva, deberá mantenerse, ya que de esta manera las decisiones podrán ser sopesadas a partir de ópticas diferentes, evitando la concentración de las decisiones en un solo actor.

□ El apoyo a la OPEP deberá ser un compromiso entre dos preocupaciones importantes para México: proteger la masa de petrodólares ante las fluctuaciones del mercado y mantener la estabilidad de los precios. Deberá darse prioridad a la segunda sobre la primera, sin que ello implique un sacrificio sustancial en el monto de las petrodólares.

□ Si el objetivo de la política petrolera será la minimización de pérdidas, urge que México desvincule el ingreso de petrodólares con el pago de intereses de la deuda. El gobierno mexicano tendrá que diseñar una estrategia que permita recuperar el mayor monto posible de petrodólares y así equilibrar sus finanzas y las de Pemex. Un ejemplo de las medidas a adoptar dentro de esta posible estrategia sería evitar acuerdos como el que se firmó con el FMI a principios de 1987, en el que se condicionaba la entrada de "dinero fresco" al comportamiento del mercado petrolero. Desde principios de 1987, México empezó a tener problemas para obtener parte de esos nuevos préstamos, debido a que por entonces los precios del crudo se refortalecieron. En septiembre de ese mismo año México tuvo que reducir el volumen de los créditos demandados debido a que el precio del crudo se logró mantener por encima de la banda pactada con el FMI. Este tipo de acuerdos no sólo congelan el monto de los nuevos créditos a los que México puede acceder, dificultando por consiguiente sus negociaciones con los bancos privados, sino que pueden obstaculizar su política de apoyo a la OPEP, misma que hasta ahora ha intentado estabilizar los precios por encima de la banda pactada entre México y el FMI (recuérdese que el tope máximo es de 14 dólares por barril).

□ El ahorro en el consumo de energía de la propia empresa tendrá que proseguirse y profundizarse, pero es necesario también que el gobierno inicie una política de conservación y de ahorro en el nivel na-

cional, con el fin de disminuir las presiones de la demanda sobre los requerimientos de producción de la empresa.

□ Pemex tendrá que defender, incluso ampliar, su autonomía frente a las políticas gubernamentales. La industria petrolera tiene exigencias propias a las que tiene que responder. Pemex no puede frenar de golpe sus inversiones en exploración y producción, so pena de disminuir, como ya ha sido el caso, la productividad de sus pozos. El sector petrolero no puede tampoco frenar las investigaciones que están en curso, pues esto podría repercutir en serias limitaciones tecnológicas en el futuro mediano. Por consiguiente, Pemex tendrá que pelear un mayor monto de los ingresos que genera (tanto internos como externos) y establecer prioridades en su utilización. Dentro de esta lógica, los privilegios laborales tendrán que disminuir, por lo que la dirección de la empresa y el sindicato tendrán que negociar una mejor asignación de los recursos internos por ahora tan escasos.

## APÉNDICE ESTADÍSTICO



**Cuadro 1**  
**Reservas y producción de hidrocarburos (1964-1976)**  
 (millones de barriles)

<i>Años</i>	<i>Reservas totales de hidrocarburos<sup>1</sup></i>	<i>Producción de hidrocarburos totales<sup>2</sup></i>	<i>R/p<sup>3</sup> Años</i>
1964	5 227	222	24
1965	5 078	226	22
1966	5 357	236	23
1967	5 486	259	21
1968	5 530	270	20
1969	5 570	278	20
1970	5 568	304	18
1971	5 428	298	18
1972	5 388	309	17
1973	5 432	318	17
1974	5 773	379	15
1975	6 338	439	14
1976	11 160	469	24

<sup>1</sup> Al 31 de diciembre de cada año.

<sup>2</sup> Incluye crudo, condensado, líquidos del gas natural y gas seco equivalente a crudo.

<sup>3</sup> R/P cociente de las reservas probadas en cada año, entre la producción anual de hidrocarburos del mismo año.

FUENTE: Petróleos Mexicanos, *Anuario Estadístico*, México, Instituto Mexicano del Petróleo 1985, p. 39.

**Cuadro 2**  
**Pozos exploratorios y de desarrollo terminados (1970-1980)**

<i>Años</i>	<i>Pozos exploratorios</i>		<i>Pozos de desarrollo</i>	
	<i>Total*</i>	<i>km perforados</i>	<i>Total*</i>	<i>km perforados</i>
1970	117	356	381	827
1971	113	366	382	871
1972	127	393	278	659
1973	90	272	311	715
1974	97	296	288	694
1975	82	250	257	663
1976	77	246	247	655
1977	75	242	219	639
1978	73	255	222	607
1979	67	197	233	650
1980	70	193	305	790

\* Pemex.

FUENTE: Petróleos Mexicanos, *Anuario Estadístico*, México, Instituto Mexicano del Petróleo 1985, pp. 32-34.

**Cuadro 3**  
**Importación de Pemex de productos petrolíferos y petroquímicos (1966-1974)**  
*(miles de barriles)*

<i>Años</i>	<i>Petróleo crudo</i>	<i>Productos petrolíferos (total)</i>	<i>Productos petroquímicos (total)<sup>1</sup></i>
1966		3 525	
1967		3 624	835
1968		3 619	46 927
1969		8 652	100 299
1970		9 312	90 794
1971	672	17 760	104 961
1972	10 776	27 067	166 299
1973	23 613	47 769	124 925
1974	6 184	22 573	163 549

<sup>1</sup> Toneladas.

FUENTE: Petróleos Mexicanos, *Anuario Estadístico*, México, Instituto Mexicano del Petróleo 1985, pp. 121-126.

**Cuadro 4**  
**Producción mundial de crudo (1973-1980)**  
*(miles de barriles diarios)*

<i>Años<sup>1</sup></i>	<i>Producción mundial</i>	<i>OPEP (total)</i>	<i>México</i>
1973	55 573	30 989	465
1974	55 769	30 729	571
1975	52 764	27 155	705
1976	57 193	30 738	831
1977	59 522	31 298	981
1978	59 868	29 805	1 209
1979	62 353	30 928	1 461
1980	59 225	26 891	1 936

<sup>1</sup> Promedio.

FUENTE: Energy Information Administration, *Monthly Energy Review*, Washington, D.C., DOE/EIA., agosto de 1986, p. 107.

**Cuadro 5**  
**Producción y exportación de crudo mexicano (1973-1982)**  
 (miles de barriles)

<i>Años</i>	<i>Producción de crudo<sup>1</sup></i>	<i>Exportaciones de crudo</i>	<i>Participación de las exportaciones en la producción %</i>
1973	164 909		
1974	209 855	5 804	2.76
1975	261 589	34 382	13.14
1976	293 117	34 470	11.75
1977	358 090	73 736	20.59
1978	442 607	133 247	30.10
1979	536 566	194 485	36.24
1980	708 593	302 956	42.75
1981	844 241	400 778	47.47
1982	1 003 084	544 614	54.29

<sup>1</sup> Incluye crudo y condensados.

FUENTE: Petróleos Mexicanos, *Anuario Estadístico*, México, Instituto Mexicano del Petróleo, 1985, pp. 37 y 115.

**Cuadro 6**  
**Reservas y producción de hidrocarburos (1977-1985)**  
 (millones de barriles)

<i>Años</i>	<i>Reservas totales<sup>1</sup></i>	<i>Producción totales<sup>2</sup></i>	<i>R/P<sup>3</sup> años</i>
1977	16 002	533	30
1978	40 194	658	61
1979	45 803	785	58
1980	60 126	1 015	59
1981	72 008	1 199	60
1982	72 008	1 372	52
1983	72 500	1 338	54
1984	71 750	1 325	54
1985	70 900	1 317	54

<sup>1</sup> Al 31 de diciembre de cada año.

<sup>2</sup> Incluye crudo, condensados, líquidos de gas natural y gas seco equivalente a crudo.

<sup>3</sup> R/P cociente de las reservas probadas de cada año entre la producción anual de hidrocarburos del mismo año

FUENTE: Petróleos Mexicanos, *Anuario Estadístico*, México, Instituto Mexicano del Petróleo, 1985, p. 29.

**Cuadro 7**  
**Fuente de origen de las importaciones de crudo y derivados de**  
**Estados Unidos (1973-1986)**  
*(miles de barriles diarios)*

<i>Promedio anual</i>	<i>OPEP<sup>1</sup></i>	<i>OAPEP<sup>2</sup></i>	<i>No OPEP</i>	<i>México</i>
1973	2 993	915	3 263	16
1974	3 280	752	2 832	8
1975	3 601	1 383	2 454	71
1976	5 066	2 424	2 247	87
1977	6 193	3 185	2 614	179
1978	5 751	2 963	2 613	318
1979	5 637	3 056	2 819	439
1980	4 300	2 551	2 609	533
1981	3 323	1 848	2 672	522
1982	2 146	854	2 968	685
1983	1 862	632	3 189	826
1984	2 049	819	3 388	748
1985	1 830	472	3 237	816
1986 <sup>3</sup>	2 738	1 132	3 255	702

<sup>1</sup> Excluye el petróleo de la OPEP importado directamente de países del Caribe, áreas de Europa Occidental y productos petroleros que fueron refinados de crudo producido en países de la OPEP.

<sup>2</sup> Incluye Argelia, Libia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar.

<sup>3</sup> Promedio anual basado en los datos que cubren enero-octubre del año.

FUENTE: Energy Information Administration, *Petroleum Supply Monthly*, Washington, D.C. octubre de 1986, pp. 8-9.

**Cuadro 8**  
**Las fuentes de origen de las importaciones petroleras de**  
**Estados Unidos (1973-1986)**  
*(porcentajes)*

<i>Años</i>	<i>OPEP</i>	<i>OAPEP</i>	<i>No OPEP</i>	<i>México</i>
1973	47.84	14.62	52.15	0.26
1974	53.66	12.30	46.33	0.13
1975	59.46	22.83	40.52	1.17
1976	69.27	33.14	30.72	1.19
1977	70.31	36.16	29.68	2.03
1978	68.76	35.42	31.24	3.80
1979	66.67	36.14	33.33	5.19
1980	62.23	36.92	37.76	7.61
1981	55.42	30.82	44.56	8.70
1982	41.97	16.70	58.04	13.39
1983	36.86	12.51	63.13	16.35
1984	37.68	15.06	62.31	13.75
1985	36.11	9.31	63.88	16.10
1986	45.69	18.80	54.30	11.71

FUENTE: Energy Information Administration, *Petroleum Supply Monthly*, Washington, D.C. octubre de 1986, p. 8-9.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. Libros y artículos

- Adler, Judith, *Mexico in Crisis*, Nueva York, Holmes and Meier Publisher, Inc., 1983.
- Aguayo, Sergio, "La reforma política y la izquierda mexicana", en *Nexos*, núm. 6, México, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C.
- Akins, James, "The Oil Crisis: This Time the Wolf is Here", en *Foreign Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, abril de 1973.
- Alonso, Angelina y Carlos Roberto López, *El sindicato petrolero y sus relaciones con Pemex y el Estado, 1970-1985*, México, El Colegio de México, 1986.
- Análisis Económico, *Petróleo*, México, Publicaciones Ejecutivas de México, S.A., vol. VIII, núm. 366, 21 de enero.
- Anguiano Roch, Eugenio, *et al.*, "Bases para la formulación de una estrategia de desarrollo económico en México: 1976-1982", México (mimeo.), octubre de 1976.
- Arriola, Carlos, "Los grupos empresariales frente al Estado, 1973-1975", en *Foro Internacional*, vol. XVI, núm. 64, México, El Colegio de México, abril-junio de 1976.
- Arthur, Andersen y Cambridge Energy Research Associates, *The Future of Oil Prices: the Perils of Prophecy*, Houston, 1984.
- Baptista, César, "¿Por qué el gasoducto a Texas y no al Golfo?" en *Siempre!*, núm. 1259, México, 10 de agosto de 1977.
- Becerril, Rodolfo, "Conclusiones del segundo congreso nacional de economistas", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 5, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, mayo de 1977.
- Bergman, Elihu, "American Energy Dependence: A Failure of Political AIE Authority", en *Middle East Review*, vol. XII, núm. 1, otoño de 1979.
- Bermúdez, Antonio J., *Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana, 1947-1958*, México, Comaval, 1960.
- , *La política petrolera mexicana*, México, Joaquín Mortiz, 1976.
- Bohi, D., *What causes oil price shorts?*, Washington, Resources for the future, enero de 1985.
- Bucknel, H., *Energy and the National Defense*, The University Press of Kentucky, 1981.
- Buendía, Manuel, *Los petroleros*, México, Océano/Fundación Manuel Buendía, 1985.
- Bueno, Gerardo, "Petróleo y planes de desarrollo", en *Cuadernos sobre pros-*

- pectiva energética*, núm. 19, México, El Colegio de México, 1981.
- Business International, "Reassessing Mexico: Why Firms Will Want to Take a Fresh Look", en *Business International*, vol. XXI, núm. 43, Nueva York, Business International Corp., 1 de noviembre de 1974.
- Castillo, Heberto, *Pemex sí, Peusa no*, México, Proceso, 1981.
- Centro de Estudios Internacionales, *México-Estados Unidos 1983*, México, El Colegio de México, 1984.
- Centro de Investigación y Docencia Económica, "Comercio e Inversión en la relación México-Estados Unidos. ¿Hacia una mayor integración económica?", en *Carta de política exterior mexicana*, año IV, núm. 4, México, CIDE, octubre-diciembre de 1984.
- Comercio Exterior, "Control Federal sobre los organismos y empresas del Estado", en *Comercio Exterior*, vol. XXI, núm. 1, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, enero, 1971.
- \_\_\_\_\_, "Cronología de la exportación de gas natural", en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 5, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, mayo de 1980.
- \_\_\_\_\_, "El congreso nacional de economistas: lo urgente y lo importante", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 5, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, mayo de 1977.
- \_\_\_\_\_, "Los economistas y las opciones del desarrollo nacional", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 5, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, mayo de 1977.
- \_\_\_\_\_, "Petróleo: antes y después de la reunión de Qatar", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 1, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, enero de 1977.
- \_\_\_\_\_, "Petróleo: nuevas estrategias de los países rivales" en *Comercio Exterior*, vol. XXIV, núm. 2, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, febrero de 1974.
- \_\_\_\_\_, "La política petrolera de algunos países exportadores", en *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 8, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, agosto de 1979.
- \_\_\_\_\_, "Se crea la comisión nacional de energéticos", en *Comercio Exterior*, vol. XXII, núm. 10, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, octubre de 1972.
- Commoner, Barry, *The Politics of Energy*, Nueva York, Knopf, 1979.
- Conant, Melvin, A., *The Oil Factor in U.S. Foreign Policy 1980-1990*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1982.
- \_\_\_\_\_, (ed.), *Oil Strategy and Politics 1941-1981*, Boulder, Co., Westview Press, 1982.
- Cordera, Rolando, "Las decisiones del poder: notas sobre la coyuntura económica", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 5, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, mayo de 1977.
- Corredor, Jaime, "Significado económico del petróleo de México", en *Energéticos*, año 5, núm. 6, México, Comisión Nacional de Energéticos, junio de 1981.
- \_\_\_\_\_, "Significado económico del petróleo mexicano en las perspectivas de las relaciones México-Estados Unidos", en *Las relaciones México-Esta-*

- dos Unidos*, selección de Carlos Tello y Clark Reynolds. Lecturas, núm. 43, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Deagle, Edwin A., "United States National Security Policy and Mexico", preparado por el Chapultepec Group, Stanford California, noviembre de 1980.
- Deese, David y Joseph Nye, *Energy and Security*, Cambridge Mass., Ballinger Publishing Company, 1981.
- Dovalí Jaime, Antonio, "Petróleos Mexicanos: evaluación de las realizaciones, 1971-1976", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 4, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., abril de 1976.
- El Mallakh, Ragael, "México, Estados Unidos y la OPEP: un triángulo energético en potencia", en *Investigación Económica*, núm. 148-149, México, abril-septiembre de 1979.
- Energy Détente*, "E.E.U.U.: Importaciones petroleras desde el embargo árabe", vol. III, núm. 9, North Hollywood, Cal., Lundberg, julio de 1982.
- , "Importaciones de petróleo de E.E.U.U.: Confianza en sus vecinos de América", vol. IV, núm. 20, North Hollywood, Cal., Lundberg, noviembre de 1983.
- , "La competitividad del crudo mexicano", vol. IV, núm. 24, North Hollywood, Cal., Lundberg, diciembre de 1983.
- , "México: peligros de la petrolización", vol. II, núm. 12-13, North Hollywood, Cal., Lundberg, agosto de 1981.
- , "E.E.U.U.: Actualización de las importaciones petroleras", vol. IV, núm. 5, North Hollywood, Cal., Lundberg, marzo de 1983.
- , "México en la mira", vol. IV, núm. 4, North Hollywood, Cal., Lundberg, febrero de 1983.
- Engler, Robert, *The Politics of Oil. Private Power and Democratic Directions*, Chicago, The University of Chicago Press, 1961.
- Escalante, Cecilia, "Energy Planning, 1976-1984", en Miguel S. Wionczek, Oscar M. Guzmán y Roberto Gutiérrez (eds.), *Energy Policy in Mexico*, Boulder, Westview Press, 1985.
- Expansión, "Petróleo: sigue la controversia", en *Expansión*, vol. III, núm. 193, México, junio de 1976.
- , "II Congreso de la Concamin: ¿Administrar la abundancia?", en *Expansión*, vol. X, núm. 236, México, 15 de marzo de 1978.
- , "La administración de la abundancia: ¿una quimera?", en *Expansión*, vol. X, núm. 237, México, 29 de marzo de 1978.
- , "Recapitulación petrolera", en *Expansión*, vol. X, núm. 237, México, 29 de marzo de 1978.
- , "Alianza en Monterrey", en *Expansión*, vol. X, núm. 239, México, 26 de abril de 1978.
- , "Polémica económica: restriccionismo versus expansionismo", en *Expansión*, vol. XI, núm. 269, México, 11 de julio de 1979.
- Fagen R., Richard, "El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos", en *Foro Internacional*, vol. XIX, núm. 2, México, El Colegio de México, octubre-diciembre, 1978.
- , "The Carter Administration and Latin America: Business as

- Usual?", en *Foreign Affairs*, vol. 57, núm. 3, Nueva York, Council of Foreign Relations, Inc., 1978.
- , "The Politics of the U.S., Mexico Relationship", documento presentado en el Seminar on Social and Economic Aspects of Relations Between the United States and Mexico, Stanford, Cal., 12-15 de noviembre de 1980.
- , "The Realities of U.S. Mexican Relations", en *Foreign Affairs*, vol. 56, núm. 4, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc., julio de 1977.
- Fagen, Richard, Henry Nau, "Mexican Gas: The Northern Connection", artículo presentado en The United States, U.S. Foreign Policy and Latin American and Caribbean Regimes, Washington, 27-31 de marzo de 1978.
- Fauriol Georges, "Oil's Role in External Relations" (mimeo.), s/d, Washington, 1983.
- Flores de la Peña, Horacio, "Un nuevo modelo de desarrollo", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 5, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, mayo de 1977.
- Fox, David, "Mexico, The Development of the Oil Industry", en *Bank of London and South America Review*, vol. II, núm. 10, Londres, Lloyds Bank Group Publications, octubre de 1977.
- Frassen, Herman, "Changing International Oil Market Perspectives", presentada en Third International Colloquium on Strategic Planning in Oil-Gas Industry at Enterprise level Under conditions of Substantial Market Uncertainty, México, 27-30 de septiembre de 1984.
- Frasser, John, "Risk and Uncertainty in U.S. Natural Gas Markets: The Current Situation and Future Outlook", presentado en The Third International Colloquium on Strategic Planning in — the Oil and Gas Industry at the Enterprise Level Under Conditions of Substantial Market Uncertainty México, 27-30 de septiembre de 1984.
- , "The U.S. Potential for Gas Imports: A 'Supply' Demand Analysis", presentado en el Annual Boulder ICEED Conference, Boulder, Co., septiembre de 1982.
- Friedeberg, Nater, "Perspectivas de producción de petróleo y gas para 1976-1982", en *IMIQ*, México, Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos, enero de 1976.
- Furiga, Richard, "Suitability for the U.S. Strategic Petroleum Reserve and American Refineries", Washington (mimeo.), 1983.
- García y Griego, Manuel y Gustavo Vega (compiladores), *México-Estados Unidos 1984*, México, El Colegio de México, 1985.
- Gentleman, Judith, "Nationalism and Dependency: An Analysis of Their Impact in the U.S. - Mexican Gas Negotiations", presentado en Pittsburgh State University of New York at Bufalo Department of Political Science (mimeo.).
- González Esparza, Víctor Manuel, "Cambios recientes en el mercado petrolero mundial y la política petrolera mexicana", *Carta de política exterior mexicana*, año 1, núms. 2 y 3, México, CIDE, abril-septiembre de 1985.
- González, Guadalupe, "Los cambios recientes en el mercado petrolero internacional y sus repercusiones en la relación de México con la OPEP", en

- Cuadernos de política exterior mexicana*, año 1, vol. 1, México, CIDE, 1984.
- \_\_\_\_\_, y Federico Salas, "La crisis mexicana, las negociaciones con el exterior y el impacto probable en las relaciones México-Estados Unidos", en *Cuadernos de política exterior mexicana*, año 1, vol. 7, México, CIDE, 1984.
- Goodwin, Craufurd D. (editor), *Energy Policy in Perspective: Today's Problems, Yesterday Solutions*, Washington, The Brookings Institution, 1980.
- Gray, John, E. et al., *U.S. Energy Policy and U.S. Foreign Policy in the 1980's*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co., 1980.
- Grayson, George, "Mexico's Opportunity: The Oil Boom", en *Foreign Policy*, núm. 29, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1977-78.
- \_\_\_\_\_, "Oil and U.S. Mexican Relations", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 21, núm. 4, noviembre de 1979.
- \_\_\_\_\_, *The Politics of Mexican Oil*, Pittsburgh, University Pittsburgh Press, 1980.
- Green, Rosario, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*, México, El Colegio de México, 1976.
- \_\_\_\_\_, "México: crisis financiera y deuda externa. El imperativo de una solución estructural y nacionalista", en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 2, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, febrero de 1983.
- Gutiérrez, Roberto, "La formación de precios del petróleo de Estados Unidos", México, Programa de Energéticos, El Colegio de México (mimeo.), marzo de 1981.
- Guzmán, Oscar, "Las finanzas de Pemex", México, El Colegio de México (mimeo.), 1986.
- Hamilton, Nora, *The Limits of State Autonomy in Post Revolutionary Mexico*, Princeton, Princeton Press, 1982.
- Hammerschmidt, Henning, "El Petróleo", en *México en los ochentas*, vol. II, Banamex, 1981.
- Hermida Ruiz, Ángel, *Bermúdez y la batalla por el petróleo*, México, B. Costa—Amic Editor, 1974.
- Hoyler, Marshall, "The Politics and Economics of Alaskan Oil Exports", en Ebinger Charles y Ronald A. Moorse (eds.), *U.S. Japanese Energy Relations Cooperation and Competition*, Boulder, Co., Westview Press, 1984.
- Ibarra, David, "Mercados, desarrollo y política económica, perspectivas de la economía de México", en *El perfil de México en 1980*, vol. 1, México, Siglo XXI, 1970.
- Inguanzo, Francisco, "Recursos energéticos de México y programa de explotación de hidrocarburos", en *IMIQ*, México, Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos, enero de 1976.
- Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1976.
- Jessop, Bob, "El gobierno de lo ingobernable: acuerdo en la crisis", en *Revis-*

- ta Mexicana de Sociología*, vol. XLIV, núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1982.
- \_\_\_\_\_, "El estado capitalista y el poder del capital. Problemas en el análisis de las asociaciones capitalistas", Essex (mimeo.), 1982.
- Johany, Ali D., *The Myth of the OPEC Cartel, The Role of Saudi Arabia*, John Wiley and Sons, 1980.
- Kaufman Purcell, Susan, "Mexico-U.S. Relations: Big Initiatives Can Cause Big Problems", en *Foreign Affairs*, vol. 60, núm. 2, Nueva Yor, Council of Foreign Relations Inc., 1981-82.
- \_\_\_\_\_, (editor), *Mexico-United States Relations*, Proceedings of the Academy of Political Science, vol. 34, núm. 1, Nueva York, 1981.
- Keplinger, H.F., *Prospects for Mexican Oil a Realistic Assesment of Production Potential, Export Levels, Cost and Pricing Considerations*, Washington, The Keplinger Companies International Energy Consultants, 1983.
- Kraft, Joseph, "A Reporter at Largé: The Mexican Oil Puzzle", en *The New Yorker*, Nueva York, 15 de octubre de 1979.
- Krapels, Edward, *Oil and Security: Problems and Prospects of Importing Countries*, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1977.
- Krueger, Robert, *The United States and International Oil*, Nueva York, Praeger Special Studies, 1975.
- Labastida, Julio, "La crisis y la tregua I. Crisis de confianza y sucesión presidencial", en *Nexos*, núm. 21, México, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C., junio de 1979.
- \_\_\_\_\_, "México 1976-1979. La crisis y la tregua. II. Definiciones y tendencias", en *Nexos*, núm. 21, México, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C., junio de 1979.
- Ladman, Jerry, L., Deborah J. Baldwin y Eliuh Bergman (eds.), *U.S. Mexican Energy Relations*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1983.
- Lantzke, Ulf, "The OECD and its International Energy Agency", en *Daedalus*, vol. 104, núm. 4, Cambridge, Mass., otoño de 1975.
- Lee, Henry y Mossavar-Rahmani, "Emerging Trends in U.S. Refining and Petroleum Product Trade: Implication for Energy Security Policy", Harvard, Energy and Environmental Policy Center, Harvard Energy Security Program, diciembre de 1985.
- Levy, Daniel C. y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985.
- Lieber, Robert, "Western Responses to the Oil Crisis", documento presentado en el XII Congress of the International Politics Science Association, Río de Janeiro, 9-14 de agosto de 1982.
- Loeza, Soledad, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre de 1976", en *Foro Internacional*, vol. XVII, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio de 1977.
- López Portillo, José, "JLP explica la renuncia de Díaz Serrano", en *Económica*, México, 10. de agosto de 1981.
- Luna, Matilde, "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. xv, núm. 2, México, abril-junio de 1983.

- \_\_\_\_\_, "Los empresarios y el régimen político mexicano. Las estrategias tripartitas de los años setenta", en *Estudios Políticos*, vol. 3, núm. 1, nueva época, México, 1984.
- Mancke, Richard B., *Mexican Oil and Natural Gas, Political Strategic and Economic Implications*, Nueva York, Praeger, Publishers, 1979.
- Márquez, Miguel, "Las lecciones del accidente del pozo Ixtoc I", en *Cuadernos sobre prospectiva energética*, núm. 48, México, El Colegio de México, mayo de 1984.
- Maull, Hanns, "Oil and Influence: The Oil Weapon Examined", en Klaus Knorr y Frank Trager, eds., *Economic Issues and National Security*, Nueva York, 1977.
- Meyer, Lorenzo, "El auge petrolero y las experiencias mexicanas disponibles. Los problemas del pasado y la visión del futuro", en *Foro Internacional*, vol. xviii, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio, 1978.
- \_\_\_\_\_, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1968.
- \_\_\_\_\_, "Petróleo Mexicano: recuerdos del porvenir", en *Nexos*, núm. 20, México, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C., agosto de 1979.
- Mikdashy, Zuhayr, "The OPEC Process", en *Daedalus*, vol. 104, núm. 4, Cambridge, Mass., 1975.
- Millor, Manuel R., *Mexico's Oil: Catalyst for a New Relationship with the U.S.*, Boulder, Co., Westview Press, Inc., 1982.
- Morales, Isidro, "La crisis del mercado petrolero: ¿de la despolitización gradual de los circuitos petroleros hacia una politización creciente de los flujos financieros?", México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, A.C., julio de 1986.
- \_\_\_\_\_, "Las negociaciones del gas entre 1977 y 1979", en *Foro Internacional*, vol. xxvi, núm. 104, México, El Colegio de México, abril-junio de 1986.
- Mossavar-Rahmani, Bijan, "Hacia el mercado terciario del crudo", en *Cuadernos sobre prospectiva energética*, núm. 75, México, El Colegio de México, 1985.
- Nafinsa, "Instalación de la comisión de energéticos", en *El mercado de valores*, año xxxiii, núm. 27, México, Nafinsa, 2 de julio de 1973.
- \_\_\_\_\_, "Se crea la comisión de energéticos", en *El mercado de valores*, año xxxiii, núm. 10, México, Nafinsa, 5 de marzo de 1973.
- National Economic Research Associates, Inc., "Mexico-Potential Petroleum Giant", Nueva York, NERA, septiembre de 1978.
- Nau, Henry, "U.S. Mexican Oil and Gas Relations: A Special Relationship?", en Richard D. Erb y Stanley R. Ross (eds.), *United States Relations with Mexico Context and Content*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington and London, U.S.A. 1981.
- Nehring, Richard, "Evaluación sumaria de los recursos de hidrocarburos de México", en *Boletín*, año 5, núm. 1, México, Sepafin, enero de 1981.
- \_\_\_\_\_, "The Future of North American Oil Production II. The United States of America", Santa Mónica, Ca., The Rand Corporation (mimeo.), septiembre de 1981.

- Netschert, Bruce C., "Mexican Energy Resources and United States Energy Requirements", Tempe, Arizona, National Economic Research Associates, Inc., diciembre de 1979.
- Noreng, Oysten, *Oil Politics in the 1980's. Patterns of International Cooperation*, Nueva York, Mc Graw-Hill, 1978.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- \_\_\_\_\_, "El poder negociador del petróleo: el caso de México", en *Foro Internacional*, vol. XXI, núm. 1, México, El Colegio de México, julio-septiembre de 1980.
- Pellicer, Olga, "La política del Ejecutivo norteamericano hacia el petróleo mexicano (1976-1982)", en Wionczek, Miguel S. (coord.), *Energía en México. Ensayos sobre el pasado y el futuro*, México, El Colegio de México, 1982.
- \_\_\_\_\_, "La 'buena vecindad' en los momentos difíciles: México y Estados Unidos en 1982", en Pellicer Olga (ed.), *La política exterior de México; desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983.
- \_\_\_\_\_, "Mexico in the 1970s and its Relations with the United States", en *Latin America and The United States. The Changing Political Realities*, Stanford, Ca., 1974.
- \_\_\_\_\_, "Cambios recientes en la política exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2 (50), México, El Colegio de México, julio-septiembre de 1972.
- \_\_\_\_\_, "La política de E.U. hacia México: la nueva perspectiva", en *Foro Internacional*, vol. XIX, núm. 2, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1983.
- \_\_\_\_\_, "México y los Estados Unidos entre el acercamiento económico y el enfrentamiento político", México, El Colegio de México (mimeo.), mayo de 1980.
- Pemex, "México-Estados Unidos", en *Proceso*, núm. 66, México, 6 de febrero de 1977.
- Philips, George, *Oil and Politics in Latin America. Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Puente Leyva, Jesús, "La coyuntura energética de México", en *El Economista Mexicano*, vol. XII, núm. 2, México, 1978.
- \_\_\_\_\_, "Relaciones México-Estados Unidos, oportunidad estratégica y desafío político del petróleo", presentado en el Segundo Simposio anual México-U.S., México (mimeo.), 1979.
- \_\_\_\_\_, "México: petróleo y perspectivas", documento presentado en el Seminario México en los 70, México (mimeo.), 1979.
- Quijano, Manuel, "México: Estado y banca privada", Ensayos, México, CIDE, mayo de 1982.
- Quirós Corradi, Alberto, "Energy and the Exercise of Power", en *Foreign Affairs*, vol. 57 (5), Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc., verano de 1979.
- Randal, Laura, "Mexican-American Relations and Energy Policy", Nueva York, Hunter College of the City University of New York, Department of Economics (mimeo.), 1979.

- Redolift, Nannete y Michael Redolift, "Unholy Alliance", en *Foreign Policy*, núm. 41, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, invierno 1980-1981.
- Rico, Carlos, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y los significados de la 'interdependencia'", en *Foro Internacional*, vol. XIX, núm. 2, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1978.
- Riding, Alan, *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1985.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985*, México, Ediciones Era, 1986.
- , y Pedro Gómez, "Acumulación de capital en México en la década del setenta", en *Teoría y política*, núm. 2, México, Juan Pablos, octubre-diciembre 1980.
- Rondfeldt, David y Caesar D. Sereseres, "Un nuevo marco político para las relaciones de México con Estados Unidos", en *Foro Internacional*, vol. XIX, núm. 2, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1978.
- Rubio del Cueto, Ernesto, "El empresario y el plan global de desarrollo", en *DOC*, núm. 017, México, Centro de Estudios Sociales del CEE, 1980.
- Saffer, Ed, *The United States and the Control of World Oil*, Londres, Croom Helm, 1983.
- Salas, Federico, "La política petrolera internacional de México. La crisis petrolera internacional y la renegociación de la venta de crudo mexicano", en *Carta de política exterior mexicana*, año 0, núm. 1, México, CIDE, julio-agosto de 1981.
- , "México y la crisis financiera internacional", en *Carta de política exterior mexicana*, año III, núm. 1, México, CIDE, enero-febrero, 1983.
- Saxe-Fernández, John, *Petróleo y estrategia. México y Estados Unidos en el contexto de la política global*, México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Scherer, Julio, *Los presidentes*, México, Ed. Grijalbo, 1986.
- Seymour, Ian, *OPEC, Instrument of Change*, Londres, The McMillan Press, 1980.
- Sherril, Robert, *The Oil Follies of 1970-1985. How the Petroleum Industry Stole the Show and Much More Besides*, Nueva York, Anchor Press, 1983.
- Serrato, Marcela, "Las dificultades financieras de México y la política petrolera hacia el exterior", en Pellicer, Olga (ed.), *La política exterior de México, desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1982.
- , "Las vicisitudes del plan energético de Carter", *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 4, México, El Colegio de México, 1978.
- Silva Herzog, Jesús, "Apuntes sobre los esfuerzos de renegociación de la deuda pública externa", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 11, México, noviembre de 1977.
- , *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1964.
- , *Petróleo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.
- Simmonot, Philippe, "Vers la fin de la crise du pétrole?", en *Le Débat*, núm. 16, París, Gallimard, noviembre de 1986.
- Smouts, Marie Claude, "Nouveaux centres de pouvoir et problematique de la

- puissance", *Révue Française de Science Politique*, vol. 30 (2), París, Fondation Nationale des Sciences Politiques, abril de 1980.
- Snoeck, Michele, *El comercio exterior de hidrocarburos y derivados en México, 1970-1985*, El Colegio de México, 1987.
- Sordo, Ana María y Roberto López, *Exploración, reservas y producción de petróleo en México, 1970-1985*, México, El Colegio de México, 1987.
- Stobaugh, Robert y Daniel Yergin, "After the Second Shock, Pragmatic Energy Strategies", en *Foreign Affairs*, vol. 57, núm. 4, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc., 1979.
- Stoffa, Christian, "La logique profonde du marché pétrolier mondial", 1a. y 2a. partes, en *Chroniques de la S.E.D.E.I.S.*, París, núms. 16 y 17, 15 de septiembre y 10 de octubre de 1981.
- Story, Dale, "Development Strategies in an Oil-Exporting Advanced-Developing Nation: The Case of Mexico", documento presentado en 1982 International Studies Association Convention, Cincinnati, Ohio, marzo 24-27 de 1982.
- Suárez Luis, *Echeverría en el sexenio de López Portillo*, México, Grijalbo, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Petróleo: ¿México invadido?*, México, Grijalbo, 1981.
- Székely, Gabriel, *La economía política del petróleo en México*, México, El Colegio de México, 1983.
- Tamb, Lewis A. y Thomas Aranda, Jr., "Cooperation or Confrontation? A View from the Border", en *Mexico 2000: A Look at the Problems and Potential of Modern Mexico*, Council for Interamerican Security, 1980.
- Tello, Carlos, *La política económica de México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- Tetrault, Mary Ann, "¿Economía y seguridad? La política energética y el gobierno de Reagan", en *Cuadernos sobre prospectiva energética*, núm. 84, México, El Colegio de México, julio de 1986.
- \_\_\_\_\_, "In Search of Reagan's Energy Policy", Department of Political Science and Geography, Old Dominion University (mimeo.), Norfolk, Va., noviembre de 1984.
- Tomain, Joseph P. y Sheila S. Hollins, *Energy Decision Making*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1983.
- Urencio, Claudio, G., "Ante la perspectiva de un mercado común de América del Norte", en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 10, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, octubre de 1981.
- Urquidí L., Víctor, "The Domestic Causes of the Mexican Crisis", México, El Colegio de México (mimeo.), 1983.
- Valdés, Francisco, "Los sueños de la modernidad producen monstruos", en *El Buscón*, núm. 8, México, Letrofilia, A.C., 1984.
- Velasco, Jesús Agustín, *Impacts of Mexican Oil Policy on Economic and Political Development*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1983.
- Ventana Associates, Inc., "Mexican Industrial Development Plans for U.S.", Washington (mimeo.), abril de 1980.
- Villarreal, René, "La planeación del desarrollo bajo la perspectiva del petróleo en México", en *Comercio y Desarrollo*, vol. II, núm. 8, México, Secretaría de Comercio, noviembre-diciembre de 1978.

- Weyant, R., John P., "The Continuing Threat of Oil Supply Interruptions", *Journal of Policy Analysis and Management*, Cambridge, Mass., 1984.
- Whitehead, Laurence, "Mexico From to Boom: a Political Evaluation of the 1976-79 Stabilization Program", documento presentado en el Economic Stabilization Programs in Latin America: Political Dimensions, organizado por el Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 21-23 de junio de 1979.
- Williams, Edward, "Petroleum Policy and Mexican Domestic Politics: Left Opposition, Regional Dissidence and Official Apostasy", en *The Energy Journal*, vol. 1, núm. 3, julio de 1980.
- , *The Rebirth of the Mexican Petroleum Industry*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1979.
- , "United States-Mexican Energy Relations: Ambiguity and Fragility", Arizona (mimeo.), diciembre de 1979.
- Willson, Carroll, "A Plan for Energy Independence", en *Foreign Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc., julio de 1973.
- Wionczek, Miguel S., "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en *Bases para la planeación económica y social de México*, México, Siglo XXI editores, 1966.
- , "Mexico's Energy Policy, Impact of the National Energy Program", en *The Journal of Energy and Development*, vol. II (2), Boulder, Co., 1982.
- , "Mexico's External Debt and the Oil Question", en Green, Quebec, Université de Naval, noviembre de 1985.
- , "Reservas estratégicas de E.U. e inventarios de petróleo en países industrializados a mediados de 1984", en *Cuadernos sobre prospectiva energética*, núm. 53, México, El Colegio de México, noviembre de 1984.
- Wonder, Edward, "U.S. Mexican Energy Relations", en John E. Gray, Henry H. Fowler, Joseph W. Harned (eds.), *U.S. Energy Policy and U.S. Foreign Policy in the 1980's*, Report of the Atlantic Council's Energy Foreign Policy Committee, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company, 1981.
- Yager, Joseph A. y Eleanor Steinberg, *A Report to the Energy Project of the Ford Foundation*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Company, 1974.
- Yates, Paul, "El auge petrolero y las perspectivas hasta 1988", México (mimeo.), 1978.
- Yúñez-Naude, Antonio, "Exportaciones de petróleo y balanza de pagos", México, El Colegio de México (mimeo.), s/f.
- , "La política petrolera en el proceso de desarrollo económico de México", en *Investigación Económica*, vol. 33, México, UNAM, abril-septiembre de 1979.
- Zapata, Fausto, "El inestable balance energético: notas sobre el caso de México", documento presentado en el Simposium Energía y Sociedad, México, noviembre de 1981.
- Zermeño, Sergio, "De Echeverría a De la Madrid: ¿Hacia un régimen burocrático-autoritario?", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLV, núm. 2, abril-junio de 1983.

## II. Documentos

- Airgram, "Industrial Outlook Report-Petroleum CERP-B425", en *Airgram*, Unclassified, núm. A 145, México Embassy of Mexico City, 6 de mayo de 1976.
- Banamex, *Examen de la situación económica de México*, México, Banamex, febrero-septiembre de 1982.
- Banco de México, *Producto interno bruto y gasto 1970-1979*, México, Banco de México, 1980.
- Beteta, Mario Ramón, "Indispensable una política de precios de largo plazo", *Energéticos*, 2a. época, vol. 1, núm. 4, México, Semip, enero-febrero de 1984.
- Cámara de Senadores (memoria), "XXII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos de América", Santa Bárbara, California, 27 de mayo a 1 de junio de 1982, México, abril de 1983.
- Central Intelligency Agency, "The International Energy Situation: Outlook to 1985", Washington, CIA, abril de 1977.
- \_\_\_\_\_, National Foreign Assesment Center, "The World Oil Market in the Years Ahead", Washington, CIA, agosto de 1979.
- CEPAL, "El problema de la deuda: gestación, desarrollo, crisis y perspectivas", México, CEPAL, 17-25 de abril de 1986.
- Comisión de Energéticos del PRI, "Lineamientos generales de política energética", en *Cuadernos sobre prospectiva energética*, núm. 37, México, El Colegio de México, marzo de 1983
- Comisión Nacional Tripartita, "La actitud de México ante la crisis mundial de energéticos", en *Carta de México* (separata), núm. 17, México, Secretaría de la Presidencia, diciembre de 1975.
- Comptroller General of the United States, "More Attention Should be Paid to Marking the U.S. Less Vulnerable to Foreign Oil Prices and Supply Decisions", Washington, General Accounting Office, 1978.
- \_\_\_\_\_, "Prospects for a Stronger United-States-Mexico Energy Relationship", Washington, General Accounting Office, mayo de 1980.
- Department of Energy, "Secretary's Annual Report to Congress", DOE/S-0010(82), agosto de 1982.
- Díaz Serrano, Jorge, "Presentación general del sector industrial", documento presentado en la Reunión Nacional del Sector Industrial, Jalisco, IEPES, 1976.
- \_\_\_\_\_, "Comparecencia del Sr. Ing. Jorge Díaz Serrano, Director General de Petróleos Mexicanos, ante el H. Congreso de la Unión", México, IMP, octubre de 1977.
- \_\_\_\_\_, "Comparecencia del C. Ing. Jorge Díaz Serrano ante la Cámara de Diputados", México, 20 de septiembre de 1979.
- Dirección General de Petróleo, "Petróleo y gas natural", en *Boletín*, núm. 27, México, Sepafin, 1977.
- Dirección General de Petróleo, "Actualidades y perspectivas internacionales del gas natural", en *Boletín*, núm. 28, México, Sepafin.
- Dirección General de Política e Inversiones Industriales, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, "The SPFI Industrial Model of Mexico",

- documento presentado en Conference on Policy Issues in Energy Self-Sufficient Economies at Different Stages of Industrialization, Oaxaca, 4-7 de septiembre de 1980.
- Dovalí Jaime, Antonio, "Las nuevas disponibilidades petroleras de México", México, Departamento de publicaciones e información de la Secretaría de Patrimonio Nacional, 15 de octubre de 1974.
- \_\_\_\_\_, "Situación y tendencias de la industria petrolera nacional", México, Pemex, 1971.
- Echeverría, Luis, *Informe de gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia. Se consultaron los años 1971-1976.
- \_\_\_\_\_, "Reunión Nacional de estudio para el desarrollo de la industrialización", en *Todos con México, reuniones nacionales de estudio, discursos de Luis Echeverría*, México, Editorial Imprenta Casas, 1971
- Enaudi Luigi, "Energy: Challenger of a Changing United States Mexico Relations" (mimeo.), Department of State, Washington, marzo de 1979.
- Energy and Defense Project, "Dispersed, Decentralized and Renewable Energy Sources, Alternatives to National Vulnerability and War", Washington Federal Energy Management Agency, diciembre de 1980.
- Energy Information Administration, *Monthly Energy Review* (Washington, D.C.).
- Flores de la Peña, Horacio, "Posición internacional petrolera de México", México, Departamento de publicaciones e información de la Secretaría de Patrimonio Nacional, 15 de octubre de 1974.
- General Accounting Office, "The United States Remains Unprepared for Oil Import Disruptions", 2 vols., Report to the Congress by the Comptroller General, Washington, 29 de septiembre de 1981.
- \_\_\_\_\_, "Using Elk Hills and Alaskan North Slope Oil to Supply the Strategic Petroleum Reserve Report to the Congress", Washington (mimeo.), 21 de octubre de 1980.
- Grossling, Bernardo, "The Reforma Campeche Newsmedia Record", Washington (mimeo.), noviembre de 1978.
- \_\_\_\_\_, "A long-Range Outlook of World Petroleum Prospects", presentado para The Subcommittee on Energy of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Reston, Va. (mimeo.), marzo de 1978.
- Hiriart, Fernando, "Energéticos", en Reunión nacional sobre sector industrial, México, Partido Revolucionario Institucional, IEPES, 1976.
- International Energy Agency, *Energy Policies and Programmes of IEA Countries*, París, Organization for Economic Cooperation and Development. Se consultaron los años 1979-83.
- Krueger, Robert, "U.S. Mexican relations", en *Department of State Bulletin*, vol. 80 (2042), Washington, septiembre de 1980.
- Labastida Ochoa, Francisco, "Palabras de bienvenida", en *Energéticos*, 2a. época, vol. 1, núm. 4, México, Semip, enero-febrero de 1984.
- Lajous, Adrián, "Choque externo, producción, precios e inversión en la industria petrolera mexicana", México (mimeo.), 1986.
- López Portillo, José, *Informe de gobierno*, México, Presidencia de la República. Se consultaron los años 1977-1982.

- \_\_\_\_\_, *Filosofía política de José López Portillo*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Se consultaron los años 1978-1981.
- Lucey, Patrick, "The United States and Mexico", Department of State. Bureau of Public Affairs, en *Current Policy* (41), Washington, octubre de 1978.
- Marcos, Ernesto, "Design of a Development Policy for Mexico: Industry and Oil", documento presentado en la conferencia Public and Private Enterprise in a Mixed Economy, México, 1979.
- Nafinsa, *México en cifras*, México, Nafinsa, 1981.
- Oficina de Asesores de la Presidencia, "Última versión sobre la plataforma de producción y exportación de Pemex", México (documento interno), 1980.
- Oteyza, José Andrés, "Discurso pronunciado en el Seminario del *Financial Times*, México (mimeo.), 16 de noviembre de 1978.
- \_\_\_\_\_, "Discurso pronunciado ante el Sr. Presidente de la República y el Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, México (mimeo.), 29 de marzo de 1979.
- Partido Revolucionario Institucional, *Proyecto del plan básico de gobierno 1976-1982*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1975.
- Pemex, *Anuario estadístico*, México, Pemex, 1982-1985.
- \_\_\_\_\_, "Aspectos relevantes del plan 1984-1988", México, Pemex (mimeo.) 1984.
- \_\_\_\_\_, *Informe del director general de Petróleos Mexicanos*, México, Pemex, 1947 a 1986.
- \_\_\_\_\_, *Memoria de labores*, México, Pemex. Se consultaron los años de 1970-86.
- \_\_\_\_\_, "Presentación al C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, de los avances y perspectivas de Petróleos Mexicanos, en los dos primeros años de su administración", México, Pemex, 18 de diciembre de 1984.
- Poder Ejecutivo Federal, "Ley orgánica de Petróleos Mexicanos", en *Diario oficial*, 6 de febrero de 1981.
- \_\_\_\_\_, "Plan nacional de desarrollo 1983-1988" en suplemento de *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio de 1986.
- \_\_\_\_\_, "*Programa nacional de energéticos 1984-1988*", México, Semip, agosto de 1984.
- \_\_\_\_\_, "Reglamento de la ley orgánica de Petróleos Mexicanos", en *Diario oficial*, 14 de agosto de 1972.
- Rondfeldt, David, *et al.*, "Mexico's Petroleum and U.S. Policy: Implications for the 1980's", Santa Mónica, Ca., The Rand Corporation, 1980.
- Rondfeldt, David F. y Caesar Sereseres, "The management of U.S. Mexico Interdependence: Drift Toward Failure?", Santa Mónica, Ca., Rand Corporation (mimeo.), enero de 1978.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Energéticos*, año 4, núm. 8, México, agosto de 1980.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan nacional de desarrollo industrial, 1979-1982*, México, Sepafin, 1979.

- \_\_\_\_\_, *Programa de energía. Metas y proyecciones al año 2000*, México, Sepafin, 1980.
- Secretaría de Patrimonio Nacional, *Primera propuesta de lineamientos de política energética*, México, Comisión de Energéticos, 1976.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan global de desarrollo 1980-1982*, México, spp, 1980.
- Skalar, Barry, "Mexican Energy: Challenges of a Changing United States-Mexico Relationship", Foreign Affairs and National Defense Division, The Library of Congress, Congressional Research Service, Washington, junio de 1979.
- Subdirección de Producción Primaria de Pemex, "Informe del sector primario", documento presentado en reunión con los principales asesores en materia energética del candidato a la presidencia José López Portillo el 30 de julio de 1976.
- The Comptroller General, Report to the Congress of the United States, "The United States, Remain Unprepared for Oil Import Disruptions", Washington, General Accounting Office, septiembre de 1981.
- U.S. Congress House, Congressional Research Service, Library of Congress, Committee on Interstate and Foreign Commerce, "Supplemental Natural Gas Sources: Factors and Policy Issues", Washington, U.S. Government Printing Office, 1978.
- \_\_\_\_\_, Congressional Research Service, Library of Congress, Committee on Foreign Relations United States Senate, "Mexico's Oil and Gas Policy: An Analysis", Washington, U.S. Government Printing Office, 1979.
- \_\_\_\_\_, Congressional Research Service, Library of Congress, "The Mexican Economic Crisis: Policy Implications for the U.S.", Transmitting the Proceedings and paper of a CRS-Sponsored Workshop Held on november 30, 1983, Washington, U.S. Government Printing Office, 1984.
- \_\_\_\_\_, "Department of Energy Organization Act", Washington, agosto de 1977.
- \_\_\_\_\_, House, Committee on Foreign Affairs, Hearing Before the Subcommittees on International Economic Policy and Trade, "North American Energy Cooperation", Washington, U.S. Government Printing Office, 1979.
- \_\_\_\_\_, House, Committee on Foreign Affairs, "United States-Mexican Relations: An Update", Washington, U.S. Government Printing Office, 1981.
- \_\_\_\_\_, House, Committee on Interstate and Foreign Commerce, "Oil Imports: A range of Policy Options", Washington, U.S. Government Printing Office, 1979.
- \_\_\_\_\_, Joint Economic Committee of the United States, "Recent Developments in Mexico and their Economic Implications for the United States", Washington, U.S. Government Printing Office, 1977.
- \_\_\_\_\_, The Comptroller General Report, "Oil and Natural Gas from Alaska, Canada and Mexico-Only Limited Help for U.S.", Washington, General Accounting Office, septiembre de 1980.
- \_\_\_\_\_, Comptroller General, "Using Elk Hills and Alaskan North Slope Oil

- to Supply the Strategic Petroleum Reserve”, Washington, 21 de octubre de 1980.
- U.S. Congress House, Comptroller General, “Prospects for a Stronger United States-Mexico Relationships”, Washington, mayo de 1980.
- \_\_\_\_\_, Senate, Committee on Energy and Natural Resources, “The Western Hemisphere Energy System”, Washington, U.S. Government Printing Office, 1979.
- \_\_\_\_\_, Senate, Committee on Interior and Insular Affairs, “Geopolitics of Energy”, Washington, U.S. Government Printing Office, 1977.
- \_\_\_\_\_, Senate, “Seventeenth Mexico-United States Interparliamentary Group”, Washington, U.S. Government Printing Office, agosto de 1977.
- \_\_\_\_\_, Senate, “Nineteenth Mexico-United States Interparliamentary Group”, Washington, U.S. Government Printing Office, 1980.
- \_\_\_\_\_, Senate, “Twenty-First Mexico-United States Interparliamentary Conference”, Washington, U.S. Government Printing Office, 1982.
- \_\_\_\_\_, “U.S. Vulnerability. To an Oil Import Curtailment, the Oil Replacement Capability”, Washington, Office of Technology Assessment, septiembre de 1984.
- \_\_\_\_\_, Senate, Committee on Energy and Natural Resources “The Geopolitics of Oil”, Washington, U.S. Government Printing Office, diciembre de 1980.
- \_\_\_\_\_, Senate, Committee on Foreign Relations, “Nomination of Robert Krueger to be Ambassador at Large and Coordinator for Mexican Affairs”, Audiencia, Washington, U.S. Government Printing Office, 17-24 de septiembre de 1979.
- \_\_\_\_\_, Congressional Budget Office, “Financing Options for the Strategic Petroleum Reserve”, Washington, U.S. Government, abril de 1981.
- United States, Department of Energy, “National Energy Plan II. A Report to the Congress”, Washington, mayo de 1979.
- \_\_\_\_\_, Department of the Treasury, Press Briefing Concerning the Mexican Financial Situation, por R.T. McNamar, Deputy Secretary, Washington, 20 de agosto de 1982.
- Wendt, Allan, “International Energy Security”, Washington, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, septiembre de 1983.

### III. Tesis

- Morales, Isidro, “Pétrole et pouvoir. Le Mexique et ses rapports avec les États-Unis, 1976-1983”. Tesis de Doctorado de Tercer Ciclo, París, Institut d'Études Politiques, 1984.
- Turrent Diez, Eduardo, “La industria petrolera mexicana 1965-1973”, tesis presentada en El Colegio de México para obtener el título de Maestría en Economía, México, 1976.
- Ruiz, Miguel, “La nueva política petrolera y algunas consecuencias políticas y económicas internas”, tesis presentada en El Colegio de México para obtener el título en Relaciones Internacionales, México, 1981.

#### **IV. Publicaciones periódicas. Prensa nacional y extranjera (varios años)**

*Business Week*

British Petroleum, *Statistical Review of World Energy*, Londres, junio de 1985

CIDE, *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*

*El Día,*

*El Sol de México*

*Esquire*

*Excélsior*

*Financial Times*

*Forbes*

*Fortune*

*Herald Tribune*

*Houston Chronicle*

*Journal of Commerce*

*La Jornada*

*Los Angeles Times*

*Nexos*

*Petróleo Internacional*

*Petroleum Economist*

*Petroleum Intelligence Weekly*

*Platt's Oil Gram Service*

*Proceso*

*Science News*

*Science*

*The Economist*

*The Miami Herald*

*The New Republic*

*The New York Times*

*The Oil Daily*

*The Oiland Gas Journal*

*The Wall Street Journal*

*Unomásuno*

*U.S. News and World Report*

*World Oil*



*La Formación de la política petrolera  
en México, 1970-1986*

se terminó de imprimir en octubre de 1988  
en los talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V.,  
Chabacano 65-A, 06850 México, D.F.

Composición tipográfica y formación:  
Carlos Palleiro.

Negativos: Diseño Gráfico.

Se tiraron 1000 ejemplares más  
sobrantes para reposición.

Diseño de portada: Mónica Diez-Martínez.

Cuidó la edición el Departamento  
de Publicaciones de El Colegio de México.





## PROGRAMA DE ENERGÉTICOS

*Serie:* La industria petrolera mexicana, el Estado y el sindicato petrolero, 1970-1985

Estudios publicados:

- *Angelina Alonso y Carlos Roberto López*  
El sindicato de trabajadores petroleros y sus relaciones con Pemex y el Estado, 1970-1985
- *Michele Snoeck*  
La industria petroquímica básica en México, 1970-1982
- *Michele Snoeck*  
El comercio exterior de hidrocarburos y derivados en México, 1970-1985
- *Ana María Sordo y Carlos Roberto López*  
Exploración, reservas y producción de petróleo en México, 1970-1985

Estudios en preparación:

- *Rogelio Ruiz*  
La capacidad nacional en tecnología petrolera y las importaciones tecnológicas del sector de hidrocarburos
- *Michele Snoeck*  
La industria de refinación en México, 1970-1985
- *Miguel Márquez*  
La industria del gas natural en México, 1970-1985
- *Sotero Prieto y Ana María Sordo*  
Abastecimiento de hidrocarburos al mercado interno de México, 1970-1985
- *Carlos Roberto López*  
Pemex en el contexto de las empresas petroleras estatales latinoamericanas: un análisis comparativo
- *Óscar M. Guzmán*  
Las finanzas de Petróleos Mexicanos, 1970-1985

