



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Estado y auges petroleros. El caso de México

TESIS

que para obtener el grado de

Maestra en Ciencia Política

PRESENTA

Tania Rabasa Kovacs

Promoción 2007-2009

México D.F., 2009

A mi madre, Karen
sin su ayuda, comprensión y cariño
este trabajo no hubiera sido posible.

A mi padre, Emilio
por su apoyo e interés.

INTRODUCCIÓN..... 6

CAPITULO I. Recursos naturales y subdesarrollo..... 12

La maldición de los recursos 14

Manifestaciones económicas 15

Un fenómeno institucional..... 21

Una tercera vía: los petro-estados..... 23

Capacidad estatal..... 23

Trayectoria de desarrollo..... 26

Excepcionalidad del caso mexicano..... 32

CAPÍTULO II. El Estado mexicano: ¿un petro-estado? 35

Ausencia de instituciones y poder extranjero: el primer auge petrolero
(1920-1921) 38

El intervalo entre los dos auges del siglo XX: la excepcionalidad del caso
mexicano 44

<i>La consolidación del petro-estado durante el cardenismo</i>	46
<i>El “milagro mexicano”</i>	50
<i>La antesala al auge petrolero de 1978-1981</i>	55
La centralidad de los ingresos petroleros en el segundo auge	59
<i>Contexto internacional</i>	59
<i>La respuesta del gobierno de José López Portillo</i>	61
<i>De la abundancia a la crisis</i>	68
<i>¿A dónde se fueron los ingresos petroleros?</i>	70
La creciente petrolización de las finanzas públicas	72
La continuidad de la alternancia: el primer auge del siglo XXI	75
<i>Contexto internacional</i>	75
<i>La respuesta del gobierno de Vicente Fox</i>	77
<i>Otro auge que llega a su fin</i>	81

CAPÍTULO III. Una visión comparativa de dos Estados petroleros.....	84
Historias de éxito y fracaso.....	85
El modelo petrolero noruego: hacer época	88
Los auges petroleros en México: sucesos fugaces.....	94
CONCLUSIONES.....	97
BIBLIOGRAFÍA.....	104
ANEXO ESTADÍSTICO	113

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de los países petroleros ha sido poco exitoso, tanto en comparación con aquellos sin recursos naturales¹, como en relación a lo que debería haber sido su propio desarrollo. Esta afirmación adquiere mayor peso, si consideramos el extraordinario volumen de ingresos generados por esta fuente de energía, especialmente desde 1973.

Durante la década de los setenta, la escalada del precio internacional del petróleo provocó una acumulación excepcional de riqueza en los países petroleros. En 1973-1974 el embargo árabe² cuadruplicó el precio del crudo, el cual pasó de 3 a 12 dólares por barril³. En 1979-1980 -debido a los efectos conjuntos de la revolución iraní⁴ y de la

¹ El PNB per cápita de los países miembros de la OPEP -entre 1965 y 1998- disminuyó cada año en promedio 1.3%; mientras que el conjunto de países en vías de desarrollo -de ingresos bajos y medios- creció anualmente 2.2% en promedio. Thorvaldur Gylfason, “Natural Resources, Education and Economic Development”, *Institute of Economic Studies*, septiembre, 2000. <http://www.ioes.hi.is/publications/wp/w0010.pdf>

² El 16 de octubre de 1973 la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) detuvo la producción de crudo y estableció un embargo a los envíos petrolíferos hacia Occidente -particularmente a Estados Unidos, los Países Bajos e Israel- con el objetivo de reducir la demanda y poder establecer un nuevo nivel de consumo impuesto por la oferta.

³ Precio promedio del barril de crudo norteamericano en dólares corrientes. BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

⁴ El 8 de septiembre de 1978 -el “Viernes Negro” en Teherán- las revueltas en contra del Sha fueron reprimidas por el ejército. Cuatro meses más tarde -el 16 de enero de 1979- el Sha se vio forzado a huir del país.

guerra Irán-Irak⁵ - el precio del crudo volvió a aumentar, esta vez alcanzando los 37 dólares por barril⁶.

Cada uno de estos aumentos significó una transferencia de 300 millones de dólares diarios de las naciones consumidoras de petróleo a las productoras⁷. Esas gigantescas transferencias de riqueza parecían apuntar a una nueva era de progreso y prosperidad en los países productores de petróleo -como México, Venezuela, Argelia y Nigeria- ya que eliminaban tres importantes limitantes al rápido crecimiento económico: un tipo de cambio desfavorable, magros ahorros nacionales y bajos ingresos fiscales. Sin embargo, las promesas de desarrollo se desvanecieron en cuanto el precio del crudo empezó a caer.

A partir de 1986, cuando el precio del barril de petróleo se redujo a menos de la mitad⁸, el poder de compra de los países petroleros se colapsó y alcanzó un nivel menor del que tenían antes de 1973. En Arabia Saudita –el principal productor de petróleo en el mundo- el PIB per cápita se desplomó de 18 793 dólares, en 1981, a 6 592 en 1989⁹. En el mismo periodo, el PIB per cápita de Venezuela –el país con más petróleo en América

⁵ El 22 de septiembre de 1980 comenzó la guerra entre Irán e Irak, lo que condujo a que las exportaciones iraníes se congelaran y los precios del petróleo aumentaran de manera casi instantánea.

⁶ Precio promedio del barril de crudo norteamericano en dólares corrientes. BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

⁷ A lo largo de un año, esta suma alcanzó el equivalente a dos veces el valor de la deuda externa de los países en desarrollo en 1973. Alan Gelb, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, Nueva York, Oxford University Press, 1988, p. 10 (traducción propia).

⁸ De 37 a 15 dólares por barril. BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

⁹ FMI. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

Latina- se redujo a la mitad. El PIB per cápita venezolano, el más alto de la región a principios de los ochenta, apenas alcanzaba los 2 367 dólares a finales de esa misma década¹⁰. Mientras que el poder de compra de los países petroleros se reducía, el excedente en la balanza de pagos se convertía en un déficit; las importaciones incrementaban más rápido que las exportaciones, generando una balanza comercial negativa; la deuda externa se disparaba; y la inflación alcanzaba los dos dígitos.

Las consecuencias de la caída en el precio del petróleo no fueron nada más económicas; también afectaron a regímenes políticos de la más diversa índole. En Irán, por ejemplo, el Sha fue derrocado en 1979 y, en su lugar, se estableció una república islámica. De igual forma, el régimen político venezolano, uno de los primeros sistemas democráticos en América Latina, se desestabilizó.

Estos procesos históricos suscitan las siguientes interrogantes: ¿Por qué la riqueza que generan los recursos naturales –particularmente el petróleo- no suele traducirse en crecimiento económico de los países y en bienestar de las sociedades? ¿Cómo explicar políticas y resultados similares en los momentos de auge, por parte de países tan disímiles? ¿Se ha tratado simplemente de malas decisiones por parte de los actores gubernamentales? o ¿Comparten estas naciones una estructura estatal que les impide responder de manera distinta? O, más bien, ¿han sido variables exógenas las que han obstaculizado el aprovechamiento de estos auges? ¿Cómo explicar las excepciones; es

¹⁰ En 1981 el PIB per cápita de Venezuela era de 5 062 dólares mientras que en 1989 era de 2 367. FMI <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

decir, los países con recursos naturales –en especial con petróleo- que han logrado crear sistemas económicos y políticos estables en beneficio de sus poblaciones?¹¹

En esta tesis respondo a estas preguntas centrándome en el caso mexicano. México es el sexto productor de petróleo en el mundo¹², y el cuarto proveedor de esta materia prima a los Estados Unidos¹³. Como veremos a lo largo de los tres capítulos que conforman este trabajo, cada uno de los auges petroleros en México se ha traducido en mejorías instantáneas pero pasajeras: por una parte, tasas de crecimiento relativamente altas; y por la otra, incrementos importantes en la inversión, el empleo y los salarios. Sin embargo, como constataremos, el Estado mexicano no ha logrado transformar los momentos de bonanza petrolera en impulsos para crear una economía pujante y altos niveles de bienestar. Mi hipótesis es que este fracaso se debe a la débil capacidad estatal¹⁴, resultado de la estrecha relación entre desarrollo económico y cambio institucional, en un país con abundantes recursos petroleros. Es decir, la dependencia del petróleo ha influido en la formación de instituciones débiles las cuales, a su vez, han creado un marco de referencia acotado y rígido para la toma de decisiones: sin incentivos

¹¹ Noruega y Botsuana son dos casos paradigmáticos de países ricos en recursos naturales, cuyo desarrollo fue exitoso.

¹² En 2007, con una producción de crudo de 3 082 millones de barriles diarios, el *Oil & Gas Journal* ubicó a México en el sexto lugar mundial. PEMEX, *Anuario Estadístico*, 2008.

¹³ El primer, segundo y tercer lugar lo ocupan Venezuela, Canadá y Arabia Saudita. Energy Information Administration.
http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_epc0_im0_mbbldpd_a.htm

¹⁴ Entendida como la brecha entre la jurisdicción estatal –esto es el grado de intervención del Estado en la vida pública- y la autoridad del Estado, esto es, su habilidad para penetrar a la sociedad y marcar el rumbo del cambio. Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997, p. 14.

para fomentar el estado de derecho; ni grupos sociales autónomos de los petrodólares; ni tampoco una burocracia meritocrática y cohesionada. Los momentos de bonanza realzan esta naturaleza institucional. De ahí la pertinencia de analizar estas coyunturas críticas.

En el primer capítulo expongo diversas teorías que buscan explicar el contrasentido que presenta el pobre desarrollo de países ricos en recursos naturales, fenómeno conocido como la “maldición de los recursos”. Al igual que Terry Lynn Karl (TLK), considero que las explicaciones económico-financieras son inadecuadas, ya que se trata de un fenómeno esencialmente político. Por otro lado, también de acuerdo con Karl, argumento que las explicaciones que se basan en variables políticas e institucionales son más útiles pero también son limitadas. Consecuentemente, adopto su teoría del “petro-estado” para explicar la maldición de los recursos. Lo hago porque tiende un puente entre las explicaciones económicas y políticas de la maldición de los recursos, con base en el impacto del petróleo en la capacidad estatal, a lo largo del tiempo. Es una explicación multicausal, histórica y política a nivel del Estado, el régimen y el gobierno en turno.

Aún cuando México se aleja en algunos aspectos del tipo ideal del petro-estado, dado que muestra una trayectoria de desarrollo distinta, considero que esta teoría es la más adecuada para analizar el origen y la persistencia de la débil capacidad del Estado mexicano.

En el segundo capítulo analizo la trayectoria de desarrollo del Estado mexicano, enfatizando los auges petroleros de 1920-1921, 1978-81 y 2003-2008, así como los

intervalos entre estos episodios. El propósito es destacar aquellas características de los petro-estados descritas por Karl, que se aplican al caso mexicano.

En el último capítulo contrasto el desarrollo de dos países petroleros: México y Noruega. Esta comparación me permite corroborar que los problemas de desarrollo relacionados con la explotación del petróleo no son inherentes a este recurso natural, sino que dependen de su manejo por parte del Estado. Y este manejo resulta, como argumento en los dos capítulos anteriores, del andamiaje institucional que se haya desarrollado en cada Estado.

Concluyo la tesis con una reflexión prospectiva, en la cual planteo posibles escenarios del manejo de los recursos petroleros para el caso de México. Intento responder a la pregunta de qué tan viable es que el petróleo en México –a más de un siglo de su descubrimiento- pueda traducirse en un desarrollo económico sostenido que impacte positivamente en el bienestar social de la población.

CAPITULO I.

Recursos naturales y subdesarrollo

*“Después de todo, desearía que hubiéramos descubierto agua”
Sheik Ahmed Yamani, Ministro de Petróleo de Arabia Saudita¹*

El exitoso desarrollo de países sin recursos naturales -como los tigres asiáticos en los casos de Corea, Hong-Kong, Taiwán y Singapur- frente al pobre y accidentado desarrollo de naciones ricas en recursos naturales -como Nigeria, Sierra Leona, Arabia Saudita y Venezuela- ha sido objeto de análisis por parte de académicos² y de organismos internacionales³. Ambos coinciden en que este fenómeno, que denominan la “maldición de los recursos”, se acentúa cuando el recurso en cuestión es el petróleo. Nigeria es un caso paradigmático: siendo uno de los principales productores de petróleo, ha obtenido más de 340 mil millones de dólares en ingresos petroleros. No obstante, el

¹ Michael Ross, “The Political Economy of the Resource Curse”, *World Politics*, 51, enero, 1999, p. 1 (traducción propia).

² Gobind Nankani, "Development Problems of Nonfuel Mineral Exporting Countries," *Finance and Development*, 17, enero, 1980; Alan Gelb, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, Nueva York, Oxford University Press, 1988; Richard M. Auty, *Sustaining Development in the Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Londres, Routledge, 1993; Ricahrd M. Auty, *Resource Abundance and Economic Development*, Helsinki, UNU World Institute for Development Economics Research, 1998.

³ Carlos Leite y Jens Weidmann, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth," *IMF Working Paper WP/99/85*.

70% de su población vive en pobreza extrema; el 43% no cuenta con servicios sanitarios ni agua potable; y la mortalidad infantil es de las más altas del mundo⁴. ¿Cómo explicar esta aparente paradoja? Pero también existen países ricos en recursos naturales –como Noruega, Botsuana y Canadá- con trayectorias de desarrollo exitosas. ¿Cómo explicar esta diferencia?

En la primera parte de este capítulo analizo la dificultad de esclarecer la maldición de los recursos. Contrasto las explicaciones económicas con las que se basan en variables político-institucionales. Estas últimas resultan más convincentes, pero también presentan limitaciones. Dadas las restricciones de ambas, propongo una “tercera vía” explicativa en la segunda parte de este capítulo. Me baso en el tipo ideal de “petro-estado” desarrollado por Terry Lynn Karl (TLK)⁵ para analizar, tanto el caso de los países petroleros que sucumben a la llamada maldición de los recursos, así como el de aquellos que logran evitarla. Finalmente, ilustro la teoría de esta autora con ejemplos del caso mexicano.

⁴ Ian Gary y Terry Lynn Karl, “The Global Record”, *Foreign Policy Focus*, Washington, enero, 2004. <http://www.fpif.org/papers/03petropol/development.html> (traducción propia).

⁵ Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.

La maldición de los recursos

Para entender el papel de los recursos naturales en el desarrollo de un país es necesario conocer su tipología. Los recursos se clasifican en permanentes⁶, renovables⁷ y no renovables⁸. Los primeros son aquéllos cuya duración es tan amplia -comparada con la vida humana- que su disponibilidad es prácticamente indefinida. Los segundos son aquellos que se regeneran o reponen a través del tiempo. Y los no renovables - exhaustivos o agotables- son los minerales. Es precisamente el impacto de estos últimos en el desarrollo, el que ha atraído el interés de economistas, desde Adam Smith. Smith sostuvo que: “los proyectos mineros, en lugar de reemplazar el capital utilizado en su desarrollo y generar ganancias, comúnmente absorben el capital y las reservas. Por lo tanto, ningún legislador que deseara incrementar el capital de su nación los promovería...”⁹ Pero los economistas no han sido los únicos en analizar el papel de los recursos naturales en el desarrollo. Jean Bodin, en el siglo XIV, afirmó que: “los hombres de tierras fértiles son comúnmente afeminados y cobardes; por el contrario, una tierra

⁶ Como la energía solar

⁷ Formados por los seres biológicos (vegetales y animales) que tienen capacidad de reproducción y cuyo límite de permanencia se alcanza sólo si su destrucción es superior a su capacidad de reproducción.

⁸ Como el petróleo o los metales preciosos.

⁹ Daniel Lederman y William F. Maloney, “Natural Resources. Neither Curse nor Destiny”, *IBRD-WB*, Washington, 2007, p. 1 (traducción propia).

estéril forja hombres medidos por necesidad y, en consecuencia, cuidadosos, vigilantes y trabajadores”¹⁰.

Desde entonces, los estudios sobre la maldición de los recursos¹¹ –la correlación negativa entre abundancia de recursos naturales y crecimiento económico– se han multiplicado. Como veremos en este capítulo, diversos autores enfatizan distintos mecanismos para explicar esta correlación. Para algunos, el eslabón que explica el pobre crecimiento de países ricos en recursos petroleros es económico y financiero. Para otros, la variable explicativa es político-institucional.

Manifestaciones económicas

El “síndrome holandés”, “mal holandés” o la “enfermedad holandesa” es uno de los primeros mecanismos identificados para explicar la correlación negativa entre riqueza de recursos naturales y crecimiento económico. Cuando el elevado precio de una materia prima o el descubrimiento de nuevos recursos naturales desata un auge de exportación primaria, el ingreso abrupto y masivo de divisas lleva a una apreciación del tipo de cambio real. Esto, a su vez, provoca una pérdida de competitividad en otros sectores

¹⁰ Stephen Holmes, *Passions and Constraints*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, p. 109 (traducción propia).

¹¹ Richard M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Londres, Routledge, 1993.

exportadores, como el agrícola o el manufacturero, y termina por distorsionar la estructura de la economía.

Esta explicación surgió en la década de los sesenta, cuando la riqueza de los Países Bajos, generada por el descubrimiento de grandes yacimientos de gas en el Mar del Norte, incrementó los ingresos percibidos por ese país. Esto provocó una apreciación del florín y perjudicó la competitividad de sus exportaciones no petroleras. El “síndrome holandés” también ha sido utilizado para explicar los efectos de los ingresos por explotación de recursos naturales en América que recibió la España del siglo XVI, así como para esclarecer el impacto negativo del descubrimiento del oro en Australia en la década de 1850. En el caso particular de los países petroleros, “la enfermedad holandesa” ha sido utilizada de manera recurrente para explicar su pobre desarrollo.

Más recientemente Jeffrey Sachs y Andrew Warner¹² probaron, con base en modelos econométricos, que en 97 países, entre 1970 y 1989, la correlación negativa entre abundancia de recursos naturales y crecimiento no es espuria, sino que es robusta. De acuerdo con estos autores, aún si se controla por ciertas variables -como corrupción e ineficiencia gubernamental; gasto gubernamental; estrategias de desarrollo proteccionistas- la correlación continúa siendo significativa. De manera complementaria, autores como Kiminory Matsuyama¹³ y Michael Gavin¹⁴ han buscado comprobar -

¹² Jeffrey Sachs y Andrew Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper 5398*, Cambridge, 1995, revisado en 1997.

¹³ Kiminory Matsuyama, “Agricultural Productivity, Comparative Advantage, and Economic Growth”, *Journal of Economic Theory*, núm. 58, 1992.

también con modelos econométricos- la presencia, la intensidad y las consecuencias de la “enfermedad holandesa” en distintos países.

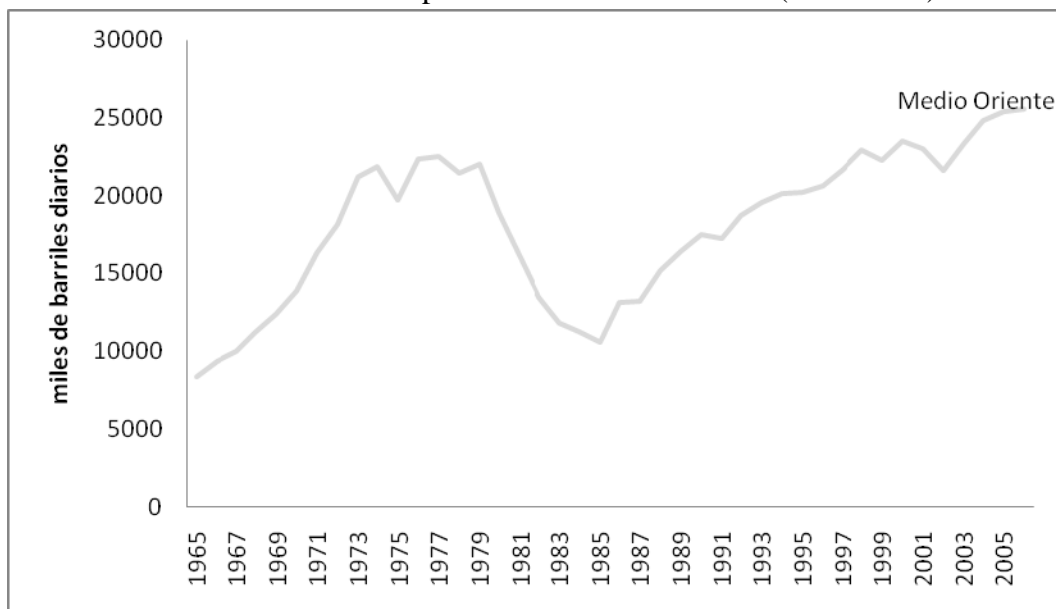
A diferencia de la enfermedad holandesa que se desencadena debido a la *cantidad* de dinero que genera la explotación de un recurso no renovable, una explicación distinta a la maldición de los recursos enfatiza la *temporalidad* de los ingresos provenientes de estas materias primas¹⁵. Esto es, se trata de ingresos sumamente volátiles debido a la variación en su producción (ver gráfica 1), y a las fluctuaciones en su precio. En particular, el precio del petróleo es dos veces más volátil que el de cualquier otra materia prima¹⁶ (ver gráfica 2).

¹⁴ Michael Gavin, “The Mexican oil boom, 1977-1985”, *Inter-American Development Bank, Working Paper Series 314*, 1996.

¹⁵ Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.

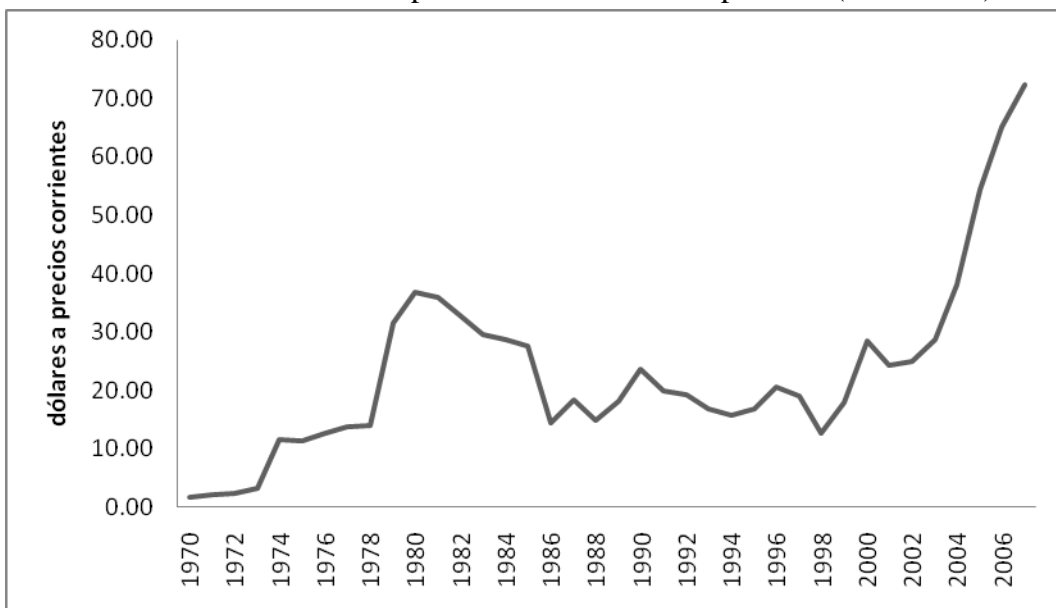
¹⁶ Joshua Aizenman y Nancy Marion, “Volatility and investment: interpreting evidence from developing countries”, *Economía 66*, 1999.

Gráfica 1. Producción petrolera en Medio Oriente (1965-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

Gráfica 2. Volatilidad del precio internacional del petróleo (1970-2007)



Fuente: Elaboración propia con datos de BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

Las consecuencias de ingresos altamente volátiles, como los petroleros son, en primer término, que las economías se vuelven especialmente susceptibles a círculos agudos de auge y contracción debido a los altos niveles de gasto en los años de auge, seguidos de fuertes recortes, lo que dificulta la planeación de los ingresos y del gasto público. Muestra de ello es que en los países de la OPEP, el presupuesto ejercido ha variado hasta en un 30% respecto al presupuesto aprobado¹⁷.

En segundo lugar, diversos estudios han demostrado los efectos negativos que pueden provocar en la tasa de crecimiento, los niveles de inversión, la inflación y la reducción de la pobreza¹⁸. Por otra parte,

Thorvador Gylfason ofrece una explicación diferente¹⁹. Este autor muestra –con una regresión simple y una sola variable independiente– que el gasto público en educación está inversamente relacionado a la abundancia de los recursos naturales. Con base en un análisis estadístico, Gylfason concluye que los países ricos en recursos naturales subestiman la necesidad de acumular capital humano para promover el crecimiento económico. La enorme riqueza que generan provoca que, en el largo plazo, esas economías tengan menos incentivos para invertir en capital humano. En contraste, si

¹⁷ Ian Gary y Terry Lynn Karl, *op.cit.*

¹⁸ Ricardo Hausman y Michael Gavin, “Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America”, *IDB*, Working Paper 315, 1996; Gary Ramey y Valerie Ramey “Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth”, *American Economic Review*, 85, 1995.

¹⁹ Thorvador Gylfason, “Natural Resources and Economic Growth: What is the Connection?”, *Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research*, Working Paper 530, Munich, 2001.

la fuente de ingresos de un país es, por ejemplo, la manufactura, la inversión en capital humano se convierte en una parte esencial de la creación de riqueza.

Si bien las explicaciones económicas identifican claramente los efectos de la explotación de materias primas no renovables -como el petróleo- en la economía, no revelan qué determina el deterioro económico de estos países el cual, en realidad, es el resultado de ciertos arreglos institucionales²⁰. La enfermedad holandesa, por ejemplo, no se desata automáticamente en países petroleros; se debe a ciertas decisiones políticas y éstas, a su vez, son producto de esos arreglos institucionales. Desde esta óptica, no se pueden entender los distintos niveles de desarrollo de naciones con abundantes recursos naturales, como es el caso de Arabia Saudita frente al de Nigeria. Ambos países son importantes exportadores de petróleo pero Arabia Saudita ha alcanzado mayores tasas de crecimiento²¹ y niveles de bienestar más altos que Nigeria²². Tampoco se explican las “excepciones” a la maldición de los recursos. Por ejemplo, un país con abundantes recursos petroleros como Noruega tiene los niveles de bienestar más altos del mundo y Botsuana –un país con grandes minas de diamantes- ha experimentado una de las tasas de crecimiento más altas del planeta desde su independencia.

²⁰ Terry Lynn Karl, *op. cit*, 1997.

²¹ De acuerdo con el FMI, en 2008 Arabia Saudita creció 5.9%, mientras que Nigeria creció 4%. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

²² El Índice de Desarrollo Humano del 2008, publicado por Naciones Unidas, Arabia Saudita ocupa el lugar 55 y Nigeria el 154. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>

Un fenómeno institucional

En contraste con quienes sugieren que la maldición de los recursos es un fenómeno netamente económico, Xavier Sala-i-Martin y Arvind Subramanian²³ argumentan que la maldición no es inherente a la materia prima, sino a los efectos de ésta sobre las instituciones. Estos autores encontraron que al controlar por calidad institucional -medida por un índice compuesto que incluye derechos de propiedad y estado de derecho, entre otros- la correlación entre recursos naturales y crecimiento económico deja de ser significativa.

Aún más, Aaron Tornell y Philip Lane²⁴ demuestran que la riqueza de los recursos naturales causa un debilitamiento institucional. Los autores describen el fenómeno en el cual varios grupos sociales tratan de capturar las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales, como el “efecto voracidad”.

Asimismo, una investigación realizada por Edward Barbieri²⁵ sugiere que, en varios países en desarrollo, las rentas generadas por los recursos naturales no se canalizan a inversiones productivas, sino que se dilapidan debido a la corrupción, la ineficiencia burocrática y políticas dirigidas a grupos de interés particulares. Si, por el contrario, los

²³ Xavier Sala-i-Martin y Arvind Subramanian, “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper 9804*, 2003.

²⁴ Aaron Tornell y Philip Lane, “Voracity and Growth”, *NBER, Working Paper W6498*, 1999.

²⁵ Edward Barbieri, “The Role of Natural Resources in Economic Development”, *Australian Economic Papers*, 42 (2), 2003.

distintos grupos de interés no capturaran las rentas petroleras, éstas podrían utilizarse para promover el crecimiento económico en el largo plazo. En ese sentido, Peter Neary y Sweder van Wijnbergen afirman que “Si podemos llegar a alguna conclusión, ésta es que el desempeño económico de un país, después de un auge [petrolero], depende en gran medida de la políticas de su gobierno”²⁶.

Por otra parte, Benn Eifert, Alan Gelb y Nils Borje Tallroth enfatizan la relevancia del tipo de régimen en países ricos en recursos naturales²⁷. Estos autores agrupan a los países exportadores de petróleo en cinco categorías: democracias maduras y partidistas, por un lado; autocracias paternalistas, reformistas y depredadoras, por el otro. Con base en estas categorías concluyen que las democracias maduras simplifican la gestión de los ingresos petroleros debido a su capacidad de consenso; el nivel educativo; y un alto grado de transparencia, lo que permite tomar decisiones claras sobre el uso de los recursos generados. En contraste, las autocracias depredadoras sólo planifican a corto plazo y se asemejan a las cleptocracias, las cuales se dedican a vaciar las arcas públicas.

Las explicaciones institucionales y políticas son más elocuentes que las económicas en revelar los orígenes de la maldición de los recursos. Sin embargo, no logran explicar por qué los recursos naturales contribuyen a la debilidad institucional en ciertos países – como Sierra Leona- y no en otros, como Botsuana. Por otra parte, al negar la importancia

²⁶ Peter Neary y Sweder van Wijnbergen, “Natural Resources and the Macroeconomy: A Theoretical Framework”, en Peter Neary, *Natural Resources and the Macroeconomy*, Cambridge, MIT Press, 1986, p. 11 (traducción propia).

²⁷ FMI, Managing Oil Wealth, *Finance and Development*, vol. 40, núm. 1, marzo, 2003.

de las variables económicas, no toman en cuenta los efectos de la posesión de distintos tipos de recursos naturales. El cobre, por ejemplo, podría ser menos perjudicial para el desarrollo de un país que el petróleo.

Una tercera vía: los petro-estados

La literatura que ha generado la maldición de los recursos se puede dividir entre quienes consideran que se trata de un fenómeno esencialmente económico, y quienes sostienen que es básicamente político. La teoría del petro-estado de Terry Lynn Karl (TLK) tiende un puente entre ambas explicaciones. En lugar de confrontarlas, TLK analiza cómo se refuerzan mutuamente. Esto es, Karl se preocupa por explicar cómo las interacciones históricas entre el desarrollo económico y el cambio institucional influyen en la capacidad estatal y crean un marco de referencia para las decisiones de los actores políticos.

Capacidad estatal

Las numerosas y variadas definiciones del Estado ofrecen distintas explicaciones sobre cómo entender su capacidad. Los estatistas y neo-marxistas definen la capacidad del Estado como su habilidad para actuar con autonomía respecto a ciertas fuerzas

sociales²⁸. Para los autores insertos en esta corriente de pensamiento, en la práctica, la capacidad del Estado se refleja en la habilidad del gobierno para alcanzar las metas que se propone. Esta visión es limitada dado que, para asegurar que los fines no sean irracionales o incluso destructivos²⁹, la capacidad estatal tendría que incluir, por una parte, un proceso de implementación de política eficiente; y, por la otra, un proceso igual de eficiente en la definición de dichas políticas. Otro problema con este enfoque es que los “Estados depredadores”³⁰ tendrían que ser clasificados como fuertes, mientras que los “desarrollistas”³¹ como débiles, lo cual resulta contradictorio.

Una definición alternativa del Estado es la de Max Weber. Siguiendo a este autor, el Estado es aquella comunidad humana que, en un determinado territorio, tiene el monopolio legítimo de la coacción física³². Para Weber, lo importante para determinar las capacidades del Estado no son nada más su tamaño y la distribución interna del poder, sino también la coherencia entre las formas organizacionales adoptadas por el sector público y los intereses privados. Esto es, la **capacidad estatal** es “la suma total de la habilidad material del Estado para controlar, extraer y repartir los recursos, así como su

²⁸ Terry Lynn Karl, *op.cit*, 1997.

²⁹ Terry Lynn Karl, *op.cit*, 1997.

³⁰ Peter Evans, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995. Para Evans un Estado depredador es aquel que extrae recursos de la sociedad sin dar nada a cambio.

³¹ Los Estados desarrollistas según Evans son aquellos que promueven la transformación industrial de sus países.

³² H.H. Gerth y C. Wright Mills (ed.) *Ensayos de sociología contemporánea*, España, Ediciones Martínez Roca, 1972, p. 98 (traducción de Mireia Bofill).

habilidad simbólica y política para crear, implementar e imponer decisiones colectivas”³³. La capacidad estatal, así entendida, es una medida agregada del potencial para ejercer coerción, crear consenso, definir políticas y proveer servicios. Además, es resultado de un proceso histórico y se desarrolla de manera desigual. Los Estados pueden construir capacidades en ciertas áreas y permanecer deficientes en otras. Por ejemplo, pueden ser exitosos en establecer su jurisdicción sobre el territorio, a la vez que fracasan en institucionalizar su autoridad³⁴.

En los petro-estados, la dominación de poderes extranjeros durante la colonización dejó a una burguesía débil que no podía liderar el proceso de desarrollo, por lo que el Estado asumió ese papel. Es decir, un desarrollo tardío exacerbó la tendencia al intervencionismo creando Estados “sobre-desarrollados” cuyas fronteras y tareas se expandieron inusualmente rápido impidiendo el surgimiento de “intereses organizados, programáticamente atados a un modelo económico equitativo y diversificado, autónomos de los petrodólares y suficientemente influyentes para contrarrestar el empuje a la petrolización”³⁵. Desafortunadamente, conforme el Estado se expandía, el desarrollo institucional se rezagaba. El resultado fue una brecha entre el extensivo papel jurisdiccional del Estado –esto es, su grado de intervención en la vida pública- y mecanismos débiles de autoridad estatal, entendida ésta como la habilidad para penetrar la sociedad y marcar el rumbo del cambio. Es precisamente esta débil capacidad estatal la

³³ Terry Lynn Karl, *op.cit*, 1997, p. 47 (traducción propia).

³⁴ Terry Lynn Karl, *op. cit*, 1997

³⁵ Terry Lynn Karl, *op. cit*, 1997, p. 54 (traducción propia).

que impide hacerle frente a los factores de presión que surgen de la explotación del petróleo. De aquí que los petro-estados se conviertan en lo que algunos estudiosos han denominado un “bote de miel”³⁶: “gigantes débiles que, cientos de Lilliputanos en búsqueda de ganancias, transforman en entidades disfuncionales.”³⁷

De acuerdo con TLK, los Estados petroleros se encuentran en desventaja frente a otros Estados en términos de sus capacidades, ya que el petróleo moldea su desarrollo institucional e impide el surgimiento de intereses organizados, independientes de un modelo económico basado en el petróleo. Para explicar el origen de la débil capacidad estatal en los petro-estados, esta autora analiza su trayectoria de desarrollo, en contraste con la de los Estados europeos.

Trayectoria de desarrollo

De acuerdo con TLK, autores como Charles Tilly³⁸ y Theda Skocpol³⁹ sugieren que la formación de los Estados nacionales en Europa occidental tuvo su origen, por un

³⁶ Terry Lynn Karl, “Ensuring Fairness. The Case for a Transparent Fiscal Contract”, en Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007, p. 257 (traducción propia).

³⁷ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997, p. 60 (traducción propia).

³⁸ Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1975.

³⁹ Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

lado, en una lucha para definir las fronteras territoriales frente a otros Estados y, por el otro, en una negociación con grupos de interés en sus territorios. Ambos procesos generaron una creciente necesidad de ingresos que solamente podían obtenerse por impuestos o préstamos. El cobro de impuestos suscitaba resistencia y los préstamos internacionales dependían de la habilidad del Estado para demostrar que contaba con una base de ingresos segura. Por lo tanto, los gobernantes tuvieron que esforzarse para desarrollar vínculos con sus sujetos que les permitieran cobrar impuestos de manera consensuada. El resultado neto de estos procesos fue “la construcción de un aparato administrativo que pudiera penetrar el territorio nacional; la creación de un servicio civil meritocrático; la evolución del estado de derecho para asegurar la conformidad de todas las partes; y la creación de instituciones representativas.”⁴⁰ De esta forma, se logró un contrato social-fiscal entre gobernantes y ciudadanos, que dio lugar a lo que Moore llamó los Estados fiscales modernos.⁴¹

Según TLK, el desarrollo de los petro-estados fue radicalmente diferente a la de los Estados europeos y se caracterizó por tres coyunturas críticas.

La primera coyuntura crítica que Karl identifica es la llegada de compañías petroleras extranjeras a Estados sin una burocracia centralizada y eficiente, ni instituciones maduras que pudieran resistir el proceso de petrolización:

⁴⁰ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997, p. 260 (traducción propia).

⁴¹ Mick Moore, “Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries”, *International Political Science Review*, núm. 25, 2004, p. 297 (traducción propia).

Debido a que los Estados petroleros no se erigieron a partir de una carga fiscal a sus ciudadanos, las presiones para establecer un estado de derecho fuerte y una distribución equitativa, tan presentes en Europa, eran débiles. Estos Estados no solamente eran burocráticamente anémicos y carecían de mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas, sino que también eran especialmente vulnerables a ser capturados por intereses privados, extranjeros y nacionales.⁴²

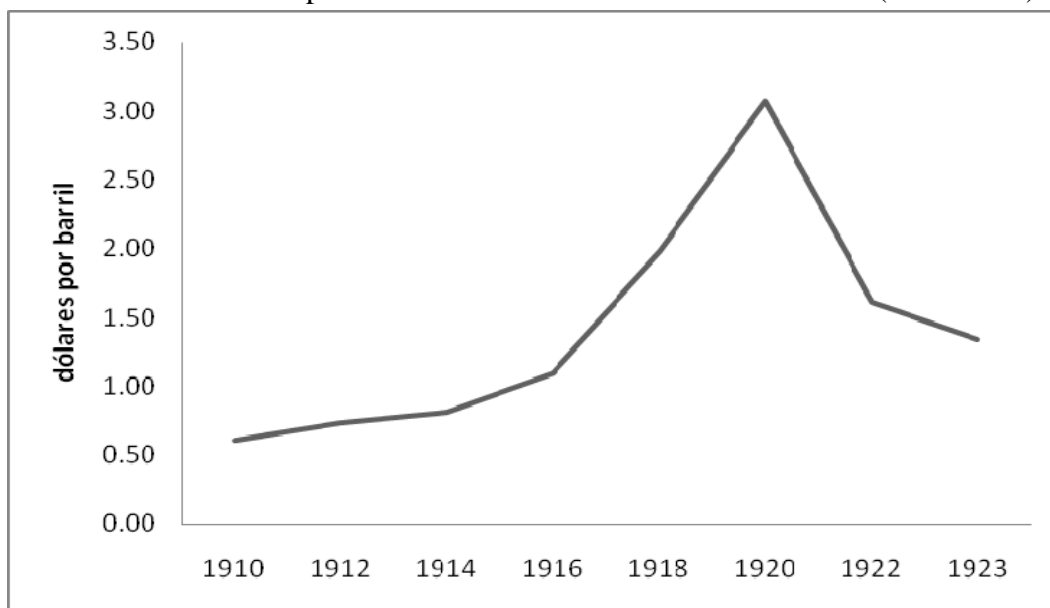
En el caso de México no es posible hablar de un Estado –siguiendo la definición de Weber- sino hasta la llegada al poder de Porfirio Díaz, en 1877. Fue durante el Porfiriato cuando se logró el monopolio de la violencia legítima en todo el país. Sin embargo, la Revolución Mexicana destruyó ese primer Estado. El nuevo Estado se comenzó a conformar después del triunfo de Álvaro Obregón, en 1920⁴³. Es precisamente en ese año –cuando los precios del petróleo alcanzaron un máximo debido a la Primera Guerra Mundial (ver gráfica 3) – que el país se convierte en un exportador neto de petróleo. Esto es, el primer auge petrolero en México coincidió con la Revolución, un momento en el que –como menciona Karl- el Estado empezaba a desarrollarse y, por lo tanto, las instituciones políticas, económicas y sociales eran prácticamente inexistentes. En consecuencia, las empresas petroleras extranjeras lograron imponerse ante los diversos gobiernos revolucionarios que buscaban aumentar el porcentaje de los ingresos provenientes de la industria petrolera. Mediante el rediseño de las leyes de propiedad del país y el debilitamiento de las fuerzas sociales, dichas empresas influyeron de manera

⁴² Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 2007, p. 261 (traducción propia).

⁴³ Lorenzo Meyer, “El Estado Mexicano Contemporáneo”, *Historia Mexicana*, vol. XXIII, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio, 1974.

decisiva en los líderes revolucionarios e incluso, cuando fue necesario, intentaron cambiar a los gobernantes.

Gráfica 3. Precio del petróleo durante la Primera Guerra Mundial (1910-1924)



Fuente: Elaboración propia con datos de BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

La segunda coyuntura crítica en el desarrollo de los petro-estados ocurre cuando los impuestos a la(s) empresa(s) petrolera(s) se convierten en fuente fundamental de los ingresos gubernamentales. Conforme el petróleo se transforma en uno de los principales sectores exportadores, se perpetúa el desarrollo con base en éste, fundamentalmente mediante la dependencia fiscal de los petrodólares⁴⁴. Esa dependencia genera un mismo

⁴⁴ Un petrodólar es un dólar estadounidense obtenido mediante la venta de petróleo

patrón de política económica: la maximización de la extracción de rentas petroleras para la distribución interna a través del gasto público.

México experimentó una creciente petrolización de sus finanzas públicas, a partir de los años ochenta. En el periodo de 1918 a 1937 los ingresos petroleros representaron, en promedio, 14.3%⁴⁵ de los ingresos federales; entre 1938 y 1961, los impuestos causados por PEMEX aumentaron 17.4%⁴⁶; y a partir de 1980 éstos han representado, en promedio, 32%⁴⁷ (ver gráfica 4). Pero la dependencia del petróleo no ha sido nada más económica. Durante los años del desarrollo estabilizador⁴⁸, por ejemplo, el petróleo fue central para el éxito del modelo de industrialización por substitución de importaciones.

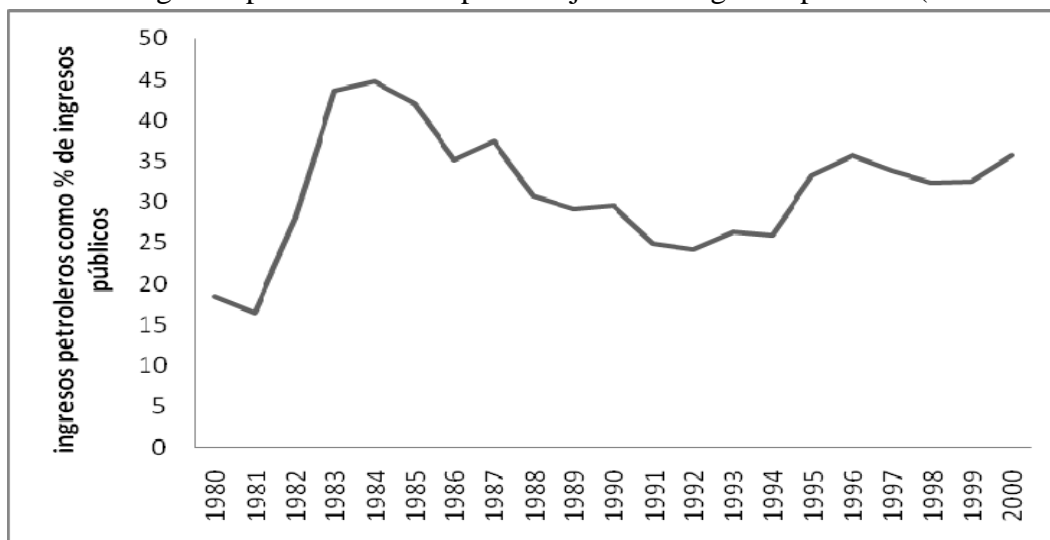
⁴⁵ Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, p. 31

⁴⁶ Nacional Financiera, *50 años de la revolución mexicana en cifras*, México, 1963, p. 70

⁴⁷ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas "Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México 1980-2002", CEFP/028/2002, *Cámara de Diputados, Congreso de la Unión*, México, septiembre, 2002, cuadro 5.

⁴⁸ Antonio Ortiz Mena, quien fuera Secretario de Hacienda del 1° de diciembre de 1958 al 16 de agosto de 1970, utilizó la frase "desarrollo estabilizador" para describir la política económica que él, junto con Rodrigo Gómez (Director General del Banco de México), llevaron a cabo en los sexenios de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. Esta resultó en un crecimiento económico elevado y sostenido, en un ambiente de estabilidad de precios.

Gráfica 4: Ingresos petroleros como porcentaje de los ingresos públicos (1980-2000)



Fuente: Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas “Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México 1980-2002”, *CEFP/028/2002*, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, septiembre, 2002

La tercera coyuntura crítica en la construcción de los petro-estados son los cambios en el sistema político, los cuales fortalecen la dependencia de las rentas petroleras. Una vez que los petrodólares fluyen de manera creciente a las arcas del Estado, el costo político de incrementar las cargas fiscales, es cada vez mayor. Cualquier decisión para cambiar la base fiscal -a través de los impuestos- tiene que hacerse en oposición a clases sociales y grupos de interés, acostumbrados a las ventajas de un desarrollo basado en el petróleo. De ahí que ningún petro-estado haya aprovechado el “respiro” que ofrecen los auge petroleros para implementar sistemas tributarios no basados en las rentas petroleras, que permitan incrementar los ingresos públicos en el periodo de post-auge. Por el contrario, en periodos de incrementos notables en los ingresos petroleros, los

intereses en las rentas petroleras –tanto públicos como privados- se fortalecen y la capacidad del Estado se debilita aún más. El resultado es un deterioro económico y, en muchos casos, la desestabilización del régimen político.

El régimen político mexicano ha evolucionado de un sistema de partido dominante a uno multipartidista y competitivo, hasta alcanzar la alternancia en la Presidencia, en el año 2000. Estos cambios en el régimen estuvieron acompañados de una creciente petrolización de las finanzas públicas, lo que permitió la práctica de una *política de deferenda*⁴⁹; es decir, de constante aplazamiento de decisiones impopulares, como una reforma fiscal, resultando en una creciente debilidad del sistema tributario. Esto, a su vez, incrementa el riesgo de desestabilización del régimen.

Excepcionalidad del caso mexicano

México se diferencia de países petroleros con excedente de capital, como Arabia Saudita, Kuwait, Libia y los Emiratos Árabes Unidos, los cuales se caracterizan por contar con poblaciones poco numerosas, reservas *per cápita* altas y economías muy poco diversificadas. En contraste, los países petroleros con un déficit de capital –como México- se caracterizan por tener poblaciones grandes y un PIB *per cápita* menor. Al mismo tiempo, la diversificación de la economía más allá del petróleo se explica -en gran

⁴⁹ Albert O. Hirshman, “The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants”, en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, New Jersey, Princeton University Press, 1979.

medida- porque la proporción de la población sobre las reservas probadas es relativamente desfavorable (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Países petroleros en 1980

	Reservas (billones de barriles)	Población (millones de habitantes)	Reservas per cápita (billones de barriles por millones de personas)	PIB per cápita (dólares)
Países con capital excedente				
Kuwait	66	1.4	47	20,800
Libia	24	3	8	11,700
Arabia Saudita	163	9	18.1	17,100
Emiratos Árabes Unidos	29	1.1	26	28,400
Países deficientes en capital				
México	44	67	0.7	2,900

Fuentes: Central Intelligence Agency (CIA), *The 2008 World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>; Gilbert, Jenkins, *Oil Economists' Handbook*, vol. 1, Routledge, 1990.

Por otra parte, la trayectoria de desarrollo del Estado mexicano lo diferencia de países como Irán y Venezuela, en los que la extracción del petróleo se inició antes de que sus Estados se conformaran, lo cual impidió el desarrollo de su capacidad estatal. El caso mexicano guarda una mayor similitud con Indonesia, en donde la dependencia petrolera se originó tiempo después de que el Estado se consolidara. “A pesar de que el Estado de Indonesia era débil, debido a los efectos acumulados de tres siglos de colonialismo holandés, Indonesia tuvo un “respiro” (*breathing space*) al principio de la formación de

su Estado moderno, que se les negó a otros países exportadores”.⁵⁰ En consecuencia la capacidad del Estado indonesio es mayor que la de Venezuela e Irán.

En México, después del primer auge petrolero –que tiene lugar durante la Revolución Mexicana- la producción petrolera sufre una fuerte caída. De ahí que los ingresos petroleros pasen a un segundo término frente al papel asignado al petróleo en el modelo de desarrollo adoptado: la industrialización por sustitución de importaciones. La caída en la producción de petróleo y, por ende, la imposibilidad de obtener petrodólares, permitieron que ciertas habilidades estatales se fortalecieran, pero no lo suficientemente para impedir la posterior petrolización de las finanzas públicas. La respuesta del gobierno de José López Portillo al segundo auge petrolero evidenció la vulnerable y débil capacidad estatal del país. A partir de ese momento, el petróleo volvió a convertirse en una fuente fundamental de los ingresos gubernamentales. Sin embargo, los efectos de la dependencia del petróleo en la capacidad estatal fueron mucho menos devastadores que en otros petro-estados, como Nigeria, debido a que los ingresos petroleros se convirtieron en un elemento central, una vez que el Estado ya se había consolidado.

⁵⁰ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997, p. 209 (traducción propia).

CAPÍTULO II.

El Estado mexicano: ¿un petro-estado?

“Se creyó...que el auge petrolero traía consigo, fatal y axiomáticamente, un nuevo país. El Año Cero. El México petrolero, que nada tiene que ver con el México aparcerero y tímido que reza por las lluvias. La psicología de la abundancia se dispuso a ingresar a esta nueva historia, ya no medida por la sangre de los héroes, sino por las reservas de energéticos... ¡Los árabes de América Latina!”¹

México ha contado históricamente con importantes recursos petroleros, como Cantarell, el tercer yacimiento de petróleo más importante a nivel mundial². Sin embargo, la enorme riqueza petrolera no se ha transformado en un crecimiento económico sostenible³, ni en un mayor nivel de bienestar para la población⁴. Por el contrario, los

¹ Carlos Monsiváis, “Las repercusiones sociales y culturales del auge”, en Rolando Cordera et al (ed.), *El auge petrolero: de la euforia al desencanto*, México, UNAM, 1987, p. 36.

² Después de Ghawar en Arabia Saudita y Burgan en Kuwait. Ponencia del Ing. Mario Peralta Rodríguez, Administrador del Activo Cantarell, “Cantarell su historia y situación actual”, Taller de opciones energéticas para México, Academia de Ingeniería de México, 9 de agosto de 2009. http://www.ai.org.mx/archivos/talleres/opciones_energeticas/Cantarell.pdf

³ A partir de 1982 el país ha crecido en promedio 2.4%. FMI. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php> De acuerdo con la CEPAL, en el 2007 México fue el país que menos creció de América Latina, con excepción de Haití.

⁴ El 10% más rico de la población controla el 43% de la riqueza. Banco Mundial, *World Development Indicators*. La calidad educativa es de las más bajas. De acuerdo con un estudio de la OCDE –PISA- México ocupa el lugar 49 de 57 países. OCDE, *Education at a Glance*,

momentos de auge –ya sea por un incremento en la producción petrolera o por un alza en el precio internacional del petróleo- han terminado en crisis económicas y/o políticas. El fin del primer auge petrolero en México coincidió con la Gran Depresión. El segundo auge petrolero del país llegó a su fin en 1982, al mismo tiempo que el país experimentaba una de sus peores crisis económicas y políticas. El final del tercer gran auge petrolero –y el primero del siglo XXI- coincidió con una de las peores crisis financieras y económicas a nivel internacional.

En este capítulo demuestro que, a pesar de que México no corresponde exactamente al tipo ideal de petro-estado que plantea Terry Lynn Karl, esta teoría nos permite explicar el fracaso del país en el manejo de la riqueza petrolera. Como afirma Karl, el manejo de los recursos petroleros es un problema de secuencia histórica: para poder utilizar de manera exitosa la riqueza petrolera se requieren instituciones consolidadas antes de iniciar su explotación. Para sustentar mi argumento, analizo la trayectoria de desarrollo del Estado mexicano -desde principios del siglo XX hasta los inicios del siglo XXI- destacando aquellas características de los petro-estados descritas por Karl, que se aplican al caso mexicano.

Divido este capítulo en cinco apartados. Comienzo con el primer auge petrolero que experimentó el país en los años veinte. Aquí sostengo la tesis de que la ausencia de instituciones fuertes para hacerle frente a los factores de presión que implican la explotación de la plata, primero, y después del petróleo, alteraron el posterior desarrollo

de la capacidad estatal. Mientras se amplió la jurisdicción del Estado, se debilitó su autoridad al fomentar una distribución clientelar de los ingresos públicos, tanto al interior del mismo Estado, como entre los grupos de interés privados. Se estableció, así, un marco de decisión rígido en el cual ambos actores buscaban mantener el *statu quo*.

Continúo con el intervalo entre este primer auge y el ocurrido a finales de los años setenta. Argumento que -en este periodo- la dependencia del petróleo se modificó pasando, de una necesidad de ingresos por su exportación, a su uso para impulsar la industrialización del país. Por ende, a lo largo de este periodo, el impacto del crudo en la capacidad estatal se redujo. El Estado continuó ampliando su jurisdicción y también, en apariencia, su autoridad. Pero la base de la misma –léase la estructura fiscal- se debilitó. Prueba de ello –como lo demuestro en el tercer apartado- es que durante el auge petrolero de 1978-1981 las principales características del petro-estado volvieron a aflorar.

Como explico en el cuarto apartado, desde ese momento las finanzas públicas del país se volvieron cada vez más dependientes de los ingresos petroleros. Las reformas neoliberales impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para disminuir la jurisdicción del Estado -que México siguió al pie de la letra- ignoraron la necesidad de fortalecer su autoridad. “Estas reformas no consideraron que la ineficiente toma de decisiones económicas es una parte integral del cálculo que los gobernantes

hacen para retener el poder político y distribuir los petrodólares a sus amigos, aliados y bases de apoyo”⁵.

Por último, analizo la respuesta del gobierno de la alternancia –el del presidente Vicente Fox- al auge petrolero de principios del siglo XXI. Durante este último auge, el precio del petróleo alcanzó máximos históricos a lo largo de seis años, cuando normalmente los precios del crudo no se habían mantenido en niveles tan altos y por tanto tiempo. Sin embargo, el país tampoco pudo aprovechar este periodo de bonanza. En el quinto apartado argumento que la alternancia en la presidencia no fue determinante. A lo largo del foxismo se realizaron reformas, tanto en el sector público, como en el sector energético. Pero se trató de cambios de forma, no de fondo.

Ausencia de instituciones y poder extranjero: el primer auge petrolero (1920-1921)

Si bien la industria petrolera en México empezó a desarrollarse al inicio del Porfiriato -cuando las empresas petroleras inglesas y norteamericanas se establecieron en el país y empezaron a producir crudo⁶- su participación en la conformación del producto

⁵ Terry Lynn Karl, “Ensuring Fairness. The Case for a Transparent Fiscal Contract”, en Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007, p. 270 (traducción propia).

⁶ Las primeras empresas formadas por Edward L. Doheny (norteamericano) y Weetman D. Pearson (inglés) se convertirían en los años veinte en la Standard Oil Company of New

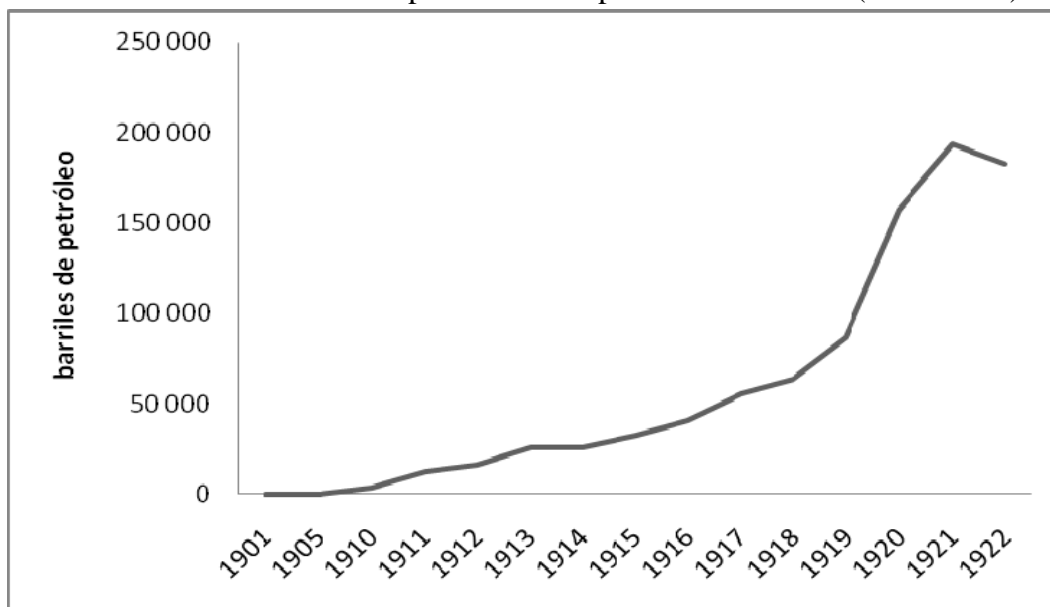
nacional en esos años era menor (0.14% del PIB). No es sino a partir de 1910 –una vez que el gobierno de Porfirio Díaz había concluido y la producción petrolera de México se triplicó⁷- que el crudo dejó de destinarse exclusivamente al mercado interno y se empezó a exportar. Durante la siguiente década, de 1911 a 1921, la producción de los campos petroleros mexicanos experimentó otro incremento espectacular: pasó de 12 millones de barriles anuales, en 1911, a 193 millones, en 1921 (ver gráfica 1). Este salto convirtió al país en el segundo productor mundial de hidrocarburos, sólo después de Estados Unidos. Rusia, que era el tercer productor mundial, apenas producía una sexta parte de la producción mexicana (64 millones de barriles)⁸.

Jersey y la Royal Dutch-Shell respectivamente. En 1927 los principales grupos petroleros en México eran: El Águila (dominado por Shell), Standard Oil, La Huasteca (dominada por Doheny), Gulf, Sinclair, City Services, La Corona y Warner-Quinla. Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968.

⁷ En 1910 la producción petrolera fue de 3 634 080 barriles anuales, mientras que en 1911 ésta fue de 12 552 798 barriles anuales. Miguel Manterola, *La industria del petróleo en México*, México, SHCP, 1938, p. 97.

⁸ Jonathan Brown (ed.), *The Mexican petroleum industry in the twentieth century*, Austin, University of Texas, 1992.

Gráfica 1. Incremento en la producción de petróleo en México (1901–1922)



Fuente: Elaboración propia con datos de Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, p. 19.

Al mismo tiempo que la producción petrolera en México aumentaba, el precio internacional del petróleo se incrementaba (ver gráfica 2) y, con ello, el valor de la producción nacional crecía.

Gráfica 2. Alza en el precio del petróleo (1901- 1922)



Fuente: BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008.

<http://www.bp.com/statisticalreview>

Este primer auge petrolero coincidió con la Revolución Mexicana, un momento en el que –como menciona TLK- las instituciones políticas, económicas y sociales eran prácticamente inexistentes. En consecuencia, las empresas petroleras extranjeras –que controlaban el 90% de las propiedades petroleras⁹- lograron imponerse a los diversos gobiernos revolucionarios que buscaban aumentar el porcentaje de ingresos proveniente de la industria petrolera.

La lucha por el cobro de impuestos a las empresas petroleras inició en 1912¹⁰, cuando el entonces presidente Francisco I. Madero aprobó un decreto para establecer un impuesto especial sobre el crudo de 20 centavos por tonelada (tres centavos por barril)¹¹. Esto generó hostilidades por parte de dichas empresas y los gobiernos de sus países de origen. Después, la caída de Victoriano Huerta –sucesor de Madero- se precipitó a raíz de que intentara aumentar el impuesto a la producción de crudo a 65 centavos por tonelada de petróleo¹².

⁹ Ángel de la Vega-Navarro, *Les dynamiques de la composante petroliere dans le developpement économique du Mexique*, PhD Dissertation, Universidad e Pierre Mendes de France, Grenoble, 1998.

¹⁰ Aunque los primeros intentos por modificar el status jurídico de la industria petrolera fueron en 1905, cuando Lorenzo Eliazaga, Luis Ibarra y Manuel Fernández Guerra presentaron al gobierno un proyecto de ley que buscaba regresar al régimen legal anterior a 1884, en el cual los depósitos petroleros eran propiedad de la nación. Lorenzo Meyer, *op. cit.*, 1968.

¹¹ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, 1968.

¹² *Ibíd.*

En 1917 el presidente Venustiano Carranza logró establecer, en el párrafo IV del artículo 27 de la nueva Carta Magna, la separación de la propiedad del suelo y del subsuelo, y la restitución de los derechos de propiedad de los depósitos petroleros a la nación. Sin embargo, la debilidad de los gobiernos revolucionarios frente al poder de las empresas petroleras extranjeras y las amenazas de intervención de los gobiernos norteamericano e inglés que las respaldaban, impidieron que esas modificaciones al marco legal se pusieran en práctica.

Tres años más tarde, el gobierno de Álvaro Obregón firmó los acuerdos de Bucareli, que daban marcha atrás a los logros de Carranza, ya que aceptaban que el artículo 27 no fuera retroactivo en materia de petróleo¹³. Por otra parte, el gobierno de Plutarco Elías Calles firmó el acuerdo Calles-Morrow, el cual “en esencia, representó un retorno a lo acordado en Bucareli, pero esta vez en forma de ley”¹⁴.

En síntesis, el primer auge petrolero en México implicó un importante incremento en la actividad petrolera del país, que entre 1922 y 1923 llegó a representar entre el 6% y 7% del PIB, y casi el 34% de los ingresos efectivos del gobierno federal, en 1922¹⁵. Sin

¹³ Sin embargo, exigieron que los propietarios de los terrenos petroleros -adquiridos antes de 1917- cambiaran sus viejos títulos de propiedad por “concesiones confiscatorias”, y mostraran pruebas fehacientes de haber efectuado un “acto positivo” en los terrenos antes de la entrada en vigor de la nueva constitución. De lo contrario, no tendrían derecho absoluto sobre los hidrocarburos del subsuelo, sino un derecho preferencial a pedir su concesión al gobierno federal en los nuevos términos de la ley. Lorenzo Meyer, *op. cit.*

¹⁴ Lorenzo Meyer, “El auge petrolero y las experiencias mexicanas disponibles. Los problemas del pasado y la visión del futuro”, *Foro Internacional*, núm. 72, vol. XVIII-4, abril-junio 1978, México, El Colegio de México, p. 70.

¹⁵ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, 1968, pp. 29 y 31.

embargo, los impuestos que los gobiernos revolucionarios lograron cobrar a las empresas extranjeras, así como la deuda externa contraída con base en los descubrimientos de petróleo¹⁶, se destinaron en su mayoría a mantener el aparato burocrático y militar, y no al desarrollo económico del país¹⁷. Durante la presidencia de Obregón (1921 a 1924) el gasto militar y administrativo representó el 72% del gasto federal¹⁸, por lo que fueron pocos los beneficios que México recibió como resultado de la explotación de los hidrocarburos durante el primer auge petrolero. “Lo más que se puede decir es que esos ingresos ayudaron a sobrevivir al constitucionalismo revolucionario y a sus sucesores”¹⁹.

Sin embargo, la relevancia de este auge radica en que los rasgos de esta primera coyuntura -la extracción del petróleo en ausencia de instituciones sólidas- condicionaron el posterior desarrollo de la capacidad estatal. Los ingresos petroleros permitieron ampliar la jurisdicción del Estado, al mismo tiempo que mermaron su autoridad.

¹⁶ Entre 1921 y 1923 la deuda externa se triplicó al pasar del 10.47% del PIB al 30.5%. Banco de México, *Indicadores económicos varios años*, México; INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, tomo 1, México DF, 1999, p. 658.

¹⁷ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, 1978.

¹⁸ Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2007, p. 40.

¹⁹ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, 1978, p. 595.

El intervalo entre los dos auges del siglo XX: la excepcionalidad del caso mexicano

Después de este primer auge petrolero, el precio del barril de crudo se redujo a la par que la producción petrolera en México cayó, de 193 millones de barriles en 1921, a 33 millones de barriles en 1931²⁰ (ver cuadro 1). México había dejado de ser el segundo productor mundial de crudo, para aportar solamente el 3% de la producción mundial²¹. En consecuencia, el gasto público se colapsó pues los ingresos petroleros -que representaban una tercera parte de los ingresos fiscales- se redujeron y el gobierno seguía una política de presupuesto balanceado.

Por otra parte, las empresas petroleras realizaron despidos masivos, dejando sin trabajo a todos aquellos que durante la Revolución habían migrado a los centros petroleros, a raíz de las disrupciones en las industrias minera, ferrocarrilera y agrícola.

²⁰ CONACYT, *El petróleo en México y en el mundo*, México, 1979, p. 324.

²¹ Stephen Haber, “When the Law Doesn’t Matter: The Rise and Decline of the Mexican Oil Industry”, *The Journal of Economic History*, 63:1, 2003, p. 2.

Cuadro 1. Producción petrolera mundial, años escogidos.

Año	Producción mundial (millones de barriles)	EEUU	URSS	Venezuela	México
1921	766	472	28.9	1.4	193.3
1927	1262.5	901.1	77	63.1	64.1
1929	1485.8	1007.3	99.5	137.4	44.6
1931	1372.5	851	162.8	116.6	33

Fuente: Enrique Padilla y Aragón, “La industria petrolera y su influencia en el desarrollo industrial”, *La industria petrolera mexicana*, UNAM, México, 1958, p. 50.

Además de los problemas que enfrentaba la industria petrolera, la Gran Depresión y la recesión de la economía internacional condujeron a una baja en las exportaciones y a un deterioro de los términos de intercambio. De 1929 a 1930 la capacidad de importación del país se redujo en 47% y las exportaciones decrecieron a una tasa promedio anual de 30%. El PNB real disminuyó a una tasa anual promedio de 6.8%, entre 1929 y 1932; el PNB per cápita se contrajo en más de 22% y el desempleo aumentó. “La Depresión Mundial planteaba al Estado dos problemas económicos en forma simultánea: el desequilibrio externo en balanza de pagos y el desequilibrio interno (estancamiento y desempleo)²²”.

La caída de los precios internacionales del petróleo y de la producción petrolera nacional transformaron la dependencia de este recurso, por parte del Estado mexicano. Este utilizó al petróleo para promover su proyecto industrializador, dejando de depender de los ingresos por exportación del crudo. Pudo así, por un lado, fortalecer su estructura

²² René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México 1929-1979. Un enfoque estructuralista*, México, FCE, 1976, p. 32.

corporativa y consolidar la centralización del poder en el Ejecutivo; por el otro, logró desarrollar un importante andamiaje institucional. Sin embargo, el continuo debilitamiento de la estructura fiscal del Estado, terminaría por minar su autoridad.

La consolidación del petro-estado durante el cardenismo

El cardenismo contribuyó a la consolidación del petro-estado, en primer lugar, mediante su definición del papel del Estado: un Estado interventor y nacionalista bajo el liderazgo presidencial. Con el presidente Cárdenas, las competencias del Estado se ampliaron a tal grado que éste se convirtió en el principal agente de desarrollo del país. La burguesía nacional y las organizaciones populares dependían de su relación con el gobierno, más que de su capacidad autónoma de representación.

En segundo lugar, se inició la creación de un andamiaje institucional. Se constituyeron empresas públicas para llevar a cabo tareas que el gobierno asumió con el fin de promover el crecimiento económico; se crearon nuevas instituciones financieras, como el Banco Nacional de Comercio Exterior; se reformaron diversos sectores productivos, particularmente el agrícola²³; y se aumentó del gasto público²⁴.

²³ Durante su administración se repartieron 20 millones de hectáreas. René Villarreal, *op. cit.*, p. 38.

²⁴ Durante el cardenismo (1933-1940), el gasto total del gobierno federal aumentó casi 150%. René Villarreal, *op. cit.*, p. 39.

Sin embargo, el expansionismo del Estado no se basó en una mayor recaudación fiscal²⁵. Los ingresos tributarios del gobierno central -como porcentaje del PIB- se mantuvieron en torno a 5.5% durante el gobierno de Cárdenas. Ello contrasta con cargas fiscales cercanas al 10% en Argentina y Brasil en esos años, y con tasas mucho más altas en países europeos.²⁶

En tercer lugar, se exacerbó la distribución clientelar de los recursos públicos (*rent-seeking*). A partir de la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM)²⁷ se crearon reglas basadas en la lealtad y el compromiso. El primero era un partido de cuadros, que buscaba sumar todas las fuerzas y corrientes revolucionarias para evitar los enfrentamientos armados característicos de sucesiones presidenciales anteriores²⁸. En contraste, el segundo era un partido de masas, que se basaba en cuatro sectores: el obrero, encabezado por la Confederación de Trabajadores de México (CTM); el campesino, por la Confederación Nacional Campesina (CNC); el militar y el popular, en los cuales la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) era la más importante.

²⁵ Las empresas no fueron mayormente gravadas. Por el contrario, se otorgaron franquicias fiscales para las industrias nuevas en el país. Si bien se introdujo el impuesto sobre la renta (ISR) en los años de 1930, fue con la Segunda Guerra Mundial que realmente se logró implementar. Carlos Marichal, “Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva”, en José Luis Calva (coord.) *Finanzas públicas para el desarrollo*, volumen 5, Agenda para el Desarrollo, México, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2007.

²⁶ Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2003, p. 397.

²⁷ En 1946 volvería a cambiar de nombre a Partido Revolucionario Institucional (PRI).

²⁸ 1919-1920, 1923-24, 1927-28 y 1929.

Esta estructura corporativa se fortaleció mediante la Ley Federal del Trabajo²⁹ - aprobada en 1931- así como a través de la Ley de Cámaras de Comercio e Industria³⁰, decretada en 1936. “El pacto entre el Estado y el sindicalismo le aseguró al primero un control sobre las demandas de la clase obrera y el apoyo electoral al partido del Estado. A cambio de ello, la burocracia sindical era retribuida políticamente, mediante la atribución de posiciones políticas que le otorgaba el PRM”³¹.

Los elementos que caracterizaron al Estado mexicano durante el cardenismo y que se consolidarían más tarde –el creciente intervencionismo estatal y el rezago de la estructura fiscal; un sistema corporativista y clientelar; y la necesidad de energía barata- alcanzaron un punto culminante en la decisión de expropiar el petróleo -el 18 de marzo de 1937³²- y, posteriormente, en la consolidación de la empresa petrolera estatal,

²⁹ De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo en cada establecimiento solamente podía existir un sindicato y para su registro se exigía presentar información hasta entonces considerada confidencial, como las listas de afiliados, el monto de las cuotas, etc. Asimismo, el Estado decidiría la legalidad de las huelgas.

³⁰ La Ley de Cámaras de Comercio e Industria establecía la afiliación obligatoria de empresarios y comerciantes a las cámaras.

³¹ Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México, 1990. El *closed shop* es el mecanismo más importante de control. Existe el *closed shop* de entrada, que establece como condición para poder trabajar en un establecimiento, pertenecer al sindicato; la *closed shop* de salida establece que es necesario ser miembro del sindicato para conservar el empleo.

³² La versión original de la Constitución no incluía el monopolio o la exclusividad del Estado en actividades petroleras, sino que afirmaba el principio de propiedad del Estado del subsuelo. Pero para 1940 con una enmienda al artículo 27 se reservó la explotación de gas y petróleo al Estado.

Petróleos Mexicanos (PEMEX)³³. Ambas, resultado de la acción interventora del Estado, primero, en la organización de los trabajadores³⁴ y, posteriormente, en su defensa frente a intereses extranjeros.

A partir de la expropiación petrolera, los energéticos se convertirían en la palanca del desarrollo industrial del país, así como en un factor fundamental del progreso y del crecimiento económico de México: “palanca para atrás, estimulando la producción de todo tipo de insumos –bienes y servicios- que demandaba la producción de un barril de crudo y la generación de un kilovatio de energía eléctrica y, también, palanca para adelante: aprovechando y transformando internamente los barriles de crudo y los kilovatios generados para producir todo tipo de mercancías y de servicios para el mercado interno e, incluso, el de exportación”³⁵.

Se estableció así una nueva relación de dependencia del petróleo. El proyecto de industrialización cardenista le asignó al petróleo un papel fundamental: proporcionar la energía barata que el país demandaba cada vez más.

³³ Por medio de un decreto, Cárdenas creó el 7 de junio de 1938, Petróleos Mexicanos (PEMEX) –que se encargaría de la producción- y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, que se encargaría de la distribución. Víctor Cortés Herrera encabezaría la primera y Jesús Silva Herzog la segunda. Posteriormente, el 8 de agosto de 1940 se centralizó el manejo de la industria petrolera en PEMEX.

³⁴ A principios de los años treinta, el número de trabajadores petroleros apenas alcanzaba los 10 mil, los cuales estaban organizados en 19 sindicatos diferentes. No es sino hasta el 15 de agosto de 1935 –bajo el auspicio de un gobierno afín a los trabajadores- que se crea un sindicato único: el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).

³⁵ Carlos Tello, *op.cit.*, pp. 229-230.

El “milagro mexicano”

Durante tres décadas –de 1940 a 1970- la población creció a las tasas más altas de su historia y se desplazó masivamente del campo a la ciudad. Para 1980, 60% de los mexicanos, que eran entonces casi tres veces más que en 1950, vivían en localidades urbanas³⁶. El crecimiento real de la economía, entre 1940 y 1970, fue en promedio 6.4%; mientras que el PIB per cápita creció 3.2% promedio anual³⁷. Al mismo tiempo que la economía crecía, el empleo aumentaba por encima de la tasa de crecimiento de la población, la capacidad de compra de los salarios se elevaba sustancialmente y mejoraban prácticamente todos los indicadores sociales. También creció la oferta de servicios básicos, como salud, vivienda y educación. Pero la inequitativa distribución del ingreso se mantuvo prácticamente igual, a pesar del crecimiento constante y la modernización del país³⁸.

El favorable desempeño macroeconómico se convirtió “en el *leitmotiv* de la política económica y en razón de ser fundamental del Estado”³⁹, el cual asumía grandes responsabilidades de gasto para financiar el desarrollo de la sociedad, sin que le costara a

³⁶ Ulises Beltrán, “Dimensiones de la Crisis de 1982”, *Foro Internacional*, vol. 34, abril-junio, 1990, pp. 606-607.

³⁷ Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 93.

³⁸ Ulises Beltrán, *op. cit.*, p. 607.

³⁹ *Ibíd.*, p. 607.

ella. Por ejemplo, el Estado se impuso la responsabilidad de satisfacer una serie de demandas sociales como reparto agrario, salud, educación, vivienda; dar empleo y promoverlo también se convirtió en su responsabilidad⁴⁰. De aquí que, en el decenio de los setenta, el Estado se haya convertido en el principal empleador de la economía y, para el inicio de la década de 1980, el sector público representara casi la mitad de la actividad económica⁴¹.

Sin embargo, el crecimiento en las responsabilidades del Estado, no se acompañó de un sistema tributario sólido. Un estudio presentado en septiembre de 1960 por Nicholas Kaldor⁴² -a petición del entonces Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena- mostraba que el sistema fiscal mexicano era ineficiente e injusto; que la recaudación era demasiado baja; y que la reducida base gravable se explicaba por la falta de acumulación de los ingresos del trabajo, las rentas, los intereses y los dividendos. Sin embargo, en este periodo entre los dos auges (el de los años veinte y el de los setenta) las pocas reformas fiscales logradas no corrigieron las deficiencias e inequidades del sistema tributario. Por el contrario, algunas de ellas –como la llevada a cabo durante el régimen de Díaz Ordaz, que gravaba más al factor trabajo que al factor capital- volvieron al sistema fiscal mexicano aún más regresivo.

⁴⁰ En 1978, una reforma al artículo 123 elevó a rango constitucional el derecho al trabajo, lo que generaba la correspondiente responsabilidad del Estado. Soledad Loaeza, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México, 2008, p. 42.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 622.

⁴² Prestigiado economista de la Universidad de Cambridge.

Otra muestra del rezago en la institucionalización de la autoridad estatal era la discrecionalidad de la que gozaba el Presidente en materia presupuestal. El Ejecutivo podía ejercer un presupuesto distinto al aprobado por el Poder Legislativo. Por ejemplo, en 1959 el exceso del presupuesto ejercido respecto al aprobado fue de 51%, en 1965 de 106% y en 1970 de 87%⁴³. En consecuencia, se “fue consolidando una suerte de Presupuesto Paralelo [que le permitía al Presidente] posponer o acelerar cierto tipo de gastos; promover otros; resolver presiones; estimular ciertas actividades o regiones; solucionar problemas; atender asuntos urgentes”⁴⁴.

El éxito económico logrado, además de favorecer un Estado “sobre-desarrollado”, permitió fortalecer la alianza corporativa entre el Estado y ciertos sectores sociales. Parte fundamental de lo que el gobierno les aportaba fueron los subsidios y el control de precios. A cambio, los empresarios y los agricultores invertían; y los obreros y los campesinos, respaldaban al gobierno. Como afirma Carlos Tello, “Una enorme capacidad de subsidio y la voluntad de ejercerla, fue otra de las características de la intervención del Estado en la economía durante los años del Desarrollo Estabilizador”⁴⁵. Además, PEMEX otorgó subsidios directos a ciertas actividades importantes de la economía como los ferrocarriles, el transporte público y la energía eléctrica. De 1947 a 1957 el monto de este tipo de subsidios representó 9.1% de los ingresos acumulados de PEMEX entre 1948

⁴³ La flexibilidad con la que contaba el Ejecutivo en materia presupuestaria se basaba en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto. Carlos Tello, *op. cit.*, p. 428.

⁴⁴ *Ibíd.*, p 428.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 401.

y 1957⁴⁶. La paraestatal también tuvo que absorber pérdidas en la importación de productos petrolíferos, que compraba a precios vigentes en el mercado internacional pero vendía a precios controlados en el mercado interno. De esta forma, los principales precios de los insumos básicos para las empresas eran estables, predecibles y se mantenían a la baja.

Otro claro ejemplo del fortalecimiento del sistema corporativista es la evolución del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). El cambio de propiedad en la industria petrolera significó un mayor poder de negociación para el sindicato frente al gobierno, el cual no contaba con la experiencia técnica en la industria por lo que difícilmente se podía negar a las demandas del sindicato⁴⁷. Durante el desarrollo estabilizador “el sindicato se consolidó como un poder paralelo a la empresa”.⁴⁸ Al STPRM se le cedió el poder sobre el reclutamiento y la contratación de personal, al acordarse que no más del 10% de los trabajadores de planta fueran empleados de confianza, y no más del 5% en el caso de los transitorios⁴⁹. De esta forma, la contratación se caracterizó por “un sistema de autoreclutamiento, que se aseguraba mediante la herencia de la plaza de un trabajador de planta a sus parientes o la

⁴⁶ Ernesto Lobato López, *Las finanzas de la industria petrolera en México*, México, UNAM, 1958, p. 76.

⁴⁷ Si bien el gobierno mexicano ya había incursionado directamente en la industria petrolera con la creación en 1934 de Petromex –una empresa petrolera de capital privado nacional que después se transformaría en la Administración General del Petróleo Nacional (AGPN)- no contaba con la capacidad o la experiencia suficiente para manejar a toda la industria petrolera.

⁴⁸ Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *op. cit.*, p. 168.

⁴⁹ Ídem.

recomendación de los sindicalizados de parientes y amigos para la contratación de nuevo personal”⁵⁰.

Además, mediante el “pacto de caballeros”⁵¹ acordado en el verano de 1947, se le concedió al sindicato la facultad de participar en los contratos de obras concertados por la empresa con compañías privadas. La injerencia del sindicato se efectuaba en varios niveles: los contratistas que trabajaban en la perforación debían utilizar personal sindicalizado; el sindicato podía fungir como intermediario para la contratación de las empresas privadas; y podía, además, crear cooperativas para realizar los contratos de obras. Asimismo, “a partir de 1961, se le otorgó al sindicato la facultad de proveer fuerza laboral para las obras ejecutadas por terceros. Estos trabajadores, conocidos como “pelones”, no eran contratados por el sindicato pero dependían de él para conseguir trabajo en la obras de Pemex”⁵².

También se aumentaron las prestaciones: un fondo de ahorro para la ayuda financiera en la compra o renta de habitación para los trabajadores; construcción de escuelas en los centros de población petrolera; construcción de hospitales y clínicas para la atención médica de los trabajadores y sus familiares; y otorgamiento de becas para la capacitación técnica de trabajadores, entre otras.

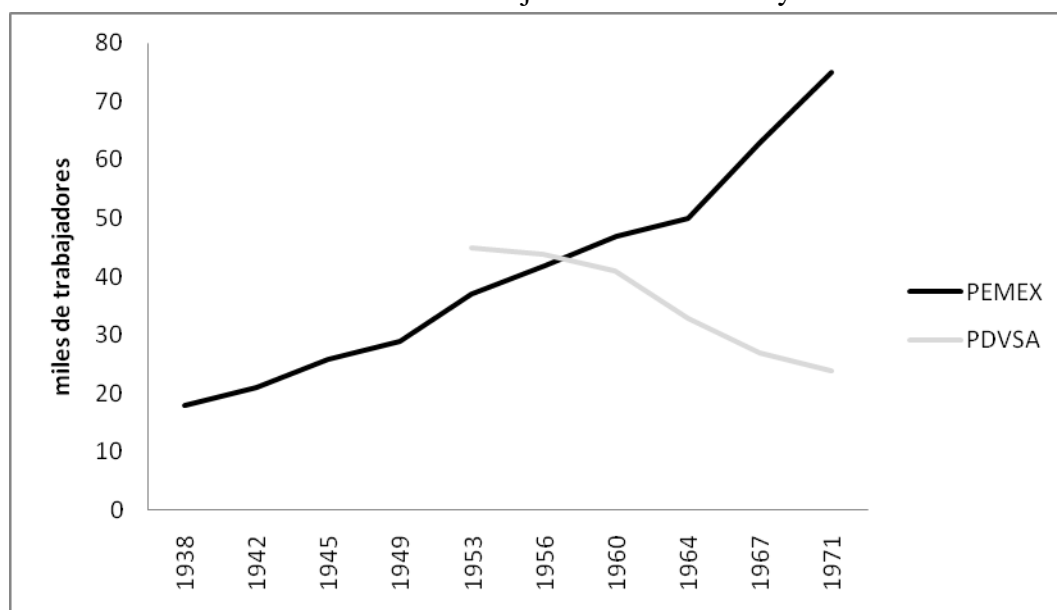
⁵⁰ Ídem.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 141.

⁵² Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *op. cit.*, p. 169.

El resultado fue que -entre 1938 y 1948- el número de trabajadores en la industria petrolera se duplicó (ver gráfica 3), mientras que la producción creció moderadamente. Esto significó una caída en la productividad.

Gráfica 3. Número de trabajadores en PEMEX y PDVSA



Fuentes: PEMEX, *Anuario Estadístico*, varios años y PDVSA, *Reporte Annual*, varios años

La antesala del auge petrolero de 1978-1981

El modelo de importación por sustitución de importaciones fue exitoso en términos de la industrialización y el crecimiento económico que generó durante tres décadas. Estos favorables resultados económicos abonaron a la estabilidad política que experimentó el país durante ese periodo. Sin embargo, hacia 1965, con la crisis agrícola,

el creciente déficit en la balanza de cuenta corriente y los aumentos en la deuda externa⁵³, empezaron a surgir algunos signos de una crisis económica. Hacia 1970 el déficit en la cuenta corriente era de 1 115 millones de dólares, lo que representaba casi la tercera parte (28%) de las importaciones totales de bienes y servicios⁵⁴. Para 1975 el déficit se había cuadruplicado, alcanzando los 4 331 millones de dólares⁵⁵. Estas tendencias -junto con una baja recaudación fiscal, el control de precios de bienes y servicios públicos y los subsidios- se agravaron cuando México se convirtió en importador neto de petróleo (1966-1972).

Por otra parte, un alto porcentaje de la población mexicana se hallaba en condiciones precarias. De acuerdo con la Encuesta de Ingreso y Gasto de 1977, casi 41% de las familias encuestadas tenían ingresos totales por debajo del salario mínimo prevaleciente (igual a 120 dólares mensuales en 1977). Los indicadores de nutrición y salud también reflejaban la vulnerabilidad de la población pobre. En 1979, casi 19 millones de personas padecían desnutrición⁵⁶.

Como respuesta a estos problemas, el presidente Luis Echeverría Álvarez buscó revitalizar la conducción estatal de los asuntos económicos y sociales. De ahí que el principal objetivo de su política económica fuera fortalecer al sector público para

⁵³ En 1965 el déficit en la cuenta corriente era de 398 millones de dólares y la deuda externa superaba el 10% del PIB. René Villarreal, *op. cit.*, p. 110.

⁵⁴ René Villarreal, *op. cit.*, p. 113.

⁵⁵ Ídem, p. 194.

⁵⁶ Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México, FCE, 1992, p. 104.

convertirlo en el agente impulsor del desarrollo del país. Durante su sexenio la participación del sector público en la economía aumentó, del 11.6% del PIB en 1970, a 17.2% en 1975⁵⁷. Pero el incremento en el gasto –una vez más- no se financió mediante una mayor recaudación fiscal⁵⁸. Como consecuencia, el déficit del sector fiscal pasó de 2.5% del PIB, en 1971, a 10% en 1975⁵⁹. Ante esa situación el gobierno decidió financiar su déficit mediante deuda externa. Déficits externos asociados con deuda gubernamental y un tipo de cambio sobrevaluado llevaron a un aumento de la deuda externa de 6.3 miles de millones, en 1971, a más de 20 mil millones, en 1976⁶⁰. Esto condujo, en 1976, a una de las crisis económicas más severas de la historia de México: la tasa de crecimiento de la economía, del 6% promedio anual desde finales de la Segunda Guerra Mundial, bajó a 2.1%; la inflación alcanzó el 27% al final de 1976; el déficit en la cuenta corriente era de 3 mil millones de dólares; y la deuda externa se cuadruplicó en cinco años, alcanzando los 28 mil millones de dólares⁶¹.

⁵⁷ Matilde Luna Ledesma, *Los empresarios y el cambio político. México 1970-1987*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Era, 1982, p. 39.

⁵⁸ Echeverría impulsó una reforma fiscal, pero debido a las tensiones con el empresariado tuvo que abandonarla. La propuesta perseguía eliminar el anonimato de los valores financieros y establecer la acumulación de los ingresos de capital a los del trabajo para el cálculo del ISR.

⁵⁹ Ernesto Zedillo, “Mexico’s Recent Balance of Payments Experience and Prospects for Growth, *World Development*, vol. 14, agosto de 1968, p. 968.

⁶⁰ Nora Lustig, *op. cit.*, p. 39.

⁶¹ Jaime Ros, “La crisis económica. Un análisis general”, en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coord.) *México ante la crisis*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1985.

La problemática de la economía llevó a un enfrentamiento entre el gobierno y los empresarios. Este conflicto, que originalmente giró en torno a la política económica de la administración de Echeverría, posteriormente trascendió a otros ámbitos como la política interna, la política educativa y la política exterior⁶². En este proceso, el gobierno acabó con las tradicionales consultas a la cúpula empresarial. Los empresarios mostraron su descontento y desconfianza “desbordando los canales tradicionales de participación empresarial”⁶³, lo que implicó una importante fuga de capital, pero también, la creación de un organismo privado: el Consejo Coordinador Empresarial. El Consejo se convertiría en el interlocutor privilegiado de la nueva administración, con lo que “se abrían espacios estatales a los intereses privados organizados”⁶⁴.

En el siguiente apartado analizaremos el auge petrolero de finales de la década de los setenta. Entre el auge de los años veinte y éste último, México dejó de ser un país exportador de petróleo y utilizó este recurso para crear un modelo de desarrollo exitoso. Esto se logró con el fortalecimiento de ciertas capacidades estatales. Sin embargo, el continuo debilitamiento de la estructura fiscal del Estado terminaría por minar su autoridad.

⁶² Matilde Luna Ledesma, *op. cit.*

⁶³ Carlos Alba, “Los empresarios en la transición política mexicana”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coord.), *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Tomo I, El Estado mexicano: herencias y cambios, México, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 228.

⁶⁴ Matilde Luna Ledesma, *op. cit.*, p. 47.

La centralidad de los ingresos petroleros en el segundo auge petrolero

Contexto internacional

En 1960 las “Siete Hermanas” –las empresas petroleras que dominaban hasta entonces el circuito petrolero (la producción, refinación y distribución petrolera)- acordaron unilateralmente bajar el precio oficial del petróleo. Ante esta medida, algunos países productores de petróleo crearon la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), con sede en Bagdad. México no ingresó a este organismo porque, el entonces presidente José López Portillo, consideró que se comprometería la autonomía del país en materia de operación y comercio internacional del petróleo: “La OPEP es una institución *sui generis*; está formada por países que concesionan la explotación de su petróleo... No vamos a entrar en la OPEP. No vemos ninguna razón para que nos unamos a ella en el corto, mediano o largo plazo”⁶⁵. De igual forma, el entonces Director General de PEMEX, Jorge Díaz Serrano sostuvo que: “Nuestra apreciable libertad de acción sería menoscabada si nos uniéramos a la OPEP. México es respetuoso de la OPEP, pero no quiere ligar, no quiere unir el destino de su industria petrolera al destino y manejo internacional. Creemos que nuestra independencia es más conveniente para los intereses de la OPEP que si estuviéramos asociados... México no ingresa a la OPEP porque no requiere de su protección y porque su adhesión le cortarían su libertad de comercio y su

⁶⁵ José López Portillo, *El Día*, 16 de febrero de 1977; *Excélsior*, 10 de septiembre de 1977.

autodeterminación”⁶⁶. Otro argumento que se sostuvo para no entrar a la OPEP fue que, con su afiliación, México perdería la condición de nación más favorecida en los EEUU. La Ley de Comercio norteamericana de 1974 prohibía al Ejecutivo Federal incluir en la lista de naciones en desarrollo, cuyos productos tenían acceso preferencial al mercado norteamericano, a cualquier país miembro de la OPEP⁶⁷.

En la década de los setenta –cuando la OPEP ya había adquirido relevancia internacional, a medida que los países miembros tomaban el control del sector petrolero– hubo dos crisis petroleras. Ambas se debieron a restricciones en la oferta de crudo. La primera de ellas, que inició en 1973, se debió básicamente a dos medidas adoptadas por los países miembros de la OPEP como parte de la estrategia política derivada de la Guerra del Yom Kippur⁶⁸: la suspensión de la producción petrolera y el embargo a los envíos petrolíferos de Occidente, especialmente hacia Estados Unidos, los Países Bajos e Israel. Estas acciones provocaron que los precios del petróleo se cuadruplicaran, pasando de 3 a 12 dólares por barril de crudo⁶⁹.

⁶⁶ Jorge Díaz Serrano; *Daily Report (Latin American)*, 20 de junio de 1978, p. 1; *Proceso*, 8 de enero de 1978.

⁶⁷ Sin embargo, en 1979 la Ley de Comercio norteamericana se modificó.

⁶⁸ El enfrentamiento armado entre Israel, por un lado, y Egipto y Siria por el otro.

⁶⁹ BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

La segunda crisis petrolera de la década de 1970, causada por los efectos conjuntos de la revolución iraní⁷⁰ y el inicio de la guerra entre Iraq e Irán, provocó que el precio del petróleo se triplicara, alcanzando los 36.83 dólares por barril⁷¹.

El alza en los precios del petróleo a principios de los setenta no tuvo un fuerte impacto en México, pues la producción y las exportaciones petroleras eran relativamente menores. En cambio, el incremento en los precios del crudo a finales de la década coincidió con el descubrimiento de importantes reservas en el país, lo que llevó a un aumento en la producción, así como en las exportaciones petroleras.

La respuesta del gobierno de José López Portillo

Al llegar José López Portillo al poder en 1976, su administración se encontraba limitada por un acuerdo que su predecesor había firmado con el FMI. Este acuerdo requería la devaluación del peso y establecía límites a la acumulación de deuda externa. Sin embargo, la crisis económica de 1976-1977 fue corta. El vertiginoso ascenso en la cotización internacional del petróleo, aunado a las vastas reservas de petróleo en el sudeste del país -que López Portillo confirmó poco tiempo después de asumir la

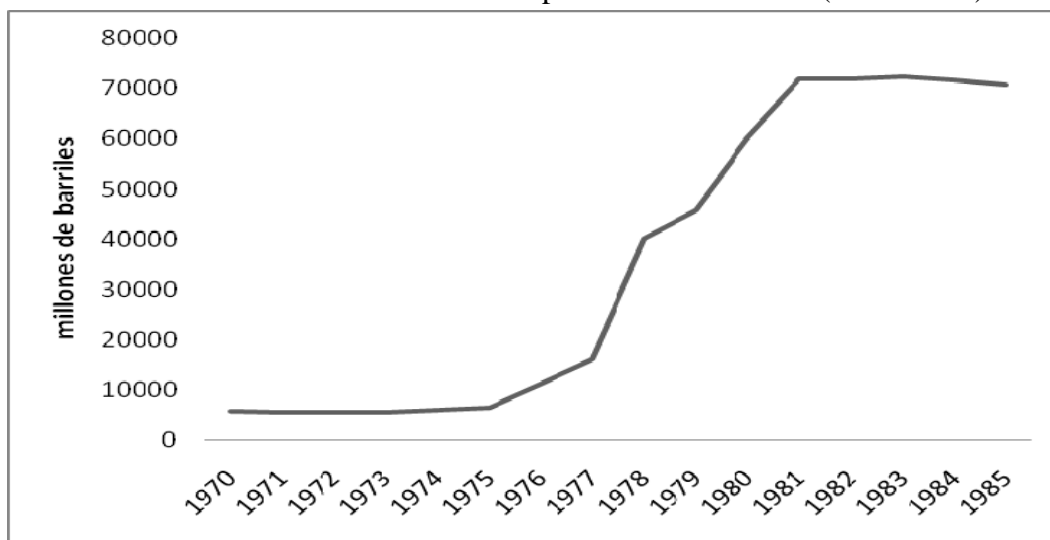
⁷⁰ El 8 de septiembre de 1978, el “Viernes Negro” en Teherán, se produjeron revueltas en contra del Sha (a pesar de que se había declarado la ley marcial), duramente reprimidas por el ejército. Ése fue el principio del fin del régimen que finalizó con la huida del Sha, el 16 de enero de 1979.

⁷¹ Precios del crudo en dólares corrientes BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

presidencia- colocó al gobierno mexicano en una posición privilegiada en términos de afluencia de ingresos y divisas.

Durante la década de 1970, las reservas petroleras del país aumentaron en 19.4%, al pasar de un promedio de 14 millones de barriles anuales a 72 millones, en 1981 (ver gráfica 4). Por su parte, la producción aumentó de 274 millones de barriles anuales a mil millones, en 1982 (ver gráfica 5). Con este aumento, la participación de la producción petrolera mexicana en la producción mundial se quintuplicó, pasando de 1%, en 1974, a 5% en 1982⁷². Las exportaciones petroleras, por otra parte, alcanzaron -en 1980- un máximo de 72.5% de las exportaciones totales del país⁷³.

Gráfica 4. Aumento de las reservas petroleras en México (1970–1985)

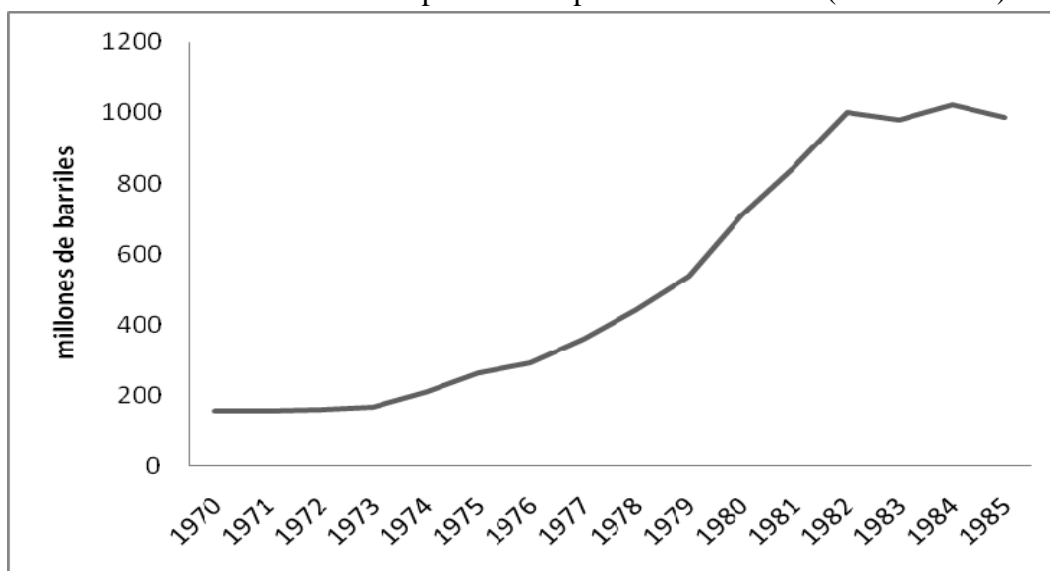


Fuente: Elaboración propia con datos de PEMEX, *Anuario Estadístico*, 1988

⁷² PEMEX, *Anuario Estadístico*, 1988.

⁷³ Nora Lustig, *op. cit.*, p. 40.

Gráfica 5. Incremento en la producción petrolera mexicana (1970 – 1985)



Fuente: Elaboración propia con datos de PEMEX, *Anuario Estadístico*, 1988

A partir de este auge petrolero, el gobierno se dedicó a “administrar la abundancia”, una frase usada a menudo por el presidente José López Portillo:

Es importante que vayamos abriendo el campo de nuestra conciencia a lo que está ocurriendo en nuestro país: primero Petróleos Mexicanos, y después todo el país tienen que empezar a prepararse para administrar, ya no sólo problemas y miserias, sino para administrar –si lo cuidamos, si lo sabemos hacer- la abundancia.⁷⁴

Esta bonanza petrolera generó expectativas de una mejoría generalizada en el bienestar de la población, la cual alcanzaría altos niveles de prosperidad material a partir de los petrodólares. El gasto gubernamental, componente principal de esta visión, alcanzó en 1982, 34.8% del PIB. Esto significó un incremento de casi 10% con respecto a 1977,

⁷⁴ Salutación de año nuevo del STPRM, México DF, 9 de enero de 1978.

cuando el gasto gubernamental fue de 25.3% del PIB⁷⁵. El elevado ritmo de crecimiento del gasto público fue posible, en gran medida, gracias a la contratación de crédito externo. Al mismo tiempo que el precio del petróleo aumentaba, las tasas de interés se incrementaban y la disponibilidad de préstamos extranjeros se expandía. De esta forma, la bonanza petrolera permitió que los bancos internacionales le concedieran a México préstamos en cantidades y condiciones mucho más favorables que al resto de los países en desarrollo. Entre 1978 y 1981 los préstamos a países en desarrollo aumentaron 76%; pero en el caso de México –que ya era un deudor importante en 1978- estos aumentaron en 146%⁷⁶.

La expansión del gasto público produjo resultados impresionantes en términos de producto, inversión y empleo (ver cuadro 2). Entre 1978 y 1981, el PIB creció en promedio 8.4% anual, la inversión aumentó anualmente 16.2% y el empleo urbano se incrementó cada año en 5.7%.

⁷⁵ Mauricio González, “El contexto macroeconómico de la nacionalización de la banca”, en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila (comp.) *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, colección de lecturas de el trimestre económico, México, FCE, 2005, p. 72.

⁷⁶ Jaime Ros, “Mexico from the oil boom to the debt crisis: an analysis of the policy responses to external shocks, 1978-85”, en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, *Latin American debt and adjustment crisis*, Hong Kong, University of Pittsburgh Press, 1978, p. 75.

Cuadro 2. Las consecuencias de la expansión del gasto público

	1978 - 1981
Crecimiento anual del PIB	8.4
Aumento anual de la inversión	16.2
Incremento anual del empleo urbano	5.7

Fuente: *Compendio de indicadores de empleo y salarios*, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México, diciembre, 1989, p. 68.

Sin embargo, los beneficios del gasto gubernamental rápidamente abatieron los costos de una economía sobrecalentada. En poco tiempo el gasto alcanzó y, después sobrepasó, el nivel de los ingresos petroleros. El resultado: déficits presupuestales y una balanza negativa en la cuenta corriente. Una vez que el gobierno empezó a pedir préstamos, el país quedó atrapado en una espiral de endeudamiento. De 1977 a 1981, la deuda externa pasó de 29 a 75 mil millones de dólares; y en 1982 representó el 36.5% del PIB⁷⁷.

La estructura de la deuda, además, era cada vez más desfavorable. En 1981 los préstamos en el corto plazo representaban la mitad de la deuda externa neta; mientras que los intereses sobre la deuda externa alcanzaron 37% de las exportaciones totales del país en 1981-1982. La deuda privada también creció. Más importante aún, el porcentaje de deuda en dólares pasó de 30%, en 1978, a 63% en 1981⁷⁸. Mientras tanto, el déficit gubernamental se triplicó, pasando de 3.1 a 12.4% del PIB debido –en gran medida– a los crecientes intereses por la deuda externa acumulada (ver cuadro 3).

⁷⁷ Jaime Ros, *op. cit.*, 1978, p. 73.

⁷⁸ Ídem.

Estos elementos se exacerbaron con manifestaciones de la enfermedad holandesa, como la apreciación del tipo de cambio, que desalentaba la producción local (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Algunos indicadores económicos (1960 – 1983)

Como porcentaje del PIB					
	Deuda externa	Déficit del gobierno federal	Egresos del gobierno federal	Ingresos del gobierno federal	Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)
1960	10.4	1.7	10.2	8.5	12.5
1965	10.9	1.7	10.4	8.7	12.5
1970	12.7	2	11.6	9.6	12.5
1975	16.5	4.2	16.5	12.3	12.5
1976	22.5	4.8	17.4	12.6	15.7
1977	28.3	3.5	16.7	13.2	22.7
1978	35.3	3	16.8	13.8	22.8
1979	21.9	3.1	17.4	14.3	22.8
1980	18.2	3	20	17	23
1981	22.2	6.7	23.8	17.1	24.5
1982	36.5	12.4	28.7	16.3	57.4
1983	40	19	36.8	17.8	120.2

Fuentes: SHCP, *1955-1981: Estadísticas de Finanzas Públicas*, México, 1981; Nafinsa, *La economía mexicana en cifras 1986*, México, 1987. Banco de México, *Indicadores económicos varios años*, México; INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, tomo 1, México DF, 1999, p. 658.

Otra expresión de la enfermedad holandesa fue que el patrón sectorial de la inversión pública se inclinó en favor de la industria petrolera, el comercio y los servicios. La inversión privada, por su parte, cambió radicalmente de la manufactura a los servicios.

No es sorprendente, por lo tanto, que la tasa de crecimiento de la producción manufacturera decreciera de 10%, en 1979, a 7% en 1980 y 1981⁷⁹ (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Composición de la inversión total (pública y privada)

	1970-77	1980
<i>Inversión total</i>		
Petróleo	11.2	19
Manufactura	38	25.6
Comercio y servicios	33.3	35.3
<i>Inversión pública</i>		
Petróleo	32	44.2
Manufactura	14.2	11.6
Comercio y servicios	28.2	17.8
<i>Inversión privada</i>		
Petróleo	0	0
Manufactura	50.8	36.1
Comercio y servicios	36	48.6

Fuentes: Santamaría 1985 en Jaime Ros, "Mexico from the oil boom to the debt crisis: an analysis of the policy responses to external shocks, 1978-85", en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, *Latin American debt and adjustment crisis*, Hong Kong, University of Pittsburgh Press, 1978, p. 72

Además de los desastrosos resultados macroeconómicos después del auge, la dependencia del petróleo -que era precisamente lo que se buscaba evitar- aumentó de manera importante. El petróleo como porcentaje del PIB pasó de 5.1%, en 1976, a 7.4% en 1981. Su participación en los ingresos del sector público se duplicó; su participación en los impuestos gubernamentales se quintuplicó y su participación en las exportaciones se cuadruplicó (ver cuadro 5).

⁷⁹ Jaime Ros, *op. cit.*, 1978.

Cuadro 5. Participación del sector petrolero en la economía (porcentajes)

Participación en:	1976	1979	1981
PIB (precios de 1960)	5.1	6.4	7.4
Ingresos del sector público	15.5	24.4	30.5
Impuestos del gobierno	5.0	11.4	26.3
Inversión total	19.5	28.5	29.1
Total de las exportaciones	16.8	43.8	74.4

Fuentes: Secretaría de Programación y Presupuesto, *La industria petrolera en México*, 1979, PEMEX, *Memoria de labores*; SPP *Información sobre Gasto Público*, 1968-1978; Presidencia de la República, *Informes Presidenciales*, Anexos III, 1980, 1981; SSP *La industria petrolera en México*, 1980; PEMEX, *Memorias de Labores* 1980, 1981.

De la abundancia a la crisis

El auge petrolero no produjo los tan esperados y anhelados resultados: la drástica transformación de la economía y una mejora definitiva en los niveles de vida de los mexicanos. Por el contrario, el auge acabó en una crisis. Conforme los precios del petróleo bajaban, la crisis financiera en México se agudizaba. El producto per cápita se redujo en alrededor de 3%, en 1982, y en 7% en 1983. Los salarios mínimos reales, cayeron 25% durante 1983. La tasa de desempleo abierto pasó del 5%, a principios de 1982, a alrededor de 12% a mediados de 1983⁸⁰.

Además, el déficit en la balanza de pagos alcanzó 5.2% del PIB; el nivel del déficit del sector público llegó a 16% del PIB; y la deuda pública creció hasta alcanzar el 36.5% del PIB. Por último -según estimaciones del propio presidente López Portillo en su sexto

⁸⁰ Jaime Ros, *op. cit.*, 1985.

informe de gobierno- la fuga de capitales llegó a 22 mil millones de dólares entre 1980 y 1982. La magnitud de la fuga de capital fue tal que absorbió el 54% del incremento en la deuda externa total del país, en 1981 y 1982, aumentando la tensión política entre López Portillo y los grandes conglomerados financieros privados. En estas circunstancias políticas y económicas, López Portillo decretó la expropiación de la banca el 1° de septiembre de 1982, revelando así la débil capacidad estatal: “El presidente recurrió a la facultad expropiatoria como una solución extrema, porque el Estado era demasiado débil para hacer valer decisiones menos radicales”.⁸¹

El sucesor de José López Portillo, el presidente Miguel de la Madrid, describía así la crisis de 1982:

El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado...Tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmesurada, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales. La recaudación fiscal se ha debilitado acentuando su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se han demeritado el ahorro interno y la inversión. En estas circunstancias, están seriamente amenazados la planta productiva y el empleo. Confrontamos así el más alto desempleo abierto de los últimos años. Los mexicanos de menores ingresos tienen crecientes dificultades para satisfacer necesidades mínimas de subsistencia.⁸²

⁸¹ Soledad Loaeza, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México, 2008, p. 60.

⁸² Miguel de la Madrid, *Testimonio político*, t. 1, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1983, p. 18.

En síntesis, las políticas aplicadas durante el auge petrolero –como el incremento desmedido del gasto público y el creciente endeudamiento- evidenciaron la débil capacidad estatal, reflejada en una creciente brecha entre la jurisdicción estatal y su autoridad. El resultado fue que el país quedó más vulnerable y el gobierno con menor margen de maniobra que antes del auge: “El petróleo en vez de ser la palanca del desarrollo, se convirtió en el camino de regreso al endeudamiento y problemas financieros”.⁸³

¿A dónde se fueron los ingresos petroleros?

Del análisis anterior resulta evidente que las políticas aplicadas no crearon las condiciones para que los sectores industrial, manufacturero y agrícola pudieran tomar el liderazgo una vez que los ingresos petroleros hubieran disminuido. En consecuencia, los niveles de bienestar y desarrollo no se generalizaron, ni se sostuvieron en el largo plazo. Sin embargo, cabe preguntarse quiénes se vieron beneficiados con los altos ingresos petroleros. De acuerdo con Michael Gavin –economista en jefe del Banco Interamericano de Desarrollo- aproximadamente el 70% de los ingresos petroleros durante el auge se gastaron en subsidios al sector privado (ver cuadro 6). PEMEX mantenía los precios de venta en el país por debajo de los precios internacionales para proteger al sector privado de dolorosos incrementos en el precio del petróleo, que el resto del mundo experimentaba: “Los enormes subsidios y la compleja regulación orientada al control de

⁸³ Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *op. cit.*, p. 174.

precios privados, crearon una enorme red de intereses económicos vinculados al aparato administrativo creado para su funcionamiento”⁸⁴.

Cuadro 6. Ingresos petroleros y subsidios al petróleo

	1978	1979	1980	1981	1982	suma
Ingresos petroleros como % del PIB	0.1	3.1	6.2	6.3	9	24.7
Subsidio interno al petróleo como % del PIB	-1.5	-2.5	-4.2	-3.9	-5.4	-17.5

Fuente: Michael Gavin, “The Mexican oil boom, 1977-1985”, *Inter-American Development Bank*, Working Paper Series 314, 1996

Otro grupo beneficiado fue el STPRM. El auge petrolero implicó una mayor contratación de personal y fortaleció las viejas prácticas sindicales, como la venta de plazas, que floreció durante esos años. Una plaza permanente, que en 1977 se cotizaba en 70 000 pesos, aumentó hasta 200 000 en 1982⁸⁵. Por otra parte, el sindicato obtuvo el 40% de las contrataciones a terceros para la perforación de pozos. Los líderes sindicales también lograron que PEMEX transfiriera el 2% del valor de todos los contratos otorgados a terceros, al Comité Ejecutivo General⁸⁶. A través de estos mecanismos, el sindicato adquirió una fuerza que nunca antes había tenido.

⁸⁴ Ulises Beltrán, *op. cit.*, 1990, p. 614.

⁸⁵ Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *op. cit.* p. 217.

⁸⁶ *Ibíd.*

La creciente petrolización de las finanzas públicas

A partir de 1982, el modelo de desarrollo económico y el sistema político se modificaron. Sin embargo, estos drásticos cambios –económicos, políticos y sociales– lejos de fortalecer al Estado mexicano, agudizaron las características del petro-estado.

En el ámbito económico, México pasó de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, volcado al interior, a otro orientado al exterior. El cambio de modelo económico implicó la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; la privatización de las empresas públicas⁸⁷ y la desregulación de actividades económicas. A lo largo de este proceso, los bancos dejaron de ser propiedad del Estado; México ingresó al GATT en 1986; y en 1994 se firmó el TLCAN.

Por otra parte, las políticas macroeconómicas de estabilización -impulsadas a raíz de la crisis de 1982- lograron corregir los desequilibrios fiscales en el sentido de eliminar altos e insostenibles déficits, pero basándose excesivamente en una reducción de la inversión pública, sin fortalecer los ingresos fiscales no petroleros⁸⁸. Como resultado, los ingresos fiscales continuaron siendo sumamente bajos y los petroleros cada vez más necesarios. La recaudación fiscal se mantuvo alrededor del 12% del PIB, una de las tasas más bajas de América Latina. En Brasil y Uruguay, por ejemplo, la recaudación fiscal

⁸⁷ De 1 155 empresas paraestatales en 1982, en 1988 solamente quedaban 427. Matilde Luna Ledesma, *op. cit.*, p. 111.

⁸⁸ Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, *op. cit.*

rondaba el 24%; mientras que en Perú, República Dominicana y Argentina ésta era de alrededor de 15%⁸⁹. Por su parte, los ingresos petroleros como porcentaje de los ingresos del sector público se mantuvieron, en promedio, en 30% y como porcentaje del PIB, en alrededor del 6%⁹⁰.

En el ámbito político, la estructura del poder en México -vigente desde finales de los treinta- quedó atrás. El Presidente como autoridad dominante en el Estado y el partido hegemónico, que los respaldaba, fueron sustituidos por un sistema multipartidista y competitivo, gracias a la realización de una serie de reformas electorales⁹¹.

Por otra parte, conforme la pluralización del sistema avanzaba, se emprendió el camino hacia una efectiva división de poderes. En 1997, por primera vez, el partido en el gobierno perdió la mayoría absoluta en el Congreso⁹². Asimismo, los estados y municipios adquirieron cada vez más autonomía frente al gobierno federal. Una clara expresión de esto último es la descentralización del gasto público. En 1990, 67% del presupuesto estaba en manos del gobierno federal y el 33% restante era ejercido por las autoridades locales. En el 2003, los porcentajes se invirtieron⁹³. Sin embargo, sin mecanismos sólidos de rendición de cuentas, la descentralización del gasto no condujo a

⁸⁹ Ídem., p. 203.

⁹⁰ Ídem., p. 204.

⁹¹ Las reformas electorales de 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2000 y 2006.

⁹² La mayoría calificada la perdió por primera vez en 1988.

⁹³ Juan E. Pardinas y Ruy Manrique, IMCO; con datos de INEGI.

una mayor eficiencia en el gasto, sino que dio pie al incremento de cacicazgos, corrupción y desperdicio de los recursos públicos.

En síntesis, la reducción del tamaño del Estado y su reestructuración, en lugar de fortalecer su capacidad para controlar, extraer y repartir recursos, la disminuyó. Con la privatización de empresas públicas, la reducción de la inversión pública en áreas clave y la liberalización comercial, la habilidad del Estado para recaudar y proveer servicios a la población se vio mermada. Por otra parte, la liberalización política, al igual que las reformas económicas, debilitó aún más al Estado: “el proceso de democratización abrió la puerta para que actores privados e intereses particulares intervinieran para ejercer una influencia dominante en el diseño de políticas públicas. El resultado ha sido un Estado rehén de los intereses particulares”⁹⁴

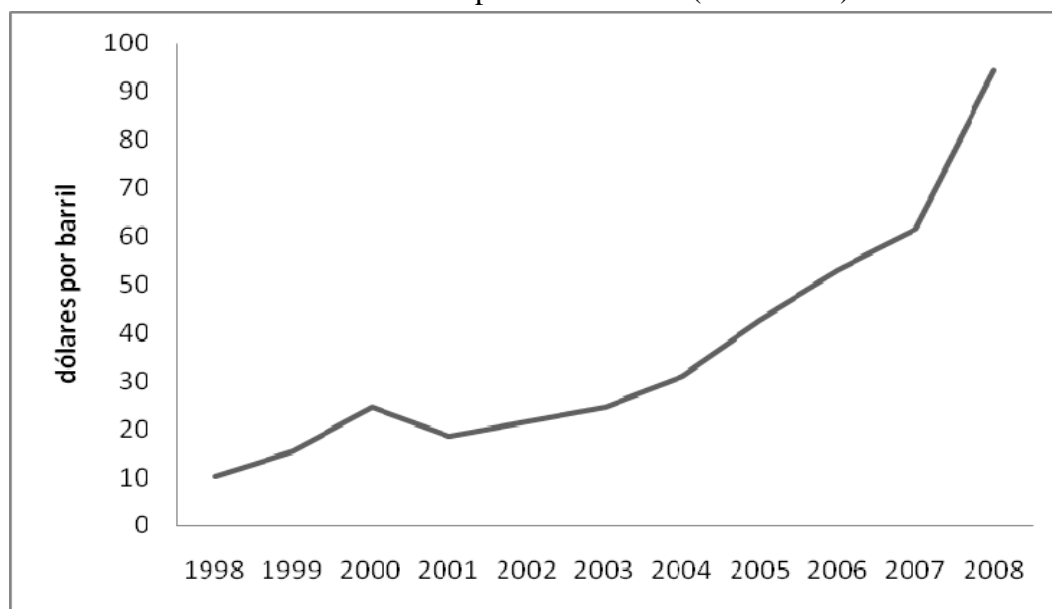
⁹⁴ Soledad Loaeza, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México, 2008, p. 173.

La continuidad de la alternancia: el primer auge del siglo XXI

Contexto internacional

El siglo XXI inició con los precios de los energéticos a un nivel mucho más alto de lo habitual. Además, era la primera vez -desde 1861- que el precio se mantenía al alza por seis años consecutivos, del 2003 al 2008⁹⁵.

Gráfica 6. Alza del precio del crudo (2003-2008)



Fuente: Elaboración propia con datos de PEMEX, *Anuario Estadístico*, 2008

En contraste con lo ocurrido en los choques energéticos anteriores (1973-1974 y 1978-1981), el alza en el precio del petróleo durante 2003-2008 se debió más a la expansión del consumo, que a recortes repentinos y significativos en el suministro de

⁹⁵ BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

petróleo al mercado. Por su parte, el incremento en la demanda fue resultado, en gran medida, de la reciente incorporación de las grandes economías emergentes –en especial China y la India- a la economía mundial.

El aumento de precios, a su vez, contribuyó a otro nuevo fenómeno que reforzó los altos precios del petróleo por su impacto negativo -a corto plazo- sobre la percepción de inseguridad energética en los mercados y -a mediano plazo- sobre el lado de la oferta: el resurgente nacionalismo energético. En América Latina, durante 2007, tanto Venezuela como Bolivia persiguieron la “re-nacionalización” de sus sectores energéticos y cambiaron el marco legal, en términos de impuestos y regalías, así como en términos de participación y control de proyectos de exploración, producción y exportación. En la ex URSS, particularmente en Rusia, el Estado ha buscado nuevamente dominar el sector energético, el cual había experimentado una fuerte dosis de apertura y privatización durante los noventa. El nuevo auge del nacionalismo energético también ha afectado, si bien en menor medida, a los países árabes e islámicos de Oriente Medio y África del Norte. Estos países no han querido ceder el control estatal de sus sectores energéticos, principalmente porque han tenido que enfrentarse al avance del fundamentalismo islámico. Esta circunstancia ha requerido una fuente segura de financiación pública -para programas sociales e inversión en infraestructura- que satisfaga las exigencias de sus poblaciones y evite que se vean atraídas por movimientos radicales⁹⁶.

⁹⁶ Paul Isbell, “El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, mayo, 2007.

Uno de los resultados de este nuevo nacionalismo energético ha sido que las compañías petroleras internacionales (IOC por sus siglas en inglés⁹⁷) -las cuales tienen más dinero que nunca y gran parte del conocimiento técnico y tecnológico- controlan menos del 15% de las reservas probadas de los hidrocarburos del mundo; frente a las compañías petroleras estatales (NOC por sus siglas en inglés⁹⁸) que controlan más del 85%⁹⁹.

La respuesta del gobierno de Vicente Fox

El primer auge petrolero del siglo XXI coincidió con la llegada a la Presidencia de la República de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), por primera vez en setenta años. Las expectativas que este cambio generó fueron enormes. En primer lugar, el nuevo partido en el gobierno –Partido Acción Nacional (PAN)- presentaba un desarrollo histórico y características ideológicas completamente diferentes a las del PRI. En segundo lugar, el perfil del nuevo Presidente también era novedoso. Por vez primera, un candidato con un claro perfil empresarial ocupaba la silla presidencial. Otro factor más que contribuyó a la “euforia del cambio”¹⁰⁰ fue que el PAN no estaba

⁹⁷ International Oil Companies.

⁹⁸ National Oil Companies.

⁹⁹ Paul Isbell, *op. cit.*, pp. 13-14.

¹⁰⁰ Lorenzo Meyer, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, México, Océano, 2007.

“atado” a una lógica corporativista y clientelar y, por lo tanto, su margen de maniobra política tendría –en principio- que ser mayor a la del PRI. Sin embargo, la alternancia del año 2000 no produjo los tan anhelados y esperados cambios. Por el contrario, las viejas prácticas corporativistas y clientelares se acentuaron, muestra de ello son el fortalecimiento del Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE) y del STPRM.

Las deficiencias del modelo económico también se magnificaron. Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) el país creció en promedio 2.3%, pero el crecimiento medio anual del sector secundario apenas alcanzó el 0.9%, cuando la expansión media anual de este sector había sido de 4.8%, entre 1995 y el 2000. La generación de empleos fue insuficiente respecto a las necesidades de la población: se generaron en promedio 185 mil empleos, mientras que cada año se incorporaron más de un millón de personas al mercado laboral, por lo que la tasa de desocupación aumentó de 2.46% en el 2000 a 3.65% en el 2004¹⁰¹. Por último, el país perdió competitividad. De acuerdo con el Índice de Competitividad que publica cada año el Foro Económico Mundial, México pasó del lugar 42, en el 2001, al 58 en el 2006¹⁰².

Si bien es cierto que el presidente Vicente Fox realizó una serie de reformas administrativas al sector público, éstas terminaron por deteriorar aún más la capacidad estatal. Como sostiene TLK, una de las grandes ironías de los petro-estados es que la reforma administrativa –planteada para corregir ineficiencias- contribuye al caos y

¹⁰¹ Cifras para el periodo de 2001 a 2006. Vicente Fox Quesada, Sexto Informe de Gobierno <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=140>

¹⁰² The Global Competitiveness Report, World Economic Forum <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

fortalece el patrimonialismo, la centralización, las luchas de poder en la burocracia y la desorganización¹⁰³. Así, por ejemplo, durante la administración del presidente Fox se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con el objeto de transparentar la función pública e introducir la rendición de cuentas. Pero el resultado fue que la percepción de la ciudadanía sobre la corrupción aumentó: en seis años, México retrocedió 19 lugares en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional¹⁰⁴. También se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera para “contar con una administración de recursos humanos profesional y orientada a obtener resultados”¹⁰⁵. Sin embargo, esta nueva legislación no logró construir una burocracia meritocrática, ni impidió que se multiplicaran las relaciones clientelares. Por otra parte, la falta de coordinación en el gabinete foxista y la indisciplina de los secretarios les valieron el adjetivo de "gabinete Montessori"¹⁰⁶.

La industria petrolera tampoco escapó a la euforia del cambio, ni fue la excepción a la continuidad que caracterizó la alternancia en la Presidencia. Las reformas administrativas llevadas a cabo en el sector energético con el fin de transparentar y

¹⁰³ Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.

¹⁰⁴ Corruption Perception Index, Transparency International
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

¹⁰⁵ Jesús Mesta Delgado, “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, VIII *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 de octubre, 2003.

¹⁰⁶ Término acuñado por el diputado José Narro Céspedes, del Partido del Trabajo y después utilizado por varios columnistas.

eficientar el manejo de los excedentes petroleros¹⁰⁷ –como la creación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) y el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)¹⁰⁸- contribuyeron a la pugna entre gobernadores por recursos petroleros y no evitaron que éstos se destinaran al gasto público. Particularmente el gasto corriente aumentó, en promedio, 7% durante la presidencia de Vicente Fox¹⁰⁹.

En síntesis, las reformas al sector público, y en particular al energético, no impidieron que el auge petrolero agudizara la dependencia de los ingresos petroleros. Durante el sexenio foxista los recursos del sector público estuvieron compuestos en un 34.66%, en promedio, de recursos petroleros. En contraste, los recursos tributarios disminuyeron progresivamente durante estos seis años (ver cuadro 7). Además, los gastos fiscales¹¹⁰ crecieron 19.4% en términos reales, entre 2002 y 2007¹¹¹.

¹⁰⁷ Los ingresos petroleros excedentes se obtienen de la diferencia entre la estimación de los ingresos contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación y los ingresos realmente obtenidos.

¹⁰⁸ Para un análisis detallado del manejo de estos Fondos, así como el destino de los excedentes petroleros, ver : Centro de Estudios de Finanzas Públicas, “Destino de los ingresos petroleros excedentes 2000-2006”, CEF/032/2006, Serie de Cuaderno de Finanzas Públicas, núm. 5, México *Cámara de Diputados, Congreso de la Unión*, septiembre de 2006, y Rocío Moreno, “Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continua”, *FUNDAR Centro de Análisis e Investigación*, México, 2006.

¹⁰⁹ El gasto público aumentó 6.8% entre 2005 y 2007, mientras que el gasto corriente se incrementó en 7.08% en el mismo periodo. El gasto en servicios personales aumentó en 10.7%. CEF, Cámara de Diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/index.php?node=15>

¹¹⁰ Gastos fiscales: la cantidad que deja de recaudar el gobierno por tratamientos fiscales especiales, facilidades administrativas, deducciones autorizadas, ingresos externos, tasas preferenciales, estímulos fiscales y resoluciones particulares.

¹¹¹ “Presupuesto de Gastos Fiscales 2002-2007”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, CEF/007/2007, México, febrero, 2007.

Cuadro 7. Ingresos petroleros y tributarios (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos petroleros como % de los ingresos del sector público	27.53	30.41	29.48	33.38	35.98	39.90	38.84
% de recursos tributarios en los ingresos del sector público		52	53	48	43	41	43

Fuente: Rocío Moreno, "Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continúa", *Fundar Centro de Análisis e Investigación*, México, 2006.

Por último, la industria petrolera nacional en lugar de fortalecerse, salió debilitada de este auge: la producción de crudo se redujo, particularmente la de Cantarell¹¹²; el país importó cada vez más petrolíferos debido a la falta de capacidad de procesamiento del crudo¹¹³ y las reservas probadas del país disminuyeron 27%, entre 2002 y 2007¹¹⁴.

Otro auge que llega a su fin

El auge petrolero, que inició en el sexenio de Vicente Fox, alcanzó su punto más álgido e inició su declive en los primeros años del sexenio de su sucesor, Felipe

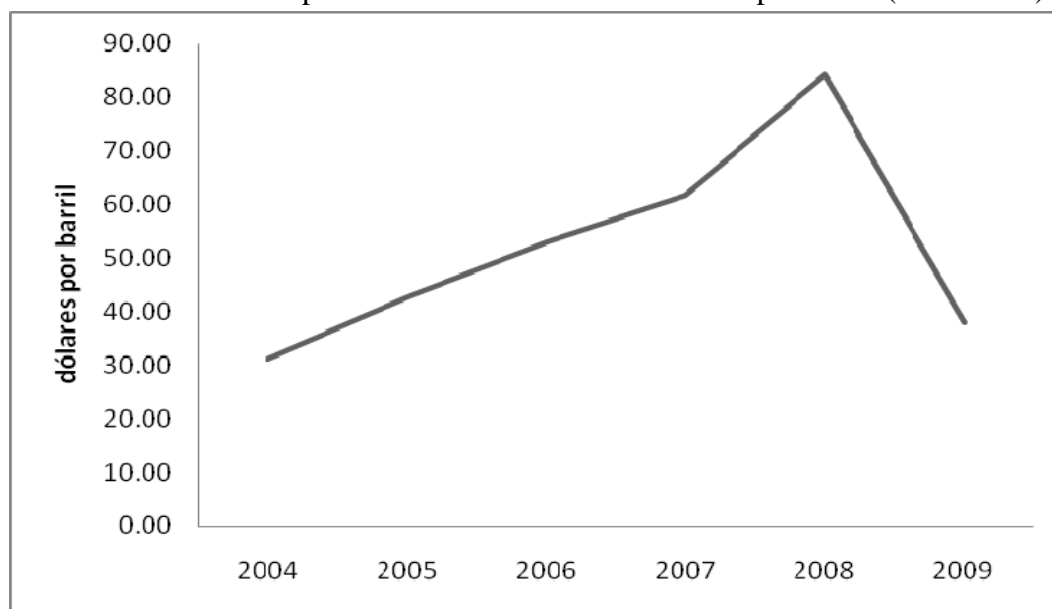
¹¹² En 2004 Cantarell representó el 63% de la producción petrolera total, mientras que en 2007 este porcentaje se redujo al 49%. SENER y PEMEX, *Diagnóstico: Situación de PEMEX*, México, 2008. <http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>

¹¹³ La última refinería del país se construyó en 1979. Actualmente, México cuenta con 6 refinerías, mientras que en los EEUU hay 149. SENER y PEMEX, *Diagnóstico: Situación de PEMEX*, México, 2008. <http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>

¹¹⁴ PEMEX, *Anuario Estadístico*, 2008.

Calderón. En julio del 2008 la mezcla mexicana alcanzó su máximo histórico al cotizarse en 120.25 dólares por barril. Seis meses después, el precio del crudo se redujo a 37 dólares por barril¹¹⁵.

Gráfica 7. Alza en el precio de la mezcla mexicana de exportación (2004-2009)



Fuente: Indicadores Petroleros, PEMEX

<http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=16&catID=12155>

La caída en el precio del petróleo fue consecuencia –en gran medida- de una crisis mundial, que muchos analistas han equiparado con la de 1929¹¹⁶. Es pronto aún para determinar con exactitud el impacto que esta última crisis tendrá sobre México. Pero, a

¹¹⁵ Ídem.

¹¹⁶ Larry Elliott, “A financial crisis unmatched since the Great Depression”, *The Guardian*, 18 de marzo de 2008; Anthony Faiola, “The End of American Capitalism?”, *Washington Post*, 1° de octubre de 2008; Edmund Conway, “Financial Crisis: The next decade could be our very own Great Depression”, *The Telegraph*, 9 de septiembre de 2008.

un año de su inicio, ya se ha registrado una tasa de crecimiento menor a la esperada, un incremento en el desempleo, así como una disminución en las remesas y la inversión¹¹⁷.

Una vez más, los importantes ingresos petroleros generados durante los años de auge no se utilizaron para fortalecer al sistema tributario del país, que sigue siendo el más bajo de los países de la OCDE y de los más bajos de América Latina. Por otra parte, los diversos Fondos creados para evitar el gasto inmediato de los excedentes petroleros no dieron los resultados esperados. Y la industria petrolera nuevamente fue la gran perdedora.

En síntesis, durante este periodo, los dos componentes de la capacidad estatal –la habilidad material y la habilidad política del Estado- se vieron afectadas. La reducción de la primera se refleja en el repliegue del Estado, la creciente petrolización de las finanzas públicas y la pérdida de capacidad recaudatoria. La segunda se ha visto mermada, en gran medida, por el proceso de democratización.

¹¹⁷ De diciembre de 2007 a diciembre de 2008 las exportaciones mexicanas se redujeron 20% y en enero del 2009 su reducción fue de 31.5%. La tasa de desempleo más elevada desde el año 2000 alcanzó en el 2008 5%. Las remesas se redujeron de 2 100 millones de dólares en agosto de 2008 a 1 600 millones en enero del 2009. Ponencia de Joost Draaisma, economista en jefe del Banco Mundial en México, *Crisis Financiera Global*, México DF., 18 de marzo del 2009.

CAPÍTULO III.

Una visión comparativa de dos Estados petroleros

México y Noruega son dos países petroleros que contrastan por el manejo de sus recursos petroleros y, por ende, por sus niveles de desarrollo. Noruega, a partir del descubrimiento de yacimientos petrolíferos en el Mar del Norte, desarrolló un modelo petrolero que le ha permitido transformar los momentos de auge en resultados macroeconómicos positivos de largo plazo, mismos que se han traducido en crecientes niveles de bienestar para su población. A diferencia de Noruega, en México los beneficios de los auges petroleros se han desvanecido en cuanto el precio o la producción del crudo comienzan a disminuir. Por lo tanto, la comparación entre estos dos países permite comprobar que la simple posesión de un recurso natural -un lingote de oro, algunas toneladas de café, unas cuantas onzas de plata o algunos barriles de crudo- difícilmente puede desencadenar, de manera automática, una serie de procesos que fomenten o impidan un sano desarrollo económico.

Por otra parte, el paralelismo entre Noruega y México, también permite confirmar la tesis desarrollada en el capítulo anterior, en el sentido de que el manejo de los recursos petroleros es un problema de secuencia histórica. Es decir, para que un país pueda utilizar

la explotación del petróleo en aras del desarrollo sostenido -como lo evidencia el caso de Noruega- la existencia al inicio de la explotación, de instituciones sólidas, es una condición *sine qua non*.

En este capítulo analizo, primero, el exitoso modelo petrolero noruego. Después lo contrasto con el caso mexicano en el cual, como vimos en el segundo capítulo, el Estado no ha logrado cosechar que hubieran podido conllevar los distintos auges petroleros.

Historias de éxito y fracaso

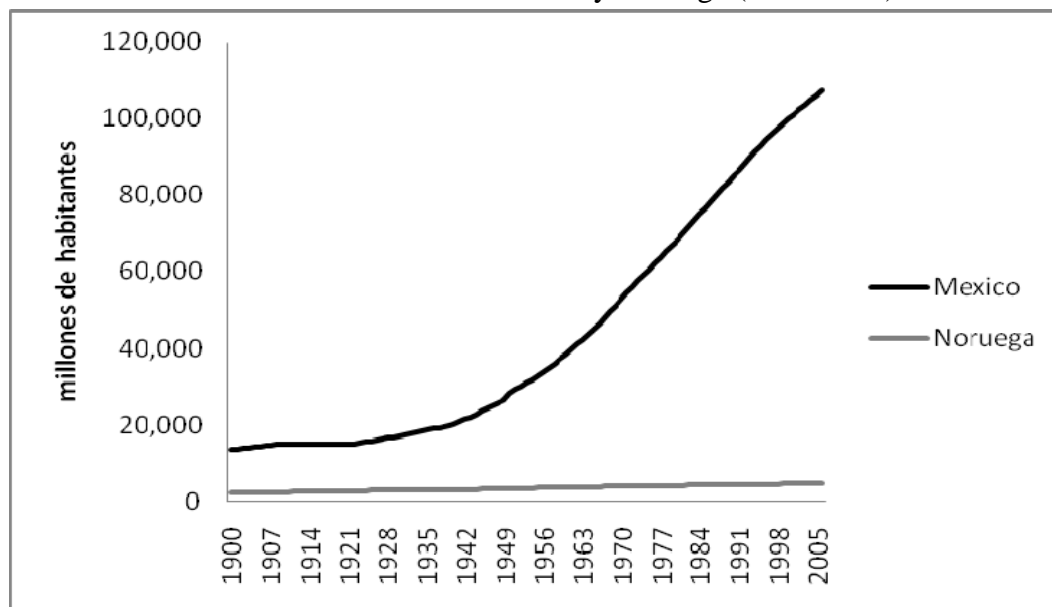
El desarrollo de México y de Noruega los coloca en polos opuestos, a pesar de que a principios del siglo XX las diferencias entre ambos países fueran mucho menores. Actualmente, México es uno de los países más poblados del mundo –con 110 millones de habitantes¹¹⁸- así como de los más desiguales en términos sociales y étnicos. Noruega, en cambio, apenas cuenta con 4.7 millones de habitantes. Su población, a diferencia de la mexicana, se caracteriza por un alto grado de homogeneidad étnica, social, cultural y educativa. Los ingresos por habitante en Noruega son de los más altos del mundo y casi 9 veces mayores que los de México¹¹⁹. En el Índice de Desarrollo Humano, Noruega ocupa

¹¹⁸ De acuerdo con la OCDE, la población de México en el 2006 fue de 110 millones de habitantes. <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=CSP2009>

¹¹⁹ Según el FMI, en el 2007, el PIB per cápita de México fue de 9 716 dólares, mientras que el de Noruega fue de 83 484 dólares. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

el segundo lugar y México el 52¹²⁰. Sus sistemas políticos también son diferentes: el mexicano es un sistema presidencial y el noruego parlamentario¹²¹.

Gráfica 1. Población de México y Noruega (1900-2005)

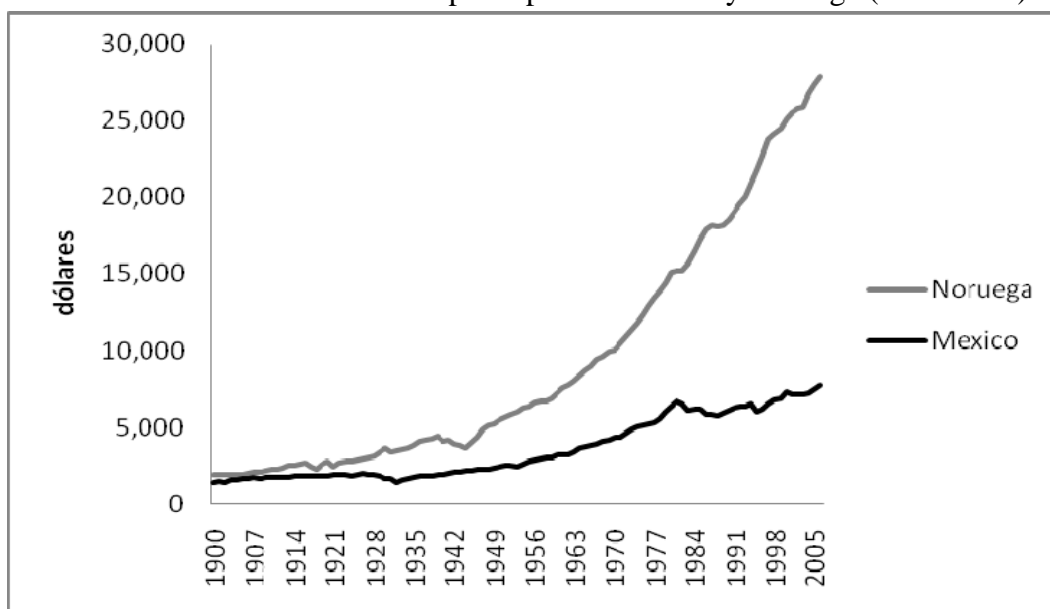


Fuente: Angus Maddison, *Historical Statistics for the World Economy: 1-2006 AD*, <http://www.ggdc.net/maddison/>

¹²⁰ UNDP, *Human Development Report 2007/2008*, p. 231.
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Indictables.pdf

¹²¹ En 1884 se introdujo el gobierno parlamentario. Desde entonces, el monarca no tiene ningún poder político real.

Gráfica 2. Crecimiento del PIB per cápita en México y Noruega (1900-2005)



Fuente: Angus Maddison, *Historical Statistics for the World Economy: 1-2006* AD, <http://www.ggdc.net/maddison/>

En cuanto a sus industrias petroleras, Noruega se ha mantenido como un exportador neto de petróleo y de gas natural desde los años setenta. En contraste, México no ha logrado administrar sus recursos petroleros en el largo plazo, por lo que ha tenido que importar petróleo –entre 1966 y 1972- así como sus derivados (actualmente se importan el 41% de las gasolinas). Por otra parte, los recursos petroleros en Noruega no han representado nada más un complemento cuantitativo a los ingresos públicos, sino también una oportunidad para desarrollar su industria: en Noruega operan hoy 400 empresas cien por ciento dedicadas al sector petrolero y 1 200 empresas parcialmente dedicadas al

mismo¹²². En contraste, en México el petróleo constituye simplemente un complemento para las finanzas públicas.

A pesar de las numerosas diferencias entre ambos países, su comparación se justifica ya que se trata de dos importantes exportadores de petróleo a nivel mundial¹²³; ninguno de los cuales es miembro de la OPEP. Por lo tanto, el contraste entre estas dos naciones permite analizar las condiciones que dieron lugar a distintas formas de administración y desarrollo de sus recursos petroleros.

El modelo petrolero noruego: hacer época¹²⁴

En Noruega, el petróleo del Mar del Norte se descubrió en 1969 y tres años después se inició la producción. En esos años, Noruega ya era uno de los países más ricos, equitativos y democráticos. La pobreza había sido casi completamente eliminada por un Estado de bienestar apoyado en una base impositiva diversificada. Por otra parte, el Estado noruego era un “típico Estado de servidores públicos”. Estos formaban parte de

¹²² Javier H. Estrada, “El Modelo Petrolero Noruego y Sus Beneficios”, noviembre 2006. http://www.analiticaenergetica.com/El_Modelo_Petrolero_Noruego.pdf

¹²³ En 2005 Noruega era el tercer país exportador y el octavo productor a nivel internacional. México era el quinto país productor y el noveno exportador. PEMEX, *Anuario Estadístico*, 2008.

¹²⁴ “Make an era, not an episode”, declaración de Mr. Terje- Riis-Johansen, Ministro de Energía y Petróleo de Noruega, en el Foro “Contenido Nacional y Cooperación Tecnológica”, marzo 17, 2009, Club de Industriales, Ciudad de México.

una larga tradición burocrática, que se remonta al siglo XVII, y se caracteriza por su eficiencia y autonomía¹²⁵.

Sin embargo, los efectos del primer auge petrolero que experimentó el país a principios de los setenta fueron similares a los observados en otros petro-estados, como México. Conforme el precio del crudo aumentó, los ingresos gubernamentales¹²⁶ y el gasto público¹²⁷ incrementaron. El sector público creció notablemente, la inflación se elevó, la deuda externa alcanzó el nivel más alto de los países de la OCDE¹²⁸ y el superávit en la balanza comercial de 2%, que Noruega había logrado alcanzar durante los sesenta, se convirtió en un déficit. Además, aparecieron síntomas de la enfermedad holandesa: la agricultura decreció del 6 al 4% del PIB, y las manufacturas del 20 al 15%, de 1977 a 1982¹²⁹. Por otra parte, los salarios reales aumentaron 25%, entre 1974 y 1977. Para 1978, una cuarta parte de los trabajos en el sector manufacturero dependían de los subsidios directos del gobierno.

¹²⁵ Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997, p. 216.

¹²⁶ Entre 1970 y 1975 éstos pasaron de 1.5 millones de coronas noruegas a 14.5 Regaei El Mallakh, Oystein Noreg y Barry W. Poulson, *Petroleum and Economic Development. The Cases of Mexico and Norway*, Lexington, Lexington Brooks, 1984.

¹²⁷ El Partido Laborista –que había gobernando al país durante 50 años- aumentó el gasto público 17.1% en 1976. Regaei El Mallakh, Oystein Noreg y Barry W. Poulson, *op. cit.*

¹²⁸ 20 mil millones de dólares en 1978, lo que equivalía a la mitad del PIB. Regaei El Mallakh, Oystein Nore y Barry W. Poulson, *op. cit.*

¹²⁹ Terry Lynn Karl, *op.cit.*, 1997, pp. 213-214.

Este auge petrolero, no nada más afectó a la economía, sino también a la vida política del país. En 1981 -después de 50 años de gobiernos laboristas- fue electo el primer gobierno conservador, en gran medida debido al inadecuado manejo de los recursos petroleros¹³⁰.

Esta primera reacción no impidió que, en el largo plazo, las estructuras estatales noruegas sirvieran como una “resistencia creativa”¹³¹ a las presiones económicas, políticas y sociales que genera un auge petrolero. Por lo tanto, en el caso de Noruega, a diferencia del de México, más que analizar la respuesta del Estado a los sucesivos auges, hay que entender el sofisticado marco de planeación y administración diseñado para desarrollar la industria petrolera. Como afirma el vice-presidente de la petrolera estatal, StatoilHydro, Helge Haldorsen: “el éxito de la industria petrolera en Noruega se debe básicamente al modelo de administración y desarrollo establecido en la Ley Petrolera Nacional, por políticos visionarios y competentes.”¹³² Este modelo se basa en un consenso político –vigente a la fecha- en torno a una serie de principios¹³³.

¹³⁰ Urwin, Derek, "The Norwegian Party System from the 1880s to the 1990s", en Kaare Strom y Lars Svasand, (ed.), *Challenges to Political Parties: The Case of Norway*, Michigan, University of Michigan Press, 1997.

¹³¹ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997, p. 216.

¹³² Entrevista a Helge Haldorsen, vice-presidente de StatoilHydro, México DF., 23 de marzo de 2008.

¹³³ Knut Solem, embajador de Noruega en México, “Energía-el modelo Noruego”, ponencia en el foro de la Universidad Panamericana y la Academia de Derecho Internacional, *México en el Concierto de las Naciones Petroleras*, septiembre de 2008, http://www.noruega.org.mx/Noruega+en+M%C3%A9xico/Noruega_UP-AMDINT.htm

El primer principio sobre el que hubo consenso fue que el Estado debería tener el control de los recursos petroleros, así como participar activamente en el desarrollo de la industria¹³⁴. Para cumplir este propósito, en 1972, se fundó Statoil, una empresa petrolera estatal que debía cuidar los intereses comerciales del Estado en el sector petrolero y asegurar su presencia en todas las actividades petroleras. Al mismo tiempo, se crearon otras dos empresas petroleras estatales: Norsk Hydro y Saga Petroleum. Esto no excluyó que se buscara atraer a las mejores petroleras internacionales y a profesionales del sector, así como recursos económicos extranjeros, para desarrollar las reservas petroleras¹³⁵. Durante la década de los setenta, el Estado favoreció a Statoil con participaciones de al menos 50% en cada licencia concedida. A Norsk Hydro y a Saga Petroleum el Estado les concedió porcentajes preferentes en los bloques más prometedores¹³⁶. No fue sino hasta mediados de los ochenta, cuando el Estado consideró que las empresas nacionales finalmente habían desarrollado las habilidades y capacidades necesarias para competir por el desarrollo de un campo petrolero, que las prácticas preferenciales desaparecieron. En 2007 se fusionaron las tres petroleras nacionales en StatoilHydro. Actualmente, esta compañía emplea a 25 mil personas, produce 2.2 millones de barriles de petróleo y cuenta con operaciones en 25 países. La petrolera estatal mexicana, PEMEX, tiene en contraste una sola operación fuera del país –la refinería de Deer Park- emplea a 141 mil personas – cinco veces más que en Noruega- y produce 3 millones de barriles de petróleo.

¹³⁴ Ídem.

¹³⁵ Esto contrastaba con la tendencia de nacionalización y exclusión de empresas extranjeras de los países de la OPEP durante los sesenta

¹³⁶ Javier Estrada, *op. cit.*

El segundo principio del consenso político fue que el desarrollo de los recursos petroleros debería beneficiar a toda la sociedad¹³⁷. Con este propósito, se estimuló a las industrias tradicionales existentes –como la marítima, minera y manufacturera- para que se convirtieran en proveedoras de la industria petrolera. Además, se brindó apoyo económico a las universidades y centros de investigación para que desarrollaran conocimientos y programas en temas petroleros. También se transfirieron parte de los ingresos petroleros a la sociedad, mediante la construcción de infraestructura, del fortalecimiento del sistema educativo y del apoyo para el desarrollo de actividades productivas a nivel local.

El tercer principio fue evitar que la industria petrolera erosionara a otros sectores de la economía nacional, ya que Noruega es una economía relativamente pequeña¹³⁸. Esto es, buscaron evadir la enfermedad holandesa y estabilizar las fluctuaciones de los ingresos del petróleo asociadas a la volatilidad de su precio. Para ello, el Parlamento estableció -en 1990- el Fondo Gubernamental del Petróleo. En el 2006, dicho Fondo cambió de nombre a Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega y se utiliza, además, como un mecanismo de transmisión intergeneracional de riqueza. El Fondo es una cuenta denominada en coronas noruegas en el Banco de Noruega, en donde se deposita el excedente de la riqueza producida por el petróleo. En el 2007 fue el fondo de pensiones

¹³⁷ Knut Solem, *op. cit.*

¹³⁸ Ídem.

más grande de Europa y el segundo más grande del mundo; al 31 de diciembre de 2008, su valor total era de 325 mil millones de dólares¹³⁹.

Con base en estos principios se concretó una sencilla estructura organizativa para controlar el desarrollo del sector petrolero en Noruega: el Parlamento es el órgano político que define las grandes tendencias de largo plazo y el gobierno ejecuta la política petrolera. Dentro del gobierno, las áreas responsables del sector son el Ministerio del Petróleo y Energía, y el Directorado Noruego del Petróleo¹⁴⁰.

En síntesis, los principios básicos del consenso político y la estructura organizativa del sector petrolero permitieron que Noruega escapara a la maldición de los recursos y pudiera desarrollar un sector petrolero competitivo, con un alto nivel tecnológico, que impulsa a otros sectores económicos y generara un número importante de empleos. De esta forma, en tan sólo cuatro décadas, Noruega pasó de no tener reservas petroleras y ninguna experiencia en el sector, a convertirse en uno de los mayores exportadores de petróleo y gas natural, así como en proveedor internacional de productos y soluciones de punta para la industria petrolera. Además, los beneficios económicos y comerciales generados por las actividades petroleras se transfirieron a la sociedad, al mismo tiempo que se han ahorrado cuantiosos recursos financieros para las futuras generaciones.

¹³⁹ Pension Funds Online "Statistics".
<http://www.pensionfundsonline.co.uk/statistics/statistics.aspx>.

¹⁴⁰ Javier Estrada, *op. cit.*

Los auges petroleros en México: sucesos fugaces

En México, a diferencia de Noruega, los diversos auges petroleros no han dado pie a la creación de un modelo petrolero que impulse un círculo virtuoso entre crecimiento económico y bienestar social. Como mencionamos en el primer capítulo, en el auge petrolero de 1920-1921 la abundancia de recursos petroleros, en ausencia de instituciones consolidadas, evitó que éstas se construyeran con desarrollaran con base en un pacto fiscal, como en el caso de los Estados europeos. En consecuencia, se crearon estructuras institucionales altamente centralizadas en torno al poder Ejecutivo, el cual controlaba los ingresos petroleros con total discrecionalidad. El resultado fue, por un lado, el surgimiento de estructuras corporativistas y, por el otro, el expansionismo del aparato estatal. De esta manera se conformó un petro-estado aparentemente fuerte pero vacío, ya que el incremento de sus responsabilidades no iba acompañado de una burocracia que pudiera administrar las crecientes tareas del Estado.

Después de este primer auge petrolero, la caída en el precio del petróleo y la producción de crudo en el país alteraron la dependencia petrolera. Se pasó, de una dependencia de ingresos por exportación, a una dependencia de energía barata para la industrialización del país. Este importante cambio no modificó la estructura fiscal del Estado. Tampoco frenó la expansión de la jurisdicción del Estado frente a la sociedad; la concentración de poder en el Ejecutivo; y la distribución clientelar de los recursos, que se establecieron durante el primer auge petrolero. Sin embargo, sí permitió el fortalecimiento de las instituciones públicas.

Con este andamiaje institucional, el presidente José López Portillo enfrentó un segundo auge petrolero a finales de los setenta, como resultado de un incremento en las reservas petroleras del país y en los precios internacionales del crudo. Como vimos en el segundo capítulo, el impacto inmediato de esta bonanza fue positivo, pero fugaz, y resultó en una creciente dependencia petrolera.

Más de dos décadas después de este auge, el presidente Vicente Fox enfrentó el primer auge petrolero del siglo XXI. Esta vez, como producto del alza en el precio del crudo; no de un descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros. De nuevo, el incremento momentáneo de ingresos petroleros –y, por ende, de los ingresos públicos– tuvo efectos positivos sobre las variables macroeconómicas del país. Sin embargo, esa riqueza –al igual que en los años setenta– no se logró transformar en mayores niveles de bienestar para la población. Como vimos en el capítulo dos, los fondos petroleros creados durante la administración foxista –que buscaban reproducir el Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega– para “esterilizar” los ingresos petroleros, fracasaron. Tampoco se aprovechó el momento de auge para realizar una reforma fiscal integral que permitiera aumentar los ingresos fiscales del Estado en los momentos de post-auge; ni se fortaleció la industria petrolera para evitar una posterior caída en la producción o en la capacidad de procesamiento del crudo. Por el contrario, la petrolización de las finanzas públicas se agudizó; la habilidad recaudatoria del Estado disminuyó; y la industria petrolera se debilitó.

Las similitudes en las respuestas a los auges petroleros de los setenta y del 2003-2008 parecieran sugerir que, más que decisiones erróneas por parte del presidente en

turno, éstas son resultado de una estructura estatal. Esto es, las decisiones de José López Portillo y Vicente Fox se encontraban constreñidas por intereses creados en torno a las rentas petroleras que recibe el Estado.

A pesar de estas importantes similitudes, el manejo de los auges no fue idéntico. El de finales de los setenta ocurrió en un sistema político presidencial, sin competencia partidista, bajo el modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones. En este contexto, los ingresos petroleros se destinaron al gasto público y a subsidiar los precios de los energéticos. Por otra parte, las reservas petroleras y una alta disposición de créditos llevaron al endeudamiento. Cuando los precios del petróleo empezaron a caer, México entró en una crisis económica pues ya no pudo seguir financiando sus altos déficits de la balanza de pagos y de cuenta corriente. El sistema político –sustentando en gran medida en los buenos resultados económicos- también entró en crisis. Esto es, la crisis fue generada principalmente por factores endógenos.

El auge petrolero del siglo XXI ocurrió en un sistema político con un gobierno dividido, un federalismo fortalecido y bajo un modelo económico neoliberal que logró reducir significativamente el déficit fiscal y el de la balanza de pagos. Estas diferencias apuntan a que el tipo de régimen y el modelo económico no conllevan -necesariamente- a un cambio en el manejo de los recursos petroleros. Para ello, sería necesaria una modificación de las capacidades del Estado.

CONCLUSIONES

En este trabajo he analizado –de manera retrospectiva- el impacto de los auge petroleros en el desarrollo del Estado mexicano. En las conclusiones me propongo evaluar, con una mirada prospectiva, las posibilidades de que el Estado mexicano pueda manejar de otra manera sus recursos petroleros.

Importa enfatizar que el análisis prospectivo, que aquí intento, se basa en tres lecciones del pasado. La primera es que el origen histórico del Estado moderno mexicano estuvo marcado por la dependencia de los ingresos de dos materias primas no renovables: la plata y el petróleo. Esto implicó la conformación de un Estado institucionalmente débil.

La segunda lección es que el periodo, conocido como el “milagro mexicano”, México dejó de ser un país exportador de petróleo y utilizó este recurso para crear un modelo de desarrollo exitoso. Esto se logró con el fortalecimiento de ciertas capacidades estatales. Sin embargo, no se fortaleció la estructura fiscal del Estado.

La tercera lección es que la trayectoria histórica del Estado mexicano ilustra que no es posible modificar sus capacidades institucionales, a través del cambio de gobierno, de la transformación del régimen político. Ni los presidentes Álvaro Obregón, José López Portillo o Vicente Fox lograron convertir los periodos de bonanza petrolera en estímulos

para crear instituciones políticas y económicas que elevaran la calidad de vida de las mayorías de manera sostenida. Por otra parte, la transición democrática formal que se inició en la época del PRI, y que continuó con la llegada del PAN a la presidencia, tampoco implicó un cambio en la estructura del Estado. La ausencia de esta transformación institucional más de fondo ha implicado no sólo un inmovilismo, sino una involución política.

En esta parte de la tesis intento responder a la pregunta de qué tan viable es que el petróleo en México –a más de un siglo de su descubrimiento- pueda finalmente traducirse en desarrollo económico sostenido y bienestar social. Con este propósito analizo, primero, los grandes cambios en el escenario energético mundial. Después, sitúo a México en la coyuntura actual. Finalmente, evalúo dos posibles escenarios futuros.

El escenario energético mundial ha experimentado importantes cambios. En primer lugar, los grandes yacimientos petroleros se encuentran en proceso de maduración por lo que su producción se reducirá. En consecuencia, los costos de extracción han aumentado significativamente, lo que a su vez ha fortalecido notablemente el desarrollo tecnológico para la extracción del crudo. Otro cambio importante ha sido el creciente control de la mayor parte de las reservas mundiales, por parte de empresas estatales con otros objetivos que la maximización de valor.

Estas tendencias –que se agudizaron con el auge petrolero de principios del siglo XXI- han alterado la agenda energética internacional. Los temas que encabezan esta agenda son: el agotamiento del crudo barato, el ahorro y la diversificación de energéticos,

y la seguridad energética. En consecuencia, los esfuerzos por sustituir al crudo por otras fuentes de energía, se han multiplicado.

Si bien a nivel global, la participación de las energías renovables es aún menor, sus tasas de crecimiento son muy altas. En algunos países las energías renovables han adquirido mucho más relevancia. Por ejemplo, en Dinamarca el 20% de la electricidad generada en el país proviene de la energía eólica; en España el 10% y en Alemania el 7%. En el Salvador, la quinta parte de la electricidad que se consume en el país proviene de fuentes de energía geotérmica¹. Por otro lado, la energía nuclear está cobrando relevancia frente a los posibles efectos del calentamiento global. Entre 1997 y el 2007, el consumo mundial de energía nuclear aumentó 13%².

Frente a la transformación del escenario energético internacional, México se encuentra en franca desventaja. En primer lugar, el país no ha aprovechado su potencial para producir energía con base en fuentes alternas³, por lo que el 90% de la energía que consumen los mexicanos proviene del petróleo, el gas y sus derivados. A pesar de ello, esta industria no nada más no se ha fortalecido, sino que se ha debilitado.

¹ BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

² Ídem.

³ Baja California y Sonora son de las regiones con mayor insolación del mundo. También existen regiones con grandes vientos como Oaxaca, Tabasco, Chiapas e Hidalgo. De acuerdo con la SENER, la tercera parte del consumo de energía eléctrica del país podría generarse a partir de la energía solar y eólica. Balance de Energía 2006, Secretaría de Energía

Desde 1984 las reservas probadas de hidrocarburos vienen disminuyendo⁴ y su tasa de restitución⁵ es de las más bajas del mundo⁶. De ahí que el 92% de la producción provenga actualmente de campos en declinación⁷. Junto con la caída en las reservas, la producción petrolera ha registrado una disminución constante desde 2004. A partir de ese año, se han dejado de producir más de 300 mil barriles diarios. Esto significa que México dejó de obtener, en los últimos tres años, ingresos por ventas del orden de 10 mil millones de dólares⁸.

Por otra parte, el petróleo que se produce en el país no puede ser procesado en su totalidad en territorio nacional, ya que la capacidad de refinación también se ha visto mermada. Desde 1979 no se ha construido una nueva refinería y en 1991 cerró la de

⁴ La caída en las reservas entre 2002 y 2007 sumó 5.4 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente, lo que representa una disminución de 27%. SENER y PEMEX, *Diagnóstico: Situación de PEMEX*, 2008
<http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>

⁵ La tasa de restitución de reservas indica la cantidad de hidrocarburos que se reponen o incorporan por nuevos descubrimientos con respecto a lo que se produjo en un periodo dado. Es el cociente que resulta de dividir los nuevos descubrimientos entre la producción durante un periodo de análisis. Generalmente es referida en forma anual y expresada en términos porcentuales.

⁶ Mientras que en otros países los porcentajes de restitución se mantienen cercanos al 100% en México la tasa de restitución es del 50%.

⁷ SENER y PEMEX, *Diagnóstico: Situación de PEMEX*, 2008
<http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>

⁸ Considerando el promedio anual del precio de la mezcla mexicana de petróleo, observado en el periodo de 2004 a 2008.

Azcapotzalco⁹. Como resultado, en 2008 las importaciones de gasolinas alcanzaron 340 mil barriles diarios, 42.5% del consumo nacional. Esto representa una erogación de 14,400 millones de dólares¹⁰. Además del costo que implica importar petrolíferos –en especial gasolina y diesel- el gobierno los subsidia. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el primer trimestre de 2008, estos subsidios tuvieron un costo de 54 mil 827.4 millones de pesos¹¹.

No nada más se importan petrolíferos. Los petroquímicos producidos en el país tampoco son suficientes para satisfacer la demanda. En el 2000 el valor de las importaciones de petroquímicos fue de 77.3 miles de millones de pesos, mientras que en el 2006 éste fue de 176.8 miles de millones de pesos, lo que representa un incremento del 56%.

Por su parte, la petrolera estatal, PEMEX, viene registrando pérdidas desde 1998 - con excepción de 2006- a pesar de que la industria petrolera a nivel mundial genera altas rentas. En consecuencia, la deuda neta de la paraestatal ha aumentado notablemente¹². Al

⁹ En 1993 PEMEX inició la operación de una refinería en sociedad con Shell, pero en Texas, en Deer Park. En 2008 se aprobó la construcción de una nueva refinería, que se calcula empiece a operar en el 2015.

¹⁰ De acuerdo con la SENER, para satisfacer la creciente demanda de gasolinas en los próximos 20 años, se requerirían, además de las reconfiguraciones de las refinerías existentes, construir una nueva refinería cada 3 ó 4 años. Sin embargo, solamente se construirá una nueva refinería que se calcula comience a operar en el 2015.

¹¹ SHCP

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2008/notas_informativas/nota_aclaratoria_005_11062008.pdf

¹² La deuda neta de PEMEX en el 2005 representó 96,5% del patrimonio total de la paraestatal, mientras que en 1990 representaba el 23,5%. Alicia Puyana Mutis, “El manejo

mismo tiempo, el patrimonio de PEMEX se ha reducido drásticamente. Mientras que en 1995 representaba el 51% de los activos, en el 2007 representó el 3.8%. Además, el pasivo laboral de la empresa en el 2007 fue de 528 mil millones de pesos, lo que equivale al 5.4% del PIB. Y durante los últimos cinco años, la tasa anual de crecimiento promedio de las obligaciones en materia de pensiones creció 14%. La delicada situación financiera de la empresa ha provocado una pérdida de competitividad: en el 2000 ocupaba el sexto lugar como empresa petrolera integrada y en el 2007 ocupó el onceavo lugar¹³.

La crítica situación del sector energético y, en especial, de la empresa petrolera estatal es preocupante en sí misma, más aún ante las pobres perspectivas de un cambio que permita mejorar la situación actual. Mantener el *statu quo*, posiblemente con algunas reformas secundarias, similares a las que ya se han aprobado, no mejorarían la situación energética nacional pues, como afirma Terry Lynn Karl, las soluciones tecnocráticas (*technocratic fixes*) en petro-estados no tienen los resultados esperados¹⁴. A lo más, permitirían sostener "una situación de equilibrio de bajo nivel"¹⁵. Además, no existen los incentivos para que, el gobierno actual o los siguientes, enfrenten a los intereses que derivan importantes ventajas del *statu quo* –el sindicato petrolero, grupos organizados de

del petróleo mexicano: ¿política o economía?", *Perfiles Latinoamericanos*, año 16, núm. 32, México, FLACSO, julio-diciembre de 2008, p. 89.

¹³ Petroleum Intelligence Weekly, Ranking the world's oil companies.
http://www.energyintel.com/Publicationdetail.asp?publication_id=114

¹⁴ Terry Lynn Karl, "Ensuring Fairness. The Case for a Transparent Fiscal Contract", en Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.

¹⁵ Adrian Lajous, "La reforma de la industria petrolera", *Nexos*, agosto 2007.
http://historico.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1432&id_rubrique=609

consumidores, entre otros- ni asuman una reforma con costos políticos importantes cuyos beneficios serían cosechados por otros.

Es difícil vislumbrar otra trayectoria que la inercial. Una trayectoria de desarrollo diferente a la actual implicaría, como hemos visto en esta tesis, más que un cambio de gobierno o de régimen, una transformación de la naturaleza institucional del Estado. En mi opinión esta transformación sólo podría darse en un escenario radical, en el que los recursos petroleros dejaran de ser el principal componente de los ingresos públicos, ya que esto implicaría, necesariamente, establecer un nuevo pacto fiscal y social.

BIBLIOGRAFÍA

General

Aboites Aguilar, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2003.

Aizenman, Joshua y Nancy Marion, “Volatility and investment: interpreting evidence from developing countries”, *Economía* 66, 1999.

Alba, Carlos, “Los empresarios en la transición política mexicana” en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coord.), *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Tomo I, El Estado mexicano: herencias y cambios, México, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, 2005.

Auty, Richard M, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Londres, Routledge, 1993.

Auty, Ricahrd M., “Resource Abundance and Economic Development”, Helsinki, *UNU World Institute for Development Economics Research*, 1998.

Barbieri, Edward, “The Role of Natural Resources in Economic Development”, *Australian Economic Papers*, 42 (2), 2003.

Beltrán, Ulises, “Dimensiones de la Crisis de 1982”, *Foro Internacional*, vol. 34, abril-junio, 1990.

Bizberg, Ilán, *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México, 1990.

Brown, Jonathan (ed.), *The Mexican petroleum industry in the twentieth century*, Austin, University of Texas, 1992.

Conway, Edmund, “Financial Crisis: The next decade could be our very own Great Depression”, *The Telegraph*, 9 de septiembre de 2008.

De la Madrid, Miguel, *Testimonio político*, t. 1, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1983.

De la Vega-Navarro, Ángel, *Les dynamiques de la composante petroliere dans le developpement économique du Mexique*, PhD Dissertation, Universidad Pierre Mendes de France, Grenoble, 1998.

Derek, Urwin, "The Norwegian Party System from the 1880s to the 1990s", en Kaare Strom y Lars Svasand, (ed.), *Challenges to Political Parties: The Case of Norway*, Michigan, University of Michigan Press, 1997.

Díaz Serrano, Jorge, *Daily Report* (Latin American), 20 de junio de 1978.

Díaz Serrano, Jorge, *Proceso*, 8 de enero de 1978.

El Mallakh, Regaei, Oystein Noreg y Barry W. Poulson, *Petroleum and Economic Development. The Cases of Mexico and Norway*, Lexington, Lexington Brooks, 1984.

Elliott, Larry, "A financial crisis unmatched since the Great Depression", *The Guardian*, 18 de marzo de 2008.

Estrada, Javier, "El Modelo Petrolero Noruego y Sus Beneficios", noviembre 2006.
http://www.analiticaenergetica.com/El_Modelo_Petrolero_Noruego.pdf

Evans, Peter, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

Faiola, Anthony, "The End of American Capitlism?", *Washington Post*, 1° de octubre de 2008.

Fondo Monetario Internacional, "Managing Oil Wealth", *Finance and Development*, vol. 40, núm. 1, marzo, 2003.

Gary, Ian y Terry Lynn Karl, "The Global Record", *Foreign Policy Focus*, Washington, enero, 2004.

Gavin, Michael, "The Mexican oil boom, 1977-1985", *Inter-American Development Bank*, Working Paper Series 314, 1996.

Gelb, Alan, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, Nueva York, Oxford University Press, 1988.

Gerth, H.H. y C. Wright Mills (ed.) *Ensayos de sociología contemporánea*, España, Ediciones Martínez Roca, 1972.

González, Mauricio, “El contexto macroeconómico de la nacionalización de la banca”, en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila (comp.) *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, colección de lecturas de el trimestre económico, México, FCE, 2005.

Gylfason, Thorvaldur, “Natural Resources, Education and Economic Development” *Institute of Economic Studies*, septiembre, 2000.

Gylfason, Thorvaldur, “Natural Resources and Economic Growth: What is the Connection?”, *Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research*, Working Paper 530, Munich, 2001.

Haber, Stephen, “When the Law Doesn’t Matter: The Rise and Decline of the Mexican Oil Industry”, *The Journal of Economic History*, 63:1, 2003.

Hausman, Ricardo y Michael Gavin, “Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America”, *IDB*, Working Paper 315, 1996.

Hirshman, Albert, “The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants”, en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1979.

Holmes, Stephen, *Passions and Constraints*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.

Humpreys, Macartan, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.

Isbell, Paul, “El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, mayo, 2007.

Karl, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.

Karl, Terry Lynn, "Ensuring Fairness. The Case for a Transparent Fiscal Contract", en Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.

Lajous, Adrian "La reforma de la industria petrolera", *Nexos*, México, agosto 2007.

Lederman, Daniel y William F. Maloney, "Natural Resources. Neither Curse nor Destiny", *IBRD-WB*, Washington, 2007.

Leite, Carlos y Jens Weidmann, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth", *IMF Working Paper*, WP/99/85, junio, 1999.

Loaeza, Soledad, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México, 2008.

Lobato, López Ernesto, *Las finanzas de la industria petrolera en México*, México, UNAM, 1958.

López Portillo, José, *El Día*, 16 de febrero de 1977.

López Portillo, José, *Excélsior*, 10 de septiembre de 1977.

López Portillo, José, *Salutación de año nuevo del STPRM*, México DF, 9 de enero de 1978.

Luna Ledesma, Matilde, *Los empresarios y el cambio político. México 1970-1987*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Era, 1982.

Lustig, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México, FCE, 1992.

Manterola, Miguel, *La industria del petróleo en México*, México, SHCP, 1938.

- Marichal, Carlos, “Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva”, en José Luis Calva (coord.) *Finanzas públicas para el desarrollo*, volumen 5, Agenda para el Desarrollo, México, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2007.
- Matsuyama, Kiminory, “Agricultural Productivity, Comparative Advantage, and Economic Growth”, *Journal of Economic Theory*, núm. 58, 1992.
- Mesta Delgado, Jesús, “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, VIII *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 de octubre, 2003.
- Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968.
- Meyer, Lorenzo, “El Estado Mexicano Contemporáneo”, *Historia Mexicana*, vol. XXIII, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio, 1974.
- Meyer, Lorenzo, “El auge petrolero y las experiencias mexicanas disponibles. Los problemas del pasado y la visión del futuro”, *Foro Internacional*, núm. 72, vol. XVIII-4, abril-junio, 1978, México, El Colegio de México.
- Meyer, Lorenzo, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, México, Océano, 2007.
- Meyer, Lorenzo e Isidro Morales, *Petróleo y nación: la política petrolera en México, 1900-1987*, México, FCE, 1990.
- Monsiváis, Carlos, “Las repercusiones sociales y culturales del auge”, en Rolando Cordera *et al* (ed.), *El auge petrolero: de la euforia al desencanto*, México, UNAM, 1987.
- Moore, Mick, “Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries”, *International Political Science Review*, núm. 25, 2004.
- Moreno, Rocío, “Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continua”, *FUNDAR Centro de Análisis e Investigación*, México, 2006.

- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros, *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Nankani, Gobind, "Development Problems of Nonfuel Mineral Exporting Countries," *Finance and Development* 17, enero, 1980.
- Neary, Peter y Sweder van Wijnbergen, "Natural Resources and the Macroeconomy: A Theoretical Framework", en Peter Neary, *Natural Resources and the Macroeconomy*, Cambridge, MIT Press, 1986.
- Puyana Mutis, Alicia, "El manejo del petróleo mexicano: ¿política o economía?", *Perfiles Latinoamericanos*, año 16, núm. 32, México, FLACSO, julio-diciembre, 2008.
- Ramey, Garey y Valerie Ramey "Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth", *American Economic Review*, 85, 1995.
- Ros, Jaime, "Mexico from the oil boom to the debt crisis: an analysis of the policy responses to external shocks, 1978-85", en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, *Latin American debt and adjustment crisis*, Hong Kong, University of Pittsburgh Press, 1978.
- Ros, Jaime, "La crisis económica. Un análisis general", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coord.) *México ante la crisis*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1985.
- Ross, Michael, "The Political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, 51, enero, 1999.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner, "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 5398, Cambridge, 1995, revisado en 1997.
- Sala-i-Martin, Xavier y Arvind Subramanian, "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 9804, 2003.
- Skocpol, Theda, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

Székely, Miguel, “Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004”, serie de documentos de investigación, *SEDESOL*, julio, 2005.

Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2007.

Tilly, Charles, *The Formation of National States in Western Europe*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1975.

Tornell, Aaron y Philip Lane, “Voracity and Growth”, *NBER*, Working Paper W6498, 1999.

Villarreal, René, *El desequilibrio externo en la industrialización de México 1929-1979. Un enfoque estructuralista*, México, FCE, 1976.

Zedillo, Ernesto, “Mexico’s Recent Balance of Payments Experience and Prospects for Growth”, *World Development*, vol. 14, agosto, 1968.

Datos estadísticos

Banco de México, *Indicadores económicos*, varios años, México.

Banco Mundial, *World Development Indicators*. [http:// www.worldbank.org/data](http://www.worldbank.org/data)

BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>

Centro de Estudios de Finanzas Públicas, “Destino de los ingresos petroleros excedentes 2000-2006”, CEFP/032/2006, Serie de Cuaderno de Finanzas Públicas, núm. 5, México *Cámara de Diputados, Congreso de la Unión*, septiembre de 2006.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México 1980-2002”, CEFP/028/2002, Serie de Cuaderno de Finanzas Públicas, México, *Cámara de Diputados, Congreso de la Unión*, septiembre, 2002.

Central Intelligence Agency, *The 2008 World Factbook*.
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook;>

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *El petróleo en México y en el mundo*, México, 1979.

Energy Information Administration. <http://www.eia.doe.gov/>

Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

Fox Quesada, Vicente, Sexto Informe de Gobierno.
<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=140>

Gilbert, Jenkins, *Oil Economists' Handbook*, vol. 1, Routledge, 1990.

Instituto Mexicano para la Competitividad. <http://imco.org.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas Históricas de México*, tomo 1, México DF, 1999.

Nacional Financiera, *50 años de la revolución mexicana en cifras*, México, 1963.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Education at a Glance*, 2008.
http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_37455,00.html

Pension Funds Online "Statistics".
<http://www.pensionfundsonline.co.uk/statistics/statistics.aspx>.

Petroleum Intelligence Weekly.
http://www.energyintel.com/Publicationdetail.asp?publication_id=114

PEMEX, *Anuario Estadístico*, varios años.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2008/notas_informativas/nota_aclaratoria_005_11062008.pdf

SENER y PEMEX, *Diagnóstico: Situación de PEMEX*, México, 2008.
<http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>

The Global Competitiveness Report, World Economic Forum.

<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

The Corruption Perception Index, Transparency International.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A.1 Precios del petróleo 1900 - 2007 (dólares por barril)

Año	dólares corrientes	dólares de 2007
1900	1.19	29.75
1910	0.61	13.63
1915	0.64	13.17
1920	3.07	32.01
1925	1.68	20.03
1930	1.19	14.88
1940	1.02	15.17
1950	1.71	14.81
1960	1.90	13.37
1970	1.80	9.65
1971	2.24	11.53
1972	2.48	12.36
1973	3.29	15.42
1974	11.58	48.92
1975	11.53	44.64
1976	12.80	46.84
1977	13.92	47.83
1978	14.02	44.77
1979	31.61	90.68
1980	36.83	93.08
1985	27.56	53.21
1990	23.73	37.82
1995	17.02	23.40
2000	28.50	34.92
2001	24.44	29.03
2002	25.02	29.06
2003	28.83	32.51
2004	38.27	42.02
2005	54.52	57.90
2006	65.14	67.03
2007	72.39	72.39

1861-1944 Promedio americano

1945-1983 Árabe ligero

1984-2007 Brent

BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008.

Cuadro A.2 Precios promedio de la mezcla mexicana de petróleo 1982 - 2009
(dólares por barril)

Año	Mezcla mexicana Dls por barril
1982	32.19
1983	28.82
1984	28.19
1985	26.86
1986	13.43
1987	16.54
1988	12.74
1989	16.21
1990	19.69
1991	15.82
1992	15.69
1993	13.97
1994	13.89
1995	15.58
1996	19.01
1997	16.58
1998	10.40
1999	15.91
2000	25.34
2001	19.77
2002	22.53
2003	27.92
2004	34.09
2005	45.35
2006	54.55
2007	61.63
2008	86.08
2009*	38.26

* enero-marzo

Fuente: PEMEX, *Anuario Estadístico*, varios años.

Cuadro A.3 Reservas probadas de petróleo (miles de millones de barriles)

Año	México	Noruega
1980	47.2	3.6
1985	55.6	5.6
1990	51.3	8.3
1995	48.8	10.8
2000	20.2	11.4
2001	18.8	11.6
2002	17.2	10.4
2003	16.0	10.1
2004	14.8	9.7
2005	13.7	9.7
2006	12.8	8.5
2007	12.2	8.2

Fuente: BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008.
<http://www.bp.com/statisticalreview>

Cuadro A. 4 Producción de petróleo en México y Noruega (miles de barriles diarios)

	1965	1970	1971	1980	1990	1991	2000	2005	2006	2007
México	362	487	486	2129	2977	3126	3450	3760	3683	3477
Noruega	n.d	n.d	6	528	1716	1955	3346	2969	2779	2556

Fuente: BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008.
<http://www.bp.com/statisticalreview>

Cuadro A. 5 Producción de petróleo (miles de barriles diarios)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Producción mundial	31806	34571	37121	40438	43635	48064	50846
Medio Oriente	8387	9361	10014	11258	12391	13904	16353

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Producción mundial	59535	57298	56599	57686	57472	60467
Medio Oriente	16180	13473	11841	11301	10645	13146

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Producción mundial	74847	74478	77031	80326	81255	81659	81533
Medio Oriente	23006	21623	23357	24818	25393	25589	25176

Fuente: BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008.
<http://www.bp.com/statisticalreview>

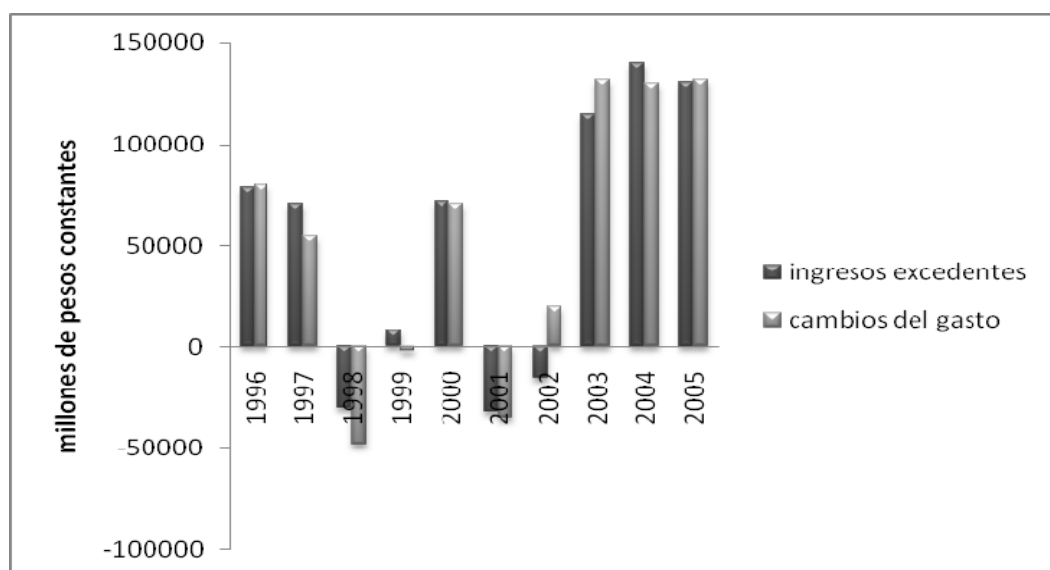
Cuadro A. 6 Porcentaje de ingresos petroleros en los ingresos públicos

Año	% de ingresos petroleros en los ingresos públicos*
1980	18.4
1981	16.4
1982	28
1983	43.5
1984	44.7
1985	42
1986	35
1987	37.4
1988	30.7
1989	29.1
1990	29.5
1991	24.8
1992	24.1
1993	26.3
1994	25.9
1995	33.2
1996	35.6
1997	33.8
1998	32.3
1999	32.5
2000	35.6

*Incluye IEPS a gasolinas y diesel, derechos sobre hidrocarburos, aprovechamiento sobre rendimientos excedentes e ingresos propios de PEMEX.

Fuente: Elaborado por la CEFP de la H. Cámara de Diputados con base de datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2001 y Ley de Ingresos 2002.

**Gráfico A. 1 Comparativo de ingresos excedentes y ajustes presupuestarios
(Millones de pesos constantes de 2002)**



Fuente: Rocío Moreno, “Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continúa”, *FUNDAR Centro de Análisis e Investigación*, México, 2006, p. 14.

**Cuadro A. 7 Evolución del Fondo de Estabilización
(Millones de pesos constantes)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Total	10343.4	8611.8	74	5784.3	9955.4	13377.6	14329.9
Rendimientos		205.3	193		347.3	633.1	299.6
Erogaciones		-1182.9	-8171		-8323.3	-8078.3	0.3

*cifra preliminar enero-junio 2006

Fuente: Rocío Moreno, “Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continúa”, *FUNDAR Centro de Análisis e Investigación*, México, 2006, p. 19

Cuadro A. 8 Lineamientos de distribución de los ingresos excedentes

Aprobado 2000	Aprobado 2001	Aprobado 2002	Aprobado 2003	Aprobado 2004	Aprobado 2005	Aprobado 2006
40% FEIP	33% FEIP	33% FEIP	25% FEIP	25% FEIP	25% FEIP	25% FEIP
60% amortización de deuda pública	33% balance económico sector público	33% balance económico sector público	25% balance económico sector público	25% balance económico sector público	25% balance económico sector público	25% balance económico sector público
	34% infraestructura sur-sureste; agua potable y alcantarillado. Proyectos exploración petrolera	34% infraestructura sur-sureste; agua potable y alcantarillado. Proyectos exploración petrolera	50% gasto en infraestructura en las entidades federativas	50% programas y obras de infraestructura en las entidades federativas	50% gasto en inversiones en PEMEX	50% gasto en inversiones en PEMEX

Fuente: Rocío Moreno, “Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continúa”, *FUNDAR Centro de Análisis e Investigación*, México, 2006, p. 23.