

51 24.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

EL PETRÓLEO COMO INSTRUMENTO DE RECUPERACION  
A LA CRISIS DE 1976

Tesis de Licenciatura

NOEMI HERNANDEZ RODRIGUEZ

1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	I
1. MEXICO ANTE LA CRISIS	1
1.1. Desarrollo compartido: ¿un nuevo modelo de desarrollo?	5
1.2. Incubación de la crisis	12
1.3. Desenlace de la crisis	47
2. BOON PETROLERO O ESPEJISMO COMPARTIDO	88
2.1. Política Petrolera y Estrategia Nacional	99
2.1.1. Primera Fase. Improvisación y Pragmatismo	105
2.1.2. Segunda Fase. Planeación Macroeconómica y Sectorial	125
3. ALCANCES Y LIMITES DE LA POLITICA PETROLERA	182
3.1. ¿Economía Petrolizada	185
3.2. Petrodependencia y Des-sustitución de importaciones	202
3.3. ¿Ceguera Oficial o Problema Estructural?	221
CONCLUSIONES	239
ANEXO ESTADISTICO	254
BIBLIOGRAFIA	275

## INTRODUCCION.

Hasta 1970 en México y en el extranjero se compartía la idea de que nuestro país había experimentado un "milagro económico" durante la década anterior. Como prueba de ello se mencionaba la elevada y sostenida tasa de crecimiento del producto, en una estabilidad relativa de precios con tipo de cambio fijo, acompañado todo ello por una casi total estabilidad política.

A partir de entonces la opinión sobre la economía mexicana dejó de ser optimista y se torno casi apocalíptica -caída del producto, inflación acelerada, desempleo, sobredimensionamiento de la deuda, inestabilidad cambiaria, etc. De esta situación se hizo responsable a la política económica instrumentada durante los dos sexenios siguientes.

Aún a casi 20 años de distancia los promotores del "desarrollo estabilizador" siguen afirmando que el modelo no falló, sino que, por el contrario, gracias a él avanzamos hacia el desarrollo y que de haberse continuado bajo sus preceptos México sería un país avanzado.

*Si México hubiera continuado la trayectoria que llevaba hasta 1970 y aparece el petróleo, como sucedió, México en este momento, sería una nación desarrollada. De manera que el daño que (Luis Echeverría y José López Portillo) le han hecho al país, ha sido incalculable y, sobre todo, al pueblo que tendría un nivel de vida muy superior. 1/*

---

1/Aurora Berdejo Arvizu, "Echeverría y José López Portillo desviaron a la Revolución: Ortiz Mena", Excelsior, 30 de mayo de 1984, p. 22.

Nosotros no compartimos ni la idea del milagro mexicano - ni la visión catastrofista de los setenta. Creemos, por el - contrario, que a la economía hay que enfocarla en su evolución histórica, destacando las diferentes estrategias de política económica instrumentadas, y en relación con el carácter del Es tado y la sociedad civil. En el caso específico de México cree mos que la política económica ha respondido a un único proyecto nacional: apoyar el desarrollo industrial del país para - ascender a niveles de modernidad y desarrollo. Sin embargo, - dicho proyecto ha sido asumido a través de diferentes modelos de desarrollo los que a su vez responden a las características del grupo sexenal en turno, en especial a la figura presiden- cial, y al escenario nacional e internacional existente.

Analizar la economía mexicana sin tomar en cuenta estas - características conlleva a explicaciones simplistas. Decisio- nes como la devaluación de 1976, la utilización exhaustiva del petróleo como fuente de financiamiento, o la nacionalización - de la banca, por ejemplo, se explican como producto de decision es aisladas o individuales con un alto componente de emotivi- dad, perdiendo de vista con ello que esas decisiones respondie ron a propósitos del proyecto nacional por el que ha atraveza- do nuestro país a lo largo de su vida moderna.

El círculo vicioso en el que cayó la economía del país -- después del "desarrollo estabilizador"-efímeros lapsos de recu- peración y duraderos y agudos lapsos de crisis- motivó la preo- cupación de diferentes sectores de la sociedad nacional por -

cambiar la estrategia de desarrollo del país, es decir, la industrialización vía sustitución de importaciones. La basta gama de propuestas surgidas entonces, ha generado una interesante confrontación; la que, por si misma, ha logrado una amplia capacidad de convocatoria.

Aún cuando esta investigación responde a esa convocatoria, no pretende sumar propuesta alguna. Se busca más bien adentrarse en el campo de la confrontación y el conflicto mediante el análisis del modelo de desarrollo vía petróleo, instrumentado en el periodo de José López Portillo.

La investigación se propone analizar en qué medida la política petrolera fue utilizada por el Estado para paliar la crisis de 1976, y asimismo, evaluar los alcances y límites de la misma.

Las ideas centrales que guiaran esta investigación son:

.La estrategia económica seguida en nuestro país desde los años 40, especialmente durante los 60, ha tenido como base de sustentación la configuración de un Estado cada vez más convencido de que su principal responsabilidad consiste en apoyar la acumulación privada para desarrollar la industrialización del país.

.La adopción de esta estrategia ha generado un crecimiento económico concentrador y excluyente, con profundos problemas estructurales, lo que ha restado legitimidad y



sector manufacturero, una importante petrodependencia en renglón de las finanzas públicas y en el del sector externo, sobredimensionamiento de la deuda externa, y acelerado crecimiento inflacionario.

Lo anterior unido a las repercusiones por la baja internacional de precios del petróleo se manifestaron en la llamada crisis de liquidez de 1982. La cual si bien se manifestaba y explicaba más allá de la esfera financiera, encontró en el endeudamiento externo su expresión más lascerante.

Para alcanzar los objetivos propuesto el presente trabajo se ha dividido en tres grandes capítulos. En el capítulo uno se analizan las causas estructurales y los factores desencadenantes de la crisis de 1976. Especial atención merecen las similitudes y diferencias, en el plano teórico y de la política económica, entre el modelo de desarrollo estabilizador y el modelo de desarrollo compartido; por considerar al primero como el origen de muchos de los problemas estructurales, y al segundo como la causa de la aceleración de la crisis.

En el segundo capítulo se analiza la importancia del auge petrolero en el contexto de crisis y estabilización por el que atravesaba el país. Las diferentes opciones de política que podrían haberse adoptado, así como los riesgos de instrumentar cierta estrategia en particular son estudiados con detenimiento; principalmente, la opción que en la práctica adoptó el go-

bierno. El intento de racionalizar el uso de los recursos petroleros será estudiado en sus mejores expresiones: Plan Global de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo Industrial y Programa de Energía.

En el tercer capítulo se evalúan los alcances y los límites de la política petrolera instrumentada. Su influencia en las principales variables macroeconómicas y en el proceso de sustitución de importaciones constituyen el objetivo esencial de este capítulo. El supuesto carácter petrolizado de la economía mexicana merece un significativo espacio.

Deseo hacer constar, por último, mi agradecimiento a las personas que me brindaron su ayuda para la realización de este trabajo. En particular a José Landa Alvarez, quién fungió como asesor de tesis, por su valiosa supervisión y atinadas observaciones a lo largo de la investigación. Asimismo, a Tomás Irena Estrada por el tiempo dedicado y valiosas sugerencias a las distintas versiones de este estudio. Los errores que permanezcan en el trabajo deben atribuirse a la autora.

N.H.R.

## 1. MEXICO ANTE LA CRISIS.

En los últimos meses de 1976 la economía mexicana se sumergió en una crisis que bien podría calificarse como la más severa hasta entonces desde que el país se integró al proceso de industrialización. La política de freno y arranque, la modificación cambiaria, la persistencia de algunos rumores (como medida de presión al gobierno) arrojaron un saldo poco envidiable: la inversión real se desplomó, la producción industrial disminuyó y la agropecuaria ya de por sí reducida se volvió negativa, el desempleo aumentó, la inflación se aceleró y se incrementó la especulación dando lugar a retiros masivos de recursos del sistema bancario y a un incremento en la fuga de capitales.

Tal panorama podría hacernos pensar que es durante el gobierno de Luis Echeverría que se gesta y desarrolla la crisis, sin embargo, se olvidaría con ello que si bien en los últimos meses de 1976 se precipitó la crisis, ésta se venía gestando desde hacia tiempo, y que, por ende, no fue la consecuencia directa de una decisión aislada o individual sino la culminación de una serie de problemas y contradicciones que se venían arrastrando por años, algunos de ellos generados en el sexenio de Echeverría, y otros, los más, heredados de administraciones anteriores; todos ellos hicieron explosión en un momento político difícil y ante

un panorama económico internacional adverso, lo cual contribuyó a agravar la crisis.

Para ubicar en su justa dimensión las causas que generaron la crisis de 1976 es necesario analizar el modelo de desarrollo instrumentado durante el sexenio 1970-1976 y comprender su pasado inmediato, el "desarrollo estabilizador". Dos ideas centrales guiarán este propósito: primera, que el modelo de desarrollo propuesto por Luis Echeverría, llamado "desarrollo compartido", perseguía objetivos diferentes al modelo de "desarrollo estabilizador" debido a que se sustenta en una concepción de desarrollo totalmente distinta; segunda, que existe una profunda incongruencia durante todo el sexenio de Echeverría entre lo que retóricamente se planteó y lo que en la práctica se instrumentó. Es decir, que si bien en el nivel discursivo se pueden encontrar diferencias entre el modelo propuesto y el modelo que lo antecedió no sucede así respecto a la política económica, la cual conservó muchos de los objetivos e instrumentos del "desarrollo estabilizador".

Por estas razones iniciamos el presente capítulo con un breve examen de la noción de desarrollo de cada modelo, lo que necesariamente nos remitirá a la discusión de crecimiento vs. desarrollo, para abocarnos después al centro del análisis del capítulo: la incubación y desenlace de la crisis; y finalizar con el examen del convenio de estabilización firmado con el Fondo Mone-

tario Internacional como salida a la crisis.

Nuestro propósito no es profundizar en el período de la administración de Luis Echeverría, debido a que muchos autores han realizado ya minuciosos exámenes sobre la situación económica y política de ese entonces<sup>1/</sup>, en ellos nos apoyamos frecuentemente. El objetivo principal es ubicar las raíces de la crisis de 1976 y las razones de su rápido desenlace durante el gobierno de Echeverría, todo ello con el fin de analizar en los siguientes capítulos la utilización de los excedentes petroleros en la recuperación de dicha crisis.

#### 1.1 DESARROLLO COMPARTIDO: ¿UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO?

En el análisis del desarrollo económico de los años cincuenta y mediados de los sesenta en el mundo desarrollado, predominó una visión economicista. En efecto, el desarrollo se entendía como la capacidad que presentaba una economía para sostener el crecimiento del PIB por encima de su población, así a través de un simple promedio como es el PIB per cápita real se medía el bienestar socio-económico de la sociedad. De esta forma crecimiento económico era igual a desarrollo económico.

Teorías tan importantes como la de Rostow, Nurkse o Lewis se enmarcaron dentro de esta idea de desarrollo.

Esta perspectiva de desarrollo estuvo ligada a la idea de -

modernización de la industria productiva, entendiendo por modernización la industrialización y la continua renovación tecnológica<sup>2/</sup>. De ahí que sus estrategias de desarrollo hayan estado encaminadas a estimular a toda costa la rápida industrialización urbana, aún a expensas del atraso de la agricultura. Los fenómenos como el desempleo, la concentración del ingreso, y la asistencia social en general se veían como problemas secundarios, en tanto que su solución se pensaba automáticamente al conseguirse las altas tasas de crecimiento económico.

La realidad misma se encargaría de refutar tales ideas. Durante los años cincuenta y sesenta se lograron tasas elevadas de crecimiento del PIB per cápita real en muchos países subdesarrollados, sin embargo, los niveles de vida de su población no se mejoraron, por el contrario, se empeoraron debido a los desequilibrios generados por la modernización. Se demostraba así que no bastaba con hacer crecer el producto para modificar real y positivamente las condiciones de vida de la población (educación, vivienda, salud, formas de participación política, etc.), es decir, que crecimiento económico no era igual a desarrollo económico.

Nuevas teorías surgieron, casi a la par de aquellas que criticaban las interpretaciones economicistas del desarrollo (la de la CEPAL, la dependientista, la marxista, etc.) Para estas teorías, llamadas estructuralistas, el desarrollo es un proceso más

globalizador, donde los fenómenos sociales y políticos tienen tanta importancia como los económicos. Por tanto, sus estrategias de desarrollo están encaminadas no solo a perseguir un crecimiento elevado del producto sino aumentar el empleo y redistribuir el ingreso, así como abrir nuevos cauces democráticos para la sociedad en su conjunto.

En su momento, nuestro país también participó de esta discusión tanto en el terreno teórico como en el de la política económica. Concretamente, se afirma que durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (LEA) se rompió con la visión economicista -- del desarrollo, dominante hasta entonces, en nuestro país y se planteó un nuevo modelo de desarrollo. Veamos ese cambio.

Luis Echeverría desde su campaña a la Presidencia de la República reconoció explícitamente que el modelo de desarrollo llevado a cabo de 1959-1970, llamado desarrollo estabilizador, adolecía de serias fallas y carencias, y que, en consecuencia, requería modificaciones que rompieran los cuellos de botella por el generados y permitieran continuar el crecimiento económico. En este sentido declaraba:

*Si queremos convertirnos en una sociedad moderna, habremos de combatir sin tregua la venalidad, el lucro injusto y la indolencia, corregir muchos de nuestros objetivos, cambiar de métodos cuando sea necesario y alterar, profundamente, viejos esquemas mentales 3/.*

En efecto, tanto en lo económico como en lo político el dis

curso del presidente Echeverría rompía amarras respecto a su antecesor, y creaba expectativas de democracia y renovación al proponer un nuevo modelo de desarrollo (el desarrollo compartido).

Se buscaba por medio de este modelo romper los cuellos de botella descubiertos, conjugando dos objetivos esenciales: mantener el ritmo de crecimiento que había caracterizado al país en las décadas anteriores y mejorar los niveles de vida de los sectores atrasados. A la sazón LEA declaraba al asumir la Presidencia:

*No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan o mienten por interés... Si consideramos sólo cifras globales, podríamos pensar que hemos vencido el subdesarrollo. Pero si contemplamos la realidad circundante tendremos motivo para muy hondas preocupaciones. Un elevado porcentaje de la población carece de vivienda, agua potable, alimentación, vestido y servicios médicos suficientes... 4/*

Nuevas preocupaciones y objetivos se incorporaron al quehacer del gobierno, la razón fue una mentalidad diferente ante la problemática nacional, mentalidad que derivaba de una noción de desarrollo distinta a la del modelo de "desarrollo estabilizador". Mientras este último se había centrado en los aspectos --cuantitativos del desarrollo, el llamado desarrollo compartido se preocupaba, además de lo cuantitativo, por los aspectos calitativos.

Para los promotores del "desarrollo estabilizador" el desa

sarrollo era sinónimo de crecimiento. De esta forma el desarrollo se volvía un fenómeno exclusivamente económico, sin necesidad de consideraciones sociales y políticas. La definición de desarrollo de Antonio Ortiz Mena es altamente ejemplificadora al respecto.

*El desarrollo económico consiste en el aumento sostenido del volumen de la producción por hombre ocupado; presupone básicamente un incremento de la dotación de capital que haga viable mejorar la productividad y el ingreso real de la fuerza de trabajo y mantener tasas adecuadas de la utilidad <sup>5/</sup>.*

Esta noción de desarrollo claramente economicista parece en contrar su fundamento en la teoría del crecimiento de Rostow, para la cual el crecimiento económico era un proceso gradual y continuo, armonioso y acumulativo. De ahí que se pensara el crecimiento económico como etapas sucesivas\*, en alguna de las cuales necesariamente se ubicaban las sociedades, desarrolladas o subdesarrolladas. Para esta teoría la cantidad y la combinación adecuada de ahorro, inversión y ayuda extranjera (directa e indirecta) era todo lo que se necesitaba para lograr el desarrollo. Así,

---

\*Según Rostow todas las sociedades pueden identificarse de acuerdo a cinco etapas: "... la sociedad tradicional, las condiciones previas al despegue, el despegue, el camino a la madurez y la era del consumo masivo" <sup>6/</sup>.

los países subdesarrollados, ubicados en alguna de las dos primeras etapas, requieran, esencialmente, de la movilización del ahorro interno y externo para estimular la inversión e iniciar así la etapa del "despegue" hacia el crecimiento autosostenido<sup>7/</sup>.

Amplia similitud encontramos entre el planteamiento anterior y la estrategia del "desarrollo estabilizador".

... actuar sobre los factores económicos que determinan el ahorro y acoplar las medidas de política para apresurar el proceso y reubicar el ahorro de donde se genera a donde se utiliza, con el fin de lograr una asignación eficiente de los recursos. Debe procederse de manera coherente sobre las propensiones marginales a ahorrar - de las empresas, de los individuos y del Gobierno. Para elevar al máximo la nueva inversión se decidió aprovechar también la capacidad de endeudamiento externo; es decir, la transferencia de ahorro del exterior<sup>8/</sup>.

Si en cuanto a la teoría del desarrollo el modelo de "desarrollo estabilizador" puede pensarse que es rostowiano en cuanto a la política económica instrumentada es fundamentalmente monetarista<sup>9/</sup>. Los objetivos propuestos y los instrumentos utilizados para lograrlos así lo demuestran.

La búsqueda de una tasa elevada de crecimiento económico -- con estabilidad de precios y tipo de cambio fijo, constituyeron los objetivos esenciales del "desarrollo estabilizador"; y los pilares de su política económica fueron: "...uno, el manejo dis

ciplinado del gasto público; dos, una política monetaria basada en el manejo del encaje legal y; tres, el endeudamiento externo",<sup>10/</sup>.

Lo que equivalía a establecer una política de gasto pasiva con política monetaria activa, el gasto público se encontraba -- predeterminado por esos objetivos tanto por sus fuentes de recursos como por el destino de los mismos. Las únicas fuentes de financiamiento del gobierno era el elevado porcentaje de encaje legal y el endeudamiento externo, quedaban descartados los ingresos por aumento a los impuestos y a los precios de los bienes y servicios producidos por él, lo anterior permitiría aumentar el ahorro de las empresas. El de los particulares estaba apoyado -- por el tipo de cambio fijo y la estabilidad de los precios internos.

Resultaba primordial para el "desarrollo estabilizador" aumentar el ahorro interno en forma no inflacionaria, ya que así -- se aumentaba, a su vez, el producto interno. Se partía del supuesto de que el ahorro nacional total era igual a la inversión nueva o inversión neta fija (la parte para reposición de capital y la destinada a existencia eran cubiertas con el ingreso corriente), y como la inversión se suponía, guardaba una relación directa con la producción, se concluía que un aumento del ahorro interno se traduciría necesariamente en un aumento del producto.

La confluencia de ambas vertientes --la rostowiana y la mone

tarista- en el "desarrollo estabilizador" es lo que permite la plena identificación entre objetivos e instrumentos del modelo, viabilizando con ello su fuerte dinamismo.

En oposición a esta ortodoxia monetarista el "desarrollo -- compartido" utilizó instrumentos de política económica de tipo heterodoxo\*, el diagnóstico hecho a la economía y los objetivos que perseguía así lo determinaron.

En ese diagnóstico se reconocía, que si bien la economía mexicana había logrado sostener por más de un lustro elevados niveles de crecimiento (7% promedio anual de 1960-1970), presentaba a la vez serias limitantes que amenazaban la continuidad de esa dinámica: agudo déficit en la producción agrícola; pérdida de dinamismo en la producción industrial por el debilitamiento del proceso de sustitución de importaciones; excesiva concentración del ingreso; elevado desempleo; y, como consecuencia de los elementos anteriores, estancamiento del mercado interno; asimismo existía creciente desequilibrio fiscal y de la balanza comercial;

---

\*Entendiendo por política económica heterodoxa las utilizadas por los enfoques estructuralistas. Para este tipo de política económica no son las medidas restriccionistas -reducción del gasto público, restricción del crédito, liberación de precios y control salarial- las que permiten a los países subdesarrollados superar sus problemas y avanzar hacia el desarrollo, sino las políticas de promoción de la industrialización vía sustitución de importaciones. Siendo el Estado el agente económico principal en el estímulo y fomento de esa estrategia, lo que implica necesariamente una política económica expansionista.11/

acelerado endeudamiento externo y fuertes presiones inflacionarias. Además de profundos problemas sociales y políticos: autoritarismo, represión y la ausencia generalizada de canales de expansión política.

Ante este panorama el gobierno de LEA se planteó cinco objetivos específicos (véase objetivos esenciales Supra. p. 6 ): 1) crecimiento económico con redistribución del ingreso; 2) fortalecimiento de las finanzas públicas; 3) reorganización de las transacciones internacionales; 4) modernización del sector agrícola; y 5) racionalización del sector industrial. Y retomó dos del -- "desarrollo estabilizador": preservación del tipo de cambio y libertad cambiaria. A lo anterior se añadían como objetivos esenciales, no económicos; ampliación del acceso de la población a la educación media y superior, y la flexibilización de las formas autoritarias del gobierno respecto a la clase media y a los trabajadores. 12/

Las prescripciones de política económica derivadas de estos objetivos fueron: 1) aumento del gasto público; 2) incremento de ingresos tributarios y no tributarios, y actualización de los -- precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas paraestatales; 3) promoción de las exportaciones y restricción de las importaciones; y 4) disminución del encaje legal para aumentar el crédito interno.

Lo anterior implicaba el establecimiento de una política ex

pansiva, donde el nivel y la orientación del gasto público determinarían el ritmo y el tipo de crecimiento de la economía. Es decir, el Estado vía gasto público se constituía en el dirigente del desarrollo del país, de ahí la necesidad de que el gobierno aumentara sus recursos.

De lo expuesto hasta aquí podemos afirmar que, moviéndonos en el plano estrictamente discursivo o retórico, el modelo de "desarrollo compartido" presenta una alta consistencia entre la noción del desarrollo que lo sustenta, es decir, su base teórica, y el proyecto de política económica que propone. Ambas cuestiones derivan del mismo paradigma teórico: el estructuralismo, especialmente aquel que incluye las críticas formuladas por los dependencistas.

Por tanto, a este nivel de análisis se puede hablar de que el modelo de "desarrollo compartido" constituyó un planteamiento distinto al modelo de "desarrollo estabilizador". En el siguiente subinciso analizaremos si en el plano de la práctica la ruptura entre ambos modelos permanece.

## 1.2 INCUBACION DE LA CRISIS.

Como mencionamos antes, el carácter estructural de la crisis de 1976 rebasa los marcos de lo coyuntural, del corto plazo, y se explica en el largo plazo ex-ante. La comprensión de esta

situación es algo que se impone como imprescindible. Sin embargo, existen varias formas de percibir y de ordenar ese largo plazo. Nosotros trataremos de hacerlo examinando los desequilibrios de la estructura productiva generados en ese periodo, es decir, durante el "desarrollo estabilizador".

El modelo de "desarrollo estabilizador" logró establecer -- una plena identificación entre el proceso de crecimiento y el de industrialización, de tal manera que las variaciones del segundo explicaban el comportamiento del primero. Este binomio cobró -- fuerza debido a que la industrialización, meta principal del "desarrollo estabilizador" se constituyó en el eje del proceso de acumulación de ese entonces. La existencia de este binomio, sin embargo, no resultó todo lo armónica que se esperaba producto, -- por un lado, de las autolimitaciones que generó el propio proceso de industrialización para su continuidad, y por otro, a la incapacidad de dicho proceso para dinamizar al resto de la economía. En efecto, el modelo de industrialización llevado a cabo -- conformó un círculo vicioso integrado por cuatro segmentos principalmente a) el agotamiento del sector agrícola; b) el desequilibrio interindustrial; c) la concentración del ingreso; y d) el desequilibrio externo.

La incubación de estos desequilibrios estructurales se da a partir de que se asume el proceso de sustitución de importaciones como estrategia de industrialización, debido a la tendencia

de los sectores productivos a redefinir sus funciones. Al sector agrícola se le empieza a ver principalmente como fuente de financiamiento del sector industrial, así su doble característica: producir alimentos e insumos baratos y generar la mayor cantidad de divisas, se ponía a disposición de dicho fin. Y al sector industrial se le empezó a preparar para asumir el liderazgo de la acumulación, lo que, a corto plazo, significaba el otorgamiento de estímulos, subsidios y protección. Así las cosas, durante el "desarrollo estabilizador" estas tendencias se acentúan debido al fuerte impulso que recibió el proceso de industrialización.

En lo que sigue analizaremos cada uno de los cuatro desequilibrios mencionados.

a) Agotamiento del sector agrícola.

La profundización de la reorientación del aparato productivo provocó que desde mediados de la década de los sesenta el sector agrícola presentara una tendencia descendente en su tasa de crecimiento (véase cuadro 1), reflejándose lo anterior en una menor participación de este sector en el PIB, de 9.8% en 1960 pasa a 7.1% en 1970.

El menor ritmo de crecimiento del sector agrícola está directamente relacionado a tres factores principalmente; la inversión, los precios agrícolas y la cantidad y utilización de la su

CUADRO 1

Producción Agrícola 1960-1970

Millones de pesos <sup>1/</sup>			Tasa de crecimiento %		Participación % en el sector primario <sup>1/</sup>			Participación % en el PIB <sup>1/</sup>		
1960	1965	1970	1960-1965	1965-1970	1960	1965	1970	1960	1965	1970
14790	19921	21140	6.1	1.2	61.7	65.9	61.2	9.8	9.4	7.1

<sup>1/</sup> Precios de 1960.

FUENTE: S.P.P., Estadísticas Históricas de México, t.I, México, 1985.

perficie cosechada.

Como podemos apreciar en los cuadros 2 y 3 durante el "desarrollo estabilizador" se dió una manifiesta concentración de la inversión en el sector industrial. De 1960 a 1970 la inversión pública destinada al sector agrícola se movió siempre dentro de parámetros muy bajos, cercanos al 10%, en cambio, el sector industrial (tomando en conjunto "Sector Industrial" y "Comunicaciones y Transportes", por considerar a este último como parte esencial del desarrollo industrial) recibió, para ese mismo periodo, entre el 60 y el 70% de esa inversión. Esta situación se corrobora al observar el comportamiento de la inversión privada. En efecto, la inversión privada también presenta un marcado apoyo al sector industrial, desviando pocos recursos a la agricultura, apenas mayores al 1% respecto al PIB.

Lo anterior es muy significativo, pues éste era prácticamente el único mecanismo que daba recursos netos al sector agrícola. Otros, como el financiamiento bancario y los precios relativos, operaron en su contra. Mientras a principios de los años cuarenta el financiamiento otorgado por la Banca Privada y Mixta al sector agropecuario era el 21% del total, para 1970 la proporción fue solo de 9.4%. Para este último año el crédito otorgado por el mismo prestamista al sector industrial fue de 42.4% del total. Por su parte la Banca de Desarrollo otorgó en 1970 al sector agropecuario el 20.7% del total del financiamiento, en --

CUADRO 2  
Destino de la Inversión Pública Federal <sup>1/</sup> 1960-1976  
Composición porcentual

Año	Total	Fomento Agrope- cuario <sup>2/</sup>	Fomento Indus- trial <sup>3/</sup>	Comunic. y Trans- portes <sup>4/</sup>	Benefi- cio So- cial <sup>5/</sup>	Admón. y Defen- sa <sup>6/</sup>	Comer- cio y Turismo
1960	100.0	8.1	37.4	29.7	22.5	2.3	-
1965	100.0	8.6	44.3	26.1	18.5	2.5	-
1970	100.0	13.4	38.0	18.9	28.1	1.6	-
1971	100.0	14.6	41.6	20.5	21.7	1.4	0.3
1972	100.0	14.9	34.5	23.7	23.1	3.5	0.4
1973	100.0	14.1	32.5	25.4	25.8	1.7	0.4
1974	100.0	16.9	36.0	24.0	20.8	1.7	0.6
1975	100.0	18.1	41.5	20.7	16.5	2.1	1.1
1976	100.0	13.9	46.0	19.2	14.5	4.3	2.2

<sup>1/</sup> "Inversión realizada en millones de pesos a precios corrientes".

<sup>2/</sup> Comprende: "agricultura, ganadería, forestal, almacenes y rastros, y pesca".

<sup>3/</sup> Comprende: "energía y combustibles, siderurgia, minería y otras industrias".

<sup>4/</sup> Comprende: "terrestres, marítimas, aéreas y telecomunicaciones".

<sup>5/</sup> Comprende: "servicios públicos urbanos y rurales, hospitales y centros asistenciales, educación e investigación y habitación".

<sup>6/</sup> Comprende: "defensa y edificios públicos".

FUENTE: S.P.P., Estadísticas..., op. cit., t.II.

## CUADRO 3

Destino de la Inversión Privada 1960-1971  
Promedios anuales en porcentaje del PIB

	1960-1963	1964-1967	1968-1971
Agricultura	1.6	1.3	1.2
Industria	3.8	5.5	3.7

Fuente: E.V.K. Fitzgerald, La sectorización de la formación bruta de capital, 1960-1978. Mimeo.

cambio, para el sector industrial el monto ascendió a 41.8%<sup>13/</sup>.

A su vez, los precios de los productos agrícolas, en especial los de garantía (durante la década de los sesenta y los primeros años de los setenta estos precios no variaron), se rezagaron en relación con los del sector industrial. Esto provocó que los agricultores no vieran aumentar sus ingresos con la consiguiente pérdida de incentivos para aumentar la producción.

La pérdida neta de recursos y la relación de precios desfavorables estimuló la emigración excesiva del campo a las ciudades y el consiguiente desempleo urbano.

Finalmente, la aguda polarización de la agricultura mexicana

na -coexistencia de una agricultura capitalista con una agricultura campesina- <sup>14/</sup> permitió que los recursos asignados a este sector se canalizaran en favor de la agricultura capitalista en detrimento de la producción de granos, especialmente en la segunda mitad de los sesenta. Veámoslo por tipo de tierra y de cultivo.

Si observamos el comportamiento de la producción por calidad de la tierra encontramos que en las tierras de temporal la tasa de crecimiento descende más que en las tierras de riego (véase cuadro 4).

Si lo examinamos por tipo de cultivo encontramos que la producción agrícola cambia su orientación de producción de granos básicos para la población hacia productos más redituables, como el jitomate, los forrajes, etc. (véase cuadro 5).

Estrechamente vinculada a la crisis agrícola resulta la crisis alimentaria la cual al igual que la primera es consecuencia del desarrollo polarizante llevado a cabo durante los sesenta. En efecto, la concentración urbana y del ingreso provocó una importante transformación de los patrones de consumo, reorientando en consecuencia la producción agrícola.

La situación anterior, como veremos más adelante, afectó no solo la autosuficiencia alimentaria sino la capacidad financiera del país, por la caída de las exportaciones agrícolas y el incremento de las importaciones.

CUADRO 4  
 Producción agrícola por tipo de tierra 1960-1970  
 Tasas de crecimiento

	<u>Superficie cosechada</u> <sup>1/</sup>			<u>Valor de la producción</u> <sup>2/</sup>		
	Riego	Temporal	Total	Riego	Temporal	Total
60-65	4.4	8.5	7.8	11.1	16.3	14.7
65-70	2.8	0.2	0.6	6.9	2.4	3.1

<sup>1/</sup> Hectáreas.

<sup>2/</sup> Miles de pesos corrientes.

FUENTE: S.P.P. Estadísticas..., op. cit., t. I.

CUADRO 5

Producción agrícola por tipo de cultivo<sup>1/</sup> (selección)  
tasas de crecimiento

	1960-1965	1965-1970	1971-1976
Mafz	10.6	-0.1	-3.9
Trigo	12.6	4.5	12.9
Arroz	2.9	1.4	4.6
Frijol	10.2	1.5	-5.0
Jitomate	7.3	10.7	-3.0
Sorgo	29.0	29.8	11.0
Alfalfa	6.0	10.2	6.8

<sup>1/</sup> Toneladas

FUENTE: NAFINSA, La Economía Mexicana en Cifras, 1981.

Ante el panorama anterior, resulta evidente que durante los sesenta el sector agrícola no encontró ningún apoyo verdaderamente fuerte a que asirse para evitar su deterioro. La crisis del sector agrícola es, tal vez, el ejemplo más claro de la falta de integración y arrastre del proceso de industrialización hacia el resto de la economía.

El lento, aunque constante, ritmo de agotamiento de este sector posibilitó que la economía en general y, especialmente la industria pudieran sortear con bastante éxito, por algún tiempo, las consecuencias de ese hecho.

b) Desequilibrio interindustrial.

En comparación con el sector agrícola el industrial presenta, para el período 1960-1970, un desarrollo más sostenido. Sin embargo, ese desarrollo no fue lo suficientemente sano como para garantizar la continuidad del mismo, y el crecimiento equilibrado del resto de la economía.

La estrategia de industrialización de nuestro país correspondió al modelo típico de sustitución de importaciones: primero, desplazamiento de las importaciones de bienes finales de consumo de manufactura simple, para continuar con aquellos intermedios - asociados a la producción de los primeros, emprendiéndose con -- bastante retraso la fabricación de los bienes de capital; segundo, la expansión del sector manufacturero se realizó principalmente en forma horizontal, prefiriendo aquellos bienes que contarán con una demanda interna garantizada; tercero, el Estado fue el agente que más dinamizó este proceso, tanto como productor directo, como en forma indirecta (economías externas a la industria); y cuarto, apertura a la inversión extranjera directa en - el sector manufacturero.

En realidad, la demanda interna existente constituyó la base de esa estrategia de industrialización, toda vez que se puso a disposición de los nuevos productores un mercado preexistente satisfecho con oferta externa. Lo que en la práctica significó

garantizar ex-ante a su producción la realización de los bienes industriales.

Durante los años cuarenta los estímulos del mercado interno y la política de industrialización instrumentada favorecieron el desarrollo de las industrias de bienes de consumo no duradero, - toda vez que son las de más bajos requerimientos técnicos y de - capital. Más adelante ante la aceleración -el proceso de concen tración del ingreso (por la espiral inflacionaria de la Segunda Guerra Mundial y la secuela de posguerra) se posibilitó el desa rrollo de las ramas de bienes duraderos. Así el tipo de produc ción y la concentración del ingreso se volvieron fuertemente in terdependientes.

Al concentrarse en la satisfacción de un mercado interno -- cautivo se perdió el interés por el mercado externo, lo que a me diano plazo dió como resultado una industria débil y desarticula da. Durante la década de los sesenta esta situación resulta pa tente a pesar de que el país experimenta un importante "proceso de industrialización", entendiendo como tal un crecimiento indus trial proporcionalmente mayor al alcanzado por la economía en su conjunto (PIB)<sup>15/</sup>. El "nivel de industrialización" (medido por la participación del producto industrial en el PIB) obtenido es mayor al 30% (véase cuadro 9. Anexo estadístico). Sin embargo, analizando la industria de acuerdo a su estructura se observa -- una dinámica perversa.

En primera instancia, es manifiesta una fuerte manufacturización de la industria, mientras las manufacturas contribuyen con el 60% de la producción industrial y mantienen una tasa elevada de crecimiento (8.9%) de 1960 a 1970, el resto de los sectores industriales, no obstante su acelerado crecimiento, presentan por separado, una reducida participación en el producto industrial (véase cuadro 8. Anexo estadístico). Consecuencia de este fenómeno fue la escasez de algunos insumos y la insuficiente infraestructura. La pérdida de autonomía petrolera desde fines de los sesenta hasta 1974, año en que el país deja de ser un importador neto de petróleo, es muestra del atraso en el que se mantuvo a los sectores no manufactureros durante el "desarrollo estabilizador".

En segunda instancia, el sector manufacturero, motor del proceso de industrialización, experimenta un desarrollo incompleto y desequilibrado. A través de los coeficientes de sustitución de importaciones podemos observar que el mayor dinamismo corresponde a los bienes de consumo duradero y de capital (véase cuadro 6), sin embargo, relacionando estos coeficientes con las tasas de crecimiento de los subsectores correspondientes (véase cuadro 7) resulta claro que solo la industria de bienes de consumo duradero presenta para ese entonces un proceso sustitutivo dinámico y sostenido. La industria de bienes de capital no obstan

CUADRO 6

Coeficientes\* de Sustitución de Importaciones del Sector  
Manufacturero 1960-1970

	Bienes de Consumo no Duradero	Bienes Inter- medios	Bienes de con- sumo duradero y de capital	Total de Manufac- turas
1960	0.0572	0.3538	0.6654	0.2967
1961	0.0546	0.3264	0.6850	0.2852
1962	0.0561	0.3126	0.6265	0.2710
1963	0.0552	0.3097	0.5867	0.2632
1964	0.0567	0.3100	0.5847	0.2741
1965	0.0571	0.2922	0.5500	0.2630
1966	0.0587	0.2655	0.5133	0.2470
1967	0.0558	0.2431	0.5330	0.2456
1968	0.0508	0.2396	0.5190	0.2434
1969	0.0480	0.2231	0.4961	0.2258
1970	0.0394	0.2116	0.4705	0.1998

\*El coeficiente es igual a las importaciones por subsector de origen (Mi) entre la suma del producto interno bruto (PIB) más las importaciones de cada subsector:  $Mi/(PIB + Mi)$ .

FUENTE: René Villarreal, El desequilibrio externo en la industrialización en México 1929-1975. Un enfoque estructuralista, F.C.E., México, 1976.

te experimentar una tasa acelerada, aunque no constante, de crecimiento (véase cuadro 7) mantiene durante los sesenta una participación dominante (52%) dentro del total de las importaciones manufactureras<sup>16/</sup>. La concentración del desarrollo manufacturero en las industrias de bienes de consumo se agudiza con el estancamiento del proceso de sustitución de importaciones de los bienes de consumo no duradero y la lenta sustitución de los bienes intermedios.

Debido al carácter estratégico de la industria de bienes de capital en el proceso de acumulación, su insuficiente desarrollo se convirtió en el punto nodal del agotamiento del proceso de -- sustitución de importaciones como estrategia de industrialización, y de desarrollo.

*... en una economía que carece del sector que produce los medios de producción necesarios para su propia re producción, esto es, donde la inversión es igual a -- las importaciones de bienes de capital, se rompe el -- primero de los vínculos en la cadena de inversión-de manda interna-ingreso-ganancias-nueva inversión, haciendo imposible un proceso de acumulación capitalista sostenido.* <sup>17/</sup>

El hecho de que parte de la masa de ganancia se haya fugado vía importaciones impidió ampliar con nuevas industrias la producción y en consecuencia la demanda efectiva tampoco se diversificó y creció por este medio, lo que condujo a que la acumulación presentara una tendencia descendente. En estas condiciones

CUADRO 7

Producción Manufacturera por Tipo de Bien 1960-1970

	Mill. de pesos (pesos 1960)			Tasa de crecimiento %		Participación* %		
	1960	1965	1970	60-65	65-70	1960	1965	1970
Total de Manufacturas	28 892	44 761	67 680	9.2	8.6	100.0	100.0	100.0
Consumo no duradero	18 286	25 491	35 581	6.9	6.9	63.3	56.9	52.6
Intermedios	6 952	11 308	18 829	10.2	10.7	24.1	25.3	27.8
Consumo duradero	2 077	4 817	8 324	18.3	11.3	7.2	10.8	12.3
Capital	1 577	3 145	5 036	14.8	9.9	5.5	7.0	7.4

\*Debido al redondeo las cifras pueden no sumar cien.

FUENTE: Banco Nacional de México, México en Cifras, 1970-1980; Banco de México, Producto Interno Bruto y Gasto, 1960-1977.

la demanda efectiva interna solo fue posible dinamizarla exógenamente al proceso de acumulación, es decir, vía gasto público, fenómeno que se repite a partir de los setenta.

Un elemento que coadyuvó significativamente al atraso de la industria de bienes de capital fue el incremento de la inversión extranjera directa durante los sesenta en las ramas más dinámicas de la manufactura. En efecto, para ese entonces se registra el mayor auge de inversión extranjera directa en nuestro país, de 78 428 miles de dólares en 1960 pasa a 200 718 miles de dólares en 1970<sup>18/</sup>. La orientación de la misma cambia radicalmente, concentrada (63%) en el rubro de "servicios públicos, comunicaciones y transportes" de 1940 a 1960, se traslada al sector manufacturero a partir de 1960, representando para 1962 el 60.6% del total de inversión externa y para 1970 el 73.8%.

En consecuencia, el valor de la producción manufacturera controlado por el capital externo se incrementa de 19.6% en 1960 a 27.6% en 1970<sup>19/</sup>.

Las empresas extranjeras se ubicaron durante los sesenta en aquellas ramas con más elevada redituabilidad y donde existía una demanda interna garantizada (como las industrias de bienes de consumo durable). De ahí que, para ese entonces, la creación de nuevas instalaciones (34% de 1958 a 1967) fuera mucho menor a la adquisición de plantas ya existentes (54% de 1958 a 1967)<sup>20/</sup>.

En realidad, el proceso de sustitución de importaciones en nada se benefició con la transnacionalización de su planta productiva. Por el contrario, se volvió más inflexible la estructura de las importaciones aumentando el déficit comercial (las exportaciones que las empresas extranjeras realizaron estuvieron en función de las necesidades de la matriz a la que pertenecían, y no de los requerimientos internos del país) y la salida de divisas por concepto de pagos a la inversión extranjera directa, lo que unido al creciente déficit industrial hacía que los requerimientos de divisas fueran cada vez mayores.

En esencia, las "fronteras económicas" para la diversificación de las manufacturas se ubicaron en las diferentes elasticidades-ingreso de la demanda. Dada la polarización del ingreso - las elasticidades más altas correspondían a los bienes de consumo duradero, en especial para los aparatos eléctricos y vehículos automotores (1.78% y 2.16%, respectivamente), y las más bajas para los bienes de consumo no duradero (0.8%) <sup>21/</sup>. Esas "fronteras" eran el reflejo de la incapacidad real de las grandes mayorías de la población para acceder al mercado de las manufacturas, o en otros términos, a la industrialización del país.

El escaso desarrollo de la etapa "difícil" del proceso de sustitución de importaciones es un problema que rebasa el marco estrictamente industrial y repercute en la economía en su conjunto, en especial en la política de bienestar social. Para fines

de la exposición hemos dividido en cinco grandes áreas de la - economía nacional los principales beneficios que hubiera reportado el desarrollo de la industria de bienes de capital.

o Inversión y demanda interna.

El desarrollo de la industria de bienes de capital permitiría que la acumulación de capital completara su ciclo reproductivo al canalizar la inversión interna a la creación de nuevas industrias y no a la compra de bienes del exterior, con ello la demanda efectiva sería incrementada y diversificada y en consecuencia el mercado interno se habría ampliado.

o Integración del aparato productivo.

Al producir internamente los bienes de capital se posibilitaría la integración vertical interindustrial e intersectorial, es decir, se establecerían los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante del sector industrial para transmitir al resto de la economía los beneficios del desarrollo de ese sector. Ello conduciría a mejorar los niveles de eficiencia productiva.

o Niveles de empleo.

El desarrollo de esa industria reduciría considerablemente las tasas de desempleo, por dos razones principalmente: a) la - fabricación de maquinaria y equipo absorbe más mano de obra por unidad de inversión y de producción que otros sectores industriales<sup>22/</sup>, esta característica resulta a todas luces conveniente -

para México donde hay predominio del factor trabajo; y b) la integración del aparato productivo permitiría desarrollar el sector primario con lo que la migración campo-ciudad disminuiría, a la vez que el sector industrial aceleraría su tasa de absorción de fuerza de trabajo.

La ampliación del mercado interno y el aumento en los niveles de empleo conduciría a una redistribución del ingreso más equitativa.

o Sector externo.

La fabricación nacional de bienes de capital tiene un efecto directo y positivo en el comportamiento de este sector primero, al disminuir el déficit de la balanza comercial por la reducción de importaciones de bienes de capital; segundo, por el aumento de exportaciones manufactureras y agrícolas (gracias al mejoramiento en la eficiencia de la producción); tercero, al reducir los requerimientos de financiamiento externo para compras en el exterior.

o Dependencia tecnológica.

El desarrollo de la industria de bienes de capital conllevaría a su vez a disminuir, con el propósito de nulificar, la dependencia histórica hacia el exterior en el renglón científico y tecnológico. Ello posibilitaría también la adecuación de los patrones de consumo y de producción a las condiciones y ne-

cesidades de nuestra economía.

c) Concentración del ingreso.

Al basar la dinámica de industrialización del país exclusivamente en la demanda interna existente se fomentó la aguda concentración del ingreso. Se propiciaron condiciones que estimularon la formación de capital, transfiriendo recursos hacia los grupos con mayores posibilidades de ahorro, bajo el supuesto de que éstos los canalizarían a la inversión. Se trataba de "crear la riqueza para luego repartirla". Los resultados obtenidos, acelerado crecimiento de la industria y de la economía en su -- conjunto, condujeron a enriquecer más a los grupos de mayores - ingresos y a deteriorar más el ingreso de los sectores más pobres. La estructura productiva se convertía así en el determinante principal de la polarización del ingreso, constituyéndose en factores complementarios la estructura tributaria y la política de subsidios.

Así, no obstante que el ingreso per cápita aumentó durante los sesenta (de 4310 miles de pesos en 1960 pasó a 6150 miles - de pesos en 1970, a precios de 1960) se concentró más el ingreso toda vez que se experimentó un traslado de ingresos de los - niveles más bajos al más alto (véase cuadro 8). En efecto, mientras el 30% de la población más pobre disminuye su participa-

ción en el ingreso y los estratos medios (50% de la población) la mantienen relativamente estable, el 10% más rico incrementa considerablemente su participación en el ingreso nacional (de 35.7% en 1958 a 39.2% en 1970), aún más, es el 5% de las familias con mayores ingresos el que se enriquece más. El penúltimo decil, no obstante su elevado nivel de ingreso, también traslada ingresos al último decil, toda vez que su porcentaje en el ingreso nacional disminuye.

Ahora bien, la capacidad de la economía para crear empleos se vió relajada significativamente durante la década de los sesenta. Mientras la población creció a una tasa del 3.3% la población ocupada (PO) apenas alcanzó un crecimiento de 1.3% (en la década anterior la PO había crecido más rápido, 3.2%, que la población total, 2.9%), la brecha que se abre entre ambas es -- producto de la expulsión de fuerza de trabajo del campo, debido a la pérdida de dinamismo del sector primario, y de la insuficiente capacidad de absorción de la misma por parte del sector secundario (véase cuadro 9). Para 1960 más del 54% de la PO -- trabajaba en actividades primarias, en cambio, para 1970 el porcentaje se habría reducido al 33.4%; y aunque la industria y -- los servicios incrementaron su PO, estos aumentos no fueron suficientes para dinamizar el empleo de acuerdo al crecimiento de la población.

El comportamiento sectorial de la PO, y por ende del ingre-

so, condujo a que el empleo fuera esencialmente urbano. Esta afirmación se corrobora al observar la distribución regional de la producción. Durante los sesenta se acentúa la concentración industrial geográfica debido a la orientación del proceso de sustitución de importaciones con base en los grandes centros de consumo y en la localización de nuestras instituciones políticas, principalmente. De tal suerte que solo seis entidades federativas (D.F., Veracruz, Nuevo León, México, Jalisco y Puebla) producían aproximadamente el 70% del producto nacional de 1960 a 1970. <sup>25/</sup>

## CUADRO 8

Distribución del ingreso en México por deciles a nivel nacional, 1958-1970

Deciles	1958	1965	1968	1970
I	2.32	1.69	1.21	1.42
II	3.21	1.97	2.21	2.34
III	4.06	3.42	3.04	3.49
IV	4.98	3.42	4.23	4.54
V	6.02	5.14	5.07	5.46
VI	7.49	6.08	6.46	8.24
VII	8.29	7.85	8.28	8.24
VIII	10.73	12.38	11.39	10.44
IX	17.20	16.45	16.06	16.61
a	10.24	13.04	14.90	11.52
x				
b	25.46	28.56	27.15	27.69
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Enrique Hernández L. y Jorge Córdoba, La distribución del ingreso en México, CIIS, n. 5, México, 1982.

CUADRO 9  
 Distribución Sectorial de la Población Ocupada: <sup>1/</sup>  
 1960 - 1970

	Total	<u>Sector Primario</u>		<u>Sector Secundario</u>		<u>Sector Terciario</u>		<u>No Especificado</u>	
		Abs.	Particip. %	Abs.	Particip. %	Abs.	Particip. %	Abs.	Particip. %
1960	11,332,016	6,143,540	54.21	2,147,343	18.95	2,959,342	26.12	81,791	0.72
1970	12,955,057	5,103,519	33.39	2,973,540	22.95	4,130,473	31.88	747,525	5.77
T.crec. %	1.3	-1.8		3.3		3.4		24.8	

<sup>1/</sup> Miles de personas.

FUENTE: S. P. P., Estadísticas ..., op. cit., t. I.

Como es de sobra conocido la concentración del ingreso - mantiene una estrecha relación con la concentración de la propiedad. En México la industrialización del país fortaleció -- enormemente dicha relación, así para 1970 la agricultura presenta una espectacular concentración de la tierra y de la maquinaria y equipo.

*En un extremo, menos del 5% de la superficie total se repartía entre el 80% de los propietarios; en el otro, cerca del 60% de la superficie correspondía al 1.1% de los propietarios.*

*Junto con la tierra, la maquinaria estaba también concentrada: en 1970 se encontraba, en los predios privados mayores de 5 has., el 67% de los tractores, el 68% de los camiones y camionetas, el 71% - de las trilladoras mecánicas combinadas. En cambio, más del 80% de los arados de madera se encontraban en predios ejidales o pequeñas propiedades de menos de 5 hectáreas. <sup>21/</sup>*

Por otro lado, en casi todas las ramas de la actividad industrial, unas cuantas empresas concentraban la mayor parte de la producción total y del capital invertido. Asimismo la productividad y las utilidades de estas empresas superaban en mucho al promedio de la rama, porque prácticamente acaparaban las innovaciones técnicas.

Es ilustrativo señalar que en 1970

*... menos del 1% de los establecimientos industria les disponía del 67% de los activos fijos de la in*

*industria y del 63% del capital invertido y aportaba el 63% del valor de la producción. En el otro extremo, el 92% de los establecimientos disponía del 5.2% de los activos fijos y del 5% del capital invertido y aportaba el 6% del valor de la producción <sup>25/</sup>.*

Similar grado de concentración se observaba en las actividades comerciales y en los servicios, ya que cerca del 15% de los establecimientos de cada tipo disponían de más del 90% del capital invertido <sup>26/</sup>.

Finalmente, respecto a los sueldos y salarios es necesario señalar que, si bien su participación en el ingreso total aumentó de 29.5% en 1957 a 36.7% en 1967, ese incremento solo permitió recuperar los niveles salariales de 1940 <sup>27/</sup>. En realidad los aumentos al salario no fueron tan importantes si se comparan con el superávit de operación obtenido.

*Mientras la magnitud de las remuneraciones salariales crece a una tasa de 4.5% anual, similar a la del período previo (4.1% para 1950-1957), el superávit de operación casi duplica su crecimiento de 7.7% entre 1950 y 1957 a 12.8% entre 1958 y 1967. <sup>28/</sup>*

En consecuencia, se tiene que relativizar mucho la noción de mejoría salarial durante los sesenta, que además solo benefició a poco menos de una quinta parte de la fuerza de trabajo total <sup>29/</sup>.

Si bien la concentración del ingreso fue un factor que - "ayudó" al desarrollo industrial del país, a mediano plazo se convirtió en una traba importante. Por un lado, por la generación de deseconomías externas a la industria-contaminación ambiental, acelerada emigración del campo a la ciudad, elevados costos en el suministro de servicios públicos por el crecimiento anárquico de las grandes ciudades-, por otro, por la creación de deseconomías internas a la industria -la preponderancia del capital en la relación capital-trabajo, lo que implicó aumento de costos por importaciones, y sobre todo, la limitada diversificación productiva debido a los patrones de consumo a que responde.

Las deseconomías no afectaron substancialmente al empresario gracias a que el Estado los favoreció vía gasto público (subsidios e inversiones en obras de infraestructura y beneficio social) y política de ingresos (bajos impuestos y congelamiento de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas paraestatales), así como por la facilidad que se brindó a la importación.

Paradójicamente la estructura polarizada del ingreso, durante los sesenta, al mismo tiempo que traba o freno al desarrollo significaba sostén de la estructura productiva. De ahí que combatir esa estructura distributiva equivalía a cambiar en mucho la estructura productiva y la orientación del desa--

rollo. Bajo esta perspectiva, la distribución del ingreso deja de ser un problema coyuntural y se destaca como un problema estructural. En consecuencia, la profundización de este problema estructural significó avanzar en el desarrollo por una vía socialmente estrecha.<sup>30/</sup>

d) Sector Externo.

Las razones que explican los desequilibrios experimentados en el sector externo, definido como el conjunto de las relaciones comerciales, económicas y financieras del país con el resto del mundo, desde mediados de los años sesenta escapan a la mecánica de este sector; corresponden, más bien a la política de industrialización vía sustitución de importaciones instrumentada durante el "desarrollo estabilizador".

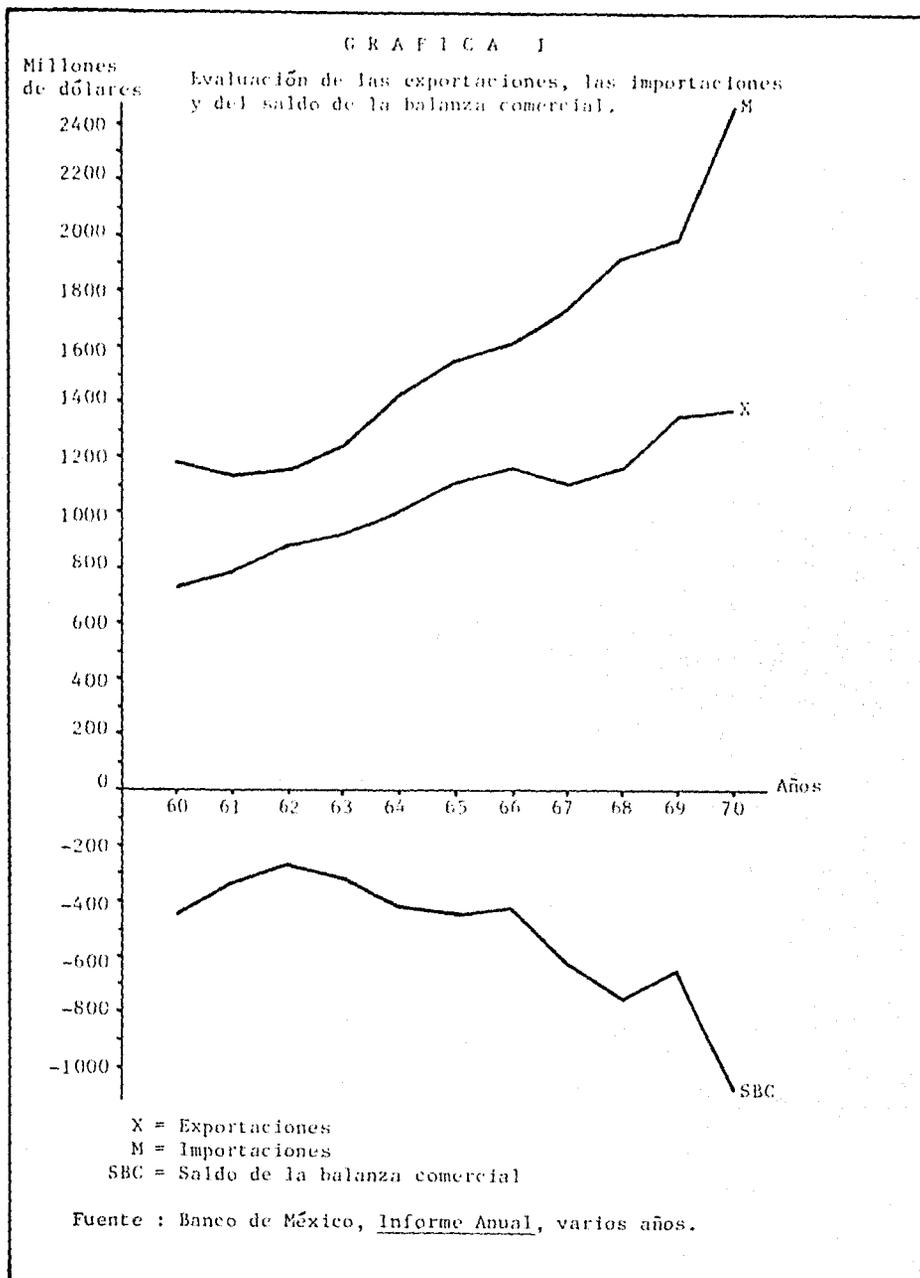
En efecto, el modelo de industrialización fue incapaz de mantener un comportamiento sano de la balanza de pagos, debido a que el ritmo de exportación alcanzado no fue el suficiente para financiar la rápida expansión de las importaciones. Producto de lo anterior fue el saldo comercial y corriente negativo, así como el crecimiento del financiamiento externo neto.

A lo largo del primer quinquenio de los sesenta las exportaciones experimentan una clara tendencia de crecimiento sostenido. El ingreso de divisas por la exportación pasa de 738 millones de dólares a 1113.9 millones de dólares entre 1960 y 1965,

con una tasa media anual de variación del 8.6%. A este periodo de rápido crecimiento sigue un aumento sumamente moderado en la segunda mitad de los sesenta. De 1965 a 1970 el ingreso de divisas por la exportación crece a la mitad del ritmo de crecimiento del primer quinquenio, de 1113.9 millones de dólares pasa a 1373 millones de dólares, 4.3% de tasa media anual de variación.

Las importaciones, por su parte, presentan una tendencia sostenida a la alza durante los sesenta, marcadamente acelerada en la segunda mitad. El egreso de divisas por la importación crece al 5.6% de 1960 a 1965 (de 1186.5 millones de dólares pasa a 1559.6 millones de dólares), y al 9.6% de 1965 a 1970 (de 1559.6 millones de dólares pasa a 2460.8 millones de dólares).

El comportamiento asimétricamente negativo de exportaciones e importaciones, permite que el valor de éstas se mantenga por encima del valor de aquellas, especialmente a partir de 1965 (véase gráfica 1). Lo anterior se confirma al observar que de 1960 a 1965 la proporción de las exportaciones respecto a las importaciones crece de 62.3% a 71.4%, en cambio, para el siguiente quinquenio la proporción cae hasta el 55.8%. Esta tendencia desfavorable esclarece el hecho del aumento en el nivel absoluto del déficit de la balanza comercial, que es donde se observan las posibilidades reales de vinculación sana de la economía con el exterior.



La causa esencial que determinó el salto en la tendencia del incremento de las exportaciones fue la disminución en la tasa de crecimiento de las exportaciones agrícolas, -4.7 de 1965 a 1970, cuando en el quinquenio anterior éstas habían crecido a una tasa media anual de 9.2%. Y el aceleramiento en las necesidades de importación se explica por los crecientes requerimientos en bienes de capital y materias primas importados (véase cuadro 6).

Resultado de lo anterior fue un aumento en los requerimientos de divisas y una disminución en el monto del superávit generado internamente. En el cuadro 10 podemos observar que durante los años sesenta los mayores requerimientos de divisas corresponden al sector industrial (57.6%), aún más el déficit industrial fue de un orden de magnitud superior al superávit que se generaba en el resto de la economía. Hasta 1966 esta superioridad no fue muy marcada, sin embargo, a partir de entonces se amplía significativamente debido a la pérdida de dinamismo de las exportaciones agrícolas y al aumento de las necesidades de importación. Lo anterior se constata al observar la tendencia descendente en el monto de las fuentes internas de divisas. La mayor de ellas, la agropecuaria, disminuye su aportación de 35.6% en 1962 a 15.2% en 1970, y la de servicios muestra un crecimiento relativamente constante, lo que en conjunto hace que el total del superávit interno represente una parte cada vez menor en el total, de 1962 a 1970 desciende de

64.3% a 42%.

Las insuficiencias del aparato productivo fueron enfrentadas con un constante aumento de contratación de empréstitos del exterior. Sin embargo, estos recursos no tenían esa finalidad únicamente, se requerían también para cubrir la creciente remisión al exterior.

En conjunto, las remesas por dividendos, regalías, etc., - por concepto de la inversión extranjera directa, y los intereses y amortizaciones sobre la deuda pública externa presentaron un ritmo de crecimiento acelerado, mayor al total y al déficit industrial, de 1962 a 1970 su tasa media anual de variación fue de 12.7% (véase cuadro 10). Para ese mismo periodo, los pagos originados por la inversión extranjera directa (1932.2 millones de dólares) fueron muy superiores a la nueva inversión extranjera directa (1147 millones de dólares). El hecho de que este rubro, responsable parcial del déficit industrial, generara más salidas que entradas de divisas (68.5% de diferencia) denota -- que más que apoyo para la industrialización se constituyó en -- una traba.

En estas condiciones, saldo negativo de la balanza comercial y saldo negativo de la balanza de servicios, por los pagos a los factores del exterior, el resultado obvio fue un acelerado crecimiento del déficit en cuenta corriente. De 1960 a 1970 se incrementó casi al triple de -419.6 millones de dólares pasó

C U A D R O 10

Balanzas parciales, requerimientos de divisas y financiamiento externo  
(millones de dólares)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1962-1970	
I. Requerimientos anuales de divisas (-)	1 047.0	1 028.7	1 375.6	1 500.7	1 686.6	1 889.2	2 231.0	2 218.7	2 557.6	11.8	
Suma (1 + 2)	740.1	743.6	1 022.9	1 072.8	1 111.7	1 321.1	1 520.7	1 544.8	1 792.5	11.7	
1. Balanza industrial	617.0	594.0	837.0	898.0	933.0	1 105.0	1 255.0	1 229.0	1 435.0	11.1	
2. Pagos originados por la IED	123.1	149.6	185.9	174.8	203.7	216.1	205.7	315.8	357.5	14.3	
3. Servicio de la deuda	306.9	285.1	352.7	427.9	544.9	568.1	710.9	673.9	765.1	12.1	
a) Intereses	53.5	54.5	54.8	62.2	93.0	121.7	160.7	174.6	229.2	19.9	
b) Amortizaciones	253.4	230.6	297.9	305.7	451.9	446.4	550.2	499.3	535.9	9.8	
II. Fuentes de divisas	1 047.0	1 028.7	1 375.6	1 500.7	1 686.6	1 889.2	2 231.0	2 218.7	2 557.6	11.8	
1. Balanzas superavitarias	672.9	627.9	725.4	820.3	939.0	937.0	1 049.0	1 246.7	1 075.3	6.0	
a) Agropecuaria	373.0	290.0	366.0	452.0	496.0	461.0	476.0	536.0	389.0	0.5	
b) Servicios	299.9	337.9	359.4	368.3	443.0	476.0	573.6	710.7	686.3	10.9	
2. Financiamiento externo	374.1	400.8	650.2	680.4	747.6	952.2	1 182.0	972.0	1 482.3	18.8	
a) IED	90.3	81.4	111.7	152.6	109.1	88.6	116.8	195.8	200.7	10.5	
b) Otros	283.8	319.4	538.5	527.8	638.5	863.6	1 065.2	776.2	1 281.6	20.7	
Estructura (%)										1962-1970	
I. Requerimientos anuales de divisas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Suma (1+2)	70.6	72.3	74.3	71.4	67.7	69.9	68.1	69.6	70.1	70.4	1.92
1. Balanza industrial	58.9	57.7	60.8	59.8	55.6	58.5	56.2	55.4	56.1	57.6	1.85
2. Pagos originados por la IED	11.7	14.6	13.5	11.6	12.1	11.4	11.9	14.2	14.0	12.8	1.20
3. Servicio de la deuda	29.3	27.7	25.7	28.6	32.3	30.1	31.9	30.4	29.9	29.6	1.92
a) Intereses	5.1	5.3	4.0	4.1	5.5	6.4	7.2	7.9	9.0	6.0	1.61
b) Amortizaciones	24.2	22.4	21.7	24.5	26.8	23.7	24.7	22.5	20.0	23.5	1.68
II. Fuente de divisas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
1. Balanzas superavitarias	64.3	61.0	52.7	54.7	55.7	49.6	47.0	56.2	42.0	53.7	6.47
a) Agropecuaria	35.6	28.2	26.6	30.1	29.4	24.4	21.3	24.2	15.2	26.1	5.48
b) Servicios	28.7	32.8	26.1	24.6	26.3	25.2	25.7	32.0	26.8	27.6	2.80
2. Financiamiento externo	35.7	39.0	47.3	45.3	44.3	50.4	53.0	43.8	58.0	46.3	6.47
a) IED	8.6	7.9	8.1	10.2	6.5	4.7	5.2	8.8	7.8	7.5	1.66
b) Otros	27.1	31.1	39.2	35.1	37.8	45.7	47.8	35.0	50.2	38.7	7.33

a -1188 millones de dólares. Al cubrirse éste déficit con empréstitos del exterior se dinamizó el círculo vicioso de la -- cuenta corriente (aumento del déficit-aumento del servicio de la deuda).

Gracias al endeudamiento externo se logró mantener un moderado crecimiento de las reservas internacionales del país\*, que permitiera el sostenimiento de la estabilidad cambiaria.

Para el periodo 1960-1970 la deuda pública externa crece de 746 millones de dólares a 1355 millones de dólares, a una - tasa media anual de variación del 6.2%. En términos relativos el mayor impulso fue dado durante el sexenio de López Mateos, 150% de incremento, en cambio, durante la administración de -- Díaz Ordaz el crecimiento es de 100% 52/. En cambio en térmi-- nos absolutos la deuda pública externa creció más en la segunda mitad de los sesenta (de 1965 a 1970 ésta se duplicó).

Este rápido crecimiento de la deuda pública externa\*\* se

---

\*En la segunda mitad de los cincuenta las reservas internacionales del país se habían vuelto negativas (de 201.5 millones de dólares en 1955 habían caído a -8.6 millones de dólares en 1960), producto de la incertidumbre generada por el ciclo inflación-devaluación puesto en práctica de 1952 a 1958. De 1960 a 1965 las reservas internacionales presentaron un comportamiento de altibajos, decreciendo considerablemente en 1965 -- (-21 millones de dólares), en cambio para 1970 repuntaron hasta alcanzar los 102.1 millones de dólares. 31/

\*\*Hacia 1970 las magnitudes de la deuda externa eran tales que México se convirtió en el segundo país más endeudado de América Latina y el cuarto del mundo. 33/

explica, como vimos líneas arriba, porque es en la segunda mitad de los sesenta que se debilita la capacidad de la economía nacional para generar divisas. En porcentos del PIB la deuda pública externa alcanzó el 18% en 1970, considerablemente mayor que la participación alcanzada en 1960 (11.3%).

Con la entrada masiva de créditos del exterior se cubrió el diferencial de divisas de que sufría el país, logrando que el proceso de inversión no se detuviera, sin embargo, en esencia los beneficios que se alcanzaron con esa política fueron efímeros, toda vez que no se logró internalizar completamente el potencial del ahorro externo al proceso de acumulación. Si esos resultados se hubieran canalizado a fortalecer y ampliar la estructura de las exportaciones y a flexibilizar la de las importaciones-principalmente, mediante el desarrollo de la industria de bienes de capital-, se hubiera reducido no solo la dependencia productiva y comercial, sino, y fundamentalmente, se hubiera evitado profundizar la dependencia financiera del país.

En suma, el balance general del "desarrollo estabilizador", a partir de las cuatro variables analizadas, arroja un resultado poco exitoso. Si bien es cierto que alcanza los objetivos esenciales -crecimiento económico con estabilidad de precios y tipo de cambio fijo- que se propuso, a cambio genera un crecimiento económico desequilibrado y socialmente estrecho, que --

conduce a violentas expresiones políticas de descontento social movimiento ferrocarrilero, movimiento de médicos, movimiento estudiantil de 1968, etc. La legitimidad del Estado resulta profundamente cuestionada por ellas y a causa de ellas limitando enormemente su capacidad de maniobra. En consecuencia, resulta válido afirmar que durante los sesenta el Estado cumplió cabalmente con la promoción de la acumulación de capital, pero descuidó peligrosamente la función de legitimización del sistema político.<sup>34/</sup>

Es precisamente esta situación la que constituye el marco y en mucho determina las acciones que emprende el Estado en el periodo 1970-1976.

En lo que sigue examinaremos la política económica del gobierno de Echeverría, nuestra línea de análisis continuará -- siendo el estudio de los problemas estructurales del país.

### 1.3 DESENLACE DE LA CRISIS.

La estrategia de desarrollo del modelo propuesto por LEA se basó, esencialmente, en la utilización intensiva y expansiva del gasto público. En consecuencia, tanto objetivos como metas dependieron en un alto grado del comportamiento de esta variable. Sin embargo, esa forma de utilización del gasto pú-

blico estaba pensada para una segunda etapa, en la primera se instrumentaría una política que contuviera las presiones inflacionarias y que redujera los déficit público y externo. Es decir, esta política, llamada de consolidación, tenía la función de "limpiar el camino" para el logro de los objetivos del "desarrollo compartido".

En la práctica la política de "consolidación" se volvió sinónimo de restricción toda vez que el mecanismo que se siguió fue el de la contracción de la demanda agregada. Así, de 1970 a 1971 la inversión pública total fue disminuida drásticamente (-23.1%), un año antes ésta había crecido al 10.9%, lo que provocó que el PIB se redujera en más de dos puntos (4.2%) en relación al año anterior (6.9%, de 1969 a 1970); a su vez, el circulante monetario se contrajo sensiblemente (8.3%)(10.5% de crecimiento medio anual de 1969 a 1970). Por su parte la inversión privada también presentó una tasa decreciente, 12.4% (de 1969 a 1970 había crecido al 14.5%), lo que aunado al comportamiento de la inversión pública provocó una pronunciada caída de las importaciones (-8.4%), el año anterior habían crecido al 18.4%, esto permitió que el déficit en balanza comercial descendiera 12.6% para 1971.

La reducción del déficit comercial sería el único logro de la política de "consolidación". La inflación, tomando como indicador el deflactor implícito del PIB aumenta 4.5% en 1971,

y el déficit público en el mismo año crece 30.9% resultado del lento crecimiento de los ingresos propios del gobierno.

Desde cualquier ángulo que se vea los resultados de la política de "consolidación" fueron negativos: 1) no alcanzó los objetivos que se propuso, 2) varios objetivos del modelo de "desarrollo compartido" quedaron anulados precisamente por su aplicación, y 3) la recesión a la que se condujo a la economía fue de tal magnitud que provocó la agudización de los problemas estructurales.

Con la política instrumentada en 1971 se abrirá una brecha, que se ensanchará a lo largo del sexenio de LEA, entre los propósitos y las acciones de ese gobierno. La búsqueda de una distribución más equitativa del ingreso y mejores condiciones de bienestar social resultará contradictoria con la preservación de la estructura tributaria vigente y, aún más, con unas finanzas públicas profundamente debilitadas.

Tres requisitos se destacaban como indispensables para hacer congruentes modelo y práctica y posibilitar el logro de los objetivos originales: la flexibilización de la estructura fiscal, la actualización de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector paraestatal, así como el fortalecimiento del aparato administrativo y legal del Estado.

De los requisitos antes señalados solo el último se cum-

plió cabalmente. Desde los primeros días del gobierno de Echeverría se echó a andar la reforma administrativa, se crearon para tal efecto 66 organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de los cuales destacan: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Instituto Nacional de Energía Nuclear, Tabacos Mexicanos (TABAMEX), el Banco Internacional y Financiera Internacional, la Tabacalera Mexicana, la Procuraduría Federal del Consumidor, etc. Un total de 86 comités, comisiones, consejos y centros fueron de nueva creación, los más importantes son: Comisión Petroquímica Mexicana, Comité Nacional de la Calidad de los Productos de Exportación, Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos, Comisión de Energéticos, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, etc. Y se establecieron 79 nuevos fideicomisos, de los cuales sobresalen: el Fondo Nacional de Fomento Industrial, el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), Fondo de Garantías y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA), etc.

El sustento legal para este proceso de innovación administrativa fue la emisión de 38 leyes, entre las cuales figuran: la ley que crea el CONACYT, la ley que crea el IMCE, la ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley del INFONAVIT, la ley

para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, etc.

Los otros dos requisitos no llegaron a satisfacerse. En el terreno de la política tributaria las iniciativas más avanzadas fueron archivadas, como ejemplos se pueden mencionar: la que buscaba conocer el carácter de la propiedad, así como el ingreso total de muchas personas físicas (nacionales y extranjeros); o la que buscaba gravar los ingresos procedentes del capital con la misma tasa que los ingresos producto del trabajo; misma suerte sufrió la propuesta del impuesto patrimonial; y aquella que se refería a la restricción sobre las deducciones permitidas en los gastos de operación de los negocios; así como la que trataba de aplicar una tasa progresiva a las personas físicas.

Sí se efectuaron adecuaciones en este rubro, sin embargo, distaron mucho de ser profundas y equitativas. En efecto, la mayor captación de ingresos tributarios se hizo a costa de los trabajadores y la clase media, debido a que los impuestos directos e indirectos (especialmente estos últimos) fueron los que más se modificaron. Por el contrario, al sector empresarial no se le perjudicó en virtud de que los ingresos de capital no sufrieron alteraciones significativas, y no se eliminó el anonimato de las acciones y valores.

C U A D R O 11

Legislaciones e institutos creados en materia de política económica 1970-1976

	Org. descentralizados y emp. de participa- ción estatal	Comités, Comisiones, Consejos y Centros	Fidelicomisos
1970	6	1	3
1971	4	13	2
1972	7	14	22
1973	4	12	28
1974	4	20	9
1975	8	20	11
1976	5	6	4
Total	38	86	79

FUENTE: Diario Oficial, varios años.

En consecuencia, de 1971 a 1976\* los ingresos corrientes en porcentaje del PIB aumentaron significativamente, de 12.1% en 1971 pasaron a 23.3% en 1976, en cambio, los ingresos de capital conservaron su exígua participación en el PIB (0.2%).

La política de precios y tarifas de los bienes y servicios que los organismos y empresas del Sector Público proporcionan se comportó en forma similar a la política de ingresos, esto es, las reformas hechas fueron tardías y superficiales. El criterio adoptado en este renglón no estuvo en función de la necesidad financiera y de expansión productiva de cada empresa, se consideró solo la posibilidad de obtener montos adicionales de ingresos. En consecuencia, el gobierno federal tuvo que incrementar considerablemente las transferencias corrientes y de capital a esos organismos y empresas.

*De hecho, para los seis años de la administración estos apoyos explicaron más del 60% del déficit del gobierno federal; inclusive en 1971, el gobierno federal tuvo un superávit si no se incluyen estos apoyos 35/.*

Se pensaba que la recompensa del sacrificio, financiero y productivo de esas empresas y organismos, sería la reducción en el ritmo de crecimiento de la inflación, y un aumento en la formación bruta de capital fijo privado. En la realidad la in

---

\* En términos absolutos a precios corrientes.

flación no se contuvo, aumentó a una tasa media anual de 14.1% para el período 1971-1976, y la formación bruta de capital fijo privado creció para el mismo periodo apenas 5.6% (la formación bruta de capital fijo del sector público lo hizo en 13.4% de 1971 a 1975).

Consecuentemente los precios de esos bienes y servicios - quedaron muy rezagados en relación al crecimiento de la inflación, aún cuando a partir de 1971 se trata de romper con esa - situación las variaciones efectuadas no compensan el atraso -- (véase cuadro 12) y se vuelven un estímulo a la inflación.

El ritmo de crecimiento de los ingresos del sector público resultó a todas luces débil para sostener un sano crecimiento del gasto público. En efecto, mientras el total de ingresos crecía al 32.5% de 1971 a 1975 (29.6% de 1971 a 1976), el gasto público lo hacía en 36.6% (33.1% de 1971 a 1976), provocando con ello un persistente déficit a lo largo del sexenio. En 1971 el déficit significaba el 11.4% de los ingresos totales, y para 1976 el porcentaje había subido a 28.8%<sup>36/</sup>.

La notable expansión del gasto público se explica, esencialmente, por las fuertes inversiones que realizó el gobierno en apoyo del proceso de industrialización, de una parte, en la construcción de infraestructura, y de otra, en los crecientes subsidios a la inversión, los que a su vez se explican por los

C U A D R O 12

Indices de precios de los bienes y servicios otorgados por los organismos  
y empresas del sector paraestatal <sup>1/</sup>

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Mafz	104.9	105.9	124.3	174.0	214.0	256.8
Tortillas	100.4	102.1	118.5	175.3	207.8	233.4
Agua	114.5	114.5	115.7	119.4	181.7	205.1
Electricidad	101.2	102.4	107.7	125.6	129.0	135.2
Gas doméstico	100.6	100.7	102.3	124.4	135.2	145.9
Gasolina	100.5	103.1	107.7	196.3	232.1	244.9
Teléfonos	101.7	100.0	100.7	114.6	157.9	209.7
Tarifas de pasajeros de F.F.C.C.	109.3	109.4	110.0	112.4	139.9	151.9
Tarifas de carga de F.F.C.C.	98.3	98.3	98.3	98.3	142.4	162.2
Tarifas de camiones urbanos	107.8	115.7	121.4	158.6	186.7	224.6
Servicios Postales	100.5	103.1	109.7	196.3	265.1	n.d.
Indice General	114.6	120.3	134.8	166.8	191.8	222.1

n.d. No disponible.

<sup>1/</sup> De acuerdo al índice nacional de precios al consumidor, base 1968=100.

FUENTE: Banco de México, Informe Anual, varios años.

precios menores a los costos de los bienes y servicios otorgados por el sector paraestatal.

Para financiar ese déficit el gobierno federal recurrió al financiamiento interno y externo, otro tanto hicieron por su propia cuenta las empresas paraestatales; más adelante se abordarán las repercusiones de este hecho.

La política contraccionista de 1971 y la insatisfacción de las condiciones necesarias para la política expansiva de gasto público, instrumentada a lo largo del sexenio, aunado a las condiciones internacionales\* explican que no se haya avanzado en la solución de los problemas estructurales de la economía, y que por el contrario, sus manifestaciones se hayan agudizado hasta el punto de hacer crisis en 1976.

Manifestación clara de lo anterior es el errático comportamiento de la actividad productiva, fuerte contracción en 1971, marcado repunte durante 1972 y 1973, y pronunciada tendencia descendente durante los tres años siguientes. Paralelamente la inflación presenta una sostenida tendencia a la alza, 5.5% de crecimiento medio anual de 1971 a 1972 y de 18.7% para el periodo 1973-1976 (véase gráfica 2).

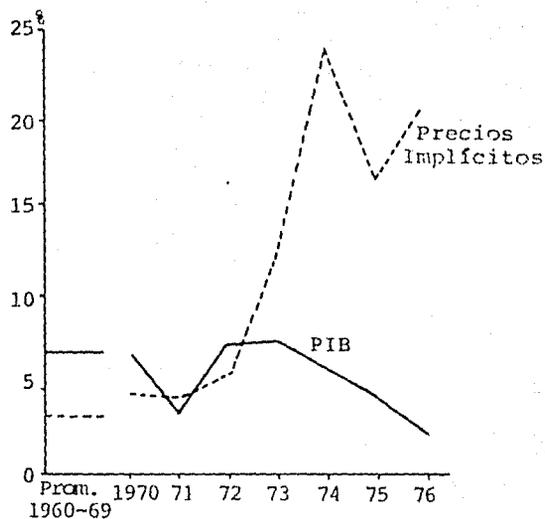
---

\*Esencialmente, la no convertibilidad del dólar en oro, cambio del sistema monetario de paridades fijas a paridades flotantes, alza desproporcionada de las tasas de interés, lento crecimiento de la demanda mundial de materias primas -excepto el petróleo, el cual eleva su precio al 400%.

## G R A F I C A 2

Crecimiento del Producto Interno Bruto Real  
y de los Precios

Tasa Anual



Fuente: Banco de México, Informe Anual,  
varios años.

En lo que sigue analizaremos esta situación a través de los principales problemas estructurales de nuestra economía.

a) Agotamiento del sector agrícola.

Durante la administración de LEA se trató de combatir la crisis agrícola sin tocar las raíces de la misma. Esto es, por un lado, se continúa privilegiando al sector industrial respecto a la asignación de los recursos, y por otro, no se afecta la estructura de la propiedad del sector agrícola.

En relación al total de la inversión pública, de 1971 a 1975 la inversión destinada a este sector pasa de 14.6% a 18.1%, en 1976 el porcentaje disminuye casi al nivel de 1970 (13.9%); en cambio, el sector industrial ("Sector Industrial" y "Sector Comunicaciones y Transportes"), aún cuando recibe menos que durante el "desarrollo estabilizador", conserva su predominancia al obtener el 60.9% promedio anual de la inversión pública para el período 1971-1976 (véase cuadro 2).

A partir de 1971 se empiezan a actualizar los precios de garantía de los productos agrícolas, lo que unido al incremento de la inversión pública aumentan los recursos netos a este sector.

El financiamiento de la Banca Privada y Mixta destinado a la agricultura permanece constantemente bajo (9%) para el pe

riodo 1971-1976, por el contrario, el otorgado al sector industrial alcanzó un promedio de 42.9%. Para el mismo periodo, la Banca Nacional canalizó al sector agrícola el 18.4% del financiamiento total, y el 37.9% al sector industrial 37/.

Como vemos, la brecha entre agricultura e industria respecto a la asignación de los recursos se ensancha más durante el sexenio de Echeverría. En consecuencia, los recursos canalizados al sector agrícola resultaron a todas luces insuficientes para su reanimación. Para el periodo 1971-1976 la tasa de crecimiento de la producción agrícola fue de apenas 0.3% con niveles de crecimiento negativo en 1972, 1975 y 1976, lo que hace que su participación en el PIB descienda constantemente (véase cuadro 13).

C U A D R O 13  
Producción Agrícola 1971-1976

	Millones de pesos a precios de 1960	Participación % en el PIB
1971	21 517	7.0
1972	20 955	6.4
1973	21 389	6.0
1974	22 079	5.9
1975	21 931	5.6
1976	21 860	5.5

FUENTE: S.P.P., Estadísticas ..., op. cit., t.I.

La falta de respuesta del sector agrícola se debe en un alto grado a que el polo desarrollado de este sector acaparó - el incremento de los recursos netos que recibió la agricultura de 1971 a 1976. Es decir, la estructura de la propiedad en es te sector impidió que los recursos llegaran a la agricultura - de subsistencia o temporalera, con lo que la crisis agrícola - se profundizó.

A la crisis agrícola se suma una crisis agraria de magnitud nacional que rebasa con mucho la política oficial en el -- campo, y cuyas manifestaciones fueron: luchas por mejores precios para sus productos; luchas contra los caciques; contra la imposición política; huelga de trabajadores agrícolas; y sobre todo, la lucha por la tierra 38/.

Como vemos, la crisis agrícola se va a explicar no solo por el intercambio desigual entre agricultura e industria, sino por la estructura interna de la propiedad. A su vez, las - manifestaciones de la crisis agrícola serán en dos niveles: -- primero, en el ámbito nacional, por la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, el incremento del déficit comercial --por disminución de exportaciones agrícolas y aumento de importaciones de alimentos-, y en consecuencia, la menor entrada de divisas; y segundo, intersectorialmente, al dejar de ser la fuen te principal de financiamiento a la industria.

b) Desequilibrio interindustrial.

La política instrumentada durante el desarrollo compartido estuvo muy lejos de alcanzar la racionalización de este sector, como lo señalaban sus objetivos.

Por el contrario, su comportamiento deja de ser creciente y estable y se vuelve marcadamente errático. Con un profundo punto de inflexión en 1971, un espectacular repunte en 1972-1973, y una acelerada tendencia descendente en los siguientes tres años; no obstante, en promedio su tasa de crecimiento para el periodo 1971-1976 es considerablemente alta (6.2%) (véase cuadro 8. Anexo estadístico).

El factor determinante de este desequilibrado crecimiento fue el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones de los bienes de consumo duradero (encabezados por la industria automotriz) y algunos de capital<sup>39/</sup>. La manifestación más clara de esta situación fue el crecimiento del componente importado en la oferta total, particularmente de 1971 a 1974, disminuyendo para los dos últimos años gracias a las medidas restrictivas impuestas por el gobierno para frenar el creciente déficit comercial.

Ratificación de lo anterior es el comportamiento de la -- elasticidad de las importaciones, marcadamente elásticas para el primer periodo e inelásticas en el segundo.

CUADRO 14

Comportamiento de las exportaciones y las importaciones totales  
Millones de pesos a precios de 1970

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1971	35 786.5	40 911.6	- 5 125.1
1972	41 666.3	45 092.2	- 3 425.9
1973	47 365.6	52 617.6	- 5 252.0
1974	47 457.7	63 288.3	-15 830.6
1975	43 251.5	63 560.3	-20 328.8
1976	50 414.1	64 198.2	-13 775.1

FUENTE: S.P.P., Sistema..., op. cit.

CUADRO 15

Balanza industrial en cuenta corriente  
Millones de pesos a precios de 1970

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1971	11 082.9	26 685.9	-15 603.0
1972	12 777.0	29 068.6	-16 291.6
1973	14 544.2	34 774.1	-20 229.9
1974	14 552.2	42 390.0	-27 837.8
1975	13 511.8	40 941.1	-27 429.3
1976	14 984.0	36 953.1	-21 969.1

FUENTE: S.P.P., Sistema ..., op. cit.

Coeficiente de importaciones <sup>1/</sup>

1971	1972	1973	1974	1975	1976
0.0812	0.0824	0.881	0.0988	0.0944	0.0917
Elasticidad crecimiento de las importaciones <sup>1/</sup>					
1.35	1.19	1.84	2.74	0.078	0.256

<sup>1/</sup> Respecto a Oferta Total.

FUENTE: S.P.P., Sistema de Cuentas Nacionales, 1970-1978, v.5

El menor crecimiento de la producción interna (6.8% tasa de crecimiento media anual de 1971 a 1976) en relación a las importaciones (9.4%) es el resultado directo del deterioro del proceso sustitutivo de importaciones en el sector manufacturero, especialmente de los bienes de consumo duradero (véanse -- los cuadros 14 y 15).

A su vez, el agotamiento sustitutivo es resultado de la ausencia de un sector fuerte en la producción de medios de producción. En efecto, como mencionamos líneas atrás el escaso desarrollo de la industria de bienes de capital impidió la diversificación de la producción industrial, y con ello la generación de "un factor dinámico de reemplazo"<sup>40/</sup> que mantuviera siempre creciente el proceso sustitutivo.

La ausencia de directrices claras en nuevas áreas indus--

triales originó el anquilosamiento de la estructura de las inversiones en áreas donde, dada la composición del mercado interno y de nuestras ventajas comparativas, no se tenían más posibilidades de desarrollo. Lo anterior se tradujo en una disminución de los incentivos a la inversión privada\*, para el período 1971-1976 ésta alcanza una tasa de crecimiento de apenas 4.9%, muy por debajo del nivel de la inversión total (8.8%) para el mismo período, en realidad, es el ritmo de la inversión pública (17.6%) la que sostiene el nivel general de la inversión, y en consecuencia, el crecimiento industrial.

En el cuadro 16 podemos observar como los flujos y reflujos de la inversión total mantienen una perfecta correspondencia con el comportamiento de la inversión pública, la cual debido a las restricciones en el financiamiento del gasto público no pudo mantenerse creciente. La política de freno y arranque que se instrumentó volvió inciertas las expectativas para el sector privado (elemento que estimuló la disminución de la inversión privada) y tornó desequilibrado el crecimiento industrial.

Las continuas presiones inflacionarias constituyeron un elemento más de alteración a la dinámica de la producción in-

---

\*Al factor económico habría que agregar la llamada crisis de confianza o factor político que influyó en el comportamiento de la inversión privada 41/.

CUADRO 16

Inversión Pública y Privada\* 1971-1976  
Tasas de crecimiento

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1971-1976
Total	-1.7	12.2	14.7	7.9	9.3	0.4	8.8
Privada	8.9	2.5	3.0	11.4	2.0	6.1	4.9
Pública	-23.2	40.2	39.6	2.4	21.6	-7.6	17.6

\*Millones de pesos a precios de 1970.

FUENTE: S.P.P., Sistema..., op. cit.

dustrial, por un lado, debido a los insumos importados (por lo elevado de los precios externos), y por otro, a los insumos internos (variación de los precios agrícolas, aumentos salariales y actualización de los precios y tarifas de los bienes y servicios otorgados por el sector paraestatal). El incremento de capacidad ociosa en la industria en general significó un estímulo a la ineficiencia y al incremento de costos en este sector.

En consecuencia, la racionalización de este sector quedó no solo en propósitos sino que el desequilibrio industrial se ahondó a tal punto que se convirtió en una factor de estímulo al proceso inflacionario. El no haber tomado a tiempo las me-

didadas que las cambiantes circunstancias internacionales y nacionales (económicas, tecnológicas y financieras) exigían en ese entonces hizo que se perdieran de vista los objetivos de largo plazo, desarrollo del proceso de sustitución de importaciones en su "etapa difícil", y se cayera en respuestas de muy corto plazo.

c) Concentración del ingreso.

En la política de ingresos se concretan de manera conjunta los objetivos y la estrategia para mejorar la equidad y aumentar el bienestar, razón por la cual ésta debe ser especialmente agresiva, para ello se hace indispensable que sea integral, solo así es posible la congruencia entre objetivos y resultados.

La política de ingresos durante el gobierno de LEA resultó profundamente incongruente, a causa, esencialmente, de la ausencia de una política de ingresos integral, es decir, una política que incluyera todos aquellos aspectos que intervienen en la determinación de la posición económica relativa de cada grupo o sector social (política tributaria, comercialización y precios de garantía, control de precios, remuneraciones al trabajo, etc.). Así la negativa a instrumentar una reforma tributaria verdaderamente profunda benefició a los grupos sociales con más altos ingresos, y cerró la posibilidad de una distribución más equitativa del ingreso.

Ciertamente ante un panorama inflacionario, como el del periodo 1971-1976, el diseño de una política de ingresos integral y congruente se dificulta enormemente. El alza generalizada y permanente de los precios mina el poder adquisitivo y rompe el equilibrio de ingresos relativos. Para tratar de mantener ese equilibrio se realizaron revisiones más frecuentes del nivel nominal de algunas "variables de ingreso", aunque -- con ello se aumentó la incertidumbre y se estimuló la inflación. Se pensaba, sin embargo, al menos durante los primeros años de gobierno de LEA, que la convivencia con cierto nivel de inflación podría ayudar avanzar al país hacia el desarrollo.

Más adelante, durante el último trienio del gobierno, la correlación de fuerzas de las variables macroeconómicas aceleró tanto la inflación que volvió indispensable su control, de ahí la reducción del gasto público, sin embargo, este mecanismo lejos de disminuir las presiones inflacionarias se convirtió en un estímulo a las mismas  $\frac{12}{}$ , toda vez que afectó solo a la demanda efectiva y no a la composición y ritmos de la producción.

Al suponer que la inflación era un problema de demanda se obviaba, primero, el problema de la concentración de la producción agrícola, por los desfavorables términos de intercambio con la industria; y segundo, la influencia de los cambios de los precios internacionales sobre nuestra producción. En pa

labras de Ros: "... el nivel general de precios en México depende de variables tales como los términos de intercambio internacionales entre productos agropecuarios y manufactureros, el salario y el margen de ganancia industrial"<sup>43/</sup>. En consecuencia, para alcanzar una solución de largo plazo, lo que se requería era actuar sobre las variables internas que determinaban la inflación, y en este caso el nivel de la demanda no era una variable determinante.

No obstante la situación anterior, se logró una redistribución del ingreso de los estratos más altos a los estratos medios, gracias a lo cual estos aumentaron su nivel de ingreso, sin embargo, el estrato más bajo continuó con su tendencia descendente.

En el cuadro 8 podemos observar que el primer decil disminuye su participación relativa en el ingreso (de 1.21% en 1968 pasa a 1.08 en 1977) por el contrario, los estratos medios -- (deciles II a IX) aumentan su participación de 56.74% a 60.92%. Por último, el estrato de familias más ricas pierde casi los mismos puntos que ganan los estratos medios (de 42.05% pasa a 37.99%). Por tanto, son las clases medias las que resultan beneficiadas con la política de ingresos del gobierno de LEA.

La explicación de esta redistribución parece encontrarse en la defensa que se hizo del poder adquisitivo del ingreso de

los obreros y los burócratas, esencialmente por su alto nivel de organización y su papel estratégico en el consenso del Estado.

En efecto, el régimen de Echeverría alcanza una destacada actuación en el ámbito laboral. Por un lado, se crea el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FONACOT, el CONACURT, el CEHSMO, el CENIET, el INET, el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, etc.; todo ello con el propósito de mejorar el nivel de vida de los trabajadores, aumentando su consumo y su recreación por mecanismos complementarios al salario. Y por otro, se logra mantener creciente el salario mínimo nacional en términos reales. Tres acciones destacan en tal resultado: 1) la creación de la Comisión Nacional Tripartita encargada de analizar el poder adquisitivo de los salarios; 2) la revisión anual de salarios mínimos y del contrato colectivo, por oposición a la revisión -- bianual que se efectuaba hasta entonces; y 3) otorgamiento de salarios de emergencia. Así, aún cuando en términos de la inversión pública total el monto destinado a beneficio social -- disminuye (23% de 1960 a 1970, y 20% de 1971 a 1976, promedio aritmético. Véase cuadro 2) el régimen de Echeverría logra ampliar la política de bienestar.

No obstante estas acciones, la política salarial resultó profundamente cuestionada, toda vez que el ritmo de crecimiento de la inflación rebasó con mucho el de los salarios (véase cuadro 17).

CUADRO 17  
Precios y Salarios 1971-1976

	Salario Mínimo General en términos reales <sup>1/</sup>	Indice Nacional de Precios al Consumi- dor (1970=100)
1971	25.63	105.3
1972	28.90	110.5
1973 <sup>2/</sup>	28.12	123.8
1974	28.32	153.3
1975 <sup>3/</sup>	30.01	176.5
1976 <sup>4/</sup>	35.34	204.3

<sup>1/</sup>Deflacionado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

<sup>2/</sup>Promedio aritmético simple del salario anual y el salario de emergencia.

<sup>3/</sup>A partir de este año se decretó la revisión anual de los salarios mínimos.

<sup>4/</sup>Promedio aritmético simple del salario normal y el salario de emergencia.

FUENTE: NAFINSA, La Economía..., op. cit.

La respuesta obvia del movimiento obrero fue la petición de aumentos salariales, sin embargo, a las demandas de carácter económico se sumaron las de democracia e independencia sindical lo que dió mayor algidez a la lucha obrera. Contínuos es tallamientos de huelgas, tanto en empresas del sector privado como del sector paraestatal, se experimentan durante el gobier

no de Echeverría.

Conciliación y represión caracterizó la política estatal ante el movimiento obrero. Por su parte, la respuesta de los empresarios resultó a todas luces intransigente y provocadora, al oponerse a todo aumento salarial justo en los momentos en que sus utilidades aumentaban vertiginosamente de (1972 a 1974 las utilidades de las empresas bursátiles se incrementaron -- 110% mientras las ventas lo hacían en solo 74%)<sup>44/</sup>.

En suma, cuatro parecen haber sido los factores que impidieron al gobierno de Echeverría alcanzar una verdadera distribución del ingreso; primero, la ausencia de una política de ingresos integral; segundo, el alto índice de inflación; tercero, la política restriccionista con que se trató de combatir la inflación; y cuarto, el tipo de respuesta del sector empresarial ante la insurgencia obrera.

#### d) Comercio Exterior

La reordenación del sector externo constituyó un objetivo prioritario del gobierno de LEA, el propósito fundamental era la disminución del endeudamiento, principalmente el externo, - mediante el financiamiento sano del sector público y la reducción del déficit de la balanza comercial.

En la realidad, sin embargo, el profundo desequilibrio en el que se encontraba inmerso el aparato productivo, la incongruente política de gasto-ingreso del gobierno, y la sobrevaluación del peso, prácticamente anulaban las medidas que se instrumentaron para alcanzar tal propósito.

Para disminuir el déficit comercial se instrumentó una importante política de promoción de exportaciones, principalmente a través de estímulos fiscales, financiamiento, incentivos crediticios, y apoyo a la comercialización de las exportaciones. Para este fin se crean los CEDIS; se estimula la instalación de maquiladoras en todo el territorio nacional; se crean varios fondos constituidos con recursos públicos para el otorgamiento de créditos a tasas preferenciales con el fin de apoyar a determinadas empresas o actividades específicas de las -- empresas, es el caso de FONEI, FOMIN, además de los Fondos Mixtos Revolventes para Estudios de preinversión; la creación del IMCE para el asesoramiento, exhibición y colocación de las exportaciones; y como instrumento financiero se utilizó el control selectivo del crédito<sup>45/</sup>.

No obstante este esfuerzo las exportaciones no alcanzan la dinámica que se esperaba, el crecimiento que experimentan es -- un fenómeno casi exclusivamente monetario, producto de las rá-

pidas alzas de precios a nivel internacional\*, ya que el volumen exportable no experimenta un incremento substancial. Mientras que, a precios corrientes las exportaciones de bienes crecen, de 1971 a 1976, a una tasa media anual de 25.3%, medidas a precios constantes de 1970, tal crecimiento es de apenas 4% medio anual y medidas en términos de volumen físico el crecimiento es de solo 3.8% medio anual de 1971-1975<sup>46/</sup>.

En lo esencial estos resultados son explicados por la profunda crisis del sector agrícola y el bajo nivel de diversificación y competitividad del sector industrial. Para el periodo 1971-1976 las exportaciones agrícolas presentan una marcada tendencia descendente, -2.5% tasa media anual a precios constantes de 1970, y el crecimiento medio de las exportaciones industriales no petroleras fue de solo 4.3%.

Contraparte de lo anterior fue el notable aumento de la dependencia del ritmo de crecimiento económico general respecto del crecimiento de las importaciones: de 1971 a 1976 el producto interno bruto crece a una tasa media anual de 7.4% a precios de 1970 y las importaciones de bienes y servicios aumen-

---

\*A partir de 1975 las exportaciones mexicanas sufren una importante caída producto de las fuertes medidas, proteccionistas adoptadas por el gobierno estadounidense, sin embargo, el creciente ritmo de exportaciones petroleras permitió compensar en términos relativos esa caída.

tan a una tasa media anual de 9.4%. La mayor elasticidad de las importaciones respecto a la oferta total explica que el coeficiente de importación se incremente de .0812 en 1971 a .0944 en 1975, con una ligera disminución en 1976 (.0917) producto de la contracción de la economía.

Así como la inflación generalizada de los países desarrollados incrementó el precio de las exportaciones mexicanas también nuestras importaciones resultaron afectadas. Dada la composición de las importaciones mexicanas\*- dominada por los bienes de capital y los bienes intermedios- el efecto precios alteró su crecimiento a precios corrientes, 24.7%, sin embargo, al contrario, de las exportaciones este crecimiento no fue monetario esencialmente, ya que aún a precios constantes el crecimiento fue muy significativo 7% medio anual, y en términos de volumen físico la tasa de crecimiento media anual fue de -- 15.6% para 1971-1975.

Resultado de lo anterior fue la profundización del déficit comercial, mientras que en 1971 ascendía a 5125.1 mill. de pesos a precios de 1970, en 1975 había llegado a 20328.8 mill. de pesos, reduciéndose a 13775.1 en 1976 debido a la caída de las importaciones. El dinámico crecimiento de los ingresos -- por servicios -especialmente el turismo- 11.6% promedio anual

---

\*Al igual que con las exportaciones, en este caso, no hemos tomado en cuenta el renglón de servicios.

de 1971 a 1974 financió en alto grado el déficit comercial y - amplió la capacidad de importación del país. Sin embargo, la recesión norteamericana, la creciente sobrevaluación del peso, el boicot que los judíos-norteamericanos ejercieron contra México, y el incremento en los pagos a los factores productivos, acabaron por reducir considerablemente el superávit de servicios, así para los últimos años del periodo de estudio (1974-1976) los ingresos de divisas por ese concepto disminuyen su tasa de crecimiento al 0.9%.

En consecuencia, la brecha de comercio, definida como el exceso de las importaciones sobre las exportaciones de bienes y servicios, se amplió considerablemente durante el desarrollo compartido.

Dada la situación de creciente desequilibrio de la cuenta corriente y de profundo déficit fiscal, no fué posible detener la carrera del endeudamiento externo. Por el contrario este mecanismo se convirtió en la fuente principal de financiamiento para el desarrollo del país y en el sostén de la sobrevaluación del peso.

Así, durante el periodo 1971-1976 la deuda pública total experimenta un elevado nivel de crecimiento (34%), al pasar de 4545 mill. de dólares en 1971 a 19600 mill. en 1976. La rápida carrera del endeudamiento externo obligó al gobierno a acep

tar, en forma prácticamente indiscriminada, las corrientes de capital privado externo, acentuando con ello la tendencia a la privatización de la deuda externa mexicana<sup>47/</sup>. Es importante señalar que el comportamiento de los flujos de capital hacia los países subdesarrollados había cambiado para ese entonces, inclinándose más hacia la inversión extranjera indirecta que a la directa, la que en la década de los sesenta había dominado<sup>48/</sup>. En México la inversión extranjera directa para el periodo 1971-1976 crece al 8.8% promedio anual, menor al crecimiento experimentado durante los sesenta, 9.9%, y también menos dinámico que el incremento de la deuda externa.

Por su parte el servicio de la deuda presenta, para el periodo de estudio, un crecimiento casi tan acelerado como de la deuda, 28.1%, explicado en su mayor parte por el crecimiento de los intereses (41.6) más que por el incremento del monto -- amortizado (22.1%). Es precisamente en el renglón del servicio de la deuda donde se puede observar más claramente las negativas repercusiones que conllevó para el país el endeudamiento externo. Relacionando el servicio de la deuda y las exportaciones totales apreciamos cómo en el periodo 1971-1976 la libertad financiera del país se vió seriamente disminuída al dedicar montos cada vez mayores de las divisas de la exportación al servicio de la deuda. En 1972 el coeficiente de solvencia había llegado al límite (25%) de la capacidad de endeudamiento

del país aceptado, en ese entonces, por los prestamistas inter nacionales, no obstante, este coeficiente mantuvo su crecimiento alcanzando para 1976 el 35% (véase cuadro 18).

Son estas razones las que permiten afirmar que es en el período de Echeverría que el país cae en el "círculo vicioso - del endeudamiento" es decir, endeudarse fundamentalmente para hacer frente a sus compromisos financieros anteriores<sup>49/</sup>.

A pesar de las salidas de divisas por el servicio de la deuda, se pensaba que el endeudamiento externo crearía menos consecuencias negativas para el desarrollo del país que la instrumentación de medidas tales como: la de devaluación del peso, el incremento de los ingresos (tributarios y no tributarios) - del gobierno o la reducción del gasto público. Sin embargo, la respuesta fue disminución de la inversión privada, como ya vimos, y especulación.

Por primera vez en muchos años, a partir de 1973 México - experimentó una creciente fuga de capitales, -850.2 mill. de dólares para este año, y para 1976 había alcanzado la suma de -- -3144.2 mill. de dólares, lo que equivale al 50.6% de incremento medio anual<sup>50/</sup>. Hacia finales de 1976 la especulación contra el peso y la fuga de capitales había generado una crisis - de divisas de tal magnitud que no hubo más salida que la devaluación del peso. Así, para agosto de 1976 se devalúa el peso

CUADRO 18

Deuda Pública Externa 1971 - 1976

Millones de dólares

	Deuda Externa	Intereses	Amortización	Coficiente de Solvencia*
1971	4545	181	561	.23
1972	5064	240	695	.25
1973	7070	361	937	.27
1974	9975	562	685	.20
1975	14449	723	1267	.32
1976	19600	1032	1525	.35

\*Intereses más amortizaciones entre exportaciones totales.

FUENTE: Ifigenia Martínez, Deuda externa y soberanía nacional, F.E. UNAM, 1986.

en cerca del 100%, y casi a la par, se firma un convenio de estabilización con el FMI, con el propósito de combatir la inflación y el desequilibrio externo, y hacer crecer el producto.

La devaluación en tanto solución de último momento no se inscribió en ninguna estrategia de política económica que ayudara al sector externo a restituir su equilibrio, por el contrario, la medida resultó ampliamente desestabilizadora para la economía en general.

Con la devaluación parecía terminarse el último baluarte del "milagro mexicano", cuando en realidad éste había terminado desde fines de los años sesenta. Sin embargo, los descubrimientos de nuevos yacimientos petroleros y la alta rentabilidad de los mismos (dadas las condiciones del mercado petrolero internacional), abrieron posibilidades para que el "milagro" continuara, ya no bajo la conducción del "desarrollo estabilizador" sino gracias al petróleo.

En efecto, por fortuna para México el petróleo surgió como alternativa para salir de la crisis, sin aplicar prácticamente ninguna de las políticas acordadas con el FMI, las cuales, dada la ortodoxia monetarista de esa institución, hubieran cambiado totalmente la fisonomía económica, política y social del país.

La pérdida de autosuficiencia petrolera que México venía

sufriendo desde finales de los sesenta, hizo crisis en 1971-1973 cuando el país se convierte en importador neto de petróleo. La escasez de crudo ponía en grave riesgo la industria nacional, - de ahí que la solución de ese problema se convirtiera en prioridad para el gobierno de Echeverría. Es precisamente en la -- búsqueda de nuevos pozos petroleros que aliviaran esa situación que se da el descubrimiento de la mayor parte de la riqueza petrolera mexicana.

Para 1972 las reservas probadas eran de 3,227 millones de barriles (mill.b.), cuatro años más tarde rebasaban el doble, - 7,279 mill.b.<sup>51/</sup> Este crecimiento tan acelerado no se hubiera podido alcanzar de no destinarse la cantidad de recursos que se canalizó a esa industria.

Así tenemos que las inversiones que el gobierno realizó en petróleo, gas y petroquímica en 1972 ascendían a 6,250 millones de pesos (m.p.), lo que equivalía a 18.8% del total de la inversión pública; para 1975 eran de 14,648 m.p. lo que representa - 15.3% del monto total de la inversión pública; y en el año en -- que estalla la crisis, 1976, la industria petrolera participa - en la inversión pública total con un 19.5% lo que en términos - absolutos equivale a 21,202 m.p. La tasa media anual de crecimiento de estas inversiones durante ese período fue de 32.44%; la industria petrolera crecía a un ritmo mayor por sí sola que el resto del sector industrial, 40.86%<sup>52/</sup>.

Gracias a esta dinámica la autosuficiencia nacional de crudo se logra pocos meses después, 1974, del aumento internacional de los precios del mismo, octubre de 1973. De no haber respondido así, la planta industrial se habría paralizado. Esta posible situación junto con la crisis financiera y política de 1976 se habría traducido en una crisis de nación.

Se abría así un partecaguas en el desarrollo económico del país. La industria petrolera de significar una limitante al -- proceso productivo nacional en la primera mitad de los sesenta pasó a constituirse en el eje central de la acumulación de México.

Como conclusión general del periodo 1971-1976 podemos afirmar que, en el terreno económico la política seguida por el gobierno de Echeverría no puede catalogarse de exitosa. El problema no radicó en las intenciones verbales anunciadas, sino en los resultados y en la gran distancia que quedó entre lo que se pudo hacer y lo que se hizo. Efectivamente, es la incongruencia entre objetivos y acciones de su política económica lo que explica ese resultado, claro está que a este factor hay que añadir dos elementos coadyuvantes: las repercusiones naturales de los desequilibrios estructurales generados durante el "desarrollo estabilizador", y la recesión con inflación de la economía internacional.

Precisamente debido a ese comportamiento, el modelo de desarrollo compartido no logra romper en el terreno de la práctica con el modelo de desarrollo estabilizador, aunque a nivel discursivo sí constituya un planteamiento distinto. En realidad, "aún cuando el 'desarrollo estabilizador' fue rechazado y atacado, siguió vigente como un desarrollo estabilizador vergonzante" 53/.

## N O T A S

1. Véase por ejemplo: José Blanco, "Génesis y Desarrollo la crisis en México, 1962-1979", Investigación Económica, FE, UNAM, n. 150, oct.-dic., México, 1979; Carlos Tello, La política económica en México, 1970-1976, Siglo XXI, México, 1979; C. Gribomont y M. Rímez, "La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): Un primer ensayo de interpretación", El Trimestre Económico, F.C.E., V. XLIV (4), n. 176, oct.-dic., México, 1977.
2. Horacio Flores de la Peña, "Un nuevo modelo de desarrollo", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, v.27, n. 5, mayo, México, 1977.
3. "Discurso del Lic. Luis Echeverría Álvarez como candidato del PRI a la Presidencia de la República", IEPES, nov. 15, México, 1969, p.7
4. "Mensaje a la Nación por el Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez", IEPES, dic. 1º, México, 1970, p. 15.
5. Antonio Ortíz Mena, "Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México", El Mercado de Valores, NAFINSA, a. XXIX, n. 44, nov. 1969, p. 723.
6. W.W. Rostow, Las etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista, F.C.E., 1956.
7. La estrategia principal de este modelo se basa en el crecimiento de la tasa de ahorro interno. El comportamiento de la tasa de crecimiento de la producción total guarda una relación directa con el comportamiento de la tasa de crecimiento

del ahorro interno, si ésta es baja (menor de 15% del PIB) la tasa de crecimiento de la producción total también lo será, y a la inversa; la única forma de que la producción logre tasas elevadas de crecimiento con un nivel de ahorro interno bajo es que se incremente la entrada de ahorro a la economía.

Esto es así porque en este modelo todo ahorro es inversión -- productiva, y el monto de la inversión guarda una relación directa con el monto de la producción total.

Para mayor profundización en el modelo Rostowiano, véase: W. Rostow, *Las etapas ...*, op. cit.

8. Antonio Ortiz Mena, *Desarrollo ...*, op. cit., p. 725.

9. Resulta conveniente aclarar que nos referimos a la política económica interpretada y presentada por los "viejos monetaristas" — Antonio Ortiz Mena y Leopoldo Solís, principalmente —, y no a las nuevas versiones del monetarismo en México — Antonio Gómez Oliver, por ejemplo. Entre ambas interpretaciones hay importantes diferencias respecto a la forma de alcanzar el crecimiento con estabilidad.

Una interesante explicación de ambas concepciones se encuentra en Gerardo Aceituno y Eduardo Jacobs, "Sobre los principales enfoques del manejo estatal de la demanda". Investigación Económica, FE, UNAM, n. 164, abril-junio, 1985.

Sobre el carácter monetarista del desarrollo estabilizador véanse las siguientes obras: Brothers y Solís, La evolución financiera de México, CEMLA, México, 1967; Leopoldo Solís y Chigliazza, "Estabilidad económica y política monetaria", Leopoldo Solís (Comp.), La economía mexicana, v. II, F.C.E.; E. V.K. Fitzgerald, "La política de estabilización en México: el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico de 1960 a 1977", Investigación Económica, FE, UNAM, n.144, abril-junio, 1978.

10. Leopoldo Solís, El desarrollo estabilizador, conferencias impartidas en el Colegio Nacional, 1977, p. 96.
11. Para mayor profundización sobre la definición de las políticas económicas de tipo ortodoxo y las de tipo heterodoxo véase Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (Comp.), Información y estabilización en América Latina, Introducción, F.C.E., México, 1984.
12. Véanse los siguientes documentos: "Aspectos económicos del -- discurso de toma de posesión del Presidente de México", Comercio Exterior, diciembre, 1970; y "Declaración del Secretario de Hacienda y Crédito Público sobre la política económica del nuevo Gobierno de México", Comercio Exterior, diciembre, 1970.
13. Banco de México, Indicadores Económicos, 1987.
14. Véase al respecto el interesante estudio de Fernando Rello, El campo en la encrucijada nacional, Foro 2000, S.E.P., 1986.
15. NAFINSA-CEPAL, Bases generales para el análisis de la política industrial, 1971, p. 10.
16. Este subsector comprende las siguientes ramas: construcción y reparación de maquinaria; fabricación y reparación de motores eléctricos, generadores, transformadores y otros productos similares; y construcción de equipo y material de transporte. Esta clasificación corresponde a la realizada por José Ayala, et al, "La crisis económica: evolución y perspectiva", Pablo González Casanova y Enrique Florescano (Coords.), México, hoy, Siglo XXI, 1979, Apéndice estadístico, cuadro 7; y el valor de las importaciones de la industria de bienes de capital fue tomado de Jaime Ros y Alejandro Vázquez, "Indus--

- trialización y comercio exterior, 1950-1977" Economía Mexicana, CIDE, n. 2, 1980, Anexo II, cuadro III.
17. José I. Casar, "Sobre el agotamiento del patrón de desarrollo en México", Investigación Económica, FE, UNAM, n. 174, oct.-dic., 1985.
  18. S.P.P. Estadísticas Históricas de México, T. II, 1985.
  19. José Blanco, Génesis ..., op. cit., p. 27.
  20. Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, México, F.C.E., 1976, p. 251.
  21. NAFINSA-CEPAL, Bases ..., op. cit., p. 24.
  22. NAFINSA-ONUDI, México una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital, NAFINSA, México, 1977.
  23. S.P.P., Estadísticas ..., op. cit., t.I.
  24. Carlos, Tello, La política ..., op. cit., p. 26.
  25. Ibíd., p. 21.
  26. SIC, IV y VI Censo de Servicios, 1961 y 1971.
  27. Leopoldo Solís, El desarrollo ..., op. cit., p. 94.
  28. María Elena Cardero, Patrón monetario y acumulación en México, Siglo XXI-IIS, 1984, p. 90.
  29. Leopoldo Solís, El desarrollo ..., op. cit., p. 93.

30. José, Blanco, Génesis ..., op. cit., p. 49.
31. S.P.P., Estadísticas ..., op. cit., t. 11.
32. Rosario Green, El endeudamiento público externo de México, 1940-1973, Colegio de México, México, 1976, p. 153.
33. Ibíd., p. 150.
34. Este tema ha sido ampliamente desarrollado por varios autores, entre ellos destacan: Carlos Pereira, "México: Los límites del reformismo"; y Rolando Cordero, "Los límites del reformismo: La crisis del capitalismo en México". Ambos en Desarrollo y crisis de la economía mexicana, F.C.E., Lecturas n. 39, México, 1981.
35. Carlos Tello, La política ..., op. cit., p. 200.
36. NAFINSA, La Economía Mexicana en Cifras, 1984.
37. Banco de México, Indicadores ..., op. cit.
38. Rosa Elena Montes de Oca, "La cuestión agraria y el movimiento campesino: 1970-1976", Cuadernos Políticos, n. 14, oct.-dic., 1977.
39. Jaime Ros, Desarrollo industrial y política de industrialización en México: Una reseña de la bibliografía analítica y empírica, CEPAL, 1986, p. 49.
40. Idem.
41. La relación de la crisis económica con la "crisis de confianza" Se encuentra ampliamente analizada en Carlos Tello, La política ..., op. cit.

42. Jaime Ros, "Inflación: la experiencia de la presente década", Nora Lustig (Comp.), Panorama y perspectivas de la economía mexicana, Colegio de México, 1979, p. 528.
43. Idem.
44. Carlos Tello, la política ..., op. cit., 105.
45. CEPAL, La exportación de manufacturas en México y la política de promoción, México, 1976.
46. S.P.P. Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1970-1978, v. 5.
47. Rosario Green, El endeudamiento ..., op. cit.
48. Excelente y sintético estudio acerca del comportamiento de los flujos externos recibidos por los países subdesarrollados durante las décadas de los años sesenta y setenta se encuentra en: Stephany Griffith-Jones, "El crecimiento de la banca transnacional y el mercado de eurodólares. Sus efectos en los países en desarrollo", El Trimestre Económico, n. 201, enero-marzo, 1984.
49. Rosario Green, El endeudamiento ..., op. cit., p. 203.
50. S.P.P., Estadísticas ..., op. cit., t. II.
51. PEMEX, Anuario Estadístico, 1983.
52. S.P.P., La Industria Petrolera en México, 1979.
53. Paz Muñoz, "No hay presiones del exterior por el auge petrolero: López Portillo", El Día, 30 de nov. de 1978, p. 9.

## 2. BOOM PETROLERO O ESPEJISMO COMPARTIDO

En la década de los setenta el país atravesó a pasos - agigantados el camino que lo conduciría del desarrollo estable a la estabilización para el desarrollo.

Echeverría heredaba una crisis, creada no por su "estilo personal de gobernar", sino en profundas raíces estructurales ocultas por lo que se dió en llamar "crisis de confianza".<sup>1/</sup> La discusión en ese entonces, trataba de dilucidar si la una provocó a la otra, o aún más si la primera no existía y sólo la segunda era real. Ahora a la luz de casi diez años, podemos afirmar que las dos eran reales, se condicionaban entre sí; la existencia de una nutría la existencia de la otra.

López Portillo desde los primeros días de gobierno asumía la realidad del país en su doble aspecto. Por un lado, en lo económico:

*... problemas mundiales y necesidades inaplazables de nuestro desarrollo acelerado nos impusieron una realidad insoslayable: inflación complicada después con recesión y desempleo. Esto precipitó el fin de una larga etapa y ocasionó después el disparo de los precios, la devaluación del peso hizo evidente la vulnerabilidad del sistema financiero frente al rompimiento de la estabilidad. 2/*

y por otro, en lo referente a la "pérdida de confianza" de-

claraba:

Hemos propiciado las condiciones para que la iniciativa privada que por su situación histórica, régimen legal y circunstancia social tiene la capacidad de decidir sobre el destino de sus inversiones, concorra en la empresa colectiva de reconstruir el país y reanudar la marcha. Las clases de mayores ingresos deben contribuir, sin timidez ni inhibiciones que no se justifican en sus utilidades. No nos oponemos a que ganen, -- siempre y cuando el país gane con ellos; que ganen con México y no a costa de México. Así nos lo han manifestado. Así queremos crecerlo. Tienen ante sí una gran, hermosa ocasión para servir al pueblo; para que éste, sepa que no lo abandonan ni lo traicionan. 3/

A fin de encarar la crisis definió en dos los objetivos a corto plazo:

... coadyuvar a mitigar la tasa inflacionaria que tan drásticamente se elevara durante los últimos meses de 1976, y contribuir a la disminución del déficit de nuestra balanza comercial con el exterior. 4/

A la par se instrumentaba una política industrial menos proteccionista,

... se han dado los primeros pasos para modificar o substituir, cuando así convenga, los permisos de importación por el sistema de aranceles ...5/

Se pensaba elevar la fabricación de bienes de capital hasta el punto de satisfacer la demanda interna en dos tercias partes para 1982. Se trataba de ser menos dependiente, de lograr nuevamente el crecimiento económico vía desa

rrollo industrial. Para lo cual se contaba con la capacidad instalada mínima y con la autosuficiencia energética.

El pilar del desarrollo lo constituirían los hidrocarburos. Las reservas y la producción del crudo, 14 mil millones de barriles y un millón de barriles diarios respectivamente, eran tan alentadores que no sonaba ilógico ese planteamiento. Toda vez que a nivel internacional también se pensaba en el petróleo como la panacea a todos los problemas.

## I

A finales de los setenta es posible encontrar la creencia compartida por casi todos los expertos en energéticos del mundo de que se experimentaba una revolución energética única e irreversible. Los continuos descubrimientos de yacimientos gigantes en el mundo, las crecientes reservas mundiales de petróleo y gas y el aparentemente ilimitado aumento de la demanda mundial; y como ejemplo viviente de lo anterior, el rápido florecimiento del "cartel" de la OPEP; parecían indicar una situación de bonanza por muchos años para los países exportadores de hidrocarburos.

La superabundancia en el mercado de los energéticos, como se le llamó entonces, duró poco tiempo, antes de iniciar la década de los ochenta de demanda mundial del petró-

leo comenzaba a descender, y aún más cuando se volvió a dar otro aumento importante de los precios del petróleo en 1979, sin lograr restablecer los altos niveles de ganancias.

Las causas de este cambio en el mercado internacional de energéticos se pueden agrupar en cinco puntos: <sup>6/</sup>

1. Desaceleración del comercio mundial a partir de -- 1979, producto de mayor inflación y menor crecimiento en los países desarrollados.

Producto nacional bruto Tasa anual de crecimiento		
País	1979	1980
Estados Unidos	2.3	- 0.8
Reino Unido	1.7	- 2.2
Alemania	4.4	2.5
Japón	5.9	5.0

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos Internacionales, 1981.

A la vez que su producto disminuía, la inflación aumentaba: los precios al consumidor crecieron a una tasa anual de 7.5% para 1977 y 1978, elevándose dicha tasa a lo largo de 1979 hasta alcanzar 15%

a principios de 1980.

2. Elevación de los precios del petróleo hasta por cuatro veces, de octubre de 1973 a enero de 1974.
3. Nueva elevación de precios en 1979 de un 14.5%, después de su congelamiento de cinco años.
4. Conflicto militar entre Irán e Irak. Esta situación provocó un fuerte desequilibrio entre oferta y demanda mundial. A pesar de que algunos países dedicaron importantes porcentajes de su PNB para aumentar sus inventarios petroleros, también existía la tendencia a reducir la demanda por consumo de petróleo en respuesta tanto a los aumentos de precios del producto, como a la desaceleración económica de los países industriales.

Resultado de lo anterior fue un aumento desproporcionado de la oferta petrolera a partir de 1980, provocando reducciones forzosas en los precios.

5. División de intereses en el "cartel" de la OPEP desde la segunda mitad de la década de los setenta. La unión de capitales financieros árabe, iraní y los Emiratos Arabes Unidos con el de Estados Unidos provocó que los grandes jeques congelaran el precio del crudo buscando proteger el dólar, moneda a la que estaban tan ligados; el resto de los países de la OPEP que no habían vincu-

lado sus capitales a los de Estados Unidos propugnaban por una alza de precios. La balanza se inclinó a favor de los grandes jeques, con el consiguiente deterioro de esa organización.

Lo importante a señalar es que a pesar de lo indispensable que es esta materia prima, no es la causante de la crisis económica internacional. Ciertamente los aumentos de precios contribuyeron a empeorar la situación por la que atravesaban los países industriales, sin embargo, no pudieron ser la causa determinante de la misma, ya que éstos no podrían explicar contracciones económicas tan disímiles entre esos países, algunos de los cuales ni siquiera necesitan importar petróleo; el Reino Unido, por ejemplo, es exportador de petróleo, en cambio Japón es un importador neto del mismo.

Cuando empezó el aumento de los precios del petróleo ya el mundo estaba envuelto en la emisión incontrolada de dólares, el dólar había sido devaluado y el 15 de agosto de 1971- había tenido lugar la suspensión de la convertibilidad de la moneda estadounidense. El caos monetario y la inflación eran hechos concretos mucho tiempo antes de que aumentaran los precios del petróleo. Es indudable que el alza del petróleo elevó el nivel de los precios mundiales -toda vez que se trata de un bien que es insumo de casi to

da la economía, ya sea mundial o nacional- pero simplemente se sumó a una corriente alcista que no tuvo su origen en el petróleo, sino en fenómenos mucho más generales y propios de la estructura económica del capitalismo de posguerra.

Hacia finales de los setenta los países industrializados se encargaron de difundir la idea de que el petróleo -- era la causa de la crisis económica, la razón para ello radicaba en que el petróleo era la única materia prima cuyas cotizaciones no controlaban estos países. La OPEP gracias a su poder monopolístico imponía las alzas que impedían el deterioro del precio de su producto\*. En realidad los países altamente industrializados entraron de lleno en la recesión en 1974, debido a la caída de la rentabilidad de las inversiones, las colocaciones especulativas y el aumento en los costos (dentro de los cuales el alza del precio del petróleo sirvió para acelerar el ritmo de esos aumentos).

La prédica de que el petróleo es la causa de la crisis económica es uno de los mitos más importantes que le han -- elaborado al oro negro.

---

\*Situación que termina a fines de 1981, cuando el "cartel" de la OPEP pierde el control del mercado petrolero y este se vuelve a favor de los compradores.

## II

Al ámbito interno también llegó la euforia del petróleo, como vimos antes, los descubrimientos y la capacidad de producción eran muy alentadores. Este ambiente fue propicio para que la administración de López Portillo pensara en utilizar el petróleo como instrumento para el desarrollo.

El convencimiento de ello por parte del presidente López Portillo fue gradual, de ahí que en sus primeras declaraciones fuera muy mesurado en cuanto al papel del petróleo en la economía nacional.

*Por ejemplo, la discusión del tema del petróleo durante el discurso de toma de posesión de López Portillo estuvo caracterizado por generalidades: garantizaremos la oferta de todo tipo de energía que sea necesaria. Tenemos suficientes hidrocarburos para apoyar el desarrollo industrial y otras metas nacionales. 7/*

López Portillo estaba enterado, obviamente de que habíamos rebasado con mucho el nivel de la autosuficiencia en hidrocarburos y esa industria se podría seguir desarrollando. Desarrollo que permitiría adquirir las tan ansiadas divisas. Pero nunca, afirmación que demostraremos a lo largo de este capítulo y el siguiente, se propuso convertir al país en una nueva Venezuela. En esto, fue muy claro; la salida a la crisis solo se dará:

*... siendo cautelosos en la administración de la*

abundancia. No suponer que porque tenemos petróleo, y mucho — y seguramente más del que aquí se ha dicho, y más del que muchos se imaginan —, hagamos de este recurso el único factor para resolver nuestra crisis. Mal haríamos si convirtiéramos el petróleo en el factótum del desarrollo, cuando el país ha adquirido una diversificación suficiente para poder avanzar conjuntamente en varias áreas... 8/

Esta visión cautelosa no era compartida por todos los miembros de esa administración. Díaz Serrano a unos cuantos meses de su nombramiento como director de PEMEX declaraba:

*El país tiene petróleo y PEMEX puede generar ingresos suficientes para solucionar los problemas económicos actuales... 9/*

Este tipo de declaraciones las realizaba no obstante los llamados a la prudencia que en ese aspecto le hacía el presidente López Portillo.

*Por eso no es extraño, señor ingeniero Díaz Serrano, que la administración pasada cerrara su información sobre recursos petroleros y que ésta no fluyera. La nueva administración ha querido hacer de la conciencia, responsabilidad... yo honro a los técnicos que querían defender el recurso de una posible irresponsabilidad. 10/*

Sin embargo, la actitud de López Portillo fue cambiando a medida que el Director de PEMEX, le presentaba informes donde la exploración, la producción y la exportación de crudo, y más adelante de gas, harían de México una nación no sólo sin crisis, sino en permanente desarrollo. Lo úni-

co que se tenía que hacer era utilizar ese producto. Para Díaz Serrano la crisis era coyuntural no estructural, de ahí que solucionando el problema del financiamiento vía exportaciones del crudo, se solucionaban los problemas del país.

No se trata de afirmar que al presidente se le engañó como a un niño, sino lo que se quiere demostrar es que López Portillo creyó en lo que Díaz Serrano y la situación internacional le indicaban. Además, realmente, sólo utilizando el petróleo se podía paliar la crisis, el *quid* de la cuestión era cómo utilizarlo. Aparentemente, López Portillo tenía -- claro esto último cuando declaraba:

*La diferencia está en ser responsables: en no tomar decisiones por ignorancia o en tomarlas con plena conciencia, con base en una información tan rica como la que ustedes nos han proporcionado. Y creo que esto último es lo más sano y conciente para el país.*<sup>11/</sup>

México, como muchos otros países, no pudo escapar al canto de la sirena negra. La euforia en el escenario petrolero, tanto interno como internacional, prevaleció en general hasta principios de la década de los ochenta, cuando se empezaron a hacer manifiestos los cambios que se venían gestando desde antes. La disminución de la demanda mundial del crudo, producto de la crisis económica y del ahorro del consumo del mismo por sustitución de fuentes alternativas<sup>12/</sup>; no fueron pronosticados con suficiente antelación por ningún

observador o estudioso en la materia.

En realidad el espejismo petrolero fue compartido por legos e iniciados.

## 2.1 POLITICA PETROLERA Y ESTRATEGIA NACIONAL.

Al analizar el régimen de López Portillo tanto en pensamiento como en obra, se pueden ubicar dos grandes etapas o fases en cuanto a la política económica.

La primera abarcaría el primer trienio (1977-1979), caracterizada por disminuir el ritmo inflacionario y organizar el aparato productivo en un pacto en pro del crecimiento económico. El objetivo era controlar la crisis no superarla.

El marco de este escenario era el acuerdo ratificado con el FMI. Para cumplir con los objetivos previstos en ese acuerdo, López Portillo planteaba en su discurso de toma de posesión:

*Conforme a una nueva estrategia de desarrollo, ajustaremos los instrumentos financieros para movilizar los recursos productivos existentes. Adecuaremos - con la política fiscal, la monetaria y la crediticia, la de utilidades, precios y salarios, la de endeudamiento interno y externo, la cambiaria y las transacciones con el exterior, así como con las políticas de inversión y gasto público. Tales son -- los medios más importantes de que dispone el Estado para cumplir su parte.*

Y más adelante, en relación a las prioridades de inversión aclaraba:

*Buscamos orientar las inversiones al ... sector agropecuario y acuacultura, energéticos y petrolífera, química, minería, siderúrgica, bienes de capital, transportes y bienes de consumo popular, mediante acuerdos específicos por ramas de actividad, con la iniciativa social, así como la -- privada, nacional y extranjera.*

En relación al financiamiento privado, recalcaba:

*La propia inversión, conforme utilice productivamente los recursos nacionales, generará su -- propio financiamiento y sólo acudiremos al externo en la medida que se requieran bienes de -- capital importados. 13/*

Esta fase estuvo caracterizada por el inmediatez y la no programación; sin embargo, se pensaba corregir esa situación, por ello el presidente anunció a la opinión pública la entrega en 1978 de el Plan Global de Desarrollo, en el que se conjugarían los objetivos generales del país y -- los mecanismos para alcanzarlos.

*Queremos garantizar que rigurosamente y de manera institucional, lo que se programe se ejecute de -- acuerdo a metas específicas definidas en el tiempo y ubicadas en el espacio. Por ello, habremos de fundir en un solo ejercicio global, el programa y el presupuesto. 14/*

En realidad el objetivo de programación se cumplió a medias ya que este plan no tuvo la virtud de la oportunidad, ni tampoco la de síntesis de intereses y objetivos.

A la fecha de su presentación el país había pasado por tres años de ajuste económico vía exportaciones petroleras. Ya se había publicado el Plan Industrial (1979); y el Plan de Energéticos se presentaba casi a la par que el Global. En estas condiciones es obvio apreciar que en la elaboración de estos planes no existió coordinación sectorial ni inter-industrial. Esto se reflejaba en incompatibilidades de metas y estrategias; las sectoriales eran mayores que las macroeconómicas.

Esta era la visión global del primer trienio de gobierno de López Portillo, sin embargo, a esta etapa la podemos subdividir en dos grandes momentos: el primero correspondría al primer año de gobierno y el segundo a los dos años siguientes.

En el primero, el petróleo se utilizaba exclusivamente como apoyo al financiamiento, como muleta mientras sanaba la industria y las fuerzas del Estado.

Se pensaba, aún, en un desarrollo integral, por medio del cual se saldría de la crisis; para ello se requería estimular la producción y la inversión privada, así como reestructurar el comercio con el exterior.

La política de exportaciones petroleras no fue un obje

tivo de política económica sino sólo un instrumento más para atacar la inflación y dinamizar el crecimiento económico. La conciencia de saberse ricos en esa materia prima, no deslumbraba todavía a los dirigentes de ese régimen, el mismo presidente así lo manifestaba durante su primer año de gobierno.

*Con mucha insistencia, ante la comprobación de las reservas petroleras del país, hemos reiterado que afortunadamente tenemos una economía diversificada que nos permitirá ubicar la explotación petrolera dentro de un plan conjunto, y no hacer del petróleo el eje del desarrollo nacional. 15/*

En cambio, en el que hemos denominado segundo momento el petróleo se convierte en el sostén más importante de la crisis, no en uno más, sino en el sostén de ella.

Este cambio, empezó a ser claro desde el primer informe de gobierno. El crudo ya no sería un instrumento para paliar la crisis, sino el pivote que nos permitiría, no sólo superarla, sino alcanzar la prosperidad.

*He pensado... que ha llegado el momento histórico de decir un hasta aquí a la miseria ancestral de los mexicanos; que debemos tener el suficiente talle y decisión para resolver de una vez por todas, por el camino del trabajo, el problema de la miseria y de la marginación y, para ello, apoyo fundamental, pivote básico, es y debe ser el petróleo. 16/*

La política petrolera tomó nuevos causas, se intensifi

có la inversión pública y los préstamos a esa industria dando como resultado aumentos considerables en producción 27.7% de incremento en 1978 en relación a 1976; y exportación de crudo 234% más que en 1976.

A un año de gobierno era muy pronto para verle el fin a la crisis, en cambio la política contraccionista puesta en práctica sí dejaba honda huella. Había que ganarle la carrera a la crisis, pero ¿cómo vencer el tiempo? era la pregunta. La respuesta fue el petróleo.

Se tomó pues, la decisión histórica de incrementar las exportaciones petroleras para obtener en forma rápida las divisas que permitirían reordenar la vida económica del país.

El aumento de exportaciones petroleras sin un programa donde se conjuntaran metas sectoriales y globales ayudó a que se diluyeran los beneficios que esa industria generó durante los tres primeros años de gobierno.

La segunda etapa del régimen de López Portillo en lo referente a política económica estuvo marcada por una enorme profusión de planes y programas de desarrollo, tanto sectoriales como globales, esta etapa abarcaría el segundo trienio (1980-1982).

Esta etapa representó el primer intento de integrar en

un conjunto relativamente coherente de lineamientos de política a corto y largo plazo las políticas macroeconómicas, las industriales y las de energéticos.

Desgraciadamente este propósito de planeación adoleció de muchos defectos, adelantaremos solo tres:

1. Los planes fueron elaborados a juicio de una sola dependencia, sin consultar con el resto de las instituciones relacionadas con alguna fase del plan.
2. Como consecuencia de lo anterior, no había relación entre objetivos y medios, por lo que los planes se volvían poco operativos.
3. No se llegó a normar y reglamentar ningún plan, -- restringiéndose, por tanto, al aspecto indicativo sin influencia.

De lo anterior, se tuvo como resultado que la política petrolera llevada a cabo no estuviera vertical y horizontalmente integrada a la política económica global.

La planeación económica correcta es una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr el desarrollo económico de cualquier país. Existen factores externos imprevistos que escapan a toda planeación. Aún más, dentro de los factores internos, los más difíciles de predecir y manejar son los políticos. Por tanto, no es la planeación la

solución de los problemas económicos, esto es cierto, sin embargo, sin ella menos puede haber solución.

Con los planes de desarrollo, Global e Industrial y el Programa de Energía se pensaba "administrar la abundancia" petrolera. Es más, se llegó a plantear que sería el petróleo - el eje de esa planeación.

*... el descubrimiento del petróleo nos indicó la posibilidad de organizarnos masivamente para la exportación industrial, y esto nos llevó, por asociación obligada, a organizar nuestra industria de exportación en los litorales, y esto a modalizar, por ejemplo, los planes de educación, y así sucesivamente. 17/*

En este segundo trienio (1980-1982), a pesar del petróleo se manifestó una nueva crisis (1982) de dimensiones mayores que la de 1976. Demostrando en los hechos que la política petrolera, tal y como se aplicó, no alcanzó a reordenar la economía.

#### 2.1.1 PRIMERA FASE: IMPROVISACION Y PRAGMATISMO.

Como vemos en el inciso anterior, esta fase la hemos denominado así porque durante los tres primeros años de gobierno no hubo la suficiente coherencia entre propósitos y acciones en cuanto a la política petrolera. Aún más, las metas y los medios fueron revisados dos veces durante este pe-

ríodo sin lograr esa coherencia.

No obstante las constantes declaraciones del presidente y de sus principales funcionarios públicos, de que sería la política económica nacional la que definiría el carácter y el rumbo de la política petrolera; en los hechos fue el petróleo el que marcó el rumbo de la política nacional.

En diciembre de 1976, el gobierno de López Portillo estableció como volumen máximo de producción para 1982 2'250,000 barriles diarios (b.d.) de crudo y líquidos de gas de los cuales se destinarían a la exportación, para la misma fecha, un total de 1'105,000 b.d.; la otra mitad se destinaría a consumo interno. De esta forma se calculaba que PEMEX crearía un remanente de 249 mil millones durante el sexenio, destinados totalmente a apoyar el desarrollo nacional. Para ello, ese organismo se comprometía a reducir sus gastos de operación durante el mismo tiempo en un 24% (excluidos los impuestos federales), liberando recursos del sector público. Y en cuanto a su adeudo total este pasaría de 54 mil millones en 1976 a 34 mil millones en 1982, lo que representaba una disminución del 37%.<sup>18/</sup>

De cumplir estas metas, ni PEMEX ni el petróleo serían una carga para el desarrollo del país, todo lo contrario, se convertirían en su motor.

Para muchos miembros del gabinete y para el propio presi-

dente estos objetivos se pensaban viables, se contaban para ello, según informes de Díaz Serrano, con 16 mil millones de barriles en 1977, las reservas probables eran de 31,000 millones adicionales y las reservas potenciales ascendían a 120 mil millones de barriles. Estas cifras garantizaban durante tres décadas las necesidades y demandas del país.

En 1978 Díaz Serrano anunciaba que las metas acordadas de producción y exportación de crudo y producto refinados se alcanzarían dos años antes de lo previsto, es decir, en 1980.

A fines de 1979, gracias a la política petrolera el panorama económico global del país aún era optimista, excepto por las fallidas exportaciones de gas, parecía que se caminaba -- por el rumbo, si no perfecto, al menos el más adecuado. Esta idea traducida a cifras así lo demostraba.

El crecimiento global de la economía en 1979 era del 8%, la industria crecía al 10.3%, y dentro de ella, el sector petrolero lo hacía con un 15.5% y el petroquímico en un 14.8%. Era notable, sin embargo, la diferencia de crecimiento de estos sectores con el sector primario (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura) el cual presentaba una mínima tasa de crecimiento, 0.7%, de hecho de 1978 a 1979 había tenido una tasa decreciente de 2.9%. <sup>19/</sup>

En cuanto a los ingresos por ventas internas y externas

de petróleo, los resultados también fueron muy alentadores. Para 1978 PEMEX obtuvo por ventas internas de crudo, gas y petroquímicos 41,796 millones de pesos, en 1979 el monto se había - más que duplicado ascendiendo a 91,691 millones de pesos. Y como producto de las ventas externas se recibió 100,904 millones de pesos en 1978, y al año siguiente esos ingresos alcanzaban la cifra de 166,534 millones de pesos, un aumento del 64.8%.

En el ámbito interno el aumento se debió a incrementos en el volumen de ventas; en cambio, en el ámbito externo, la elevación de ingresos fue producto tanto de aumentos en el volumen de exportaciones de crudo como de aumentos en los precios.

De 1977 a 1979 el volumen de exportaciones de crudo mostró una tasa de crecimiento de 62.2%; y el precio de ese producto, durante el mismo periodo, creció en un 21.0%. Estos incrementos permiten que el valor de las exportaciones de crudo alcance una tasa de crecimiento de 96.5% para ese trienio.

Como podemos observar, el volumen de exportaciones es el componente que presenta mayor dinamismo, es decir, que los ingresos por ventas externas de ese recurso fueron elevados no por los precios, sino por el incremento de exportaciones (como se ve en el siguiente cuadro).

El desarrollo petrolero logrado en estos tres años, no hu

Año	Volumen de exportaciones de crudo (miles de barriles).	Valor de exportaciones de crudo (millones de dólares).	Precio promedio del crudo en el año (dólares por barril exportado).
1977	75,338	987	13.39
1978	133,920	1,760	13.21
1979	198,186	5,811	19.60

FUENTE: Petróleos Mexicanos, Anuario Estadístico, 1983;  
Banco Nacional de México, Examen de la Situación  
Económica de México.

quiera sido posible sin las crecientes inversiones públicas hechas al sector energético. Las cuales eran ya elevadas desde el sexenio anterior, conservando su tendencia al alza con la nueva administración.

Durante los tres últimos años del gobierno de Echeverría el gasto del sector público en el sector energético representó en promedio 23.9% del total; y para el período 1977-1979 el porcentaje fue de 27.3%. Lo cual quiere decir que durante los seis años mencionados el sector prioritario en inversiones fue el energético, siendo sólo superado en algunos años por sectores no productivos como el de desarrollo social y el de administración, defensa y poderes, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Clasificación Sectorial del Gasto Público Ejercido  
(Millones de pesos)

Sectores	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Energéticos	61,152	95,484	112,130	174,597	255,633	310,337
2. Transportes y Comunicaciones	23,768	31,698	38,760	43,594	52,756	74,198
3. Desarrollo Social	58,940	79,350	121,545	149,271	176,500	228,551
4. Industrial	23,258	32,542	36,142	44,993	51,779	78,321
5. Agropecuario y Pesquero	25,212	42,610	41,174	58,111	64,183	93,306
6. Administración Defensa y Poderes	48,376	66,441	115,596	160,058	203,555	318,962
7. Comercio	18,037	27,240	23,701	39,956	62,959	63,868
8. Turismo	651	1,276	1,589	2,405	2,070	3,253
T o t a l	259,394	276,641	490,637	672,785	869,235	1'170,796

FUENTE: Presidencia de la República, Segundo informe de gobierno del C. Lic. Miguel de la Madrid H., Sect. Energía, Minas e Industria Paraestatal, Anexo estadístico, México, 1984.

El carácter prioritario del sector energético obedeció a diferentes causas. En la administración de Luis Echeverría, como vimos en páginas anteriores, el objetivo fue alcanzar la autosuficiencia en ese renglón; en cambio, para López Portillo, una vez garantizada la independencia en hidrocarburos, el objetivo consistió en impulsar ese sector para que a su vez éste impulsara a la economía interna a salir de la crisis.

Analizando a Petróleos Mexicanos por el lado del ingreso encontramos que, durante los tres últimos años de la administración de LEA esta empresa obtuvo sus ingresos fundamentalmente por las ventas de bienes y servicios y sólo en segundo lugar por vía del endeudamiento interno y externo. Ni los ingresos de capital ni los subsidios y aportaciones del gobierno federal fueron fuentes importantes en la captación de ingresos. (Véase cuadro 1. Anexo estadístico).

Sin embargo, a pesar de que en términos absolutos los ingresos corrientes eran mayores que los ingresos por endeudamiento, éstos últimos crecían a una tasa mucho mayor, 93% de 1974 a 1976; en cambio los ingresos corrientes tuvieron un crecimiento del 23.1%. Esta situación va a explicar porque en la administración de López Portillo el endeudamiento de esta empresa ocupa un lugar cada vez más importante dentro del total de sus ingresos. Así tenemos que para 1977 el endeudamiento total de esta empresa representó el 35.8%, para 1978

fue de 41.4% y para 1979 ascendía a 47.3%. En cambio, en -- 1974 el endeudamiento apenas representó un 14.8%, en 1975 30.0% y para 1976 fue de 29.5%.<sup>20/</sup> Como vemos, las proporciones variaron significativamente, aunque conservando el mayor dinamismo el renglón de financiamiento como componente - del ingreso. También dentro del total de financiamiento a Organismos y Empresas Sujetas a Control Presupuestal (O.E.S.C.P.) es a PEMEX al que se le otorgó más. Con respecto al monto - global de ingresos de los O.E.S.C.P. es nuevamente PEMEX el que se coloca a la cabeza, esta situación, ya de por sí sig- nificativa de 1974 a 1976, a partir de 1977 se hace más notoria abriendo una brecha enorme con el resto de los O.E.S.C.P.

En contraste con PEMEX, el resto de los O.E.S.C.P. del sector industrial sufrían un continuo descenso en sus ingresos globales respecto al total. Sólo aquellas empresas u organismos pertenecientes al sector social alcanzaron niveles de ingreso casi iguales a los de PEMEX durante algunos años.

Vemos pues, que el endeudamiento experimentado por PEMEX a partir de 1977 no tiene comparación con ningún otro organismo o empresa de los antes mencionados. En cuanto a su composición la mayor parte fue de origen externo, representando pa- ra 1977 el 100%, para 1978 el 95.7%, y para 1979 el 95%. La contratación de créditos no resultó problema para PEMEX, ya que esta empresa se había convertido, no obstante la crisis -

económica interna, en un satisfactorio sujeto de crédito a nivel internacional a partir de los grandes descubrimientos petrolíferos logrados desde 1973. Y es precisamente la búsqueda de yacimientos, que aliviaran el déficit interno, lo que provoca que PEMEX inicie la carrera del endeudamiento, carrera que no sólo no termina, sino que a medida que crece esa empresa, crece su endeudamiento. Esto es claramente entendible al analizar el destino del gasto de PEMEX.

No obstante que sus gastos corrientes siempre han sido mayores que los de capital, éstos últimos han venido creciendo a una tasa más acelerada, principalmente a partir de 1975 (véanse los cuadros 4 y 5. Anexo estadístico).

Mientras los gastos corrientes crecieron a una tasa promedio anual de 38.1 de 1975 a 1979, los gastos de capital lo hicieron en 46.5 durante el mismo período. Lo que demuestra el interés de esta empresa por aumentar su stock de capital; fundamentalmente aumento de las reservas de crudo y gas. Para lo cual aumentó la exploración, explotación y exportación de ese recurso, dejando casi en el olvido la refinación del mismo. Cerrando así, la posibilidad, en el largo plazo, de sustituir paulatinamente las exportaciones de hidrocarburos básicos por exportaciones de productos refinados y petroquímicos. La integración vertical de la industria petrolera con todo lo complicado que se pensaba, no era inviable.<sup>21/</sup> Eso sí,

hubiera significado el sacrificio de varias metas propuestas implícita y explícitamente por el gobierno de López Portillo.

El estado de la balanza petrolera demuestra como la situación descrita, se tradujo en superávit en los hidrocarburos y productos petrolíferos y en déficit en los productos petroquímicos; observamos que en 1980 el 90.8% de las exportaciones de petróleo son de crudo, es decir, un producto primario sin elaboración (véase el cuadro de Balanza Petrolera).

El impacto que tuvo la rama de petroquímica en la balanza petrolera en cuanto a diversificación de exportaciones fue muy limitada, solo amoniaco y metanol se exportaron; en cambio en importaciones esta rama jugó el papel más relevante, 87.5% del total de requerimientos internos de ese tipo de bienes fue satisfecho con producción externa.

La nula integración vertical del subsector petrolero impidió que los beneficios de los hidrocarburos básicos tuvieran una irradiación amplia.

Y si esto sucedía con la industria más dinámica, podemos imaginarnos lo que sucedía con el resto de la economía. Las

Balanza Petrolera 1970-1982  
(Millones de pesos)

	70-76	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
EXPORTACIONES								
Productos Petrolíferos	15871	6994	23555	40260	89214	236622	555775	945124
Productos Petroquímicos	571	9	76	1536	2476	2881	5765	8064
T O T A L	16242	7003	23431	41796	91690	239503	557538	953188
IMPORTACIONES								
Productos Petrolíferos	14755	1757	1189	5282	4799	5590	3901	8570
Productos Petroquímicos	4140	1659	5599	5722	7627	12026	12835	25051
T O T A L	18895	3415	4788	7004	12426	17616	16734	31621
S A L D O	-2652	3588	18645	51792	79264	221887	340804	921567

FUENTE: S.P.P., La Industria Petrolera en México, 1979 y 1985.

relaciones intersectoriales no se daban de manera integral, de hecho lo que se dió fue un desfase entre el crecimiento de la industria petrolera y el crecimiento industrial y agrícola, generándose cuellos de botella que motivaron la pérdida de la potencialidad dinamizadora del petróleo.

El proceso económico nacional no se sincronizó con la coyuntura petrolera, resolviéndose pragmáticamente las trabazones que se dieron hacia adelante y hacia atrás, entre los sectores, por medio de importaciones. Las cuales crecen para todos los bienes a partir de 1978 y hasta 1981, período aproximado de duración del boom petrolero. La importación del conjunto de bienes aumenta a un ritmo medio de 48.1% entre 1978 y 1981. En cambio para 1982, año en que se polariza la economía debido a la recesión interna, las compras al exterior caen drásticamente alcanzando niveles negativos. El renglón que se encuentra más asociado a ese elevado crecimiento es el de bienes de consumo, el cual alcanza un ritmo promedio de crecimiento para el mismo lapso de 87.1%, el que le sigue en dinámica es el de bienes de capital con un 58.9% y por último, se encuentra el de bienes intermedios con un 39%. Podemos, por tanto, deducir a reserva de profundizar en el siguiente capítulo, que las mayores importaciones se dieron en los bienes de consumo y de capital y que ambas, más que ayudar a la sustitución de importaciones tendieron a complementar la oferta por lo que

terminaron desplazando la producción interna. (Para mayor de-  
talle en el crecimiento de los bienes véase el cuadro n. 9.  
Anexo estadístico).

A reserva de profundizar más adelante en ello, podemos  
afirmar, a la luz de los datos anteriores, que la industria -  
petrolera no solo no logró su integración vertical, sino que  
polarizó más la producción económica del país.

Finalmente, haremos mención del conflicto que se suscitó  
con Estados Unidos por la venta de gas mexicano. Dando como  
resultado el revocamiento del acuerdo original y el desperdi-  
cio de la inversión en el gasoducto.

Ni el gobierno de López Portillo, ni PEMEX habían presta-  
do suficiente atención a los excedentes de gas producidos en  
asociación con el petróleo. Fue hasta que Díaz Serrano en --  
agosto de 1977 anunció a la opinión pública el proyecto de --  
construcción de un gasoducto que conduciría el gas desde los -  
campos de Reforma, Chiapas, en el sureste del país, hasta la -  
población de Reynosa, que se empezó a tomar conciencia de esa  
riqueza. De esa ciudad se conectaría con Estados Unidos, en -  
Hidalgo, Texas, a la red distribuidora de dicho país. <sup>22/</sup>

Las reservas de gas que se poseían garantizaban los pla-  
nes de exportación, según la Secretaría de Patrimonio y Fomen-  
to Industrial éstas ascendían a 30 billones (millones de millo

Estructura de las Importaciones  
(Millones de dólares)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	6190.4	5569.7	7715.8	11497.1	18486.2	25929.6	14437.0
Bienes de Consumo	453.1	368.6	447.4	678.2	2426.1	2809.2	1516.8
Bienes Intermedios	3806.0	3719.1	5585.5	7411.9	11027.7	15545.0	8417.8
Bienes de Capital	1930.3	1482.0	1980.9	3407.5	5032.4	7575.4	4502.4

FUENTE: Banco Nacional de México, México en Cifras, 1985 y 1985.

nes) de pies cúbicos. Con estas reservas la producción alcanzaría los 4,000 millones de pies cúbicos diarios durante 20.5 años.<sup>23/</sup>

Los planes eran exportar gas natural hasta 2,000 millones de pies cúbicos diarios a seis empresas norteamericanas, a un precio de 2.60 dólares por cada millar de pies cúbicos. Se calculaba el valor de la exportación anual en 2,000 millones de dólares anuales, aproximadamente.

El proyecto de Díaz Serrano no sonaba incoherente desde el punto de vista interno, las razones eran el inicio del boom petrolero y la creciente demanda interna del gas metano o natural. Por ejemplo, las industrias de Monterrey manifestaban -- problemas de escasez de ese producto; según el periodista José Luis Mejías, desde el inicio de los años setenta se planteó esta carencia y los industriales de Monterrey se habían ofrecido a financiar su gasoducto de Tabasco a Monterrey.<sup>24/</sup> En cambio, en lo externo las condiciones no fueron las mejores, aún más, se llegó a plantear que debido a lo inoportuno del momento el proyecto había fracasado.

Veamos el contexto de esta última afirmación. México empezó a negociar con empresas gaseras norteamericanas para la venta de gas mexicano a mediados de 1977, para ese entonces ya estaba en discusión en Estados Unidos, el Plan Energético de

James Carter.

Este plan perseguía la racionalidad en el uso de la energía y la transición gradual a otras fuentes energéticas, como el carbón. La mayor reticencia que encontró dicho documento para su aprobación fue por parte de las compañías petroleras, las cuales presionaron tanto en el Senado que se rechazó el plan.

La liberalización de los precios del gas en Estados Unidos, como propuesta de las compañías petroleras, fue uno de los puntos que más polémica causó, y del cual México estaba muy atento. De cómo se resolviera, dependía que se aceptara el precio de exportación mexicano.

En México se pensaba que la tendencia del mercado petrolero a revaluar sus productos, permitiría que Estados Unidos aceptara las condiciones de nuestro país; toda vez que para ese entonces el gas que importaba de Argelia era mucho más caro (3.37 dólares) y el que esperaba importar de Alaska costaría 3.00 dólares. Así, el gas mexicano resultaba el más barato, excluyendo el precio interno de aquel país (1.75).

El rechazo se debió a la decisión del gobierno de Carter de "... mantener los precios internos del gas por abajo del precio mundial fijado a los equivalentes del petróleo". 25/ Co

mo el precio del gas mexicano no cubría ese requisito y sí es-  
timulaba a la alza los precios internos de gas, el convenio -  
entre ambos países no llegó a firmarse.

Las erróneas expectativas que PEMEX y el gobierno de Mé-  
xico albergaron, condujo a iniciar la construcción del gaso-  
ducto aún antes de tener la respuesta del gobierno de Carter  
respecto al precio. Ya que el hecho de que las seis compañías  
norteamericanas hubieran aceptado el precio mexicano, no ga-  
rantizaba que su gobierno lo aceptara también.

Ante el fracaso de PEMEX, a México no le quedó más reme-  
dio que vender gas a los industriales del norte del país, y -  
dejar inconcluso el ducto. Sí vendió gas a Estados Unidos, -  
pero el monto se redujo a 15% de lo programado inicialmente,  
además que dicho gas fue exportado de Tamaulipas.

El excedente de gas, después de cubrir la demanda inter-  
na y externa, se desperdicia quemándose. Para 1980, la quema  
de gas era aproximadamente de 700 millones de pies cúbicos --  
diarios.<sup>26/</sup>

Así, no solo no se distribuyeron los beneficios de las -  
divisas petroleras al resto de la industria, sino que estas -  
divisas fueron gastadas en proyectos innecesarios y costosos.  
Este fue el caso del gasoduto en cuestión el cual se constru-  
yó como originalmente estaba planeado de Cactus, Chiapas a --

San Fernando, Tamaulipas y de San Fernando a Nuevo León; quedando sin construir el ramal San Fernando a Reynosa, Tamaulipas, el cual era para exportación. Aún cuando no se terminó y la capacidad de transporte se redujo a menos del 50%, el costo fue muy elevado. En 1977, Díaz Serrano lo calculaba en 11,600 millones de pesos (500 millones de dólares).<sup>27/</sup>

Ese gasto no tiene ninguna justificación, a menos que no sea política, ya que hubo mucho apresuramiento y ninguna planeación. No se explotaron alternativas menos costosas y más productivas a largo plazo como el desarrollo de la industria petroquímica, la cual en mucho se deriva del metano o gas natural. Aún más, en la venta de gas natural al norte del país, no se consideraron en ese entonces, los yacimientos del gas seco que ya se conocían en Monclova, Coahuila.<sup>28/</sup>

A nuestro juicio, este fracaso demostraba la necesidad de abandonar el pragmatismo en política económica, en concreto petrolera, y combinar crisis y auge organizadamente y no irracionalmente como se venía haciendo.

Aunque nunca se admitió públicamente los errores en política de petróleo y gas, sí se trataron de corregir; de ahí la política de planeación llevada a cabo por el gobierno en la segunda mitad del sexenio.

El primer trienio de gobierno se había llevado a cabo mediante el ajuste económico vía divisas petroleras, y terminaba con crecimiento económico global pero desordenado.

#### 7.1.2 SEGUNDA FASE: PLANEACION MACROECONOMICA Y SECTORIAL.

En contraste con el inmediatismo y pragmatismo de los tres primeros años de gobierno, el segundo trienio, se caracterizó por una abundante elaboración de planes y programas de desarrollo (global, sectoriales y regionales). 29/

Con la planeación se buscaba garantizar el desarrollo del país a largo plazo, en el corto, se había logrado crecer gracias al petróleo; sin embargo, al carecer de una política que guiara la utilización de este recurso su incursión en la economía resultaba incierta.

De ahí que la planeación de la política petrolera se constituyera en una de las mayores inquietudes de ese período. El objetivo principal era dinamizar la producción industrial vía divisas petroleras, hasta el punto de que dicha dinámica sustituyera a ese recurso, como fuente de financiamiento del resto de la economía. El mismo presidente de la República declaraba que la utilización planeada de las divisas petroleras

permitiría "sembrar" "... el petróleo para que se (convirtiera) de un recurso no renovable, en una fuente permanente de ingresos".<sup>30/</sup>

Hemos visto en apartados anteriores, que la administración de López Portillo no llegó a la conclusión anterior de forma inmediata, sino producto, por un lado de un paulatino convencimiento ante el "inagotable" auge petrolero interno y externo; y por otro, ante la necesidad de encontrar una nueva fuente de financiamiento que continuara el desarrollo industrial del país.

Con relación al segundo aspecto encontramos que, en este período (1980-1982), se da un cambio importante en el modelo de desarrollo del país, la industria manufacturera seguiría siendo el eje dinámico del proceso de industrialización, pero la base del financiamiento del mismo ya no sería el campo, sino el petróleo. Con él se pensaba completar el proceso de sustitución de importaciones que se encontraba estancado.

Desde finales de los setenta, el petróleo aparece en el discurso oficial como la "palanca del desarrollo"; como los alquimistas, los funcionarios buscaban el remedio para curar todos los males de la economía, encontrando en el petróleo la panacea nacional.

Se convierte, así, al petróleo en el elemento que logra-

ría equilibrar el gasto público y la balanza de pagos; mejoraría las condiciones del financiamiento externo; desarrollaría la industria de bienes duraderos y la de bienes de capital; - alcanzaría la autosuficiencia alimentaria; aumentaría la capacidad de empleo y los niveles de vida de la población.

Esta visión se derivaba del diagnóstico socioeconómico efectuado a las acciones y resultados del trienio 1977-1979, así como de las condiciones petroleras del país y del mundo.

En cuanto a lo primero, encontramos, efectivamente resultados favorables en el crecimiento de las principales variables macroeconómicas, no así en cuanto al desarrollo del país.

En el siguiente cuadro podemos observar los logros cuantitativos.

Variables Macroeconómicas <sup>1/</sup>

	1976	1977	1978	1979
	Tasas de Crecimiento			Real
Producto Interno Bruto	2.1	3.3	7.3	8.0
Sector Primario	1.2	5.1	3.6	0.4
Sector Secundario	3.9	4.8	10.0	9.3
Petróleo y Derivados del Carbón	10.9	18.8	13.7	15.0
Manufacturas	3.5	3.6	9.0	8.5
Tasa de Inflación <sup>2/</sup> %	21.7	32.1	17.4	20.7



tó positivo.

Problemas como la poca integración de la industria y de ésta con el campo, así como el riesgo de la monoproducción y monoexportación, también lo solucionaría el "nuevo estilo de gobierno": la planeación.

En cuanto al segundo aspecto, el diagnóstico de la industria petrolera nacional y las condiciones del mercado petrolero externo, la conclusión era todavía mejor.

1. Constante crecimiento de las reservas probadas y potenciales de petróleo, 67,830 millones de barriles (mill. b.) y 250,000 mill. b , respectivamente.
2. Reconocimiento de que PEMEX se había constituido en la empresa paraestatal con mayor capacidad de empleo directo e indirecto. Para 1980 el personal ocupado era de 113,340; con una erogación en sueldos y salarios de --- 30,591 millones de pesos.
3. Su elevada contribución al presupuesto público, para -- 1980 los impuestos pagados por PEMEX ascendía a 168.7 miles de millones de pesos.
4. El lugar que ocupaba su producción comercializable en el exterior, para 1980 el renglón de petróleo y derivados participaba en la estructura de las exportaciones - con el 64.5%, (la industria manufacturera lo hacía con el 22.1% y el sector primario apenas con el 10.1%).
5. El petróleo era la principal fuente de financiamiento,

67.3% de las exportaciones de mercancías y el 41.5% del total de ingresos en 1980.

6. Los recursos excedentes de petróleo eran tan grandes que permitirían una rápida bifurcación de ellos hacia otros sectores. Durante 1980 esos recursos ascendía a 212 mil millones de pesos.
7. El reconocimiento de que PEMEX era la industria más importante de México, sin participación de capital privado nacional o extranjero, permitiría ampliar la participación del Estado en la economía.
3. En el plano internacional, la posibilidad de que se mantuviera baja por largo tiempo la elasticidad-precio de la demanda del petróleo, permitiría mayor margen de utilidades por exportaciones del mismo.

Ante este panorama y solucionando el problema financiero de los primeros años, el gobierno de López Portillo, asume la responsabilidad de utilizar las divisas petroleras para lograr un crecimiento rápido y sostenido que permitiera al país ascender al desarrollo.

*Es conveniente reiterar que si la política de energéticos hubiera limitado la extracción y producción de petróleo a los niveles estrictos para satisfacer solamente la demanda interna, restringiéndose el monto del ahorro al no proveniente del petróleo, se habrían confrontado serias dificultades en el desarrollo económico y social.*

*La estrategia socioeconómica ha definido la explotación petrolera como palanca del desarrollo por eso, los excedentes que se derivan de ella se han destinado a apoyar las acciones de los sectores ... prioritarios... 31/*

La visión oficial de ese entonces se enmarca en la concepción proteccionista de la política económica ante el auge petrolero.

Existía, pues, la preocupación de utilizar ese recurso con racionalidad, de ahí que los parámetros para ello serían la planeación de los energéticos y de la economía en su conjunto. No se trataba, según el discurso oficial, de cambiar una fuente de financiamiento por otra, sino de tomar al petróleo como elemento adicional. Por tanto, el endeudamiento externo no sería sustituido por divisas petroleras, así se tendría una posibilidad más para crecer.

La capacidad de absorción de las divisas petroleras iría dando la pauta de ampliación o reducción de la plataforma de extracción y exportación de los hidrocarburos. Quedaba claro que el país era lo importante, no el petróleo; así lo expresaba López Portillo:

*El empleo de nuestros recursos petroleros se hará en razón y función de los intereses nacionales ... nuestra obligación es optimizar el aprovechamiento de este recurso de la manera más equilibrada ... México no quiere pensarse como un país productor de petróleo sino como un país con capacidad para desarrollarse integralmente. 32/*

Existieron otras dos visiones, las que se encontraban en los extremos de la concepción anterior. Por un lado, la expansionista que planteaba la explotación y exportación de hidro-

carburos en forma intensiva. Posibilitando en el corto plazo un acelerado crecimiento de la economía. La prioridad sería el desarrollo de la industria petrolera, concentrando todos los recursos ahí.

Esta opción se rechazó en el ámbito oficial, porque conducía ineludiblemente a la petrolización de la economía, con un beneficio muy efímero y con profundos desequilibrios perdurando por largos años. El saldo sería fuerte desarrollo de la industria petrolera a cambio del atraso y regresión en el crecimiento de la industria en su conjunto y de la agricultura; saturación de la capacidad instalada, producto del crecimiento desmedido en la demanda interna; aumento de las importaciones para compensar la insuficiencia de la oferta interna profundizando la dependencia con el exterior.

En el polo opuesto se encontraba la concepción "antipetróleo", es decir, la que propugnaba por la extracción y uso del mismo sólo para satisfacer el consumo interno, y de ninguna manera para que el desarrollo del país se basara en ese recurso, no importando si su utilización fuera planeada o no.

Esta opción tampoco fue aceptada ya que implicaba desaprovechar una buena oportunidad para apoyar el crecimiento económico.

Conservar el petróleo en el subsuelo ante una demanda ex-

terna creciente y precios elevados para las exportaciones petroleras significaba aumentar los costos de la producción petrolera, en lugar de reducirlos.

Por último, había una cuarta opción, la cual no tenía nada que ver con el petróleo. Se trataba de la concepción liberal del crecimiento económico.

La recomendación era: saneamiento de las finanzas públicas, vía reducción del gasto social; mantener constante el tipo de cambio; liberalización del comercio y de los precios; lograr "precios reales" de los bienes producidos por las empresas públicas.

Esta opción también fue rechazada, toda vez que ni en el momento de mayor algidez de la crisis (1976-1977) se puso en práctica fielmente este tipo de medidas, aún cuando se tenía firmado un acuerdo de estabilización con el FMI. Resultaba -- por tanto, absurdo utilizar esa salida en pleno boom petrolero.

Ante este panorama<sup>33/</sup>, resulta claro porque el gobierno de López Portillo optó por la salida que parecía más viable y más racional, esto es, seguir utilizando el petróleo pero, ahora, de manera planeada.

La visión proteccionista dominó en términos del discurso propositivo, pero en la realidad la concepción expansionista --

fue la que se aplicó. A pesar de ello, durante este sexenio se realizó el esfuerzo gubernamental más importante para definir los objetivos de la política petrolera y los de la economía a largo plazo.

Nosotros nos abocaremos a analizar la visión proteccionista del desarrollo, la cual quedó plasmada en los planes y programas realizados en ese sexenio. Los mejores exponentes fueron el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982; el Plan Global de Desarrollo, 1980-1982; y, el Programa de Energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000. No obstante que partían de una misma base, mantenían diferencias en objetivos y metas macroeconómicas.

En lo que sigue, analizaremos por orden de aparición los tres documentos de planeación antes mencionados.

#### -PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL, 1979-1982. (PNDI)

A pesar de ser un plan sectorial, el horizonte de planeación del PNDI abarcaba a la economía en su conjunto, de ahí que se le pueda asignar un carácter global. Asimismo es la definición más clara, sin considerar el Programa de Energía, sobre el uso que se daría a los recursos derivados de la explotación del petróleo.

La estrategia del plan descansaba en la utilización del

excedente petrolero, considerando a éste como fuente de recursos que podía hacer posible superar la crisis. Avanzar hacia la autodeterminación financiera, consolidar la recuperación económica y lograr un crecimiento rápido de la economía. En este sentido Oteyza declaraba:

*El Plan Nacional de Desarrollo Industrial ... se apoya así en un pivote, se abre en dos vertientes y tiene una condicionante económica y moral fundamental. El pivote es una plataforma de producción petrolera que garantiza un adecuado equilibrio entre el abastecimiento del consumo interno y las exportaciones. Las dos vertientes son orientar la industria, por una parte, hacia la satisfacción de los consumos básicos de nuestra población, y por otra, hacia la conquista de mercados externos. La condicionante es reducir sustancialmente el problema del desempleo. 347*

Cuando se publicó el PNDI la economía mexicana estaba en un proceso de expansión y crecimiento, otro tanto sucedía con la demanda mundial de petróleo y los precios del mismo. Por ejemplo, la economía crecía a un promedio anual del 8% y la inflación había disminuido de 27% a casi 20% al principio de 1979. Al mismo tiempo, las condiciones del mercado internacional del petróleo eran aún optimistas para los productores del mismo.

Esta situación tan favorable sirvió de marco para la realización del plan, influyendo en el establecimiento de objetivos y metas ambiciosas.

*Hoy es posible pensar en alcanzar tasas de desarrollo crecientes y sostenidas que vayan del 8% al 10%*

anual. Este crecimiento es el más alto registrado en la historia del país y es compatible con una reducción de la inflación. 35/

Los objetivos principales del PNDI son:

1. Acelerar el ritmo de generación de empleos permanentes y remunerativos.
2. Aumentar el ingreso real de la población mediante una mayor productividad e incrementar la producción de satisfactores básicos.
3. Promover la inversión industrial orientándola hacia prioridades sectoriales o regionales.
4. Orientar la producción industrial hacia mercados externos.
5. Impulsar la autodeterminación tecnológica del sector industrial.

Con la finalidad de cumplir cabalmente con estos objetivos se propuso como requisitos indispensables los siguientes:

- i) Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico.
- ii) Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.
- iii) Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales.

iv) Equilibrar las estructuras de mercado, atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y la pequeña. 36/

Las metas a alcanzar eran:

TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL, 1979-1982

	Porcientos
PIB	8.8
Agricultura	2.9
Manufacturas	9.2
Petróleo y Petroquímicos	23.5
Formación de Capital	13.2
Sector Privado	10.2
Sector Público	16.6
Consumo del Sector Público	9.5
Empleo	3.9
Relación del Déficit de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos con el PIB	Menos del 3.0% a fines de 1980
Producción de Crudo (barriles/día)	2.25
Exportaciones de Crudo (mill. barriles/día)	1.1

---

FUENTE: SPFI, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, México, 1979.

Este plan se enmarcó perfectamente en la estrategia económica que el gobierno había establecido desde el inicio del sexenio. En este sentido, el documento señalaba:

La estrategia está concebida en tres etapas. Se requería, en primer lugar, superar la crisis ... Esta fase ya se ha cumplido.

La estrategia se encuentra ya en su segunda etapa. Hay que consolidar ahora las bases de un proceso de desarrollo capaz de sustentarse en sí mismo. Así podrá entrarse de lleno, durante los dos últimos -- años del presente sexenio, a la fase de crecimiento acelerado. Esta tercera etapa deberá prolongarse, por lo menos, durante el decenio de los noventa. Sólo de este modo podrá absorberse la fuerza laboral que se incorpora anualmente al mercado de trabajo y eliminarse la desocupación y el subempleo originados en el pasado. 37/

A la fecha de expedición del plan, el país se encontraba, según esa estrategia, en plena consolidación de los logros alcanzados en la etapa anterior. De ahí que lo importante fuera la administración de esos logros, o como el propio presidente de la República dió en llamar la "administración de la abundancia". De 1979 a 1980, se daría prioridad a la inversión, sin descuidar el consumo y de 1980 a 1981 se aceleraría el incremento de éste.

En la consecución de las metas propuestas, se partía del supuesto de que los precios del petróleo continuarían incrementándose en 6.6% promedio anual durante 1979-1982 y 5% de 1983 en adelante. Estimación bastante errónea, como se vió más tarde, lo que condujo a fuertes problemas financieros para cumplir las metas. Problemas que, como veremos en el siguiente apartado explican el fuerte endeudamiento externo de esos años.

El Gobierno Federal se valió tanto de sus instrumentos di

rectos como indirectos para alcanzar los objetivos del PNDI. En cuanto a los primeros proponía: la construcción de la infraestructura económica y social para las zonas industriales prioritarias; y en relación con los segundos planteaba: 1) incrementar la capacidad de compra del sector público hacia los bienes de la industria nacional, 2) garantizar precios bajos de los insumos requeridos por la industria producidos por las empresas paraestatales y precios especiales de estos insumos para la creación o ampliación de industrias en las ramas geográficas prioritarias --de 1979 y durante diez años la energía eléctrica, el combustóleo, el gas natural y los petroquímicos básicos se ofrecerían con descuentos del 10 al 50%-- , 3) estímulos fiscales de 20 y 25% a la inversión en zonas prioritarias y de 20% de la nómina, valuada al nivel del salario mínimo si la inversión aumentaba el empleo, y 4) liberalización del comercio con el exterior -- sustitución del permiso previo por el arancel.<sup>38/</sup>

Como vemos no había ningún miramiento de trasladar las divisas petroleras al sector privado vía finanzas públicas, aún a costa de intensificar la labor de exploración y explotación de los recursos petroleros y de gas.

Desde el punto de vista de su concepción era claro que si bien el plan se proponía cambiar la estructura industrial y al mismo tiempo combatir el desempleo, éste último objetivo sólo

era concebido como simple resultado del crecimiento económico, sin incluir ninguna otra medida que permitiera atacar ese problema desde una perspectiva distinta; como el cambio en la estrutura de la ocupación industrial, adquisición de tecnología adecuada a la oferta de trabajo, capacitación de mano de obra en función de las necesidades actuales y futuras de la fuerza de trabajo calificadas para la nueva estructura industrial, etc.

Otro elemento importante que el PNDI no abordó a satisfacción es lo referente a las remuneraciones salariales, cuestión que contribuiría a la pretendida reorientación del sector, ya que además de sus efectos sobre el bienestar de la población - hubiera ayudado a la recuperación del mercado interno como impulsor del crecimiento industrial.

Con respecto al comercio exterior, encontramos en el Plan mayor claridad y definición. El objetivo era expandir el área de exportación de México y aumentar la capacidad competitiva de la industria. El mecanismo que se utilizó para ello fue la sustitución del permiso previo por el arancel, de esta forma - se pensaba disminuir precios, lo que unido a la política de -- precios bajos de los insumos generalizados, como los hidrocarburos, la industria disminuiría costos a niveles que estimularían las exportaciones.

No se trataba de renunciar a la protección como instrumento

to de fomento industrial, sino de establecer "... protección efectiva, es decir, el impacto neto de los aranceles tanto en el precio del producto como sobre el costo de los insumos".<sup>39/</sup> Además, se pensaba aplicar aranceles diferenciados en actividades prioritarias (ya fuera por su compromiso de producción, de integración nacional, exportaciones, precios, etc.).

En la práctica, la liberación comercial no ayudó en nada a incrementar las exportaciones industriales y sí contribuyó a aumentar el déficit público.

Ese resultado tiene que ver también con la respuesta que tuvo la iniciativa privada, la cual no cumplió con las metas establecidas en la concertación con el gobierno de López Portillo.

Los programas de fomento fueron creados para estimular y proteger a las empresas. "En contrapartida, las empresas favorecidas se comprometerán a alcanzar determinadas metas de inversión, de producción, de fijación de precios, de exportaciones y de integración de componentes nacionales".<sup>40/</sup>

Por ejemplo, la inversión privada debía crecer a una tasa promedio anual de 10.2% para el período 1979-1982. En los hechos la tasa de crecimiento sólo llegó a 6.7% para 1977-1982, aunque comparada con la tasa del período anterior 1971-1976

(4.9) mostró un crecimiento. 41/

En el PNDI se establecía claramente que de no cumplir con lo estipulado el gobierno le retiraría los estímulos a las empresas.

*Los estímulos deben estar en consonancia con los compromisos. Una vez pactados son exigibles por parte del Estado. En esta medida su incumplimiento conduce a suspender los beneficios que se derivan de ellos y, en su caso, a aplicar sanciones previamente establecidas. Esta reciprocidad es la esencia de la Alianza para la Producción. 42/*

Sin embargo, ni las empresas privadas cumplieron, ni el Estado las sancionó. Al contrario, vía estímulos fiscales se siguió apoyando la misma estructura industrial, contradiciendo así en la realidad al PNDI.

En términos del discurso se afirmaba:

*En cuanto al tipo de industrias a fomentar, destacan la agroindustria, la fabricación de bienes de capital y la pequeña industria. Una segunda prioridad sectorial, se refiere a las actividades que forman el núcleo de nuestra estructura industrial, pero que deben fortalecer y reorientarse para ampliar la base productiva del país. Son actividades decisivas para satisfacer los consumos básicos de las clases mayoritarias e impulsar las exportaciones. 43/*

En la realidad la política de fomento, favoreció a ramas productivas no básicas, ni estratégicas. El siguiente cuadro da cuenta de ello.

## Estímulos Financieros otorgados por Rama

Enero de 1977 - Agosto de 1982

Millones de Pesos

	Monto	Estructura Porcentual
<u>TOTAL</u>	<u>61,659.0</u>	<u>100.0</u>
Apoyos a:		
Producción Agropecuaria <sup>1/</sup>	213.7	0.3
Producción y Distribución de Básicos	3,165.2	5.1
Industria Minera	7,477.1	12.1
Cemento	5,908.1	9.6
Oleaginosas	649.4	1.1
Petroquímica	2,026.6	3.3
Bienes de Capital	5,531.8	9.0
Industria Automotriz	31,934.1	51.8
Autopartes	2,053.8	3.3
Maquiladora	11.5	n.s.
Pequeña y Mediana Industria	1,381.7	2.2
Turismo	1,306.0	2.1

n.s. No significativo

<sup>1/</sup> Apoyos concedidos de octubre de 1981 al mes de agosto de 1982.FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Sexto informe de gobierno del C. Lic. José López Portillo, Anexo IV, México, 1982.

Más del 50% correspondió a la industria automotriz y de autopartes, en tanto que la industria de bienes de capital alcanzó sólo el 9.0%, la de productos básicos el 5.1%, y la pequeña y mediana industria apenas el 2.2%; la producción agropecuaria junto con la industria maquiladora obtuvieron el apoyo más bajo.

Respecto a las importaciones y las exportaciones, fueron en las primeras donde se concentró el 50% de los estímulos -- fiscales, en cambio las segundas recibieron sólo un 2.8% de esos beneficios.

Estímulos Financieros otorgados a los Sectores  
Productivos por Tipo de Crecimiento  
Enero de 1977 - Agosto de 1982  
Millones de Pesos

	Monto	Estructura Porcentual
<u>TOTAL</u>	<u>61,659.0</u>	<u>100.0</u>
<u>CEPROFIS</u>	<u>13,644.4</u>	<u>22.1</u>
<u>IMPUESTOS</u>	<u>45,747.1</u>	<u>74.2</u>
Importaciones	30,910.3	50.1
Exportaciones	1,714.6	2.8
Producc. y Comercio	13,110.7	21.3
Otros	11.5	n.s
<u>OTROS</u>	<u>2,267.5</u>	<u>3.7</u>

n.s. No significativo

FUENTE: S.P.P., Sexto informe de gobierno del C. Lic. José López Portillo, Anexo IV, México, 1982.

También desde el punto de vista de la oferta y demanda totales, encontramos un crecimiento acelerado de las importaciones, en contraposición con el decrecimiento de las exportaciones.

Oferta y Demanda Global 1979-1982  
Tasas de Crecimiento Medio Anual

	1979	1980	1981	1982
<b>1. OFERTA</b>				
PNDI	6.9	8.4	9.6	11.4
Real	11.0	10.8	9.5	- 5.6
a) PIB				
PNDI	7.1	8.2	9.5	10.6
Real	9.2	8.3	7.9	- 0.5
b) Importaciones				
PNDI	8.1	13.0	13.5	20.0
Real	29.9	31.9	20.3	- 37.1
<b>2. DEMANDA</b>				
PNDI	6.9	8.4	9.6	11.4
Real	11.0	10.8	9.5	- 5.6
a) Consumo Privado				
PNDI	5.1	5.9	7.1	9.2
Real	8.8	7.5	7.3	1.1
b) Consumo del Gobierno				
PNDI	5.5	7.1	10.6	12.6
Real	9.6	9.5	10.1	2.4
c) Formación Bruta de Capital Fijo				
PNDI	7.9	13.9	13.9	17.4
Real	20.2	14.9	14.7	- 15.9
d) Variación de Existencias				
PNDI	22.9	8.2	23.9	13.1
Real	-	-	-	-
e) Exportaciones				
PNDI	19.5	14.6	13.9	7.8
Real	12.5	6.1	6.2	13.7

FUENTE: S.P.P., Sistema de Cuentas Nacionales de México; SPFI, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, Anexo B.

Mientras las importaciones crecían casi al doble (excepto en el año en que estalla la crisis, 1982) de lo proyectado en el Plan, las exportaciones lo hacían a menos de la mitad de lo esperado (excepto en 1982).

El crecimiento de las importaciones fue el componente que permitió que la oferta global no presentara caídas abruptas. En cambio, del lado de la demanda el componente más dinámico - fue la formación bruta de capital, principalmente la pública. Para 1980, la inversión pública creció a una tasa de 16.7% disminuyendo un poco en 1981, 15.8%; para esos mismos años la inversión privada creció en 15.7% y 15.9%, respectivamente.

Vemos pues que, en general, la realidad superó en mucho a lo proyectado, es decir, se creció más rápido de lo que se esperaba. Esto en principio podría parecer bueno, pero para algunos rubros esto no es así. Por ejemplo, a pesar de que el PIB creció menos que lo programado, obtuvo un nivel elevado, sin embargo, su crecimiento no fue sano ya que no se basó en las exportaciones, sino en el consumo vía importaciones. Así, la brecha entre ingresos y egresos se ensanchó en lugar de -- acortarse.

Según el Plan la tendencia del saldo sería a volverse positivo, para 1981 se proyectaba un leve superávit. En realidad, durante esos cinco años los ingresos del país cayeron --

Saldo en Cuenta Corriente de Balanza de Pagos  
Miles de millones de dólares

	PNDI	Real
1978	- 2,544	- 2,695
1979	- 1,655	- 4,870
1980	- 0,802	- 7,225
1981	0,477	-12,544
1982	0,026	- 4,879
ACUMULADO		
1979-1982	- 1,952	-29,516

FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos y SPFI, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982.

constantemente.

Intentando hacer un balance de lo ocurrido entre 1979 y 1982 en el terreno industrial y la política económica global, a reserva de profundizar en ello en el siguiente capítulo, en contramos que la política económica no siguió las pautas del plan en cuanto a sus propuestas centrales y evidentemente, no se alcanzaron los objetivos del plan y las metas tuvieron poca relación con lo que finalmente ocurrió. En un primer momento estos resultados podrían asociarse a lo que constituye uno de los puntos más débiles del PNDI, lo relativo a la concertación con el sector privado y los mecanismos de inducción, ya que los instrumentos que proponía suponían incidir únicamente en la periferia de las decisiones (subsidios, impuestos,

precios) lo que resultaba insuficiente como para pretender revertir la tendencia de la actual estructura industrial (desarticulación, concentración, trasnacionalización, etc.).

La reflexión anterior estaría incompleta si no se reconociera que la política económica llevada a cabo no sólo no siguió los lineamientos del PNDI, sino que contribuyó a una desaceleración en el ritmo de crecimiento del sector manufacturero en los últimos años del período de estudio y a una caída en la participación de las exportaciones no petroleras. Las divisas petroleras se diluyeron así en un crecimiento de muy corto plazo, sin más futuro que lo que el propio boom petrolero pudiera dar.

- PLAN GLOBAL DE DESARROLLO, 1980-1982. (PGD)

La importancia del PGD radica en que pretendió ser una esuerzo integral que influyera en todos los aspectos de la actividad económica, no sólo para la coyuntura sino para el largo plazo. Dado que oficialmente era el único plan global, se le imprimió un carácter eminentemente político, de hecho mediante este documento se presentaba la actualización del proyecto nacional emanado de la Revolución.

*Al iniciarse 1977, la situación del país estaba caracterizada por la agudización de desequilibrios es tructurales, acumulados durante varias décadas, y por una crisis económica que sacudió a la sociedad, en una toma de conciencia de que la estrategia seguida por México desde la Segunda Guerra Mundial ha*

bía agotado sus posibilidades de lograr el proceso de desarrollo que propone el proyecto constitucional. 44/ (Subrayado nuestro).

Como vemos, en este documento no solo se hacía un público reconocimiento, de manera similar como en el PNDJ, del agotamiento del modelo, sino que se enfatizaba en su falta de correspondencia con los objetivos consagrados en la Constitución.

Los objetivos generales, el diagnóstico y la evaluación de la política seguida en los tres primeros años de gobierno de López Portillo estaban también imbuídos por esa idea, de ahí que la opción entre petróleo y FMI no resultó difícil.

En la estrategia del plan se hacía referencia tangencialmente a la discusión que se suscitó entre diversos analistas y corrientes políticas sobre las alternativas que se podrían seguir ante la magnitud de los recursos petroleros; discusión a la que hemos hecho referencia en páginas anteriores. La posición oficial estuvo claramente expuesta en este plan. 45/

*No se utilizarán los recursos del petróleo para dar respuesta a presiones circunstanciales o para demandas populistas; ni para financiar subsidios o transferencias no esenciales o no productivas; ni para crear imprudentes superávits o para realizar las políticas fiscales, de precios y tarifas presupuestales y económicas, que han de aplicarse con independencia de estos recursos y tampoco para financiar inversiones de largo plazo en el extranjero. La explotación y exportación petrolera estarán condicionadas por las necesidades internas de la estrategia, de acuerdo a la capacidad de absorción real de la sociedad ...* 46/

El problema no fue el discurso propositivo sino la práctica, en la cual, la mayor parte de las políticas económicas no fueron aplicadas según lo estipulado.

La estrategia del plan contemplaba no sólo el petróleo, sino

*modificaciones y reformas en las políticas financiera, impositiva, de deuda pública; de estímulos fiscales y empresas públicas .../todo orientado/ ... a reducir la dependencia del ahorro externo y a remover los obstáculos y las restricciones a la generación de ahorro interno que obstruyan un cambio cuantitativo y cualitativo en el crecimiento de la economía mexicana. 47/*

Los objetivos a alcanzar mediante esta estrategia eran:

1. *Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.*
2. *Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.*
3. *Proveer un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.*
4. *Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas. 48/*

Para alcanzar estos objetivos la estrategia diseñada contaba de veintidos políticas, la número diez se refería concretamente al petróleo. Sin embargo, ninguna de esas políticas -aportaba nada nuevo, ni cualitativa ni cuantitativamente a lo ya dicho hasta la fecha. Dado que no se indicaba ninguna je-

rarquización todas las políticas parecían tener la misma importancia, constituyendo en realidad un conjunto inconexo de propósitos. Esta confusión entre fines y medios es representativa de toda la estructura del PGB, no sólo de las políticas que en seguida se enumeran:

1. Fortalecer al Estado.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. Generar empleo como propósito básico de la estrategia.
4. Consolidar la recuperación económica.
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y la creación de una industria nacional de bienes de capita.
6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
7. Desarrollar en forma acelerada el sector agropecuario.
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social.
11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad y la sociedad en su conjunto.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar.
13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.

14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo a través del empleo productivo.
15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
16. Vincular la educación terminal -media y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el sistema nacional de producción.
17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
18. Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
19. Controlar y disminuir el ritmo de la inflación.
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.
22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado en el marco de la Alianza para la Producción. <sup>49/</sup>

En el mismo documento se establecían dos prioridades: alimentos y energéticos, las cuales guiarían el desarrollo que perseguía el plan. La dinámica del crecimiento que se proyectaba para los alimentos era mucho menor que la de los energéticos, - las tasas de crecimiento que se esperaban para 1980-1982 eran

4.1% y 14.0%, respectivamente.

En la lógica del plan la política diez, permitía realizar las demás políticas, de ahí su primacía implícita.

Esto último era congruente con la evaluación que se había hecho del excedente petrolero en el primer trienio del gobierno de López Portillo, en el diagnóstico del plan se afirmaba - que ese excedente se había utilizado correctamente.

*La decisión de apoyarse en los recursos petroleros como palanca para la recuperación ha sido correcta, lo acredita la vigorosa reactivación económica obtenida en 1978 y 1979 que confirmó la posibilidad de crecer generando empleos y, por este medio dar acceso a toda la población al disfrute de mínimos de bienestar. 50/*

Esta decisión se reflejó en la forma en que el PGD asignó esos recursos, la cual resultaba a todas luces polarizadora (véase la gráfica 5).

La concentración de recursos y de atención en la rama de petróleo y derivados, contradecía en mucho algunos objetivos - de desarrollo expuestos en el mismo documento. Las metas a al canzar daban muestra de ello.

La plataforma de producción y exportación de petróleo para 1982 se fijó en 2.5 millones de barriles diarios de crudo (m.b.d.) pudiendo aumentar hasta 2.75 m.b.d., debido a variaciones en la demanda interna. En cuanto al gas se planeaba ex portar 300 millones de pies cúbicos a Estados Unidos.

Metas Económicas (1980-1982)

## Tasas de Crecimiento Promedio Anual

	%
Producto Interno Bruto	8.0
Agricultura	4.1
Industria*	10.8
Manufacturas	10.0
Petróleo y Petroquímica	14.0
Electricidad	10.7
Construcción	11.1
Minería	6.8
Inversión Total	13.5
Inversión Privada	13.0
Inversión Pública	14.0
Consumo Total	7.7
Consumo Privado	7.7
Consumo Público	7.5
Empleo	4.2
Exportaciones	14.4
Relación del Déficit de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos con el PIB	menos del 1% (0.65)

---

\*Incluye: Minería, petróleo y petroquímica, manufacturas, electricidad y construcción.

FUENTE: SPP, Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, México, abril, 1980.

Veamos ahora el logro de los objetivos del plan a través de las políticas económicas instrumentadas, concretamente la de gasto, la de comercio exterior, la de empleo y la anti-inflacionaria, siempre bajo la perspectiva de la política petrolera.

La política de gasto público se planeó como uno de los instrumentos más idóneos para asignar los recursos petroleros. Así, la inversión pública fue canalizada prioritariamente al mismo PEMEX (52%), y el resto (68%) se pensaba distribuir entre los otros sectores, el primario con 32% y el industrial -sin PEMEX- con solo el 16% (véase la gráfica 3).

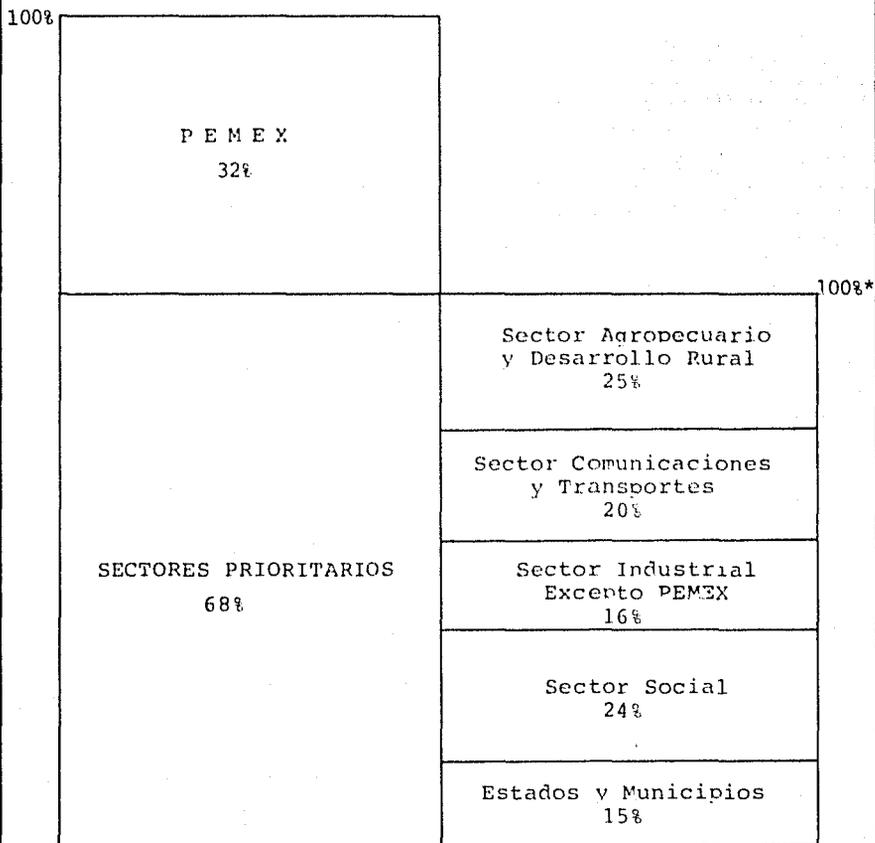
A pesar de la falta de coordinación y cuantificación de sus propósitos, esta política, es consistente con la política petrolera señalada en el mismo plan.

Con respecto a la política de comercio exterior, el petróleo permitiría aumentar las exportaciones en un principio petroleras y después las no petroleras; lo anterior junto con un racionamiento de las importaciones se alcanzaría un déficit menor en cuenta corriente de la balanza de pagos (menos del 1%).

En relación a las importaciones, se privilegiaba, igual que en el PNDI, el arancel como instrumento de protección, la

## G R A F I C A 3

## ASIGNACION DE LOS RECURSOS DEL PETROLEO 1980-1982



\* Excluyendo los recursos que serían absorbidos por PEMEX.

Fuente: S. P. P., Plan Global de Desarrollo 1980-1982,  
abril 1980, p. 151

determinación del nivel arancelario buscaría racionalizar la protección de los sectores, fomentar la sustitución de bienes de capital e intermedios, dar prioridad a las exportaciones - con mayor valor agregado, apoyar a la pequeña y mediana industria y dar un trato especial al sector agropecuario.

En cuanto a las exportaciones, no se hacía la misma precisión que respecto a las importaciones, se mencionaba, por ejemplo, que se continuarían con los aranceles a las exportaciones por considerarlos claves en la política fiscal; y en cuanto al fomento a las exportaciones manufactureras se realizaría mediante estímulos fiscales financieros y de precios de materias primas.

Más adelante, en mayo de 1981, al realizar la evaluación del PGD se modificaron varias metas. La razón fue el reconocimiento de que no se había previsto suficientemente la magnitud y trascendencia de la crisis mundial sobre nuestra economía.

El sector externo, por obvias razones, resultaba el más afectado. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos en relación al PIB no sería menor de 1%, sino de alrededor del 2%, como se había proyectado en el PNDI.

Las importaciones aumentarían más de lo previsto, y las

exportaciones manufactureras no serían tan altas; sin embargo, el faltante exportable sería cubierto con el petróleo, toda vez que la meta de exportación de ese recurso se había adelantado dos años.

La estrategia del plan afirmaba orientarse fundamentalmente hacia la creación de empleos, considerando además que la solución a este problema permitiría mejorar la distribución del ingreso.

En el apartado dedicado a la política de empleo se señalaba como causa principal del deterioro sufrido en los niveles de empleo desde el inicio de la década anterior, al modelo de industrialización llevado a cabo vía sustitución de importaciones. Se reconocía haber utilizado al sector agrícola, únicamente, como generador de divisas para la industrialización, -- agotándolo sin alcanzar las etapas superiores de industrialización. Provocando con ello que las posibilidades de empleo se redujeran en el campo; y en la industria en vez de aumentar la capacidad de empleo se expulsara fuerza de trabajo debido a la tecnología incorporada ahorradora de mano de obra.

El propósito del plan era reorientar el crecimiento "... hacia los sectores que generen más empleo, tales como: agropecuario, bienes de consumo necesario, bienes durables, de capital, comercio y servicio". <sup>51/</sup> Con la intención de generar 2.2 millones de empleos, aumentando así la tasa de crecimiento

anual del empleo para 1980-1982 al 4.2%, en comparación con el 2.3% de 1960-1976.

Las acciones para esos propósitos eran: lograr un crecimiento sostenido de la producción del 8%, el doble del proyectado para el empleo; la política fiscal, de comercio exterior y financiera se encausarían preferentemente a ese fin; adecuación de la tecnología a la dotación de factores en nuestro país, y capacitación de la fuerza de trabajo. El petróleo sería la fuente de financiamiento para esta estrategia, aunque se afirmaba que esto sería por corto tiempo.

Lo anterior refuerza una de las hipótesis centrales de este trabajo: ante el agotamiento del sector agropecuario como fuente de financiamiento del proceso de industrialización, el petróleo se constituyó en su sustituto en la generación de divisas para la dinamización de la industria y la economía en general.

Por último, analizaremos la política anti-inflacionaria, para lo cual es, indispensable hablar de lo que a juicio de la administración de López Portillo eran las causas de la inflación.

Se reconocían diferentes causas de la inflación interna:

*... problemas estructurales de la economía y la sociedad, desfase entre una demanda agregada creciente, pu*

*blica y privada, y una oferta de bienes y servicios que no se desarrolla con la misma velocidad que ---aquella; en los efectos que en la economía tiene la inflación internacional; en lo oneroso del sistema comercial y en los desajustes coyunturales, que se traducen en actividades especulativas que enriquecen a unos cuantos en perjuicio de la mayoría. 52/*

Como problemas estructurales se ubicaban: el agotamiento del sector agrícola, la desaceleración en el desarrollo industrial, acentuación de la dependencia financiera, tecnológica y alimentaria, y agudización del déficit de la balanza de pagos.

A pesar de que a esta lista se le podrían agregar otros nuevos elementos, no es ahí donde encontramos insuficiencias en la visión oficial. Efectivamente, en los factores estructurales de la inflación, y de la crisis, hay en general coincidencia; donde no se coincide es en los factores desencadenantes de la inflación.

Según el gobierno de López Portillo estos últimos se debían a una mayor elasticidad de la demanda y a la inelasticidad de la oferta, de ahí que el control de la inflación se --pensara vía control de la demanda.

Pensar así es suponer que la economía ha llegado muy cerca de su frontera productiva, de ahí que la dinámica de la demanda sea altamente inflacionaria. Sin embargo, existen da--

tos suficientes como para observar un comportamiento productivo diferente al diagnóstico oficial.

Para 1980 las expectativas empresariales eran optimistas en espera de un incremento de la demanda interna y externa y de mejor disponibilidad de materias primas y créditos. Es decir, que según opinión de los propios empresarios <sup>53/</sup> no había queja en cuanto a excesos de demanda sobre su capacidad productiva. Por el contrario, el nivel promedio de uso de la capacidad instalada con todo lo alto que había sido en 1980 y la perspectiva de serlo aún más en 1981, no había llegado a su límite de utilización de ahí que la tendencia en los niveles de inversión se haya mantenido al alza desde 1979.

Creemos, por el contrario, que fue el fuerte crecimiento de la demanda efectiva canalizada esencialmente hacia las importaciones\* lo que aunado al deterioro ya existente de los sectores primario y secundario, y cuyas raíces analizamos en el capítulo uno, lo que explica el constante aumento de precios internos. Esto es, la creciente importación de bienes primarios, tanto para consumo inmediato como para insumos de las manufacturas, así como el desplazamiento de la producción interna por las importaciones aumentó costos y trasladó inflación, principalmente de Estados Unidos, a nuestro país hacia

---

\*Lo referente al crecimiento perverso de la demanda interna y su carácter exógeno al proceso de acumulación se abordará en el subinciso 3.2 .

ambos sectores. Por otro lado, el descenso en los márgenes de ganancia en el sector industrial debido al aumento de costos - (principalmente por los insumos importados) y la poca exportación de ese sector, debido a su propia crisis, así como la presión de los salarios industriales a aumentar (producto de su alta sensibilidad a los precios agropecuarios) provocaron que la inflación se acelerara.\*

Efectivamente, de 1979 y hasta 1982 la inflación repunta, alcanzando una tasa promedio anual de crecimiento de 34.5%, así mismo, de 1979 a 1981, se presenta una profundización de la brecha demanda interna - oferta interna, mientras la primera crecía al 10.5% promedio la segunda lo hacía apenas al 8.1%. Sin embargo, el crecimiento más elástico de la demanda que el de la oferta no explica el crecimiento de los precios, debido a que la demanda no ejerció presión sobre la oferta interna, sino sobre las importaciones, de ahí que éstas crezcan tanto, 25.9%, de 1979 a 1981.

Es el sector manufacturero el que resulta más afectado por el crecimiento perverso de la demanda interna, debido al

---

\* Respecto a la fijación de precios en el sector industrial re tomamos la "hipótesis del precio normal" según la cual existen dos determinantes básicos en su formación: "... los costos de producción en que se incurre a un nivel "normal" (o tendencial) de utilización de la capacidad productiva instalada y un margen de ganancia sobre estos costos normales, de terminado por fuerzas económicas que actúan principalmente en el largo plazo y que no muestra variaciones cíclicas sistemáticamente relacionadas con las fluctuaciones de corto plazo en la presión de la demanda". 54/

nivel alcanzado en la des-sustitución de importaciones, de -- 1979 a 1981 este nivel alcanza el punto más alto en doce años (1970-1982). Es, por tanto, la profundización del deterioro del sector industrial (primero, por el descenso del apoyo --- transferido del campo a la industria y, segundo, por el proceso des-sustitutivo) lo que se traduce en disminución del ingreso real obtenido en este último sector, disminución resarcida vía incremento de precios industriales, provocando con ello conflictos en la distribución del ingreso nacional. Es decir, es el incremento de costos en el sector industrial, -- concretamente en el sector manufacturero lo que se constituye en el factor desencadenante del proceso inflacionario de - inicio de los ochenta\*.

Este proceso se traducirá en constantes pugnas entre los agentes económicos y entre éstos y el Estado por el "nuevo" reparto del ingreso nacional total, manifestándose a la vez - que en aumento de precios, aunque no generalizado, en peticiones de aumentos salariales y en aumentos de impuestos y tarifas de los servicios que otorga el gobierno. Es esta serie - de contradicciones lo observable, aunque no constituye la -- esencia del fenómeno inflacionario.

---

\* Hemos dejado fuera de este análisis el problema de la incertidumbre por considerarlo más como un factor adyacente al - caracter estructural de la crisis que como factor desencadenante de la inflación, dadas sus manifestaciones económicas más importantes: disminución de la inversión privada y fuga de capitales.

La modulación de la demanda que se llevó a cabo no disminuyó la inflación, por el contrario, contribuyó a incrementarla, ejemplo de ello es el efecto causado por la implantación del impuesto al valor agregado. Según el PGD la inflación interna debía ser reducida hasta quedar en 4 o 5 puntos por encima de la inflación de los países con los que México comerciaba, más adelante en la primera evaluación de este plan, el tope se modificó aumentando el diferencial entre 6 y 8 puntos.<sup>55/</sup> En realidad, la economía nunca se acercó a esa meta, comparando a México con E.U., país con el que más comercia, y tomando el deflactor implícito del PIB de cada país como indicador del nivel de inflación, vemos que desde 1972 el ritmo inflacionario de nuestro país ha sido muy superior al de E.U., a veces triplicándose y en algunos años -- quintuplicándose. De 1980-1982, años en que se lleva a cabo la política anti-inflacionaria vía restricción de la demanda interna, la tasa de crecimiento de la inflación decrece en -- menos de un punto de 1980 a 1981, pero para 1982 esta sufre un brusco repunte llegando al 61%; demostrándose así lo inapropiado de esa política.

En la contención de la inflación lo que falló no fue el instrumento sino el diagnóstico. Si en lugar de contraer la demanda se hubieran controlado las importaciones y se hubiera estimulado el proceso de sustitución de importaciones no solo la inflación se habría contenido sino la crisis de 1982 se habría aligerado.

Deflactor Implícito del Producto Interno Bruto  
1970 - 1982  
Tasas de Crecimiento

Año	Estados Unidos	México
1970	5.4	n.d.
1971	5.0	5.9
1972	4.2	6.2
1973	5.7	12.8
1974	8.7	22.7
1975	9.3	15.8
1976	5.2	19.6
1977	5.8	32.1
1978	7.4	17.4
1979	8.7	20.7
1980	9.3	28.7
1981	9.5	27.3
1982	6.0	61.2

n.d. No disponible

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos Internacionales, octubre, noviembre y diciembre, 1985.

Después de este breve análisis de cuatro de las políticas más importantes diseñadas en el PGD, reafirmamos nuestra idea de que estas políticas no condujeron a superar los problemas estructurales de la economía, sino a profundizarlos.

Se tenía dentro de los objetivos importantes, dinamizar el agro y la industria, sin embargo, los recursos financieros eran monopolizados casi exclusivamente por el sector petrolero. Por otro lado, en vez de dinamizar la producción interna, ésta se contraía más, producto de las restricciones en la demanda interna, lo que en conjunto se traducía en un mayor índice inflacionario.

-PROGRAMA DE ENERGIA. METAS A 1990 Y PROYECCIONES AL AÑO 2000  
(P. E.)

En el PE se asume el mismo diagnóstico de la economía nacional que el realizado por el PNDI, de hecho el primero no es más que un desagrado del segundo.

El PE por medio de sus objetivos y metas da un contenido más preciso a las directrices ya establecidas en materia energética en el PNDI, con él se logra pasar de lo general a lo particular en cuanto a la política energética.

En este programa se continúa con la idea de que la energía debía considerarse como la palanca del desarrollo del país,

concretamente los hidrocarburos. De hecho este documento más que ser un programa de los recursos energéticos de la nación es un programa de hidrocarburos, la atención que se le pone - al petróleo y al gas (ocupando casi las tres cuartas partes - del documento) no es comparable a la que se le da al carbón o a la energía eléctrica, por ejemplo.

Dentro del proceso de planeación de ese sexenio el PE es el único que tiene proyecciones a corto, mediano y largo plazo, los objetivos generales y específicos están encaminados en esa dirección.

Dos son los objetivos principales del PE: a) apoyar el desarrollo económico nacional expandiendo la producción de -- energéticos en función de las necesidades de un crecimiento - económico equilibrado, y b) distribuir los recursos generados por la explotación petrolera hacia actividades prioritarias. De estos objetivos generales se desprenden seis específicos.

1. Satisfacer las necesidades de energía primaria y secundaria.
2. Racionalizar la producción y uso de la energía.
3. Diversificar las fuentes de energía primaria, prestando particular atención a los recursos renovables.
4. Integrar el sector de la energía al resto de la economía.
5. Conocer con mayor precisión los recursos energéticos -- del país.

6. Fortalecer la infraestructura científica y técnica capaz de desarrollar el potencial de México en este campo y de aprovechar nuevas tecnologías.

El cumplimiento de estos objetivos dependía de tres prioridades: 1) desarrollo de la industria petrolera buscando mayor integración con la industria energética y de ésta con la industria en general, todo ello con el propósito de permitir una mejor irradiación de los beneficios por la exportación de petróleo y gas a las ramas industriales más directamente vinculadas a su producción; 2) desarrollo regional más equilibrado utilizando los recursos provenientes del sector energético; y 3) exportación de hidrocarburos en función de la capacidad de la economía para absorber productivamente los recursos del exterior, una vez cubierta la demanda interna. La exportación se debía de hacer con la perspectiva de lograr mejores condiciones de financiamiento, acceso a nuevos mercados para la exportación de manufacturas, y alcanzar un rápido desarrollo en la fabricación de bienes de capital, procurando no concentrar en más del 50% las exportaciones de hidrocarburos en un sólo país.

El planteamiento de los objetivos específicos y de las prioridades no cabe duda es un gran acierto, dado que evita la confusión que se daba en el PNDI y en PGD en cuanto a instrumentos y objetivos. En el PE también se acepta que el petróleo y en conjunto la energía primaria del país no eran ob-

jetivos en sí mismos sino constituyeran la palanca de desarrollo del país. Así, las prioridades trataban de abarcar los rubros más importantes en la relación de la energía con la economía: lo industrial, lo regional, y lo relacionado al comercio exterior. Sin embargo, aún con esta división se observa falta de precisión en cuanto a la influencia real de los energéticos y del plan mismo en el resto de las actividades económicas.

En primera instancia habría que señalar que el desarrollo de las fases productivas anteriores y posteriores a la extracción de petróleo no se dinamizaría por el solo hecho de trasladar recursos de la exportación de hidrocarburos, como implícitamente se plantea en el PE. Pensar así es suponer que el ciclo de vida económica de los hidrocarburos habría llegado a -- una etapa de crecimiento alto y sostenido, lo cual posibilitaría una entrada abundante y casi permanente de divisas. Esta prognosis era errónea, y la realidad así lo demostraba. Para 1980 la producción de petróleo había atravesado ya por dos fases, una que va de 1975 a 1976, en la cual la producción petrolera experimentó un aumento sumamente acelerado, aunque con poca entrada de divisas, dedicándose a satisfacer la demanda interna de ese recurso; y la otra que va de 1976 a 1980 en la -- cual la producción de petróleo continuó siendo alta pero enfocada más al mercado externo y con una fuerte generación de divisas, es decir, que el ciclo de vida de la producción petrolera

no tenía un comportamiento fijo ni previsible y por tanto su derrama de beneficios tampoco; aún sin tomar en cuenta las posibles variaciones del mercado internacional del petróleo.

Por otro lado, en cuanto al comercio exterior se privilegiaba la "capacidad de digestión" del país de las divisas generadas por la exportación de petróleo y gas sobre el resto de los objetivos, como la obtención de financiamiento, mercados, tecnología, etc., que al menos por lo novedoso debía haberseles prestado más atención, tal vez así se hubiera previsto -- que la bonanza financiera no iba a durar muchos años. Además de que nunca se definió con claridad los límites de digestión de divisas de la economía interna.

En lo que hace a las metas para la producción de petróleo, el PE retoma para el corto plazo las que contienen el PNDI y el PGD (en sus versiones actualizadas) y para el largo plazo hace sus propias elaboraciones, aunque tomando como base los datos del corto plazo. Sus metas y proyecciones son:

1. Una tasa de crecimiento anual promedio para el PIB del 8% de 1980 a 1990.
2. Dos niveles para las reservas, 60 mil millones para uno, y 400 mil millones el otro, suponiendo, en este último caso, que las reservas probables se convirtieran en probadas.
3. Una producción máxima de petróleo y gas de 8 a 10 millo-

nes de barriles diarios de crudo equivalente.

4. Un aumento del precio internacional de los hidrocarburos a una tasa anual de entre 5 y 7% hasta el año 2000.
5. Disminución en la demanda interna de hidrocarburos, su tasa de crecimiento en relación del PIB debería pasar de 1.7% de 1975-1979, a 1.3% durante los años ochenta, producto natural de la expansión de la economía, llegando hasta el 1.0% en 1990, debido a las medidas del P.E.
6. Fijación de las exportaciones en un nivel de 1.5 millones de barriles de petróleo por día y de 300 millones de pies cúbicos diarios de gas natural.

El establecimiento de estas metas significó un paso adelante en cuanto a la política energética, sin embargo, observamos imprecisiones importantes en el PE en cuanto a la racionalización en el consumo interno de energéticos y en cuanto a la reducción de la dependencia del petróleo como fuente principal energética y financiera.

En el PE la racionalidad en el consumo de energía es más un asunto técnico que económico, al grado de volverse un problema de conciencia individual. Se pensaba que con ideas como "uso más cuidadoso en la utilización de energía" y propósitos tales como "aplicación de tecnologías que ahorran energía" se evitaría el desperdicio de energía. En cambio, la racionalización de ese consumo vía precios se dejaba en un lugar secundario. Se aceptaba mantener bajos los precios de los energéticos en relación a los precios internacionales, acordando

modificarlos de manera paulatina a largo plazo para no incrementar la inflación, en concreto para los hidrocarburos el objetivo era:

*... llegar al 70% de los precios externos de referencia de los combustibles industriales y del diesel y a eliminar prácticamente la brecha en el resto de los productos petrolíferos en el lapso de un decenio. 56/*

Sin embargo, la reticencia del gobierno para aumentar -- los precios de la energía primaria impidieron aceptar esas recomendaciones, de ahí que se pueda afirmar que la racionalidad del consumo interno era cuestión de "buena voluntad" del usuario, lo cual como es obvio no evitó el derroche energético.

Lo anterior se encuentra muy ligado a la pretensión explícita en el PE de diversificar las fuentes de abastecimiento de energéticos para la demanda interna, sin embargo, de manera similar al propósito anterior, no hay la suficiente vinculación de ese deseo con la política económica global, debido a lo cual se queda solo a nivel de lo propositivo.

No se plantea en el PE con suficiente precisión y profundidad cómo se iban a dar las modificaciones en el patrón de demanda de energía, se requería determinar las prioridades en los usos de la energía en relación con el desarrollo industrial del país, así como el ritmo de generación de la energía internamente y por último considerar el comportamiento de los

precios relativos de la misma para conocer el costo económico real para el país.

Se tiene así, una vez más, que el propósito expresado tal cual por el PE no era viable, aunque representaba un acierto no estaba lo suficientemente integrado en la racionalidad económica del país para determinar la opción más económica como fuente energética del país.

Por último, en relación a la intención de reducir la dependencia financiera que se tenía del petróleo encontramos importantes ausencias analíticas.

En el PE se espera que mediante una política activa de protección se avance en la sustitución de importaciones de bienes de capital (idea ya presente en el PNDI), lo que una vez logrado permitiría una mayor penetración en los mercados externos, debido a los aumentos en la productividad; todo gracias al alto crecimiento de las exportaciones petroleras, o mejor dicho a la creciente entrada de divisas producto de ello. Lo anterior constituiría una primera fase del proceso de no dependencia del petróleo, en la segunda el proceso se revertiría favorablemente a la economía, ya que la dinamización de la industria sustituiría, en el largo plazo, a las exportaciones petroleras como fuente de financiamiento al desarrollo.

En el planteamiento anterior no existen los puentes necesarios para pasar de una situación a otra. Primero se da por un hecho el crecimiento industrial en la producción de bienes de capital y sin más mediación se piensa que así se logrará una mayor penetración en los mercados externos. Se hace mención a incrementos en la productividad, pero no se dice cuáles son esos incrementos.

Hacían falta especificaciones tales como: cuáles serían los niveles de protección adecuados, el posible comportamiento de los precios relativos, los niveles del tipo de cambio, así como las posibles variaciones en el nivel de inversión, etc., variables sin las cuales no era posible planear el nivel de exportaciones petroleras que sirvieran como sostén del desarrollo industrial que se pretendía.

A estas ausencias habría que añadir lo cuestionable que resulta esperar que con altos niveles de protección industrial, nuestro país logre mejores condiciones en el mercado internacional tanto de productos primarios como de manufacturas, toda vez que la experiencia ha demostrado lo contrario. Resulta verdaderamente desafortunado que este tipo de cuestiones no se hayan tomado en cuenta para los propósitos del PE.

Se tiene así que, los propósitos del PE no presentan la suficiente vinculación con el manejo de la política económica,

es decir, se olvidó en su elaboración que los objetivos y metas en cuanto a utilización de los energéticos, y más en concreto de los hidrocarburos, están determinados por las condiciones de la economía en su conjunto y no solo del recurso en sí mismo, por más importante que éste sea. Esta aclaración - que puede resultar obvia no lo es, al analizar el PE a profundidad, el mismo documento se contradice, explícitamente, al aclarar, por un lado, que los hidrocarburos no constituyen un objetivo en sí mismo, y por otro cuando afirma que "... una de las principales conclusiones que se derivan de este análisis es que *hasta 1982* el volumen de exportaciones de hidrocarburos establecido por el gobierno ... permitiría cubrir las necesidades de balanza de pagos de la economía a la tasa de crecimiento que señala el Plan Global de Desarrollo, *cualquiera* que sea la política económica que se siga" 57/. (Segundo énfasis nuestro).

Los deseos de alcanzar el desarrollo vía petróleo fueron más grandes que las posibilidades de nuestra realidad.

## N O T A S

- 1/ Carlos Tello en 1979 analizaba esta situación. "En estos términos la explicación de los problemas económicos del país, incluyendo la crisis de 1976, no deja de ser mecánica y simplista. Presupone, por lo menos, tres aspectos fundamentales que nunca se argumentan ni razonan: a) que se instrumentaron durante el sexenio 1970-1976 políticas económicas que atentaron contra los verdaderos intereses de la iniciativa privada; b) que los problemas económicos del país no tienen raíces estructurales añejas, muchas de las cuales arrancan de la época del desarrollo estabilizador; y c) que se puso en acto una política económica esencialmente distinta a la prevaleciente durante la época del desarrollo estabilizador". La política económica en México (1970-1976), Siglo XXI, México, 1979, p. 204.
- 2/ José López Portillo, "Discurso de toma de posesión", Excelsior, México, 10. de diciembre de 1976.
- 3/ José López Portillo, Cuadernos de Filosofía Política, Secretaría de Programación y Presupuesto, n. cero, México, febrero de 1980, p. 102.
- 4/ Ibíd. p. 61.
- 5/ Ibíd. p. 56.
- 6/ Banco de México, Indicadores Económicos Internacionales, varios años. "Causas y Pretextos del alza del Petróleo", Comercio Exterior, v. 29, n. 1., México, enero de 1979.
- 7/ Gabriel Székely, La economía política del petróleo en México, 1976-1982, Colegio de México, 1983, p. 66.

- 8/ José López Portillo, "Discurso pronunciado en la sesión del Consejo de Administración de PEMEX", Cuadernos de Filosofía Política, n. 3, México, 1977.
- 9/ Gabriel Székely, La economía ..., op. cit., p. 69
- 10/ José López Portillo, Discurso ..., op. cit.
- 11/ Idem.
- 12/ Ver último subinciso del capítulo 1.
- 13/ José López Portillo, "Discurso de toma de posesión", El Día, México, 2 de diciembre de 1970.
- 14/ -----, "Primer informe de gobierno", Excelsior, México, 10. de septiembre de 1977.
- 15/ -----, "Conferencia de prensa con corresponsables extranjeros", Cuadernos de Filosofía Política, Secretaría de Programación y Presupuesto, n.3, México, 29 de junio de 1977.
- 16/ -----, "Discurso ante el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana", Cuadernos ..., op. cit., México, 30 de marzo de 1978.
- 17/ -----, "Conferencia de prensa", Cuadernos ..., op. cit., México, 3 de diciembre de 1978.
- 18/ Jorge Díaz Serrano, "Discurso en conmemoración del 40o. aniversario de la Expropiación Petrolera", PRI, Poza Rica, Veracruz, 18 de marzo de 1978.

- 19/ Banco de México, Producto Interno Bruto y Gasto, Cuadernos, 1970-1978, México, 1979; Banco de México, Informe Anual, varios años.
- 20/ Banco Nacional de México, México en Cifras 1970-1980.
- 21/ Dado que el análisis de este punto implica una investigación en sí misma, sólo anotaremos algunas cuestiones. Con la integración vertical de la industria petrolera, se obtendrían más bienes exportables (petrolíferos y petroquímicos) que ayudarían al país a salir de la petrodependencia en que ha venido cayendo. Efectivamente implicaría modificaciones en la política petrolera seguida hasta ahora; se tendría que reducir las ventas de petróleo y gas natural al exterior, y, al interior también. Además, el Estado debería de tomar a su cargo, en primera instancia, las inversiones en esa rama industrial. Seleccionando -- más adelante las actividades petroquímicas de interés social y consecionando al sector privado las que no lo fueran.
- La viabilidad radicaba en factores políticos y tecnológicos ya que el financiero en ese entonces estaba garantizado.
- 22/ Comisión de Energéticos, "Construcción del gasoducto Cactus-Reynosa, Energéticos, v. 1, no.1, México, agosto, 1977.
- 23/ SEPAFIN, "Primer semestre 1977, petróleo y gas natural", Boletín Interno no. 27, sept. 1977.
- 24/ José Luis Mejías, "Los intocables", Universal, 26 de octubre de 1977.
- 25/ Marcela Serrato, "Las vicisitudes del plan energético de

Carter", Foro Internacional, Colegio de México, V.XVIII, n.4; 72), abril-junio, 1978.

- 26/ "... la quema de gas se ha calculado descontando el total del consumo interno (que incluye los sectores industrial y residual, además de los usos propios de PEMEX), y descontando las pérdidas asociadas con el procedimiento del gas, de la figura de la producción bruta de cada año", Gabriel Székely, La economía política del petróleo en México, 1976-1982, Colegio de México, México, 1983, p. 102.
- 27/ Jorge Díaz Serrano, "Comparecencia ante la Cámara de Diputados", PRI, México, 26 de octubre de 1977.
- 28/ Al respecto es interesante señalar una noticia que apareció en un diario capitalino, según la cual se construía -- por esas fechas un gasoducto de Monclova, Coahuila a Lampazos, Nuevo León, con destino a Reynosa. Se afirmaba -- que parte del gas de esa región se destinaría a abastecer la zona norte del país y parte a la exportación. PEMEX guardó prudente silencio y hasta la fecha no se ha dado explicación al respecto (véase El Día, México, 14 de octubre de 1977).
- 29/ Planes y programas realizados durante el sexenio de José López Portillo: Plan Básico de Gobierno, Plan Global de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, Programa Nacional de Empleo, Plan Nacional de Turismo, Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, Plan Nacional de Comercio, Programa Nacional de Productividad, Programa Nacional de Capacitación, Plan Nacional de Fomento Cooperativo,

Programa de Energéticos, Programa del Sector Educativo, Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes, Plan de Agroindustrias, Sistema Alimentario Mexicano, y todos los planes estatales.

- 30/ José López Portillo, "Quinto informe de gobierno", Excelsior, 2 de septiembre de 1981.
- 31/ S.P.P. Primer informe de avance del Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, México, mayo de 1981, p. 15.
- 32/ José López Portillo, El petróleo, Cuadernos de Filosofía Política, n. 3.
- 33/ Para mayor profundización en las opciones de desarrollo económico del período 1976-1983, véase a Barker y Brailovsky quienes profundizan en tres de esas opciones. Terry Barker y Vladimiro Brailovsky, "La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial", Investigación Económica, Facultad de Economía, UNAM, n.166, octubre-diciembre, 1983.
- 34/ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, México, marzo de 1979, p. 8.
- 35/ Ibíd., p. 9
- 36/ Ibíd., p. 21
- 37/ Ibíd., p. 20
- 38/ Ibíd., p. 33

39/ *Ibíd.*, p. 32

40/ *Ibíd.*, p. 33

41/ SPP, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1981 y 1983.

42/ SEPAFIN, Plan Nacional ..., op. cit., p. 32

43/ *Idem.*

44/ SPP, Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, México, marzo de 1980, p. 39.

45/ Muestra de ello es el planteamiento que Carlos Salinas de Gortari, entonces director de Política Económica de SPP, hizo en un simposio sobre planeación, ahí explicaba que el Estado había evaluado tres grandes opciones al respecto antes de decidir sobre el destino del excedente petrolero: a) un crecimiento económico sin exportación petrolera; b) un crecimiento petrolizado y c) "una estrategia -- global que definiera la explotación del petróleo en función de un desarrollo integral". Según el autor, la mejor opción fue la tercera y se consideraba que el PGD era la expresión de la misma. Carlos Salinas de Gortari, "Los excedentes del petróleo y la planeación en México", Planeación para el desarrollo, SPP-FCE, México, 1981.

46/ SPP, Plan Global ..., op. cit., p. 75.

47/ *Idem.*

48/ *Ibíd.*, p. 54

49/ *Ibíd.*, p. 77-80.

- 50/ Ibíd., p. 8
- 51/ Ibíd., p. 128
- 52/ Ibíd., p. 132
- 53/ Oficina de Asesores del C. Presidente de la República, Encuesta sobre la actividad económica empresarial, 1980.
- 54/ Para mayor profundización sobre la fijación de precios en el sector industrial y su relación con el problema inflacionario véase los siguientes artículos: Mario Dehesa, et al, "La hipótesis de precios normales y su aplicación al sector manufacturero", Economía Mexicana, n. 1, CIDE, 1979, Jaime Ros, "Inflación: la experiencia de la presente década", Economía ..., op. cit.; John Eatwell y Ajit Singh, -- "¿Se encuentra "sobrecalentada" la economía mexicana? Un análisis de los problemas de política económica a corto y mediano plazo", Economía Mexicana, n. 3, CIDE, 1981.
- 55/ SPP, Primer informe de avance del Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, mayo 1981, pp. 20 y 21.
- 56/ SEPAFIN, "Programa de energía, Metas a 1990 y proyecciones al año 2000". Resumen y conclusiones, Energéticos, a.4, n. 11, nov. 1980, p. 17.
- 57/ Ibíd., p. 12

La expectativa alentada por el petróleo y nuestra presencia repentina en el mundo de sus conflictos, nos tomó por sorpresa y todavía no serenamos la comprensión de su significado. Aceptamos con graciosa naturalidad los movimientos de su precio al alza y al primer cambio a la baja nos desalentamos y desgraciamos. Ha sido un golpe de conciencia para aquellos que creyeron que íbamos a salir de pobres sin trabajar, casi el pararse y de júbilo morboso para los que aceptan que el petróleo nos lo escribió el diablo, para olvidarnos del establo; o de los que fíncan su éxito en el fracaso del país, que de todo hay en nuestro pluralismo y libertad.

José López Portillo

### 3. ALCANCES Y LIMITES DE LA POLITICA PETROLERA.

Hasta aquí hemos visto que el comportamiento de la economía mexicana durante el sexenio de José López Portillo estuvo caracterizado por una política pragmática y coyuntural. Pragmatismo visible sólo en los tres primeros años, quedando obsecu recido en los tres últimos por la profusión programática que se dió en todo el terreno económico.

En ambos períodos la estrategia de desarrollo se basó en el petróleo, al cual se convirtió en el remedio no sólo de la severa crisis por la que atravesaba el país, sino de la dependencia financiera con el exterior.

Veamos ahora como el acelerado crecimiento del sector petrolero permitió alcanzar algunos objetivos y metas, aunque -- otras presentaron exíguos logros o resultados contrarios.

De la política petrolera planteada durante esos años destacan cinco objetivos centrales: a) abastecimiento de insumos estratégicos, b) generación de divisas a través de la exportación, c) incremento de los ingresos del gobierno federal vía -- impuestos, d) estímulo al proceso de sustitución de importaciou

nes, c) integración industrial. Nosotros postulamos que: a) los tres primeros propósitos se alcanzaron plenamente, en cambio; b) respecto a los dos últimos el desarrollo petrolero provocó mayor desaceleramiento en su dinámica; c) generándose en consecuencia una fuerte dependencia hacia el petróleo, principalmente en cuanto a divisas para el país e ingresos para el sector público.

Sin embargo, aunque es innegable que el potencial petrolero transformó las perspectivas financieras, y por ende de crecimiento del país, cabe preguntarse hasta que punto dicho potencial generó la enfermedad del petróleo en la economía nacional.

En lo que sigue, evaluaremos en primera instancia la posible petrolización de nuestra economía, y en segunda instancia, analizaremos el fracaso del cambio estructural y los logros -- cuantitativos.

### 3.1 ¿ECONOMIA PETROLIZADA?

Dado el acelerado ritmo de exploración y exportación de petróleo y gas llevado a cabo en México de 1976 a 1981, surge en diferentes ámbitos, académicos, políticos, técnicos e intelectuales una preocupación creciente: ¿el país se estaba petroli-

zando?. Es decir, se recorría el mismo camino de Arabia Saudita o de Venezuela, o por el contrario, México estaba exento de ese riesgo.

Para algunos autores (Abel Beltrán del Río) en 1980 México presentaba un conjunto de síntomas de la, hasta entonces incurable enfermedad de petrolización.

*Con el rápido desarrollo del sector petrolero, en el pasado reciente (1978-1979) aparecen en México los - primeros signos del síndrome del petróleo, similar al de los países del Golfo Pérsico, aunque en una forma más benéfica debido al tamaño del país y a su diversificación económica. 1/*

En cambio, para otros estudiosos (René Villarreal) y también para el gobierno ese diagnóstico era erróneo, a lo sumo - se aceptaba cierta dependencia hacia el petróleo pero no más. Así, Villarreal afirma:

*La petrolización es un fenómeno que se presenta mucho más claro en el caso de los países árabes. Ahí la producción petrolera aporta entre el 40 y 50 por ciento o más del producto interno bruto. Este no es el caso de la economía mexicana, ya que en ésta, el sector petrolero representa solamente el 7 por ciento del PIB. 2/*

Y bajo la misma tónica se ubica el planteamiento oficial:

*No se está petrolizando la economía. La producción de petróleo contribuye sólo con alrededor del 7 por ciento del PIB, en tanto que en algunos países monoexpor-*

*ladores, dicha participación alcanza más del 60 por ciento de su producción. De la tasa de crecimiento alcanzada en 1980, el petróleo sólo representa aproximadamente un punto. 3/*

Las naciones exportadoras de petróleo no desarrolladas tienen características sumamente diferentes en sus estructuras productivas. Las hay exportadoras de petróleo y capital (países del Golfo Pérsico) y exportadoras de petróleo e importadoras de capital<sup>4/</sup>, dentro de este último grupo se ubica México.

Para evaluar los efectos que los enormes flujos financieros producto de la exportación de petróleo produjeron en nuestro país, analizaremos los cambios sufridos en las principales variables macroeconómicas a raíz del auge petrolero, para dilucidar si la economía se petrolizó o no. Dado que cuando se habla de petrolización siempre se recurre al modelo de economía saudí-arabe o al venezolano, en algunos casos compararemos el comportamiento de variables macro de México con las mismas variables de esos países.

En nuestro país el auge petrolero se desenvuelve en el marco de una estructura productiva diversificada, la que al presentar deficiencias en cuanto al suministro de hidrocarburos para su funcionamiento promueve y estimula el desarrollo de la pro-

ducción petrolera. Siendo el Estado el que asume la decisión histórica de revertir la trayectoria reciente de esa industria, lanzándose al reto de lograr la autosuficiencia nacional en ese recurso. Estos son los primeros elementos típicos del caso de México.

Vemos pues que la motivación básica de nuestro país a aumentar las inversiones en la industria petrolera fue lograr la autosuficiencia en ese recurso. Para Arabia Saudita y Venezue la esa prioridad estaba más que cubierta, por tanto, el aumento de precios del petróleo de 1973 se vió más bien como la posibilidad de incrementar sus ganancias para revertirlas a sus economías de acuerdo a su capacidad de absorción, la cual, obviamente, es diferente para ambos.

C U A D R O A

	Población mill.hab.		Ingreso per cápita en dólares	Reservas de Petróleo m.m.b.	Reservas/ Produc- ción*	Producción m.b.d.
	1973	1982	1982	1983		1984
Arabia Saudita	6.76	10.10	16 000	166.0	105.8	4 300
México	56.16	73.10	2 270	62.0	58.4	2 910
Venezuela	11.28	16.70	4 140	24.9	39.8	1 714

\*Calculada con reservas de diciembre de 1983 y producción de septiembre de 1984.

Fuente: Luis Angeles, Petróleo y deuda. La paradoja de los países exportadores de petróleo, Oxford Institute for Studies.

Para Arabia Saudita la absorción financiera de sus excedentes petroleros es muy baja debido a sus características socioeconómicas: escasa población, la más alta relación reservas-producción y bajos costos marginales de extracción e insignificante diversificación productiva. Su elevada producción, su es caso consumo interno y su poca población dan como resultado un ingreso per cápita de los más altos de los países exportadores de petróleo (PEP) del mundo subdesarrollado.

Venezuela, por el contrario tiene un alto nivel de requerimientos financieros debido a su diversificación productiva. Su población con todo y estar casi al doble de la de Arabia Saudita es de las más bajas si la comparamos con otros PEP (Indonesia en 1982 tenía 152.60 mill. de habitantes y Nigeria para el mismo año llegaba a 90.60 mill. de habitantes, por ejemplo). Su relación reservas-producción es de nivel medio (tomando la más baja 13.0 perteneciente a Egipto y la más alta 105.8 de Arabia Saudita), y en este mismo nivel se ubica en cuanto a ingreso -- per cápita.

México debido a su alto nivel de industrialización dentro de los PEP y a las necesidades de su creciente población sus requerimientos financieros son muy elevados. No obstante su alto nivel de reservas su producción es controlada, de ahí que su relación reservas-producción sea elevada.

Estos indicadores básicos nos permiten adelantar una primera conclusión: México y Arabia Saudita en lo único que coinciden es en que ambos son exportadores de petróleo. Aún bajo esta generalidad es difícil pensar que el auge petrolero haya conducido a la economía nacional a situaciones similares en cuanto a grados de petrolización. Tales análisis no toman en cuenta el desarrollo alcanzado por nuestro país y el grado de relación de la industria petrolera con el resto de las actividades económicas.

Para nuestro país y para Venezuela la experiencia del boom petrolero puede considerarse común, sin embargo, a partir de la evolución de algunos otros indicadores económicos, como los cambios en la composición del PIB y la relación de éste con las finanzas públicas de ambos países, vemos que no hay tal similitud.

En ambos países el PIB experimentó de 1970-1980 una elevada tasa de crecimiento, aunque la de México está muy por encima de la de Venezuela. En cuanto a la composición del producto México sufrió mayores alteraciones. La agricultura fue desplazada por la industria, sin embargo, el crecimiento de ésta última no fue tan acelerado para compensar la caída de la agricultura. Por el crecimiento de las manufacturas, que debe ser el componente más dinámico de la industria, vemos que la industria no crece principalmente debido a este rubro, por el contrario, la

C U A D R O B  
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION

PRODUCTO INTERNO BRUTO (DOLARES)	DISTRIBUCION DEL PIB %	
	1960	1982
MILLONES	1960	1982
	1960	1982
GACIENIENTO %	1960	1982
	1960	1982
PER CAPITA	1960	1982
	1960	1982
AGRICULTURA	1960	1982
	1960	1982
INDUSTRIA	1960	1982
	1960	1982
SERVICIOS	1960	1982
	1960	1982
MANUFACTURAS	1960	1982
	1960	1982

México	12040	171270	6.4	2270	16	7	29	38	55	55	19	21	65.5	55.3
Venezuela	7570	69490	4.1	4140	6	6	22	42	72	52	-	16	-	38.0

FUENTE: Misma del cuadro A.

participación de las manufacturas en la industria decrece de -- 65.5% a 55.3% de 1960 a 1982. Es el acelerado crecimiento de las exportaciones petroleras lo que impulsa en un inicio el crecimiento de la economía y de la industria.

Venezuela presenta menos cambios bruscos en cuanto a la -- composición del producto. La agricultura disminuye su crecimiento solo en términos relativos pero en términos absolutos se conserva. La industria, en cambio, tiene un crecimiento relativamente mayor al nuestro. Lo que es importante resaltar es que -- para 1960 no existía propiamente desarrollo manufacturero en -- ese país, sino que es el boom petrolero el que permite su desarrollo.<sup>5/</sup>

Para cualquier país, asumir como prioridad número uno el desarrollo de la industria petrolera implica considerables cambios en las finanzas públicas, debido a que es ahí donde se recibe el primer impacto de los nuevos flujos financieros y en -- donde se hacen los mayores cambios en la asignación del total de recursos del sector público.

La importancia del petróleo en el presupuesto público venezolano desde antes del primer shock petrolero explica porque la participación de sus ingresos petroleros dentro de los ingresos del gobierno no aumentaron considerablemente de 1972 a

1981, en realidad ya desde antes del aumento de precios de 1973 los ingresos públicos dependían del petróleo en forma relevante (casi en 70%). Esto es lógico, toda vez que, como vimos antes, el sector industrial crecía gracias al petróleo porque las manufacturas no estaban desarrolladas. Su déficit público a pesar de que se duplicó no fue tan alto debido a que su industria petrolera ya había superado, en lo esencial, las actividades de - exploración en las cuales el gasto es alto y no hay su contra- parte de ingresos. Esto se refleja en que la participación de los ingresos públicos respecto al PIB creció más rápido que la parte de los gastos.

Por el contrario, en México la importancia del petróleo en las finanzas públicas es mucho más reciente, se inicia en los - setenta, de ahí que la dependencia de los ingresos gubernamentales respecto al petróleo sea casi inexistente para esas fechas. Para 1981 ésta asciende a un cuarto del total de esos ingresos, es decir, en diez años alcanzó sólo el 25.8%.\* De ahí que los ingresos públicos como proporción del PIB aumenten menos que -- los gastos, reflejándose lo anterior en un elevado déficit fiscal para 1981 (-6.9 como porcentaje del PIB). Con todo el pe- tróleo duplicó su participación en los ingresos del sector pú- blico de 1976 a 1981.

---

\* Nivel muy bajo comparado con el de otros PEP, por ejemplo: los ingresos gubernamentales en Nigeria dependen en un 81.1% del petróleo, en Indonesia es de 69.9%, la misma Venezuela alcanza un 68.8%.

CUADRO C  
INGRESO-GASTO PUBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Ingreso/PIB		Gasto/PIB		Déficit o Superavit/PIB		Ingresos del Petróleo/ Ingresos del Gobierno	
	1972	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981
México	10.4	15.7	12.1	20.8	-3.1	-6.9	n.d.	25.8
Venezuela	21.9	33.3	21.5	28.9	-1.0	-2.6	66.7	68.8

n.d. No disponible

FUENTE: Misma del cuadro A.

Los ingresos crecientes, producto de las exportaciones petroleras, se vieron como salida al ancestral desequilibrio de la balanza de pagos de estos países. De aquí que la discusión sobre este particular requiera analizar su sector externo.

En las dos economías se percibe una contracción en su crecimiento, sin embargo, ésta es mayor en Venezuela. Tomando como indicador el monto del PIB observamos que la tasa de decrecimiento del país sudamericano es de 31.6% para 1983 en relación a 1982, en cambio para nuestro país esa tasa es mucho menor, 18.3%. ¿Qué tanto contribuyeron las exportaciones petroleras a ese deterioro?. No cabe duda que mucho.

En el cuadro D podemos apreciar que en Venezuela las exportaciones petroleras influían en una alta proporción en el com-

portamiento del PIB, su participación alcanzaba casi el 30%, pero sin lugar a dudas, donde puede observarse la elevada dependencia de la economía respecto al petróleo es en la composición de las exportaciones, las cuales se encuentran integradas prácticamente en su totalidad por las exportaciones petroleras, 92.8% para 1983. Respecto a sus requerimientos de deuda observamos que éstos alcanzaban casi tres cuartos del producto. Esta deuda resulta la más pesada de los PEP, sólo -- Egipto le sigue de lejos con 67.6 como porcentaje del PIB. El servicio de la deuda absorbe casi el 9% del PIB, pagando 12.3% anual entre interés y amortizaciones por concepto de la deuda acumulada, este pago representa el 50% de las exportaciones petroleras, es decir, que los ingresos que se reciben por ello cubren perfectamente el monto necesario del servicio de la deuda.

En cuanto a México, a pesar de los problemas que sufre su sector industrial, su economía alcanza un importante grado de diversificación, lo que evita que la participación de las exportaciones petroleras en el PIB sea muy alta, alcanzando apenas el 9.7%. En cambio, el total de exportaciones se conforma en 78.2% por el petróleo, esto es así por dos razones: por el creciente aumento de las exportaciones petroleras y por la disminución de las exportaciones no petroleras.

El saldo deficitario en la cuenta corriente se explica en

C U A D R O D  
S E C T O R E X T E R N O

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	PIB	Exportaciones de petróleo	Exportaciones no petroleras	Balanza en cuenta corriente	Deuda	Servicio de la Deuda	% 2+3/1	% 2/1	% 2/2+3	% 4/1	% 5/1	% 6/1	% 6/5	% 6/2+3	% 6/2
México*	171270	16594.5	4635.2	-4878.5	84900	13700	12.4	9.7	78.2	-2.8	50.0	8.0	16.0	64.5	82.6
Venezuela**	47500	14100	1100	1650	34158	4200	32.3	29.7	92.8	3.5	71.9	8.8	12.3	27.6	29.8

\* Datos de 1982

\*\* Datos de 1983.

FUENTE: Misma del cuadro A, y elaboraciones propias con datos de BANAMEX, México en Cifras, agosto de 1985.

parte por estas razones y en parte por el constante crecimiento de las importaciones. Las cuales presentan una tendencia creciente desde el aumento de precios internacionales del petróleo en 1973 hasta 1981, excepto para 1976 y 1977, años en que la actividad económica se contrae fuertemente. Concretamente, la estructura de las importaciones presenta para 1978-1981 un ritmo de crecimiento mayor al 50%, principalmente en los bienes de consumo (84.4% tasa de crecimiento) y en los de capital (56.4% tasa de crecimiento), seguidos de los intermedios con una tasa de crecimiento bastante inferior a 36.8%. Aunque para 1981 se empieza a desacelerar la tasa de crecimiento de las importaciones es hasta 1982 que ésta cae a niveles negativos (véase cuadro 9. Anexo estadístico), producto tanto de la contracción de la demanda como del encarecimiento de las compras al exterior. Para 1980 y 1981 las importaciones totales representaron 10% del PIB (para 1982 este porcentaje bajó a 8.8%), lo que comparado con la menor participación de las exportaciones en el producto, 8.1% para 1980 y 1981, explica el constante déficit en cuenta corriente (la caída de las importaciones en 1982 permitió en ese año un superávit en cuenta comercial de 6 792.7 millones de dólares, las exportaciones representaron el 12.4% del PIB.

Debido a que, de 1978 a 1981 el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos no alcanzaba a cubrirse con las divisas petroleras la contratación de la deuda se constituyó

en la salida más fácil, toda vez que la oferta de préstamos era abundante y en condiciones accesibles, situación que se modifica radicalmente a inicio de los ochenta. La deuda total para 1982 ascendía a \$4,900 millones de dólares, lo que representaba el 50.0% del PIB, y el servicio de la misma dadas las buenas condiciones de su contratación significaba 8.0%

Teóricamente los ingresos por exportaciones petroleras debían cubrir el servicio de la deuda y el déficit en cuenta corriente, sin embargo no fue así. El servicio de la deuda representó el 82.6% de valor de esas exportaciones y el restante 17.4% (2894.5 mill. de dólares) no alcanzó a cubrir el déficit de la cuenta corriente. De tal forma que aún con el boom petrolero el país caía en una círculo vicioso de contracción de deuda para el pago de la misma. La única vía para romper ese círculo hubiera sido el aumento de las exportaciones no petroleras y la reducción selectiva de importaciones convirtiendo así en positivo el saldo de la cuenta corriente.

Lo que de ambos países podemos concluir es que la introducción creciente de recursos del exterior vía exportaciones petroleras distorcionó las relaciones internas de los sectores productivos, cayendo en mayor o menor medida en la trampa del endeudamiento externo para tratar de cubrir tanto el déficit público como el de la balanza de pagos\*. Así, mientras la

---

\*En México el sector privado aumentó también su endeudamiento externo a un ritmo acelerado, 18.7% tasa de crecimiento promedio anual de 1976-1982 -- (véase cuadro 10. Anexo estadístico).

tasa de crecimiento del producto agrícola disminuía en ellos (o no aumenta a pesar del crecimiento de su población, caso de Venezuela) y su industria no alcanzaba la diversificación que se proponía, las importaciones crecían en todos los tipos de bienes. El gasto público sostenedor fundamental del desarrollo de la industria petrolera, se disparaba más allá de los ingresos propios generando fuertes déficit fiscales, los que en mucho fueron financiados vía endeudamiento externo, aumentando así en lugar de disminuir, el déficit del sector externo.

Ahora estamos en posibilidades de contestar a la pregunta con que iniciamos este apartado. Efectivamente, el auge petrolero incide en México de manera determinante. En todas las variables importantes su participación aumenta: la producción nacional crece y el motor es el sector petrolero, el cual avanza más y más rápido que el resto de la economía; incluso cuando se estanca la economía (1982) este sector mantiene una alta tasa de crecimiento, 10.6%. También es cierto que el desarrollo que se alcanza no es armónico, es decir, el efecto en cascada que produce el auge petrolero distorciona las relaciones internas del aparato productivo. Sin embargo, de ahí no se deduce que esa dinámica, hasta cierto punto perversa, haya conducido al país a la petrolización, mucho menos si por ello se entiende el comportamiento de economías como la venezolana o la saudí-arabe.

No resulta válido afirmar que en México se dió un proceso de petrolización utilizando como base de sustentación comparaciones estadísticas fundamentalmente de países del Golfo Pérsico (Arabia Saudita o Irán), o de Venezuela con nuestro país, haciendo a un lado los antecedentes económicos (grado de desarrollo, relación intersectorial, desarrollo de la industria petrolera nacional, influencia de ésta en el resto de las actividades económicas, nivel de participación del Estado en la economía), políticos, sociales y hasta demográficos de cada sociedad. Tomando en cuenta este amplio panorama ya no resulta tan claro que México haya tenido un comportamiento típico al de esos países. Por el contrario, la dinámica de la economía mexicana pone de manifiesto actitudes *sui generis*, como su independencia del cartel de la OPEP, sin convertirse en esquirol, o su fuerte nacionalismo lo que explica que a pesar de la abundancia de ese recurso se hayan puesto topes a su exportación.

Aún restringiéndonos al comportamiento de algunas variables macroeconómicas de nuestro país, de Arabia Saudita y Venezuela, vemos que el grado de participación del petróleo en sus economías es diferente.

En el primer país, debido a que no existe sector industrial y el sector primario se compone esencialmente de petróleo y algunas frutas, en especial dátiles, el sector petrole-

ro participa casi con el 100% tanto en el PIB, como en el total de exportaciones, cubriendo las importaciones el resto de las necesidades, las cuales no están tan diversificadas como en Venezuela o México. Tanto en reservas, como en producción y exportación Arabia Saudita se encontró casi siempre en el primer lugar del mundo de 1970 a 1982 (véase cuadro 11. Anexo estadístico). Es decir, que dada su abundancia de petróleo y su inexistente producción no petrolera la dependencia hacia este recurso es total; a nuestro juicio este sería el ejemplo típico de petrolización.

Respecto a Venezuela encontramos factores que atenúan -- ese fenómeno resultando una dependencia petrolera relativamente menor. Su diversificación productiva es poca y muy reciente, arranca propiamente con el primer shock petrolero, veinte años atrás (cuando México atravesaba por su "milagro" económico) esa industria era inexistente, por lo que el crecimiento económico del país ha estado basado en el modelo primario-exportador, principalmente de petróleo y café. Aún para 1982 la participación de la industria manufacturera en el PIB fue reducida (16%). No es extraño, pues, que las exportaciones petroleras constituyan casi en su totalidad sus exportaciones totales (véase cuadro 11. Anexo estadístico); la mono-producción y la monoexportación también se reflejan en las finanzas públicas como monodependencia fiscal, 68.8% de los in-

gresos del gobierno provienen del petróleo (sin contar con que es hasta 1976 que la industria petrolera se nacionaliza, lo que implica que sólo entonces los excedentes financieros producto del petróleo son reinvertidos en el país).

La comparación de los cambios ocurridos en Arabia Saudita, Venezuela y México a raíz del primer shock petrolero demuestra que su naturaleza y velocidad son diferentes. México no alcanza la altísima tasa de participación de las exportaciones petroleras en el PIB que presentan los otros dos países, concentrándose la influencia del sector petrolero en la composición del comercio exterior y las finanzas públicas. Esas diferencias obedecen a que: 1) el shock petrolero de 1973 no fue plenamente aprovechado por México en cuanto a recursos financieros debido a que la preocupación principal era la autosuficiencia en hidrocarburos; 2) el amplio proceso de industrialización alcanzado; y 3) el contar con la propiedad nacional de los recursos petroleros y de la producción de los mismos.

A riesgo de pecar de repetición, hemos enfatizado en las diferencias básicas entre estos tres países con el propósito de mostrar la inexactitud del diagnóstico que asegura la existencia de un comportamiento económico petrolizado para México. Creemos que en muchos casos se ha confundido dependencia petrolera con petrolización, niveles de análisis totalmente diferentes.

Es a nuestro juicio, en el primer nivel donde se ubica nuestro país, es decir, la economía mexicana es altamente dependiente del petróleo para la generación de divisas y de ingresos para el gobierno federal, pero no es solo petróleo. Cuenta con un importante desarrollo industrial, que aunque no concluído en sus últimas etapas representa un importante po-tencial para el desarrollo del país. Potencial que, precisa-mente por no saber aprovecharlo, deja de ser el motor de la acumulación, tomando su lugar el petróleo. El uso de las di-visas petroleras en los años del boom petrolero no fue el más adecuado. Una porción significativa de éstas se reciclaron al exterior vía importaciones (que no complementaron sino sustituyeron producción interna), y vía salida de capitales.

Quizás porque México se constituyó más rápido y de mane-ra casi repentina en un relevante exportador de petróleo e importador de capital, se le diagnosticó el "síndrome del petróleo" cuando en realidad sólo aumentaba su dependencia hacia el exterior al concentrarla en ese producto. Características que lo hacen más vulnerable tanto a los precios internaciona-les del petróleo como a las condiciones de contratación de deuda. La crisis del mercado petrolero y la crisis del merca-do de capitales sorprenden a México sin haber avanzado en el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones; objetivo esencial de la política económica de 1976 a 1982. Jus

to y necesario es decir que no sólo no se avanzó en ese objetivo, sino que, por el contrario, se generó un proceso des-sustitutivo de importaciones.

Es precisamente la des-sustitución de importaciones y la consecuente profundización de la desintegración de la planta industrial lo que posibilita la dependencia de la economía respecto al petróleo, dependencia que, como ya vimos, no llega a convertirse en petrolización.

### 3.2 PETRODEPENDENCIA Y DES-SUSTITUCION DE IMPORTACIONES.

La petrodependencia, al contrario de la petrolización, inicialmente puede coexistir con una industria diversificada, sin embargo, conforme la primera se profundiza la segunda se debilita, el rasgo que caracteriza esta situación es el aceleramiento del proceso des-sustitutivo de importaciones. En otras palabras, si las importaciones no complementan sino desplazan la -- producción interna, entonces el proceso de industrialización se detiene o en algunos casos retrocede.

En este apartado nos proponemos demostrar que el binomio petrodependencia-des-sustitución de importaciones están indisolublemente ligados en la experiencia mexicana durante el boom

petrolero. Para ello, mediremos, en primer lugar, la magnitud de la sustitución de importaciones (mediante el coeficiente de sustitución de importaciones); en segundo lugar, ubicaremos la parte del crecimiento industrial que puede atribuirse a la sustitución de importaciones y la parte atribuible a los factores de la demanda (mediante el coeficiente de exportaciones y el coeficiente de demanda interna).

La utilización de estos coeficientes nos permitirá conocer la influencia que cada una de las variables en cuestión (las importaciones, las exportaciones y la demanda interna) tuvo en el comportamiento del producto para el periodo 1970-1982, así como la interrelación que existe entre ellas. Para estos propósitos las estimaciones de los coeficientes se presentan con un cierto grado de desagregación.

Para la medición del coeficiente de sustitución de importaciones y de los componentes de la demanda existe una amplia variedad de métodos <sup>6/</sup>. No siendo el objetivo de este trabajo la exposición y crítica de ellos, nos concretaremos a explicar el que se utilizará aquí. Este método se encuentra detallado en los cuadros B y C de este apartado.

La continuación del desarrollo industrial, iniciado décadas anteriores, representó la alternativa más viable para el

uso del excedente petrolero. Mediante él se planteaba la posibilidad de eliminar los desequilibrios estructurales que enfrentaba nuestra economía. La viabilidad de llevar a la práctica una política de este tipo era verdaderamente alta, toda vez que la economía mexicana tenía resueltos varios problemas: a) se contaba con una elevada capacidad de absorción en comparación con otros países con excedentes petroleros importantes; b) no enfrentaba limitaciones de mano de obra en el corto plazo; y c) el gobierno era el único receptor del excedente petrolero. La escasez de tecnología y de mano de obra calificada representaban los mayores obstáculos a ese proyecto, pero aún ellos con todo lo costoso que resultaban no eran insalvables.

Sin embargo, en la práctica los excedentes petroleros pospusieron, en lugar de fomentar, dicha política. El análisis de los coeficientes de sustitución de importaciones para esos años es la mejor prueba de ello, toda vez que el proceso de sustitución de importaciones y el proceso de industrialización son, a nuestro juicio, equiparables en un alto grado.

Escasos tres años, 1979-1981, son verdaderamente los del boom petrolero en México, no obstante, las repercusiones que de él se derivan son mucho más duraderas. Ese período no se comprendería sin tomar en cuenta la escasez interna de petróleo, experimentada a inicios de los setenta y la crisis eco-

nómica de 1976. De ahí que partamos de 1970 para analizar el comportamiento de los coeficientes antes mencionados. Las estimaciones se realizaron por cuatrienios para el periodo 1970-1982 y con datos anuales para el periodo 1979-1982. Consideramos importante profundizar en el último cuatrienio debido a que la complejidad de fenómenos que participan en él -como son el auge y declinación del boom petrolero en el país y la crisis de 1982- distorcionan el resultado global del periodo.

Partiendo de la identidad entre oferta y demanda global ubicamos cuatro casos clásicos de sustitución de importaciones:

1. Cuando la demanda total aumente y la oferta global aumente también, pero disminuya el total de importaciones.
2. Si la demanda total permanece igual, aumentando la oferta total y disminuyendo las importaciones.
3. Cuando la demanda total aumente, la oferta total aumente y las importaciones totales permanezcan constantes.
4. Si la demanda total disminuye, la oferta total permanece constante y las importaciones totales disminuyen.

Sólo en la medida que el componente interno de la oferta total (oferta interna) crezca más en términos del componente externo de la misma (importaciones) habrá sustitución de impor

taciones. Por esta razón las cuatro situaciones anteriores representan todas las posibilidades de sustitución. Sin embargo, no todo proceso sustitutivo es capaz de dinamizar la industria y la economía. Solo lo será cuando la oferta total esté creciendo más rápido que las importaciones junto con un incremento de la demanda (interna). Los casos 1 y 3 son los que conducen a un proceso dinámico de la economía; el 2o. no cae propiamente en esa situación debido a que no hay aumento de la demanda, condición esencial para generar crecimiento en una economía; y por último, el caso 4o. en el que tampoco el efecto sustitutivo se convierte en un factor dinamizador de la economía. Debido a que la demanda total disminuye (lo que implica algún grado de contracción de la economía), y aunque en la composición de la oferta total si se note el efecto sustitutivo y este efecto beneficie a la economía en su conjunto, no habrá impulso a la producción.

Si se observan los datos del período 1970-1981 en su conjunto (véase cuadros A y B), aparece claramente un constante crecimiento del coeficiente de sustitución, pasando de 8.8% en 1970 a 13.7% en 1981; para 1982 el coeficiente disminuye a 9.2% casi al mismo nivel de 1976. Este proceso es resultado de que, durante ese período, las importaciones crecen más rápido (11.7%) que la oferta interna (6.7%). El mayor dinamismo de las importaciones es producto del ritmo de crecimiento relativamente ma

C H A D R O A

COMPORTAMIENTO DE LA OFERTA Y DEMANDA TOTAL E INTERNA. 1970-1982

Precios de 1970  
(Millones de pesos)

	1970	1973	1976	1979	1980	1981	1982
Oferta Total	487 151	596 925	700 020	868 400	962 180	1'053 489	994 924
PIB	447 271	544 307	635 831	777 163	841 854	908 765	903 839
Importaciones	42 880	52 618	64 189	91 237	120 326	144 724	91 085
Demanda Total	487 151	596 925	700 020	868 400	962 180	1'053 489	994 924
Demanda Interna	452 721	549 559	649 606	796 071	885 434	971 989	902 282
Exportaciones	34 430	47 366	50 414	72 329	76 746	81 500	92 642
	1970-1973	1973-1976	1976-1979	1979-1982			
Δ PIB	97 036	91 524	141 332	126 676			
Δ Demanda Total	109 774	103 095	168 380	126 524			
Δ Demanda Interna	96 838	100 047	146 465	106 211			
Δ Exportaciones	12 936	3 048	21 915	20 313			

Δ Este signo implica variación.

FUENTE: Elaboraciones propias con base en SPP, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1982 y 1983.

yor de la demanda interna (7.2%) en relación al de la oferta interna, esto es así dada la alta sensibilidad de las importaciones ante cambios en la demanda interna. Queda claro, aún a este nivel de generalidad, que ante el aumento de la demanda - la oferta se mostró incapaz de satisfacerla induciendo fuertemente al país hacia las importaciones.

Desagregando por períodos más cortos el análisis anterior ubicaremos mejor el comportamiento del coeficiente relativo  $s$ . Este presenta una constante variación negativa\* (véase cuadro B) de 1970 a 1981, aumentando más rápido de 1975 a 1976 (-4.0%) que de 1970 a 1975 (-0.1%), de 1976-1979 ésta se acelera enormemente (-14.5%), ritmo que continúa hasta 1980 (-19.9%). Para 1981, a pesar de que aún es negativa la variación el coeficiente pierde velocidad (-9.3%), alcanzando el nivel positivo únicamente en 1982 (33.4%), porcentaje que equivale al grado relativo de sustitución para ese año.

Lo anterior quiere decir que sólo en 1982 se da un proceso sustitutivo y para el resto del período, concretamente de 1973 a 1981, se experimenta una importante des-sustitución. Esto es así debido a que las importaciones crecen casi al doble del PIB para ese período, 13.0 y 6.6%, respectivamente, mientras que la

---

\*El signo negativo significa des-sustitución, por el contrario, el signo positivo indica sustitución.

demanda interna crece al 7.4%.

La sustitución de importaciones que se da en 1982 no implica un incremento en la producción, por el contrario se obtiene gracias a la contracción de la economía respecto a 1981 ( $\Delta$  PIB = - 4 926 millones de pesos) resultado de la caída de la demanda interna ( $\Delta$  = - 69 707 millones de pesos), de ahí - que las importaciones disminuyan tan aceleradamente ( $\Delta$  = 55 639 millones de pesos) (véase cuadro A). Producto de esta situación el incremento absoluto en la producción interna que puede atribuirse a la sustitución de importaciones es muy elevada, 45 593.6 millones de pesos, 825.6% incremento anual, el signo negativo se explica precisamente por la reducción en la producción interna.

La des-sustitución alcanza su punto más alto de 1979-1980, en pleno boom petrolero, llega a representar el 29.7% del crecimiento de la producción, equivalente a 19 263.2 millones de pesos (véase cuadro B).

De lo expuesto hasta aquí lo que llama la atención es que, para los doce años de estudio, el proceso sustitutivo esté ligado a la recesión y que, por el contrario, sea el proceso dessustitutivo el que se vincule con el crecimiento. La cuestión entonces es, si la sustitución de importaciones no fue el factor dinamizador de la economía qué variable económica jugó ese

C U A D R O    B  
 COMPORTAMIENTO DEL COEFICIENTE DE SUSTITUCION DE  
 IMPORTACIONES. 1970-1982

	1970	1973	1976	1979	1980	1981	1982
Coefficiente de importaciones <u>1/</u>	0,08802	0,08815	0,09170	0,10506	0,12506	0,13738	0,09155
	1970-1973	1973-1976	1976-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1979-1982
Coefficiente relativo de sustitución de importaciones <u>2/</u>	- 0,00144	- 0,04024	- 0,14578	- 0,19029	- 0,09852	0,33358	0,12862
Incremento absoluto en la producción interna. (Mill.depesos) <u>3/</u>	-75.475	-2485.335	-11608.235	-19263.162	-12979.301	45593.576	13445.025
Incremento relativo en la producción interna <u>4/</u>	-0,00078	-0,02713	-0,08213	-0,29735	-0,19398	-9,2557	0,10614

1. El coeficiente de importaciones a oferta total es:  $s = \frac{M}{PIB + M}$ , donde M es igual al total de importaciones y PIB + M es igual a la oferta total.
2. El coeficiente relativo de sustitución de importaciones es igual a  $\frac{\Delta s}{s} = \frac{s^t - s^{t+1}}{s^t}$ , donde  $s^t$  es el coeficiente de importaciones en el año base y  $s^{t+1}$  es el coeficiente de importaciones en el año de estudio.
3. El incremento absoluto en la producción interna atribuible a la sustitución de importaciones es igual a  $\Delta PIB_s = (s^t - s^{t+1})(PIB + M)^{t+1}$ ,  $(PIB + M)^{t+1}$  es la oferta total en el año de estudio.
4. El incremento relativo en la producción interna atribuible a la sustitución de importaciones es igual a  $\frac{\Delta(PIB)_s}{\Delta(PIB)}$ , donde  $\Delta PIB = PIB^{t+1} - PIB^t$ .

FUENTE: Cuadro A.

papel. Para resolver esta pregunta en lo que sigue nos abocaremos a analizar la producción según los factores de la demanda.

En primera instancia analizaremos la demanda externa.

La contraparte del proceso de des-sustitutivo de importaciones es la exigua participación de las exportaciones en la dinamización de la producción. Estas presentan un ciclo económico similar al del coeficiente de sustitución de importaciones, crecen en circunstancias recesivas y disminuyen en períodos de crecimiento.

En el cuadro C podemos observar que en el primer trienio de los setenta las exportaciones contribuyen con el 12.2% al crecimiento de la producción; para el siguiente período (1973-1976) la participación desciende cuatro veces, alcanzando apenas 3.0%; en cambio de 1976 a 1979, período recesivo en su mayor parte, este porcentaje aumenta considerablemente, 14.1%. Ahora bien, de 1979 a 1980, último año del boom petrolero, y de 1980 a 1981, inicio de la crisis petrolera de los ochenta, el coeficiente de exportaciones se mantiene, prácticamente, -- constante, contribuyendo a la producción con el 6.1% y 6.2 respectivamente. En el ulterior período, 1981-1982 las exportaciones aumentan 11 142 millones de pesos, casi tres veces más que el período anterior, esa variación explica en parte que la contribución de las exportaciones a la producción sea de

195.1%, 95% de incremento. La otra parte de la explicación a ese aumento se encuentra en la contracción de la producción, que como ya vimos es de 4926 millones de pesos -lo que, dicho sea de paso, también explica el signo negativo del efecto exportaciones-; esa contracción redonda en un incremento relativo de las exportaciones.

Vemos pues, que el efecto exportaciones contribuye poco al crecimiento de la producción en el período de estudio, excepto en 1982, aunque esta contribución es mayor que la del efecto sustitución gracias al incremento de las exportaciones petroleras. Luego entonces, tampoco es el efecto exportaciones el que dinamiza el crecimiento de la producción.

Veamos ahora el comportamiento de la demanda interna.

A partir del primer trienio de los setenta la producción interna empieza a dejar de satisfacer a la demanda interna generándose una enorme brecha entre ambas variables, la cual se cierra sólo por un período corto (1982-1983), para repuntar - en 1984. Al observar este fenómeno aparece una constante: los aumentos de la demanda interna provocan aumentos tanto en la producción interna como en las importaciones, aunque en diferente magnitud. La primera aumenta menos que proporcional y la segunda lo hace más que proporcional al estímulo de la demanda interna.

C U A D R O C  
EFECTO DEMANDA Y EFECTO EXPORTACIONES 1970-1982

	1970-1973	1973-1976	1976-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1979-1982
Incremento absoluto en la producción interna atribuible a la demanda interna. (Mill. de pesos) <u>1/</u>	88314.127	91228.014	133034.75	79974.226	75730.813	-60130.938	95052.119
Incremento relativo en la producción interna atribuible a la demanda interna. <u>2/</u>	0.91011	0.99677	0.94129	1.23625	1.13181	12.20684	0.75036
Incremento absoluto en la producción atribuible a las exportaciones (Mill. de pesos) <u>3/</u>	11797.348	2779.324	19905.483	3952.935	4158.486	9611.358	18178.84
Incremento relativo en la producción atribuible a las exportaciones. <u>4/</u>	0.12158	0.03037	0.14084	0.06110	0.06216	-1.95115	0.14351

1. Es igual  $\Delta(DGI)(1 - s^t)$ , donde  $\Delta(DGI) = DGI^{t+1} - DGI^t$ ,  $DGI^{t+1}$  es la demanda global interna en el año de estudio y  $DGI^t$  es la demanda global interna en el año base;  $s^t$  es el coeficiente de importaciones en el año base.
2. Es igual a  $\frac{\Delta(DGI)(1 - s^t)}{\Delta PIB}$ , donde  $\Delta PIB = PIB^{t+1} - PIB^t$ .
3. Es igual a  $\Delta(x)(1 - s^t)$ , donde  $\Delta(x) = x^{t+1} - x^t$ ,  $x^{t+1}$  son las exportaciones en el año de estudio y  $x^t$  son las exportaciones en el año base.
4. Es igual a  $\frac{\Delta(x)(1 - s^t)}{\Delta PIB}$ .

FUENTE: Cuadro A.

Considerando períodos de tres años (véase cuadro D), se observa que: de 1970 a 1973 la demanda interna (DI) se incrementa en 6.7%, la producción interna (PIB) alcanza el 6.8% y las importaciones (M) el 7.1%; de 1973 a 1976 la DI crece al 5.7%, induce un aumento en el PIB de 5.3% y en las M del 6.9%; para el trienio siguiente, la desproporción es mayor, la DI se incrementa en 7.0%, el PIB lo hace en 6.9% y las M se disparan al 12.4%, todos los incrementos son tasas medias de crecimiento anual.

Aunque a través de decrementos, durante el último trienio de los setenta los términos de dependencia entre variables continúa. La DI disminuye de 1979 a 1982, 2.7% en relación al trienio anterior, en consecuencia el PIB cae 5.2%, pero las M lo hacen más estruendosamente 12.3%, alcanzando por primera vez en doce años, tasas negativas de crecimiento (-0.1%), (si observamos el cuadro A veremos que esta caída se produce específicamente de 1981 a 1982).

Concretamente, el incremento de la producción atribuible a la demanda interna para el período 1970-1979 es de casi el 100% (91% de 1970 a 1973, 99.7% de 1973 a 1976 y de 94% de 1976 a 1979); para los dos años siguientes el crecimiento de la de manda interna no sólo explica el 100% de la variación positiva de la producción sino que lo supera, alcanzando el coeficiente de demanda el nivel de 123.6% de 1979-1980 y de 113.2%

de 1980-1981. Resulta conveniente señalar que estos aumentos no son producto solo del crecimiento de la demanda interna sino del crecimiento inducido de las importaciones, lo que explica que sea precisamente durante estos años que la brecha entre la demanda interna y el producto se profundice. Para el último período de estudio, 1981-1982, el coeficiente de demanda se incrementa desorbitadamente, 1221 veces, debido a la estruendosa caída de la demanda interna (-69,707 millones de pesos) y a la consecuente caída de la producción (-4,926 millones de pesos), es decir, que el peso relativo de la variación de la demanda interna con respecto a la variación de la producción experimenta un crecimiento del 1,120.7% para ese año (véase cuadro C).

Estas variaciones confirman la idea de que, durante el período de estudio, se da una relación de causa-efecto directamente no proporcional entre la demanda interna y la producción, es decir, que la producción se torna en función de la demanda interna. Asimismo, la demanda interna también explica el comportamiento de las importaciones, para el mismo período. Sólo que en este caso los cambios en la variable dependiente resultan más que proporcionales a los cambios en la demanda interna o variable independiente.

Lo anterior se confirma al observar el cuadro D. La producción interna muestra un rezago constante respecto a la de-

## C U A D R O D

TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA DEMANDA INTERNA  
DE LA OFERTA INTERNA Y DE LAS IMPORTACIONES. 1970-1982.

	70-75	75-76	76-79	79-80	80-81	81-82	79-82
Demanda Interna	6.7	5.7	7.0	0.1123	0.0978	0.0717	4.3
Oferta Interna	6.8	5.5	6.9	0.0832	0.0794	-0.0054	5.2
Importaciones	7.1	6.9	12.4	0.5188	0.2028	-0.3706	-0.0017

FUENTE: Cuadro A.

manda interna, ciertamente este rezago es de poca magnitud, em  
pero, la medida contingente generada por ello produjo un acele  
rado crecimiento de las importaciones, al grado que la trayec-  
toria de éstas adquiere un ritmo propio. Esto es, en un ini-  
cio las importaciones se utilizan para cubrir las necesidades  
de la demanda interna no satisfechas, sin embargo, a partir --  
del segundo trienio de los setenta las importaciones adquieren  
una dinámica autoestimulativa. Se olvida, entonces, que la --  
compra de importaciones debía ser un instrumento temporal y -  
que la solución definitiva se encontraba en el estímulo a la -  
producción interna vía sustitución de importaciones. Este vi-  
raje propicia mayor debilitamiento de nuestra planta industrial  
y, producto de ello, mayor vulnerabilidad de nuestra economía  
respecto al exterior. Nuestra economía se hizo entonces más  
abierta en beneficio del mercado externo.

Resulta paradójico que cuando más "rico" parecía el país y más posibilidades tenía de desarrollo se siguiera en la realidad la práctica del cangrejo "caminar hacia atrás"; el boom petrolero se diluyó en importaciones que no venían a complementar nuestra producción sino a desbancarla. Se volvió más rentable para nuestros empresarios importar que producir, de ahí que el grueso de la des-sustitución se concentre en el renglón de bienes de consumo duradero y de capital (véase el cuadro E). Esto explica porque el componente más dinámico de la demanda haya sido el correspondiente a la formación bruta de capital (compra de bienes duraderos y de capital) y no el del consumo (compra de bienes de consumo, intermedios y especialmente los suntuarios). En efecto, la producción de los bienes de capital dada su poca integración se caracteriza por coeficientes altos de importaciones en oposición a los otros bienes que presenten mayor integración en su proceso productivo.

En el cuadro E se aprecia claramente que los ciclos de sustitución de importaciones de la industria manufacturera (1971, 1972, 1975-1977 y 1982) están siempre ligados a los momentos de contracción de la economía, y que, por el contrario, los períodos de des-sustitución están relacionados con los momentos de crecimiento económico (1973, 1974, 1978-1981).

C U A D R O E  
 COEFICIENTE DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES POR TIPO DE BIEN  
 (A precios de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Bienes de Consumo	7.05	6.44	7.40	7.41	7.48	6.01	6.10	5.22	5.64	7.58	10.92	12.27	9.28
Bienes Intermedios	18.05	17.01	16.60	20.14	25.43	18.27	15.13	14.95	18.12	19.48	21.85	22.09	15.29
Bienes de Capital*	46.70	44.35	43.20	41.43	44.00	45.70	42.31	36.60	36.04	44.95	48.55	50.74	41.54
Total de Manufacturas	21.17	19.62	19.50	20.78	23.12	21.66	19.49	16.78	18.08	22.74	26.46	28.03	20.17

\*Incluye bienes de consumo durable.

FUENTE: Elaboraciones propias con base en S.P.P., Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1981 y 1983.

Precisando aún más, encontramos que de 1979 a 1981, el proceso des-sustitutivo se concentra en cinco ramas de las consideradas modernas. Medido en términos del coeficiente de sustitución..

... las industrias básicas de hierro y acero (de 15% en 1979 a 21% en 1981) maquinaria y equipo no eléctrico (52 a 61 por ciento), maquinaria y aparatos eléctricos (28 a 35 por ciento), equipos y aparatos electrónicos (11.6 a 14%) y otras industrias manufactureras (29 a 37 por ciento). El comportamiento de estas ramas revela que a pesar de ser las protagonistas del proceso de sustitución de importaciones en su fase avanzada, durante el período se hicieron más dependientes de las importaciones... //

La alta sensibilidad de las importaciones ante la demanda interna se debe a dos tipos de factores, unos estructurales y otros de orden coyuntural. Dentro de los primeros encontramos la incapacidad de la oferta interna para satisfacer la expansión de la demanda interna producto del agotamiento del sector primario y del debilitamiento del sector industrial (concretamente el manufacturero) causado por el agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones, lo que, como vimos en el capítulo uno, plantea para el sector secundario la necesidad de cubrir sus requerimientos en el mercado externo. Como factores coyunturales\* ubicamos la eliminación del permiso previo de im

---

\*Dentro de esta categoría se incluye, por algunos autores, las importaciones de la industria petrolera, sin embargo, la apreciación no es correcta ya que la participación de éstas en el total de importaciones no representa más allá del 4.1%, de 1976-1982. Es decir, que a pesar del alto componente importado de esta industria (la más dinámica de ese entonces) no puede considerarse como causa del acelerado crecimiento de las importaciones.

portaciones; el elevado nivel de sobrevaluación de nuestro tipo de cambio; la entrada masiva de divisas petroleras; y la creciente importación de capitales, estos dos últimos factores explican la ilusión monetaria de ese entonces. Es la confluencia del conjunto de estos factores lo que explica el desmedido crecimiento de las importaciones, especialmente en la segunda mitad de los setenta.

De lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que: 1) ante el comportamiento regresivo del proceso de sustitución de importaciones, las exportaciones se perfilan como el elemento más dinámico del sector externo\* especialmente durante el boom petrolero; 2) a pesar de la importancia que cobran las exportaciones no llegan a constituirse en el elemento dinamizador de la producción, por el contrario serán los factores internos -- los que desempeñarán ese papel, concretamente la demanda global interna; 3) en consecuencia, tanto la producción como las importaciones se vuelven función de la demanda interna; 4) la demanda interna produce un efecto menos que proporcional en la producción y un efecto más que proporcional en las importaciones; y 5) el crecimiento exponencial de las importaciones condujo a la economía a una mayor apertura al exterior en vir-

---

\* Medido éste a través del coeficiente de exportaciones y del coeficiente de sustitución de importaciones.

tud de lo cual su vulnerabilidad aumentó.

De estas conclusiones podemos desprender el siguiente corolario: la tendencia del proceso sustitutivo resulta negativo para el período 1970-1982, aún cuando el coeficiente de sustitución de importaciones disminuye en algunos años; esto es así debido a que la reducción del coeficiente es producto de una fuerte contracción de la economía interna y no resultado de un crecimiento económico, perdiendo por ello el carácter dinámico para la producción. A esta altura del análisis resulta evidente que el proceso sustitutivo de este período se ajusta fielmente a las características del cuarto modelo de la clasificación realizada al inicio de este apartado, dicho modelo origina una reducción de las importaciones, que por su enorme magnitud, imprime al ajuste económico un marcado carácter recesivo.

Como vemos la des-sustitución no es un fenómeno imputable al auge petrolero, sin embargo, es innegable que contribuyó a su aceleramiento y profundización, dando como resultado en el corto plazo una fuerte petro-dependencia.

### 3.3 ¿CEGUERA OFICIAL O PROBLEMA ESTRUCTURAL?

En este apartado analizaremos las variables macroeconómicas que se volvieron petrodependientes, así como las causas --

que condujeron al país a esta situación.

Los cinco objetivos de la política petrolera a que hicimos mención al inicio de este capítulo, podemos resumirlos en uno: la búsqueda del desarrollo del país vía petróleo, - el avance en el proceso de sustitución de importaciones sería la estrategia. La viabilidad de este objetivo se fundaba en dos razones principalmente: 1) la creencia en la colaboración de los empresarios nacionales a través de la Alianza para la Producción, y 2) los enormes descubrimientos de petróleo en momentos en que el mercado internacional de ese recurso se encontraba dominado por los productores. Por tanto, el cambio consistía en, la transformación de la estructura productiva industrial mediante una nueva fuente de financiamiento

Sin embargo, el frustrado avance del proceso sustitutivo es el indicador más claro de que ese objetivo no se cumplió. En una economía insuficientemente desarrollada, como la de México, la sustitución de importaciones se constituye en la base de la expansión sana de la producción; si ésta disminuye o se estanca en lugar de aumentar, como sucedió durante el boom petrolero, la demanda interna no crece y el proceso de acumulación tiende al estancamiento. Esta ten-

dencia puede evitarse expandiendo la demanda interna a través del gasto público lo que redundará en favor del déficit público, lo que equivale a sustituir el papel de la inversión en la -- acumulación. La reanimación artificial de la demanda generará aumento de las importaciones, lo que a su vez provocará aumento en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de - pagos.

Así, ante la ausencia de cambios estructurales, ambos déficit (el público y el externo) requerirán cada vez más para su financiamiento de préstamos del exterior, lo que repercutirá negativamente en la cuenta de capital de la balanza de pa- gos.

Al ingresar México en este círculo vicioso, solo logró - prolongar, por más tiempo la reactivación económica. La cri- sis de 1976 parecía entonces haberse resuelto, tal logro, sin embargo, dió lugar al surgimiento de nuevos problemas y a la profundización de los ya existentes.

En el recuento de los avances de la política petrolera antes que nada habría que reconocer el importante desarrollo al- canzado por la industria petrolera.

PEMEX superó en todos los ámbitos las proyecciones reali-

zadas\*. Las reservas probadas aumentaron a una tasa anual de 58.9% de 1975 a 1977 (6,338 mill. de b.d. y 16,002 mill. de b.d., respectivamente) y de 21.5% para el período de 1978-1981 (40,194 mill. de b.d. y 72,008 mill. de b.d., respectivamente). Lo que demuestra que los 30,000 mill. de b.d. proyectados por PEMEX para 1982 fueron alcanzados con cinco años de anticipación.

Respecto a las exportaciones de crudo éstas pasaron de 94.2 miles de barriles diarios en 1975 a 1.098 millones de barriles diarios (m.b.d.) en 1981, logrando los 1.500 m.b.d. en 1982, año proyectado para tal fin; lo que en términos de valor equivale a 459.2 mill. de dólares para 1975, 13305.2 mill. de dólares para 1981 y 15622.7 mill. de dólares para 1982.

Las exportaciones de gas natural, como ya vimos, no corrieron con tan buena suerte como el crudo. Desde 1980, año en que empieza a ser significativo ese rubro, el monto exportable se ha mantenido bajo (7 949.3 miles de m<sup>3</sup> en promedio de 1980 a 1982) en relación a la cantidad producida (para el mismo período 111 901.7 miles de m<sup>3</sup> en promedio). El aprovechamiento interno del gas no cubre la parte no exportable, por lo que este recurso se desperdicia quemándose en la atmósfera.

---

\*Nos referimos a las planteadas en el Programa de Inversiones de PEMEX (1976).

Aquí, como en la petroquímica, PEMEX no ha avanzado al ritmo que debía, los triunfos se centran en la producción y exportación de crudo.

Veamos ahora la influencia de estos logros en la economía. En términos reales el producto creció a un promedio del 5.3% de 1976 a 1978 y de 8.5% de 1979 a 1981. El empleo también crece por encima de lo proyectado, alcanzando en promedio una tasa -- del 4.7% de 1979 a 1981.

Sin embargo, paralelo a este crecimiento se dió un deterioro en los indicadores de comercio exterior no petroleros. Mientras las exportaciones petroleras crecían a un ritmo de 98.5% de 1978 a 1981 las no petroleras lo hacían a tan solo 4.9%\*. Esta enorme brecha unida a la política de liberalización de las importaciones reflejan en el sector externo lo que en el sector industrial se estaba experimentando: el proceso des-sustitutivo de importaciones. El creciente déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos generado por esta situación trató de ser compensado temporalmente vía endeudamiento externo, sin embargo, dado que las exportaciones no petroleras no aumentaban ese déficit se incrementaba cada vez más, por lo que la "solución temporal" se volvió necesidad permanente y el círculo vicioso se dinamizó.

---

\*Los montos de las exportaciones petroleras y no petroleras es tán expresados en millones de dólares.

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT DE LA CUENTA  
CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS

Miles de Millones de Dólares

	Cuenta Corriente	Endeudamiento Neto Externo	Deuda Externa	Servicio de la Deuda*	Coefficiente de Solven- cia
1977	- 1.6	-	29.7	3.8	0.85
1978	- 2.7	4.2	53.9	6.5	1.05
1979	- 4.9	6.5	40.2	10.2	1.15
1980	- 7.2	10.5	50.7	7.7	0.51
1981	-12.5	24.2	74.9	10.2	0.55
1982	- 4.9	10.0	84.9	13.7	0.65

\*Incluye intereses más amortizaciones.

Fuente: Banco de México, Informe Anual, Varios años; BANAMEX, Examen de la situación económica de México, dic. 1983; y elaboraciones propias.

A pesar del deterioro de la cuenta corriente (66.7% tasa media de crecimiento de 1978 a 1981) la deuda creció a un ritmo mucho menor (30.2% para el mismo período) gracias a los ingresos por las exportaciones petroleras. Sin embargo, donde se puede apreciar mejor las repercusiones del endeudamiento externo es en el renglón del servicio de la deuda. Como es sabido, el endeudamiento externo refleja su carga en períodos posteriores al de su contratación. En el curso del período 1977-1982 se tuvo que hacer frente a un aumento notable del servicio de la deuda, específicamente en 1977, 1979 y 1982

(65.8%, 61.9% y 34.3% tasas de crecimiento medio anual, respectivamente). Esta conducta es atribuible, más que a la contratación de créditos nuevos, al incremento de las tasas de interés internacionales y a la reducción en los plazos de pago, en 1978 y 1979 hay que considerar también los pagos por adelantado que hizo nuestro país, de amortizaciones de la deuda del sector público.

Ahora bien, relacionando el servicio de la deuda y las exportaciones totales obtenemos un coeficiente que nos indica la libertad financiera del país ante el pago de la deuda, de ahí que se le denomine coeficiente de solvencia. Este coeficiente se mantuvo alto para todo el período de estudio, lo que implicó que cada vez más ingresos provenientes de las exportaciones se destinaran al servicio de la deuda externa. Concretamente, en los años 1978 y 1979 el coeficiente es muy elevado por los pagos anticipados a que nos referimos antes.

El país aumentó su deuda externa no solo producto del déficit en cuenta corriente sino por la enorme fuga de capitales que se venía sufriendo desde 1975, y por el deterioro de las finanzas del sector público.

En efecto, no puede dejar de reconocerse la profunda falta de compromiso en la práctica de los componentes más impor-

FUGA DE CAPITALES\* 1973-1982

Miliones de Dólares

1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
- 850.2	- 1010.0	- 1010.6	- 3111.2	- 950.1	- 601.8	- 2151.9	- 4512.8	- 10904.8	- 9542.3

El signo negativo indica egresos de divisas.

\*Incluye errores y omisiones más activos netos de Capital a Corto Plazo.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Estadísticas Históricas de México, Tomo II, México, 1985.

tantes del sector privado con la alianza económica y social propuesta por el gobierno, la creciente fuga de capitales es constatación suficiente de este hecho. Esta conducta se presenta tanto en los momentos de crecimiento de la economía como en los de recesión; ciertamente, durante los primeros disminuye el monto fugado y durante los segundos aumenta, sin embargo, la tendencia no desaparece. Es decir, que la explicación de este fenómeno no se circunscribe a lo económico (incertidumbre para la inversión productiva) sino que lo rebasa y adquiere connotaciones políticas, en las cuales se conjuga una nueva mentalidad de los empresarios nacionales, respecto a la obtención de ganancias (sin riesgo o inversión especulativa) y respecto a un nuevo tipo de nación (más abierta al capital privado nacional y extranjero, y con una participación estatal mínima, sólo la indispensable para la defensa del capital)\*.

En el cuadro anterior podemos ver que de 1976 a 1982 la salida de capitales asciende a 32 110.9 millones de dólares, concentrándose la mayor parte durante los tres últimos años, 24 959.9 millones de dólares (77.7%). Para este trienio se calcula <sup>8/</sup> que los depósitos en mexdólares ascendían a 12,000 millones de dólares y que además había 20,000 millones de dó-

---

\*El problema de la crisis de confianza y la nueva mentalidad empresarial es un tema que rebasa los límites de este estudio, razón por la cual no profundizaremos en él.

lares de deuda privada no registrada para el pago de hipotecas en Estados Unidos, lo que sumado al monto registrado de fuga de capitales da un total de 64 110.9 millones de dólares, lo que equivale a poco más de la mitad de los pasivos totales con que contaba en ese entonces (septiembre de 1982) el sistema bancario mexicano en conjunto "... y alrededor de dos tercios de la deuda pública y privada del país" <sup>2/</sup>.

Con "contras" de este tipo el boom petrolero y la deuda externa fueron insuficientes para disminuir el daño que le causaban al país.

Ciertamente, el régimen de López Portillo tuvo mucha culpa en esta situación, en cierta forma podríamos afirmar que la propició y fomentó, sin embargo, en su descargo, tenemos que reconocer que la causa fue su buena fe y su honestidad. La búsqueda de la conciliación por encima de todas las cosas generó en lugar de inversión, especulación y en lugar de resneto, desprecio y hasta traición al gobierno. Una y otra vez el Estado hizo llamados a los empresarios para que invirtieran productivamente, se crearon para ello estímulos fiscales, subsidios, transferencias, precios bajos de los insumos generados por el Estado, se olvidó la reforma fiscal, se sostuvo un tipo de cambio sobrevaluado, etc., sin embargo la respuesta no fue de la magnitud que se esperaba (véase cuadro 12. Anexo estadístico).

El nivel de la inversión privada de 1976 a 1982 se mantuvo bajo, medida ésta como porcentaje de la inversión total se observa para ese período un nivel de apenas 58.2%, nivel inferior a su tendencia histórica que se ubica alrededor de 65%. En realidad, aún con el boom petrolero, la inversión privada presentó una tendencia al estancamiento a partir de 1978, situación que es compensada en forma amplia por la inversión pública, la que aumenta considerablemente precisamente en 1978, conservándose alta hasta 1982.

Si al estancamiento de la inversión privada aunamos el hecho de que mucha de ésta se realizó en importaciones el problema se agudiza, porque la demanda interna, al no dinamizarse por esta vía, tuvo que ser estimulada exógenamente al proceso de acumulación, es decir, vía gasto público, como mencionamos antes.

Efectivamente, la participación del gasto estatal en la economía aumentó considerablemente, producto tanto de las necesarias inversiones en la industria petrolera como de la dinamización del proceso productivo vía demanda interna. La proporción del gasto público respecto del PIB pasó de 29.5% en 1977 a 46.7% en 1982, siendo el gasto corriente el más dinámico, para el mismo período su participación dentro del PIB aumenta de 22% a 36%; el renglón que más crece es el de transfe

rencias, 28.9% tasa real promedio, llegando a representar el 40% del gasto total. Al contrario de lo que se podría pensar, el gasto de capital resulta muy inferior al gasto corriente, alcanzando un 13.2% del PIB para 1981 y un 10.7% para 1982.

Respecto a los ingresos totales también encontramos crecimientos, aunque menores a los gastos, de 1977 a 1982 estos pasan de 24.2% a 30.4% como porcentaje del PIB. Los impuestos pagados por PEMEX aumentan su participación en el total de impuestos, así, en 1976 representan sólo el 4.8% del total alcanzando en 1980 24%, y en 1982 el 29.4%, sumando el impuesto por venta de la gasolina la participación se incrementa a 8.9%, 26.5% y 37.3%, respectivamente. Por el contrario, el resto de los ingresos disminuye su participación dentro del total, para 1976 éstos representan el 91.1%, descendiendo considerablemente para 1980 a 75.5% y para 1982 habían llegado a 62.7%, lo -- que resultó a todas luces contraproducente ya que se provocó un aumento del déficit del sector público (7.8% para 1980, 14.7% para 1981 y 17.6% para 1982 como porcentaje del PIB) y un incremento en la dependencia petrolera fiscal.

Otro factor importante en el incremento del déficit público fue la errónea política de precios de los productos petroleros, especialmente de la gasolina y diesel.

Se partía del supuesto de que para que se desarrollara la

industria nacional se tenía que garantizar la satisfacción de la demanda interna en ese recurso a precios bajos para abaratar costos (algo similar sucedió con la industria eléctrica) (recuérdense los objetivos de los planes de gobierno. Capítulo II).

En efecto, el Estado se encargó de llevar a cabo estos objetivos, propiciando el desarrollo de la industria nacional y el del sistema de transporte. Sin embargo, paralelo a este desarrollo se auspició el derroche y la irracionalidad de los consumidores de los hidrocarburos (tanto gobierno como particulares) y la dependencia sobre los hidrocarburos en el consumo energético del país.

La repercusión de este hecho fue doble. Por un lado, obligó a PEMEX a realizar inversiones no prioritarias, para satisfacer la creciente demanda interna, a la vez que disminuía la captación de ingresos para esa empresa. Por otro lado, los ingresos del gobierno también se vieron disminuídos al mantener estables los precios de los hidrocarburos, toda vez que parte de los ingresos generados por las ventas internas de esos productos eran impuestos federales.

Resulta inconcebible cómo la política de precios resultó regresiva en la realidad, debido a que en la medida que -- los precios nominales no aumentaban, los precios reales sí lo

hacían. Aún cuando a principio de los setenta el país importó petróleo y derivados el precio de estos productos no cambió en el mercado interno, fuertes sumas de dinero vía subsidios hicieron posible este hecho. Así, de 1965 a 1972 no se había experimentado ningún aumento significativo ni a la gasolina ni al diesel, sino hasta 1973; en el periodo 1976-1982 se experimentaron tres aumentos alcanzando una tasa de crecimiento de 9.52% para la gasolina nova, y 10% para la extra, y respecto al diesel el incremento fue del 20%. Con todo, estos aumentos fueron insuficientes tanto para restituir mínimamente las deterioradas finanzas de PEMEX y del gobierno como para lograr la racionalidad en el consumo interno de los hidrocarburos.

Por todo lo anterior, se puede concluir que: la utilización del petróleo como instrumento de recuperación a la crisis de 1976 fue todo un éxito, que, sin embargo, resultó débil y efímero, toda vez que no se sustentaba en la solución de los problemas estructurales que habían generado dicha crisis. De ahí que el balance general de la relación petróleo-economía de 1976 a 1982 resulte negativo. La cuestión final a dilucidar es ¿qué o quiénes fallaron?.

A lo largo de este trabajo hemos visto la gran cantidad de condiciones (internas y externas) que se conjugaron en el diseño y ejecución de la política petrolera, en consecuencia,

la respuesta no puede ser sencilla ni lineal.

Responsabilizar al Estado de todo sería fácil y satisfaría a muchos, sin embargo, para otros, nosotros entre ellos, ese sería un juicio injusto y superficial. Ciertamente, en el descubrimiento, explotación y administración de la riqueza petrolera existió un elevado porcentaje de ineficiencias, obviamente, el responsable natural de ello resulta ser el Estado, toda vez que la propiedad de los recursos petroleros le pertenece. No obstante, el problema central no radica ahí, sino en que no se avanzó en la estrategia de desarrollo, es decir, en el proceso de industrialización.

Las causas de ello se ubican en tres niveles:

1. Se partió de supuestos erróneos.
  - a) La Alianza para la Producción existió sólo en los discursos porque los empresarios nunca se comprometieron en el desarrollo del país.
  - b) El boom petrolero resultó más corto de lo que parecía.
2. Se pospusieron cambios importantes en la producción y las finanzas públicas.
  - a) No se logró restituir el dinamismo al proceso productivo agrícola.
  - b) No se logró la integración industrial.
  - c) No se estimularon nuevas actividades en la produc-

ción industrial, concretamente no se avanzó en el proceso sustitutivo de importaciones.

- d) No se estimularon las exportaciones no petroleras.
  - e) No se desestimularon las importaciones, por el contrario se propiciaron.
  - f) No se mantuvo un tipo de cambio real, sino extremadamente sobrevaluado.
  - g) No se realizó ninguna reforma fiscal, por el contrario los ingresos fiscales disminuyeron y el gasto público aumentó desmesuradamente.
5. No se sopesaron correctamente las condiciones económicas internacionales.
- a) Las del mercado petrolero, exceso de la oferta mundial de petróleo.
  - b) Las del mercado financiero, contracción de la liquidez internacional y encarecimiento de los créditos.

Este conjunto de problemas impidió a la economía aprovechar, la que tal vez pueda considerarse, la más importante oportunidad histórica de México para avanzar en su industrialización más sólida e independiente. Por el contrario, sumió al país en una crisis de magnitudes mucho peores a la de 1976 y sin más alternativa que la política restriccionista del Fondo Monetario Internacional.

## N O T A S

- 1/ Abel Beltrán del Rfo, "El síndrome del petróleo mexicano. Primeros síntomas, medidas preventivas y pronósticos", Comercio Exterior, v. 30, n. 6, junio, 1980.
- 2/ René Villarreal, La contrarrevolución monetarista, Océano, México, 1984, cap. 13.
- 3/ S.P.P., Primer informe de avance del Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, mayo, 1981, p. 16.
- 4/ Luis Angeles ha hecho una interesante clasificación de estos países de acuerdo al nivel de absorción de capital extranjero, es decir, según el grado de contratación de deuda. De ahí que no corresponden a la clasificación de OPEP-NOPEP acercándose más a la que realiza el FMI. Así los exportadores netos de petróleo-exportadores de capital son: Arabia Saudita, Kuwait, Libia y Qatar; y los países exportadores netos de petróleo-importadores de capital son: Argelia, Ecuador, Egipto, Indonesia, Irán, Irak, Malasia, México, Nigeria y Venezuela. Para mayor profundización véase: Luis Angeles, Petróleo y deuda. La paradoja de los países exportadores de petróleo, Oxford Institute for Energy Studies.
- 5/ Véase: Luis Angeles, Petróleo ..., op. cit., p. 26.
- 6/ René Villarreal realiza una amplia exposición acerca de las diferentes formas de medición de la sustitución de importaciones, profundizando en el método seleccionado por él (el cual, dicho sea de paso, nosotros adoptamos). René Villa-

rreal, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), F.C.E., 1976, cap. 2.

Respecto al método de estimación de los coeficientes de exportaciones y de demanda interna el artículo de Valenzuela Feijóo sirvió de base a nuestros cálculos. José Valenzuela Feijóo, "Sustitución de importaciones y desarrollo industrial en México", Comercio Exterior, v. 33, n. 10, octubre de 1983.

7/ Jorge Castañares Priego y Francisco Moreno Riva, "Evolución de los coeficientes de sustitución de importaciones en México, 1979-1982", Comercio Exterior, v. 35, n. 4, abril, 1985, p. 351.

8/ El monto de mexdólares y el de la deuda privada para redimir hipotecas fue tomado de: José López Portillo, "Sexto Informe de gobierno", Excelsior, 2 de septiembre, 1982.

9/ Idem.

## CONCLUSIONES

Durante ciertos periodos de tiempo, ya sea debido a factores externos o a condiciones internas, el país ha atravesado por épocas de verdadera bonanza económica, las cuales se han confundido con la idea de progreso general y continuo. Para tales interpretaciones se vuelve sorprendente y casi incomprensible los momentos críticos que han seguido a esos periodos bonancibles. Este es el caso del periodo 1960-1970 y la crisis de 1976, y especialmente, el periodo 1978-1981 y la crisis de 1982.

En efecto, aún cuando la crisis de 1976 sobreviene después de varios años de fuertes desajustes económicos, resulta sorprendente para muchos dado el obstinado y sistemático empeño por hacer que el país retomara el camino del "desarrollo estabilizador". Para éstos, encabezados por el sector empresarial, el colapso se generó desde el acceso de Luis Echeverría al poder como resultado de sus "acciones irresponsables". Particularmente criticables fueron el crecimiento y asignación del gasto público, el incremento de la deuda pública, la política laboral y su discurso populista.

La idea esmeradamente difundida de que estas acciones creaban un clima de incertidumbre y desconfianza para la inversión privada logró un amplio consenso. La incongruencia del gobierno

entre el discurso oficial y la práctica económica empañó a tal punto su imagen que contribuyó a que el sector privado lograra el objetivo que se proponía.

Durante el sexenio de Echeverría se descorrió el velo que ocultaba lacerantes problemas socioeconómicos: crisis del sector agropecuario; desequilibrio del sector industrial; creciente déficit comercial y fiscal; aguda concentración del ingreso; exígua participación política de la mayoría de la población; etc. Y se emprendió un amplio proceso de reforma a través de la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, en el que el progreso compartido constituiría la tesis central del desarrollo. Los objetivos del nuevo modelo eran: solucionar los problemas estructurales de la economía, asegurar su crecimiento a largo plazo y corregir el rumbo y las prioridades del proceso de desarrollo.

La concepción estructuralista de la que se partía recomendaba una intensa intervención estatal para sostener un elevado nivel de actividad económica y de empleo, así como para atacar los problemas estructurales. Debido a lo cual, y en clara oposición a la política monetaria instrumentada durante los sesenta - donde la restricción de la demanda agregada a través de políticas fiscales y monetarias era condición básica para el crecimiento -, se propone un gasto público creciente como elemento activo y promotor de la producción.

La expansión del gasto y la preservación, en lo esencial, de la estructura del ingreso -- debido en mucho a las protestas del sector empresarial a toda reforma fiscal y a la modificación de los precios y tarifas del sector paraestatal-- provocan un aumento importante del déficit público, de 11.4% de los ingresos totales en 1971 pasa a 28.8% en 1976.

El endeudamiento externo se convierte en la fuente principal de financiamiento al gasto público, de ahí que se incremente considerablemente durante el periodo de 1971 a 1976, de --- 4545 mill. de dólares pasa a 19600 mill. de dólares.

La combinación de periodos expansivos con periodos correctivos en la política económica, con el propósito de sanear las finanzas públicas, fue utilizado paralelamente a la contratación de empréstitos del exterior. Sin embargo, esa política de freno y arranque lejos de lograr el objetivo que se proponía disminuyó el ritmo de crecimiento y volvió inciertas las expectativas de la actividad económica.

Los resultados generales de esa política no fueron satisfactorios. Si bien, el Estado alcanzó una participación creciente y diversificada, gracias a la cual pudo reanimar la actividad económica y ampliar los márgenes de la política de bienestar social, la contraparte fue: un crecimiento errático y con tendencia descendente (3.4% en 1971, 7.6% en 1973 y 2.1% en 1976) explicado por la profundización de los problemas es-

estructurales, el aceleramiento de la inflación y el crecimiento de la deuda externa.

El conjunto de estos hechos mostró que el país confrontaba una crítica situación que rebasaba con mucho lo coyuntural y se ubicaba en el largo plazo, es decir, en el terreno de lo estructural. De especial relevancia resultó la creciente debilidad - que en las postrimerías del sexenio mostró el Estado. El fracaso de sus objetivos y la agudización de los problemas estructurales fue el resultado final del gobierno de Echeverría.

No obstante, resulta erróneo suponer que el sector privado fue afectado por esa situación en sus intereses o en su poder económico. Como vimos, durante el sexenio de Echeverría se procuró por disminuirle sus costos de producción, mantenerle bajos los impuestos, y proporcionarle una infraestructura acorde a sus necesidades. Apegándose a la realidad, se puede afirmar sin lugar a dudas que en su mayor parte el alto déficit público en el período en cuestión fue causado por los elevados subsidios al sector privado.

En realidad la inusitada y exagerada protesta empresarial a todo acto de gobierno - conocida como crisis de confianza - radicaba en que el modelo de "desarrollo compartido" buscaba re-dimensionar el papel del Estado en la economía con el fin de regresarle la autonomía y la identidad histórica que había perdido durante el "desarrollo estabilizador".

La virulenta oposición del sector privado a dicho objetivo se manifestó en diferentes ámbitos, prueba de ello fueron las fugas de capitales, el estancamiento de la inversión privada, la especulación de bienes y contra el peso, la oposición a cualquier reforma tributaria y a la política laboral, la campaña de rumores contra el gobierno, etc. La devaluación del peso y el acuerdo de estabilización firmado con el FMI constituyeron el corolario de esta situación y el reconocimiento implícito del triunfo del sector privado en contra del régimen echeverrista.

El rompimiento con el "desarrollo estabilizador" y la instrumentación de un nuevo modelo de desarrollo se vieron truncados por la incongruencia del gobierno entre su discurso y su -- práctica. Esta circunstancia, y no el aumento de la participación del Estado en la economía, es lo que explica la profundización de los problemas estructurales, y lo que propicia a su vez la campaña orquestada por el sector privado contra el gobierno.

En contraste con la crisis de 1976, los desajustes iniciados en 1982 aparecen de manera un tanto súbita, ya que durante el periodo 1978-1981 la economía crece a tasas promedio del 8% en un marco de bonanza financiera.

No obstante, existían nuestras palpables de que ese crecimiento no estaba fincado sobre bases firmes. Ciertamente la -- disponibilidad de hidrocarburos, en especial de petróleo, acortó el periodo de compromiso con el FMI y substituyó los objeti-

vos de estabilización por los de crecimiento económico, logrando un atípico crecimiento de acuerdo a la trayectoria histórica de la economía. Pero al mismo tiempo, y éste es el punto - nodal, pospuso la solución de los problemas estructurales ya existentes y generó nuevos desequilibrios macroeconómicos.

Al inicio del gobierno de López Portillo las posibilidades de recuperación económica y financiera del país eran remotas. Sin embargo, esta perspectiva fue cambiando conforme el gobierno dedicó más divisas petroleras a la promoción del crecimiento económico del país.

Durante el primer año de gobierno lo que predominó fue el acuerdo con el FMI, en cambio, a partir del segundo el petróleo empezó a cobrar una importancia estratégica para el desarrollo del país, al grado de que se abandonó completamente las medidas fondomonetarista y se recurrió al petróleo como sostén y eje -- del crecimiento económico.

En lo discursivo, la decisión de utilizar las divisas petroleras en el país se enmarcó dentro de la concepción proteccionista de la política económica ante el auge petrolero - racionalidad en el uso de los hidrocarburos - , sin embargo, en la práctica la visión expansionista fue la que dominó - explotación y exportación de esos recursos en forma intensiva.

Esta radical disociación entre lo que se decía y se hacía

se produjo a pesar del importante esfuerzo gubernamental de planeación de los energéticos y de la economía en su conjunto llevado a cabo durante la segunda mitad del sexenio. Siendo los mejores exponentes el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (SPFI 1979), el Plan Global de Desarrollo (SPP 1980) y el Programa Energético (SPFI 1980).

De acuerdo a la planeación el petróleo debía contribuir al desarrollo del país en cinco formas: a) abasteciendo de insumos estratégicos, b) generando divisas a través de la exportación, c) incrementando los ingresos del gobierno vía impuestos, d) estimulando el proceso de sustitución de importaciones, y e) integrando la planta industrial.

Sin embargo, la serie de problemas de que adolecía dicha planeación y el convencimiento por parte del gobierno del "inagotable" auge petrolero interno y externo provocaron el giro de 180° en la política económica respecto a los recursos petroleros, es decir, la instrumentación de una política expansionista en el uso de los mismo.

Los planes elaborados resultaron poco operativos debido a que no tuvieron la virtud de la oportunidad ni tampoco la de síntesis de intereses y objetivos. A la fecha de su publicación el país ya utilizaba en forma importante las divisas petroleras como mecanismo de ajuste económico; a lo anterior se sumaba, por un lado, la falta de coordinación sectorial en la ela

boración de los planes, de ahí la fuerte incompatibilidad de metas y estrategias, y por otro, el carácter indicativo de los mismos.

La política expansionista produjo en la industria petrolera resultados espectaculares. Entre 1976 y 1982 las reservas probadas de hidrocarburos aumentaron 6.5 veces, convirtiendo al país hacia 1982 en el cuarto productor y exportador mundial de petróleo. Ello pudo ser posible por el ambicioso programa de expansión desarrollado por PEMEX, lo que significó que su inversión pasara de 18.8% en 1976 a 37.8% en 1982 respecto al total de la inversión pública.

En cambio, los efectos producidos por ese dinamismo en el resto de la economía fueron de dudoso beneficio. Si bien la utilización intensiva de los recursos petroleros permitió que se alcanzaran en un alto grado los tres primeros objetivos, -- respecto a los dos últimos el resultado fue negativo. Contra lo que se esperaba la oportunidad del petróleo desestimuló la diversificación de la estructura productiva al generar un proceso des-sustitutivo de importaciones y, con ello, mayor desintegración de la planta industrial.

La paulatina debilidad del sector industrial, resultado de lo anterior, frente a la creciente fortaleza de la industria petrolera provocó que ésta desplazara a aquella en su papel de motor de la economía, volviéndola altamente dependiente

de ese recurso, esencialmente en la composición del comercio exterior y en el renglón de las finanzas públicas.

El componente de hidrocarburos en el total de las exportaciones aumentó de 11.9% en 1976 a 78.2% en 1982, respecto a las finanzas públicas la participación de los ingresos del petróleo en el total de los ingresos del gobierno pasó de 4.8% en 1976 a 25.8% en 1981

Esta dependencia aún cuando elevada no puede ser calificada de petrolización, debido fundamentalmente, a que la economía logra sostener una avanzada diversificación de su producción y de sus exportaciones. De ahí que los hidrocarburos no alcancen una elevada participación en el PIB, 7%.

En países típicamente petrolizados (Arabia Saudita, Irán, Venezuela, etc.) la dependencia del petróleo es total, debido a que el sector industrial es inexistente o casi inexistente y el sector primario se compone esencialmente de petróleo. En consecuencia, la participación de los hidrocarburos en el PIB se ubica entre un 50 y un 60% y en el total de sus exportaciones los niveles alcanzan casi el 100%.

En México la petrodependencia que se genera en algunas variables macroeconómicas no se ubica, ni remotamente, en los niveles de monoproducción, monoexportación y monodependencia fiscal, características de los ejemplos típicos de petrolización.

La dinámica "perversa" que se genera en nuestro país se debe, en esencia, a que la economía es dinamizada exógenamente al proceso de acumulación, es decir, no es el proceso de sustitución de importaciones lo que constituyó el factor dinamizador de la economía sino el crecimiento de la demanda interna - detrás de la cual se encontraba el gasto público.

Ante el acelerado crecimiento de la demanda interna - posibilitado por el abundante ingreso de divisas petroleras - tanto la producción como las importaciones se tornan en función de la demanda interna, solo que en el primer caso los cambios son menos que proporcionales y en el segundo son más que proporcionales al estímulo de la demanda. Debido tanto a la mayor sensibilidad de las importaciones como a la política de liberación de las mismas.

De 1976 a 1981, mientras la demanda interna crece al 8% y el PIB lo hace apenas en 7% las importaciones se disparan al 18%. El incremento de la producción atribuible a la demanda interna para ese periodo es mayor al 100%.

El crecimiento de las importaciones hace que el efecto des-sustitutivo en la industria presente niveles altísimos, especialmente de 1979 a 1980, en pleno boom (-19%), porcentaje que equivale al 30% de la producción. Concentrándose el grueso de la des-sustitución en el renglón de bienes duraderos y de capital.

Producto del proceso des-sustitutivo se experimenta un deterioro paralelo en los indicadores de comercio exterior, el déficit en cuenta corriente se incrementa significativamente — tanto por el aumento de importaciones como por la disminución de las exportaciones no petroleras —, de -1.6% miles de mill. de dólares en 1976 pasa a -16.1 miles de mill. de dólares en 1981.

Debido a que el ingreso de divisas petroleras — de 1977 a 1982, 48.4 miles de mill. de dólares— resultaron insuficientes para cubrir dicho déficit se recurrió al endeudamiento externo — el que para ese entonces resultaba accesible y abundante. En términos netos para ese periodo los empréstitos del exterior alcanzan la suma de 59.1 miles de mill. de dólares.

Sin embargo, el acelerado incremento de la deuda externa se debe no solo al déficit en cuenta corriente sino también al deterioro de las finanzas del sector público y a la enorme fuga de capitales que venía sufriendo el país.

La brecha gasto-ingreso público se mantuvo creciente debi do: por el lado del gasto, a las cuantiosas inversiones en la industria petrolera y a la dinamización del proceso productivo vía demanda interna; y por el lado del ingreso, a la política de estímulos fiscales, subsidios, precios y tarifas bajos, especialmente en los energéticos, y la posposición de la reforma fiscal.

Resultado de lo anterior fue la profundización del déficit público (de 7.8% como porcentaje del PIB en 1980 se eleva a 18% en 1982) y el incremento de la dependencia respecto al petróleo. Los ingresos no petroleros disminuyen su participación -- dentro del total de los ingresos, de 91.1% en 1976 a 62.7% en 1982 y, por el contrario, los ingresos petroleros la aumentan - de 8.9% en 1976 a 37.3% en 1982.

No obstante lo costoso y amplio de este esfuerzo, al cual habría que agregar el sostenimiento de un alto margen de sobrevaluación del peso (6.47% en 1977 y 38.25% en 1982), el sector privado no reaccionó como se esperaba. En la práctica mostró - su profunda falta de compromiso con la alianza económica y social propuesta por el gobierno para alcanzar un crecimiento económico sano y sostenido. Prueba de ello fue la constante y -- cuantiosa fuga de capitales efectuada de 1976 a 1982 (64,110.9 mill. de dólares) y el bajo nivel de inversión (58% en relación al total) respecto a su tendencia histórica (65%), con una propensión decreciente a partir de 1978.

La baja inversión privada y el alto coeficiente de importaciones impidió la endogenización de la dinámica de acumulación, propiciando su dinamización vía gasto e inversión pública.

El balance general de la estrategia de crecimiento basada en la explotación y venta del petróleo no resulta positivo. Si

bien la economía no puede ser calificada de petrolizada, sí adquiere un importante grado de petrodependencia para la generación de divisas y de ingresos para el gobierno, lo que la convierte en una economía muy vulnerable ante el comportamiento -- del mercado internacional del petróleo.

Ciertamente logra un crecimiento mayor al 8%, sin embargo, es patente que ese crecimiento no es armónico. Los efectos multiplicadores que la industria petrolera debía producir en el -- resto de la economía se convierten en desequilibrios en cascada. Esa industria crece desmesuradamente en lugar de acompañar al -- conjunto en un desenvolvimiento gradual. El auge petrolero afecta a todos los componentes de la demanda agregada y acaba creando un "efecto riqueza" que altera la conducta de los principales agentes económicos: gasto público expansivo, acelerado aumento en el consumo privado, compras al exterior en forma indiscriminada y sobredimensionamiento de la deuda externa.

Deuda y petróleo se hayan indisolublemente ligados durante el auge petrolero. Lo accesible y abundante del crédito externo, la garantía del petróleo y las necesidades internas de financiamiento explican que el país haya importado más capitales precisamente cuando más divisas generaba internamente. El binomio petróleo y deuda permite ingresar al país de 1977 a 1982 107.5 miles de mill. de dólares, sin embargo, la mayor parte de ellos se recicla al exterior vía importaciones y fuga de capitales.

La reducción internacional del precio del petróleo en 1981-1982, la contracción de los flujos de capital del exterior y el aumento de las tasas de interés en 1982 interrumpieron el acelerado proceso de crecimiento de la economía en 1982, y sumieron al país, dadas las características de su crecimiento, en una profunda crisis. La cual se manifiesta en lo financiero, "crisis de liquidez" como se le llamó entonces, aún cuando no es en ese terreno donde se explica toda su profundidad. Subyacente, pero determinante, a los problemas financieros hay una importante crisis de carácter estructural, cuyos orígenes se ubican en los sexenios anteriores.

La magnitud de la crisis de 1982 evidencia el error de haber basado el crecimiento de la economía exclusivamente en la explotación de un recurso.

La mayor responsabilidad del gobierno de López Portillo es el haber contribuido a la agudización de los problemas estructurales en lugar del aprovechamiento de la oportunidad de utilizar los excedentes petroleros para combatirlos.

En ese juicio es necesario agregar como elemento determinante la profunda falta de solidaridad del sector privado con el gobierno y con el país, al haber canalizado los recursos generados por el petróleo y la deuda al extranjero en lugar de utilizarlos en la dinamización de la economía nacional.

La recesión económica, el aceleramiento de la inflación, la incapacidad de pago del país y el acuerdo de estabilización con el FMI quedan como corolario a esa errática actitud.

ANEXO ESTADISTICO

C U A D R O 1

INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL <sup>1/</sup>

Millones de pesos

	1 9 7 4					1 9 7 5				
	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y Aportaciones	Financiamiento Externo	T o t a l	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y Aportaciones	Financiamiento Externo	T o t a l
PEMEX	31,326	343	1,087	5,708	38,464	36,614	n.d.	3,162	17,027	56,803
Electricidad	14,003	900	3,824	19,402	38,129	16,658	1,813	11,261	21,297	51,029
Comunicaciones y Transportes	9,719	91	3,658	4,737	18,205	13,329	206	4,068	4,485	22,088
Sector Primario	14,661	687	7,425	8,255	31,028	18,638	555	9,798	15,320	44,511
Sector Social	26,661	4,787	5,748	2,409	39,506	34,506	4,179	7,652	2,415	48,752
Sector Industrial	4,033	165	986	3,062	8,246	7,117	321	3,360	6,086	16,884
T o t a l	100,403	6,973	22,728	43,573	173,677	126,862	7,074	39,301	66,630	239,867

Continuación Cuadro 1

## INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL 17

Millones de pesos

	1 9 7 6					1 9 7 7				
	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y Aportaciones	Financiamiento Externo	T o t a l	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y Aportaciones	Financiamiento Externo	T o t a l
PEMEX	47,476	1,614	1,807	21,265	72,162	71,451	14,956	595	48,470	135,472
Electricidad	22,060	2,672	8,834	21,735	55,301	28,434	1,137	10,392	33,535	73,498
Comunicaciones y Transportes	14,184	154	5,424	4,538	24,300	20,312	135	8,168	4,894	33,509
Sector Primario	24,131	1,425	4,555	13,177	43,286	34,650	1,754	8,057	23,388	67,829
Sector Social	44,463	5,847	8,550	1,858	60,718	58,770	6,852	14,080	3,250	82,952
Sector Industrial	7,999	554	1,629	6,485	16,667	11,530	2,004	455	8,956	22,945
T o t a l	160,313	12,264	30,799	69,058	272,434	225,127	26,838	41,747	122,493	416,205

## INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL 1/

Millones de pesos

	1	9	7	8	T o t a l	1	9	7	9	T o t a l
	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y Aportaciones	Financiamiento Externo	T o t a l	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y Aportaciones	Financiamiento Externo	T o t a l
PIBEX	108,243	4,468	600	80,098	193,409	179,656	11,851	600	172,429	364,536
Electricidad	32,865	1,653	10,669	58,672	103,859	41,106	2,455	15,794	84,806	144,161
Comunicaciones y transportes	24,116	154	9,715	1,151	35,116	28,069	251	11,367	6,708	46,375
Sector Primario	44,344	1,999	15,427	25,635	87,405	52,674	3,950	18,528	25,429	100,581
Sector Social	76,423	10,974	15,376	144	102,917	92,205	15,035	20,914	26	128,180
Sector Industrial	17,261	1,105	1,100	4,033	23,499	21,347	1,420	4,455	7,402	34,624
T o t a l	305,252	20,333	52,887	172,733	549,205	415,057	34,942	71,658	296,800	818,457

n.d. No disponible

1/ Incluye operaciones ajenas.

FUENTE: Banco Nacional de México, México en Cifras (1970-1980).

## C U A D R O 2

## TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL

	1 9 7 4					1 9 7 5					1 9 7 6				
	Ingreso Corrien- te	Ingreso de Capi- tal	Subsi- dios y aporta- ciones	Financia- miento	Total	Ingreso Corrien- te	Ingreso de Capi- tal	Subsi- dios y aporta- ciones	Financia- miento	Total	Ingreso Corrien- te	Ingreso de Capi- tal	Subsi- dios y aporta- ciones	Financia- miento	Total
TOTAL	46.0	49.6	48.3	42.7	45.6	26.4	1.4	72.9	52.9	38.1	26.4	73.4	-21.6	3.6	13.6
P E M E X	68.4	217.6	-72.3	-42.1	18.4	16.9	n.d.	191.7	198.3	47.1	29.7	n.d.	-42.9	24.9	27.0
Electricidad	55.5	39.8	136.0	63.8	56.0	19.0	101.4	194.5	9.8	33.8	32.4	47.4	-21.6	2.1	8.4
Comunicaciones y Transportes	22.9	-33.1	-14.6	251.1	35.1	37.1	126.4	11.2	-5.3	21.3	6.4	-25.2	33.3	1.2	10.0
Sector Primario	52.5	31.1	416.6	58.3	84.8	27.1	-19.2	32.0	85.6	42.8	29.5	156.4	-53.5	-14.0	-2.3
Sector Social	37.1	66.2	41.5	167.7	44.8	29.4	-12.7	33.1	0.2	23.4	28.9	39.9	-11.7	-23.1	24.5
Sector Industrial	41.2	-55.2	n.d.	122.0	79.1	76.5	94.5	240.8	98.8	104.8	12.4	72.6	-51.5	6.6	-1.3

Continuación Cuadro 2

TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL

	1 9 7 7					1 9 7 8					1 9 7 9				
	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y aportaciones	Financiamiento	Total	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y aportaciones	Financiamiento	Total	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y aportaciones	Financiamiento	Total
TOTAL	40.4	118.8	35.5	77.4	52.8	34.7	-24.2	26.7	41.0	32.0	56.9	71.8	35.5	71.8	49.0
P E M E X	50.5	826.6	-67.1	127.9	87.7	51.5	-70.1	0.8	65.3	42.8	66.0	165.2	n.s.	115.3	88.5
Electricidad	28.9	-57.4	17.6	54.3	32.9	15.6	45.4	2.7	75.0	41.3	25.1	48.5	48.0	44.5	38.8
Comunicaciones y Transportes	45.2	-12.3	50.6	7.8	37.9	18.7	-0.7	18.9	-15.2	13.7	16.4	72.4	17.0	61.6	21.7
Sector Primario	43.5	25.3	76.9	77.5	56.7	28.1	14.0	91.5	9.6	28.9	18.8	97.6	20.1	-0.8	15.1
Sector Social	52.2	17.2	64.7	74.9	36.6	30.0	60.2	9.2	-1.0	24.1	20.7	37.0	36.0	-81.9	24.5
Sector Industrial	44.1	261.7	-72.1	38.1	37.7	49.7	-44.0	141.8	-0.5	2.4	23.7	28.5	305.0	83.5	47.3

n.d. No disponible

n.s. No significativo.

FUENTE: Cuadro 1.

C U A D R O 3  
 INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL  
 PARTICIPACION PORCENTUAL

	1 9 7 4					1 9 7 5					1 9 7 6				
	Ingreso Corrien te	Ingreso de Capi tal	Subsi- dios y aporta ciones	Financia miento	Total	Ingreso Corrien te	Ingreso de Capi tal	Subsi- dios y aporta ciones	Financia miento	Total	Ingreso Corrien te	Ingreso de Capi tal	Subsi- dios y aporta ciones	Financia miento	Total
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
P E M E X	31.2	4.9	4.8	15.1	22.2	28.9	n.d.	8.0	25.6	23.7	29.6	13.2	5.9	30.8	26.5
Electricidad	13.9	12.9	16.8	44.5	22.0	13.1	25.6	28.7	32.0	21.3	13.8	21.8	28.6	31.5	20.3
Comunicaciones y Transportes	9.7	1.3	16.1	10.9	10.5	10.5	2.9	10.4	6.7	9.2	8.8	1.2	17.6	6.5	8.9
Sector Primario	14.6	9.8	32.7	19.0	17.9	14.7	7.9	24.9	23.0	18.5	15.1	11.6	14.8	19.1	15.9
Sector Social	26.6	68.7	25.3	5.5	23.7	27.2	50.1	19.5	3.6	20.3	27.7	47.7	27.8	2.7	22.3
Sector Industrial	4.0	2.4	4.3	7.0	4.7	5.6	4.5	8.5	9.1	7.0	5.0	4.5	5.3	9.4	6.1

C U A D R O 3  
INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL  
PARTICIPACION PORCENTUAL

	1 9 7 4					1 9 7 5					1 9 7 6				
	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y aportaciones	Financiamiento	Total	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y aportaciones	Financiamiento	Total	Ingreso Corriente	Ingreso de Capital	Subsidios y aportaciones	Financiamiento	Total
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
PEMEX	31.2	4.9	4.8	13.1	22.2	28.9	n.d.	8.0	25.6	23.7	29.6	13.2	5.9	30.8	26.5
Electricidad	13.9	12.9	16.8	41.5	22.0	13.1	25.6	28.7	32.0	21.3	13.8	21.8	28.6	31.5	20.3
Comunicaciones y Transportes	9.7	1.3	16.1	10.9	10.5	10.5	2.9	10.4	6.7	9.2	8.8	1.2	17.6	6.5	8.9
Sector Primario	14.6	9.8	32.7	19.0	17.9	14.7	7.9	24.9	23.0	18.5	15.1	11.6	14.8	19.1	15.9
Sector Social	26.6	68.7	25.3	5.5	22.7	27.2	59.1	19.5	3.6	20.3	27.7	47.7	27.8	2.7	22.3
Sector Industrial	4.0	2.4	4.3	7.0	4.7	5.6	4.5	8.5	9.1	7.0	5.0	4.5	5.3	9.4	6.1

Continuación Cuadro 3

INGRESO DE ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL  
PARTICIPACION PORCENTUAL

	1 9 7 7					1 9 7 8					1 9 7 9				
	Ingreso Corrien te	Ingreso de Capi tal	Subsi- dios y aporta ciones	Financia miento	Total	Ingreso Corrien te	Ingreso de Capi tal	Subsi- dios y aporta ciones	Financia miento	Total	Ingreso Corrien te	Ingreso de Capi tal	Subsi- dios y aporta ciones	Financia miento	Total
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
P E M E X	31.7	55.7	1.4	39.6	32.5	35.7	22.0	1.1	46.4	35.2	43.5	35.9	0.8	58.1	44.5
Electricidad	12.7	4.3	24.9	27.4	17.7	10.8	8.1	20.2	31.0	18.9	9.9	7.0	22.0	28.6	17.6
Comunicaciones y Transportes	9.0	0.5	19.6	4.0	8.1	8.0	0.7	18.3	2.4	7.0	6.8	0.7	15.9	2.3	5.7
Sector Primario	15.4	6.5	19.3	19.1	16.3	14.6	9.8	29.2	14.8	15.9	12.7	11.3	25.9	8.5	12.3
Sector Social	26.1	25.5	33.7	2.6	19.9	25.2	51.0	29.1	0.1	18.7	22.2	43.0	29.2	n.s.	15.7
Sector Industrial	5.1	7.5	1.1	7.3	5.5	5.7	5.4	2.1	2.3	4.3	5.1	4.1	6.2	2.5	4.2

n.s. No significativo.

FUENTE: Cuadro 1.

C H A D R O 4

GASTOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL<sup>1/</sup>

Millones de pesos

	1 9 7 4	1 9 7 5	1 9 7 6	Gasto de Capital	Gasto de Capital	Gasto de Capital	Total	Total	Total
	Gasto de Capital	Total	Total	Total					
PLANEX	24,724	31,152	33,370	33,152	33,152	33,152	27,056	60,188	14,453
ELECTRICIDAD	14,664	17,279	26,945	19,744	21,842	14,586	21,475	25,978	48,453
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	11,937	2,327	14,264	15,054	5,625	20,677	17,559	5,571	23,130
SECTOR PRIMARIO	21,407	3,551	24,958	28,190	4,578	32,768	28,480	3,406	31,886
SECTOR SOCIAL	28,052	9,183	37,235	34,496	12,490	46,986	45,576	15,556	61,132
SECTOR INDUSTRIAL	4,722	2,528	7,250	6,206	8,240	14,446	9,007	4,345	13,352
T O T A L	105,506	39,296	144,802	135,205	77,628	212,853	158,229	79,912	238,141

GASTOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL<sup>1/</sup>

Millones de pesos

	1 9	7 7		1 9	7 8		1 9	7 9	
	Gasto	Gasto de	Total	Gasto	Gasto de	Total	Gasto	Gasto de	Total
	Corriente	Capital		Corriente	Capital		Corriente	Capital	
PEMEX	55,954	50,010	105,964	73,260	72,801	146,061	114,675	100,556	215,231
ELECTRICIDAD	30,266	20,574	50,840	36,438	35,181	69,622	46,796	45,773	92,569
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	25,884	5,679	29,563	27,470	6,119	33,889	31,321	8,252	39,573
SECTOR PRIMARIO	42,958	3,933	46,531	57,426	4,836	62,262	61,817	9,946	71,763
SECTOR SOCIAL	62,200	16,300	78,500	74,862	26,036	100,898	91,836	30,997	122,833
SECTOR INDUSTRIAL	14,909	2,626	17,535	17,047	905	17,952	24,810	2,633	27,443
T O T A L	227,811	99,122	326,933	286,503	144,181	430,684	371,255	198,157	569,412

<sup>1/</sup> Incluye operaciones ajenas.

FUENTE: Banco Nacional de México, México en Cifras (1970-1980).

C I A D R O 5

TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DE ORGANISMOS Y  
EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL

	1	9	7	4	1	9	7	5	1	9	7	6
	Gasto	Gasto de	Total	Gasto	Gasto	Gasto de	Total	Gasto	Gasto	Gasto de	Total	Total
	corriente	Capital		corriente	Capital		corriente	Capital		corriente	Capital	
PMEX	56.2	31.5	18.1	27.5	131.8	56.5	5.1	23.8	12.8	3.5	-	8.8
ELECTRICIDAD	45.7	51.2	48.2	31.6	102.5	65.5	24.0	-	8.8	3.5	-	8.8
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	35.1	12.4	30.8	26.1	141.6	45.0	16.6	-	11.9	0.9	-	11.9
SECTOR PRIMARIO	80.1	232.8	92.8	31.7	28.9	31.5	1.0	-	2.7	25.6	-	2.7
SECTOR SOCIAL	40.0	41.7	41.2	25.0	36.0	26.2	32.1	24.5	50.1	24.5	-	50.1
SECTOR INDUSTRIAL	50.6	395.8	98.7	31.4	225.9	99.5	45.1	-	7.6	47.5	-	7.6
T O T A L	51.2	55.5	52.5	28.1	97.5	47.0	17.0	2.9	11.9	2.9	-	11.9

Continuación cuadro 5

TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DE ORGANISMOS Y  
EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL

	1	9	7	2	1	9	7	8		1	9	7	9							
	Gasto	(gasto	Total	corriente	Gasto	(gasto	Total	corriente		Gasto	(gasto	Total	corriente							
	de	de	de	de	de	de	de	de	Total	de	de	de	de							
	Capital	Capital	Capital	Capital	Capital	Capital	Capital	Capital	Total	Capital	Capital	Capital	Capital							
PEMEX	62.8	84.8	72.8	35.8	15.6	40.5	56.5	38.1	47.4	23.7	-	14.2	4.9	20.4	61.3	36.9	28.4	37.9	33.0	
ELECTRICIDAD																				
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	36.0	1.9	27.8	15.0	13.0	14.6	14.0	28.6	16.8											
SECTOR PRIMARIO	50.8	15.5	45.9	33.7	23.0	33.8	7.6	5.7	15.3											
SECTOR SOCIAL	36.5	4.8	28.4	20.4	59.7	28.5	22.7	19.1	21.7											
SECTOR INDUSTRIAL	65.5	-	39.6	31.3	14.3	-	65.5	2.4	52.9											
TOTAL	44.0	24.0	37.3	25.8	45.5	31.7	29.6	37.4	32.2											

FUENTE: Cuadro 4.

C U A D R O 6  
 PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y POR SECTORES, 1960-1976

(Millones de pesos a precios de 1960)

SECTORES	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Producto Interno Bruto	150,511	212,320	296,600	306,800	329,100	354,100	375,000	390,300	398,600
Sector Primario	23,970	30,222	31,535	35,236	35,405	36,179	37,175	37,511	37,945
Sector Industrial <sup>1/</sup>	41,627	61,079	99,295	101,870	111,661	121,930	130,508	136,530	141,857
Petróleo y Petroquímica	5,128	8,015	12,675	13,111	14,282	14,672	16,843	18,177	20,104
Manufacturas	28,892	44,761	67,680	69,745	75,524	82,255	86,941	90,060	93,244
Construcción	6,105	8,534	13,583	13,230	15,558	18,016	19,079	20,205	19,822
Electricidad	1,502	2,769	5,357	5,784	6,297	6,987	7,645	8,088	8,687
Sector Terciario	82,608	115,590	159,911	166,823	179,169	192,825	203,691	212,853	215,324

<sup>1/</sup> No incluye minería.

FUENTE: Banco Nacional de México, México en Cifras, 1970-1980.

C U A D R O 7

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y POR SECTORES, 1960-1976

SECTORES	1960-1965	1965-1970	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Producto Interno Bruto	7.1	6.9	6.9	3.4	7.3	7.6	5.9	4.1	2.1
Sector Primario	4.7	2.7	4.9	2.0	0.5	2.2	2.8	0.9	1.2
Sector Industrial	9.0	9.2	8.4	2.6	9.6	9.2	7.0	4.6	3.9
Petróleo y Petroquímica	9.3	9.6	10.0	3.4	8.9	2.7	14.8	7.9	10.6
Manufacturas	9.2	8.6	8.7	3.1	8.3	8.9	5.7	3.6	3.5
Construcción	6.9	9.7	4.8	-2.6	17.6	15.8	5.9	5.9	-1.9
Electricidad	13.0	14.1	11.3	8.0	8.9	11.0	9.4	5.8	7.4
Sector Terciario	6.9	6.7	6.5	4.3	7.4	7.6	5.6	4.5	1.2

FUENTE: Cuadro 6.

C U A D R O 8  
COMPOSICION PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES  
1960-1976

SECTORES	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Producto Interno Bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Primario	15.9	14.2	11.6	11.5	10.8	10.2	9.9	9.6	9.5
Sector Industrial	27.7	30.2	33.5	33.2	33.9	34.4	34.8	35.0	35.6
Petróleo y Petroquímica	3.4	3.8	4.3	4.3	4.3	4.1	4.5	4.7	5.0
Manufacturas	19.2	21.1	22.8	22.7	22.9	23.2	23.2	23.1	23.4
Construcción	4.1	4.0	4.6	4.3	4.7	5.1	5.1	5.2	5.0
Electricidad	1.0	1.3	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1	2.2
Sector Terciario	54.9	54.4	53.9	54.4	54.5	54.3	54.5	54.5	54.0

FUENTE: Cuadro 6.

TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES  
1976 - 1982

C u a d r o 9

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
T O T A L	- 6.0	- 10.0	38.5	49.0	60.8	29.4	- 39.6
Bienes de consumo	2.1	- 18.8	21.4	51.6	257.7	15.8	- 46.0
Bienes intermedios	-10.5	- 2.5	42.1	40.2	48.8	22.8	- 37.9
Bienes de capital	1.8	- 25.2	35.7	72.0	47.7	50.5	- 40.6

Fuente: Banco Nacional de México, México en Cifras, 1983 y 1985.

C U A D R O 10  
 DEUDA EXTERNA DE MEXICO 1976-1982  
 Miles de millones de dólares

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 <sup>1/</sup>
Total	25894	29700	33900	40257	50713	74861	84874
Sector Público	19600	23274	26748	29757	33813	52961	58874
Sector Privado	6294	6426	7152	10500	16900	21900	26000

<sup>1/</sup> En agosto de 1982 el sector público absorbió el endeudamiento externo de la banca privada.

FUENTE: Banco de México, Informe Anual, varios años; Roberto Gutiérrez R., "El endeudamiento externo del sector privado de México", Comercio Exterior, v. 36, n. 4, México, abril, 1986.

## CUADRO 11

RESERVAS, PRODUCCION Y EXPORTACION DE CRUDO, 1982  
PAISES SELECCIONADOS

	Reservas Probadas Mill.de b.	Producción Anual Mill.de b.	Exportación Mill. b.d.
Total Mundial	678,888	195,350	n.d.
Arabia Saudita	162,400	2,367	5,763
Kuwait	64,230	246	n.d.
Unión Soviética	63,000	4,453	3,055
México	56,998	1,002	1,490
Irán	55,308	692	1,485
Iraq	41,000	334	n.d.
Estados Unidos	29,785	5,159	n.d.
Libia	21,500	411	1,020
Venezuela	21,500	666	1,550

n.d. No disponible.

Fuente: PEMEX, Anuario Estadístico, 1983.

C U A D R O 12  
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO  
Millones de pesos a precios de 1970

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	88660.6	87142.2	97805.8	112227.7	121095.5	132516.1	132909.6	123986.5	142799.3	171714.2	197364.5	226427.4	190312.8
Privada	59410.7	64691.0	66321.4	68289.5	76086.2	77583.2	82312.4	76774.1	80677.1	98960.9	112494.2	128165.6	106020.3
Pública	29249.9	22451.2	31484.4	43938.2	45009.6	54732.9	50597.2	47212.2	62122.2	72753.3	84870.3	98261.8	84292.5
ESTRUCTURA PORCENTUAL													
Total=100%													
Privada	67.0	74.2	67.8	60.8	62.8	58.6	61.9	61.9	56.5	57.6	57.0	56.6	55.7
Pública	33.0	25.8	32.2	39.2	37.2	41.4	38.1	38.1	43.5	42.4	43.0	43.4	44.3
VARIACION ANUAL													
Total		-1.7	12.2	14.8	7.9	9.2	0.5	-6.7	15.2	20.2	14.9	14.7	-15.9
Privada		8.9	2.5	3.0	-11.5	2.0	6.0	-6.7	5.1	22.7	13.7	13.9	-17.3
Pública		-23.3	40.3	39.6	2.5	21.6	-7.5	-6.7	31.6	17.1	16.7	15.8	-14.2

FUENTE: S.P.P., Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1981 y 1983.

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

Accituno, Gerardo y Eduardo Jacobs, "Sobre los principales enfoques del manejo estatal de la demanda", Investigación Económica, F.E., UNAM, n. 164, abril-junio, México, 1983.

Alejo, Francisco Javier, "La política fiscal en el desarrollo económico de México", La sociedad mexicana: presente y futuro, Lecturas, n.8, FCE, México, 1983.

Angeles, Luis, Petróleo y deuda. La paradoja de los países exportadores de petróleo, Oxford Institute for Energy Studies, Mimeo.

Banco Nacional de Comercio Exterior, La política económica del nuevo gobierno, México, 1971.

Barker, Terry y Vladimiro Brailovsky, "La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial", Investigación Económica, FE, UNAM, n. 166, oct.-dic., México, 1983.

Beltrán del Río, Abel, "El síndrome del petróleo mexicano. Primeros síntomas, medidas preventivas y pronósticos", Comercio Exterior, v.30, n. 6, junio, México, 1980.

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", Desarrollo y crisis de la economía mexicana, Lecturas, n. 39, FCE, México, 1983.

Blanco, José, "Génesis y desarrollo de la crisis en México, 1962-1979", Investigación Económica, F.E., UNAM, n. 150, oct.-dic., México, 1979.

Bueno, Gerardo, "Petróleo y planes de desarrollo en México", Comercio Exterior, v.31, n.8, agosto, México, 1981.

Casar, José, "Sobre el agotamiento del patrón de desarrollo en México", Investigación Económica, FE, UNAM, n. 174, oct.-dic., México, 1985.

Casar, José y Jaime Ros, "Problemas estructurales de la industrialización en México", Investigación Económica, FE, UNAM, n. 164, abril-junio, México, 1983.

Castañares Priego, Jorge y Jorge Moreno Riva, "Evolución de los coeficientes de sustitución de importaciones en México, 1979-1982", Comercio Exterior, v. 33, n.4, abril, México, 1985.

CEMLA, "Seminario Temple Wilson, ¿Son severas las condiciones del Fondo Monetario Internacional?", Boletín del CEMLA, v.XXIII, n.4, julio-agosto, México, 1977.

Dehesa, Mario, et al, "La hipótesis de precios normales y su aplicación", Economía Mexicana, CIDE, n.1, 1979.

Eatwell, John y Ajit Singh, "¿Se encuentra 'sobrecalentada' la economía mexicana, Un análisis de los problemas de política económica a corto y mediano plazo", Economía Mexicana, CIDE, n.3, 1981.

Fitzgerald, E.V.K., "La política de estabilización en México: el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico de 1960 a 1977", Investigación Económica, FE, UNAM, n. 144, abril-junio, 1978.

Flores de la Peña, Horacio, Teoría y práctica del desarrollo, FCE, México, 1977.

-----, "Un nuevo modelo de desarrollo", Comercio Exterior, v.27, n.5, mayo, México, 1977.

Gómez Oliver, Antonio, Política monetaria y fiscal de México, La experiencia desde la posguerra: 1946-1976, FCE, México, 1981.

Gribomont, C. y M. Rimez, "La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): Un primer ensayo de interpretación", El trimestre Económico, FCE, v.XLIV(4), n. 176, oct.-dic., México, 1977.

Green, Rosario, El endeudamiento público externo de México, 1940-1975, El Colegio de México, México, 1976.

Hernández Laos Enrique y Jorge Cordoba, La distribución del ingreso en México, Cuadernos de Investigación para la Integración Social, n. 5, México, 1982.

IEPES, Discurso del Lic. Luis Echeverría Alvarez como candidato del PRI a la presidencia de la República, México, 15 de nov. de 1969.

-----, Memoria de la reunión popular para la planeación de energéticos y desarrollo nacional, Querétaro, México, mayo, 1982.

Komorowski, S.M., "Algunos problemas de la planificación en México: los aspectos de consistencia y compatibilidad", Investigación económica, FE, UNAM, n. 152, abril-junio, México, 1980.

Lichtensztein, Samuel, "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", Economía de América Latina, CIDE, n.1, México, septiembre, 1978.

NAFINSA-CEPAL, La política industrial en el desarrollo económico de México, México, 1971.

Navarrete, Jorge Eduardo, "Desequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales de México en los años sesenta", La sociedad mexicana: presente y futuro, Lecturas, n.8, -- FCE, México, 1983.

Nehring, Richard, Campos petroleros gigantes y recursos mundiales de petróleo, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1981.

Ortiz Mena, Antonio, "Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México", El Mercado de Valores, NAFINSA, a.XXIV, n. 44, nov., México, 1969.

Reynolds, Clark, "Por qué el 'desarrollo estabilizador' fue en realidad desestabilizador (con algunas implicaciones para el futuro)", El Trimestre Económico, FCE, v.XLIV(4), n.176, oct.-dic., México, 1977.

Rodríguez, Gonzalo, "El comportamiento de los precios agropecuarios", Economía Mexicana, CIDE, n.1, México, 1979.

Ros, Jaime, "Inflación: la experiencia de la presente década", Economía Mexicana, CIDE, n.1, México, 1979.

Ros, Jaime y Alejandro Vázquez, "Industrialización y comercio exterior, 1950-1977", Economía Mexicana, CIDE, n.2, México, 1980.

Rostow, W.W., Las etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista, FCE, México, 1956.

Salinas de Gortari, Carlos, "Los excedentes del petróleo y la planeación en México", Planeación para el desarrollo, SPP-FCE, México, 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Clasificación Temática de los Discursos de los Secretarios de Estado, Tomo I/Lic. José Andrés de Oteyza, octubre, México, 1980.

-----, Filosofía Política de José López Portillo, México, varios años.

Serrato, Marcela, "Las vicisitudes del Plan energético de Carter", Foro Internacional, Colegio de México, v.XVIII, n.4, abril-junio, México, 1978.

Solis M., Leopoldo, Controversias sobre el crecimiento y la -- distribución, México, 1972.

-----, El desarrollo estabilizador, Conferencias impartidas en el Colegio Nacional, Mimeo., México, 1977.

Székely, Gabriel, La economía política del petróleo en México, 1976-1982, El Colegio de México, México, 1983.

Tello Macías, Carlos, La política económica en México, 1970-1976, Siglo XXI, México, 1979.

Valenzuela Feijóo, José, "Sustitución de importaciones y desarrollo industrial en México", Comercio Exterior, v.33, n. 10, octubre, México, 1983.

Villarreal, René, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), FCE, 1976.

-----, La contrarrevolución monetarista, Océano, México, 1984.

Whitehead, Laurence, "De la bancarrota a la prosperidad. Una evaluación política del programa mexicano de estabilización -- 1976-1979", Comercio Exterior, v.31, nos.8 y 9, agosto y septiembre, México, 1981.

Wionczek, Miguel, "Algunas reflexiones sobre la futura política petrolera de México", Cuadernos Sobre Prospectiva Energética, Colegio de México, n.27, México, 1980.

Zedillo, Ernesto, Extracción óptima de petróleo y endeudamiento externo: el caso de México, Banco de México, Doc. de Investigación n.10, México, 1979.