

# Exportación de manufacturas y exportación de petróleo: el moderno enclave del siglo XXI



**IZTAPALAPA**

*Agua sobre lajas*

Gregorio Vidal\*

## Resumen

En México, la privatización de la industria petrolera no ha avanzado a través de la conversión de Pemex en una empresa que coloca parte de su capital en bolsa o por medio de asociaciones con otras compañías petroleras. Es un proyecto que se ejecuta por otros medios. Hay hechos políticos que explican este proceso, pero también razones económicas. Pemex constituye un caso excepcional: no existe otra unidad económica en el país con un tamaño semejante y con una dimensión nacional. Por éste y otros motivos económicos no se presenta un proyecto para su privatización. Transformar a Pemex en una institución fundamental para el desarrollo de la economía del país es parte de un proyecto que se enfrenta a la agenda propuesta por el Consenso de Washington y que, por tanto, no pretende mantener un débil crecimiento para la economía del país.

**Palabras clave:** exportación de manufacturas, Petróleos Mexicanos, privatización, industria petrolera, exportación petrolera

## Abstract

In Mexico, privatization of the oil industry has not followed the route of transforming Pemex into a company that places part of its capital in the stock exchange or through partnerships with other oil companies; it has pursued other means. There are political facts that explain the process, but there are also economic reasons. Pemex is an exceptional case. There is no other enterprise in the country comparable either in size or in its national dimension. For this reason, among others, there is no project for its privatization. Making Pemex a fundamental institution for the economic development of the country's economy is part of a project that goes against the Washington Consensus, thus not intending to maintain a weak economic growth.

**Key words:** manufacturing exports, Petróleos Mexicanos, privatization, oil industry, oil exports

\* Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, gyb@xanum.uam.mx, vidal.gregorio@gmail.com

**D**esde finales de la década de los ochenta se ha llevado a cabo en el país un amplio programa de reformas económicas a partir de las propuestas del Consenso de Washington. Antes, durante los años del gobierno de Miguel de la Madrid, comenzó a ejecutarse una política económica fundada en propuestas formuladas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En conjunto, más de 25 años de poner en práctica un proyecto de reforma económica basado en la idea de que los mercados, sin estar sometidos a ninguna restricción o control, son capaces de lograr la eficaz asignación de los recursos y, por este medio, el crecimiento y el bienestar económico.

En el informe sobre México de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) correspondiente a 2007 se subrayan los avances significativos hacia la estabilidad macroeconómica, resultado de la realización de reformas estructurales para abrir adicionalmente la economía al comercio y mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, así como para desarrollar al sector financiero (OCDE, 2007). La OCDE insiste en la necesidad de mantener el proceso de reformas, incluso destaca que es imprescindible lograr una mayor apertura de la economía. Es un punto de vista que comparten la administración federal en nuestro país y la del Banco de México.

Hasta 2008, la política económica ejecutada ha considerado como meta sustantiva el equilibrio fiscal y alcanzar el superávit primario. Según los cálculos de la Secretaría de Hacienda, en 2007 el superávit primario en las finanzas públicas fue equivalente a 2.6 por ciento del producto interno bruto (PIB) y para 2008 se estimó en 2.6 por ciento (SHCP, 2007). Una de las condiciones para conseguir este objetivo ha sido disminuir notablemente la inversión realizada por el gobierno con recursos propios. Esta decisión es consistente con una de las medidas más destacadas en la agenda del Consenso de Washington: la privatización de las empresas estatales y en general de los servicios públicos básicos. Se sostiene que, en adelante, la construcción, el mantenimiento y la operación de la infraestructura y los servicios públicos básicos, deben ser llevados a cabo por el capital privado.

En tanto dominan las ideas de privatización de los servicios públicos y de las actividades para generar energía es posible mantener reducida la inversión pública, como sucede en México. En años recientes la inversión física presupuestada ha oscilado entre 2.5 y 2.9 por ciento del PIB. Por ende, una parte de la inversión que corresponde a proyectos del sector público es efectuada por empresas privadas bajo diversos esquemas de financiamiento. Además, son capitales privados los que realizan otras inversiones en el país. En este contexto, gran parte de las inversiones requeridas en la industria petrolera, aun aquellas que corresponden a Petróleos Mexicanos (Pemex), son llevadas a cabo por empresas privadas. Como se presenta en el texto, el organismo público descentralizado se ha concentrado en la extracción de petróleo crudo, abandonando incluso las labores de exploración. Pero, hasta en el caso de la extracción, una parte se realiza contratando compañías privadas.

Aun sin haberse producido modificaciones legales se ha propiciado la privatización de algunas actividades de la industria petrolera que son de la competencia exclusiva de Pemex. Bajo estas condiciones, y como un asunto incluido en la agenda del Consenso de Washington, se presentaron las propuestas de modificaciones a diversas leyes en materia de industria petrolera, primero por parte de la administración federal y posteriormente por un grupo de diputados federales y senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que pretendían profundizar la privatización, pero también, como se analiza más adelante, mantener el papel de Pemex como principal contribuyente de las finanzas públicas.

En México la privatización de la industria petrolera no ha avanzado a través de la conversión de Pemex en una empresa que coloque parte de su capital en bolsa o mediante asociaciones con otras compañías petroleras. Es un proyecto que se ejecuta por otros medios. Hay hechos políticos que explican este proceso, aunque, como se examina en este artículo, hay asimismo razones económicas.

En el primer apartado se exponen algunos elementos que dan cuenta del peso y papel de Pemex en la economía del país. Petróleos Mexicanos constituye un hecho económico excepcional. No existe otra unidad económica con un tamaño semejante y con una dimensión nacional. Por esto y por otras razones económicas es que no se presenta un proyecto para su privatización. Pero además, como se muestra en el segundo apartado, las características del modelo secundario exportador adoptado en el país demandan la participación de la industria petrolera para enfrentar la restricción externa. Según se examina en este trabajo, el crecimiento a partir de las exportaciones manufactureras tal cual se desarrolla en México necesita de los recursos que provienen de la exportación de petróleo crudo para poder financiar las cuentas de la balanza de pagos. Asimismo, gran parte de

los recursos generados por el petróleo son imprescindibles para financiar los gastos del sector público, puesto que no se desea llevar a cabo una política fiscal distinta.

La exportación de manufacturas con un alto contenido importado provoca un débil crecimiento de la economía, y reproduce el problema del estrangulamiento externo que limitaba el crecimiento en los años de la industrialización por sustitución de importaciones, pero sin que exista proyecto alguno para desarrollar un sector productor de bienes de capital. De hecho, como sucede en los años del crecimiento a partir de las exportaciones de bienes primarios, para financiar la acumulación de capital bajo estas condiciones se necesita mantener la condición de país exportador de petróleo crudo.

Transformar a Pemex en una institución fundamental para el desarrollo de la economía del país es parte de un proyecto que se enfrenta a la agenda propuesta por el Consenso de Washington y que no pretende mantener un débil crecimiento para la economía mexicana a partir de un reducido grupo de actividades que participen en la exportación de manufacturas con alto contenido importado. Conlleva eliminar las crecientes condiciones de enclave –a la manera de finales del siglo XIX– que avanzan en la economía nacional.

## **Pemex, la economía de México y la privatización de la industria petrolera**

Los ingresos de Pemex en 2007 fueron equivalentes a 11.7 por ciento del PIB de México,<sup>1</sup> cifra que da cuenta de la importancia de esta institución en la economía del país. No existe otra unidad económica con un peso semejante. Es además un organismo del Estado que realiza actividades directas en numerosas entidades de la Federación y provee de combustibles y otros petroquímicos al conjunto de la economía.

El tamaño de la paraestatal, medido por el peso de sus ventas con relación al PIB, creció en años recientes: en 2002 equivalían a 7.7 por ciento del PIB y en 2005 a 11.1 por ciento. De 2004 a la fecha los ingresos de Pemex como proporción del

<sup>1</sup> Los datos sobre Pemex y la industria petrolera utilizados en el texto, salvo que se mencione otra fuente, proceden de los informes anuales y los anuarios estadísticos que elabora Pemex, y pueden consultarse en <<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=237>>. Las cifras sobre estadísticas macroeconómicas y sobre el peso de Pemex en la economía del país se elaboraron con base en información de Pemex y de los informes anuales del Banco de México. Estos últimos se pueden revisar en <<http://www.banxico.gob.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>>.

PIB son iguales o superiores a todos los ingresos tributarios que obtiene el sector público en el mismo periodo.

El crecimiento de los ingresos de Pemex no ha implicado un incremento de las inversiones en refinerías, construcción de oleoductos o unidades de almacenamiento. Incluso, como se observa en los resultados que se presentan en sus informes anuales, han dejado de invertirse recursos en tareas de exploración. Del total que Pemex invierte, únicamente diez por ciento se destina a refinación, petroquímica, ductos y almacenes; nueve por ciento se dedica a las tareas de exploración, mientras que 80 por ciento a continuar extrayendo crudo y gas. Una gran parte de estas inversiones se concentra en una zona del país. En suma, se opera extrayendo la mayor cantidad posible de petróleo de algunos campos para su comercialización en el mercado internacional, al tiempo que aumentan las importaciones de gasolinas y petrolíferos.

El incremento de la extracción de petróleo inició en 1996 y alcanzó su máximo en 2004, cuando se extrajeron 3.38 millones de barriles diarios. Del yacimiento gigante de Cantarell se extraían 2.1 millones de barriles. Más de 50 por ciento del petróleo se exporta, por lo que es posible sostener que la mayor parte del petróleo de Cantarell se está industrializando en otro país o forma parte de la reserva estratégica de otra nación.

Las exportaciones de crudo son importantes en la balanza comercial de México, pero también destaca su destino. Hasta 1988, únicamente 52.4 por ciento de las exportaciones de crudo se vendía a Estados Unidos. En los años siguientes y hasta 1992 se registró un ligero aumento. Sin embargo, desde 1993, una vez que la administración federal encabezada por Carlos Salinas de Gortari aceptó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se modifica radicalmente la composición de las exportaciones de petróleo crudo según su destino. En 1993 se exportó al norte del Río Bravo 73 por ciento del total. En los años inmediatos posteriores la cifra continuó subiendo hasta exportarse a Estados Unidos 80 por ciento del total.

En 2007, las exportaciones de petróleo crudo sumaron 14 por ciento del total exportado por el país. Este componente de la balanza comercial registra un incremento sostenido desde 2002, cuando fueron 8.3 por ciento. Además de su aumento, el saldo acumulado positivo de la balanza comercial petrolera para el periodo 2002-2007 ha sido sustancial para financiar la balanza de pagos, incluso considerando los ingresos producto de la entrada de capitales al país. Como se analiza en el tercer apartado del texto, sin los recursos generados por las exportaciones de petróleo crudo las cuentas con el exterior de la economía de México no son sostenibles. En resumen, no existe capacidad para financiar el déficit de

la cuenta corriente prescindiendo de los recursos aportados por las ventas de petróleo crudo en el extranjero.

En años recientes, las finanzas públicas dependen cada vez más de los recursos aportados por el petróleo. De cada peso del gasto público, 40 centavos tienen su origen en la industria petrolera. Con relación al PIB, los ingresos del sector público procedentes de la industria petrolera pasaron de 6.5 por ciento en 2002 a nueve por ciento en 2007. Los ingresos tributarios se mantuvieron en todo el periodo en alrededor de 9.5 por ciento del PIB. El sector público recibió menos ingresos por concepto de impuesto sobre la renta (ISR) que por cuenta del petróleo. En 2007, los recursos obtenidos a través del ISR equivalieron a 5.4 por ciento del PIB, apenas tres quintas partes de lo conseguido por la industria petrolera.

La contribución de Pemex al gasto público explica en gran medida las dificultades para que realice inversiones a partir de los recursos que genera. Por ejemplo, en el periodo de 2005 a 2007 los impuestos y derechos pagados por Pemex fueron superiores a todos los ingresos que obtuvo por exportaciones.

La propuesta de privatización que presentaron Felipe Calderón y el Partido Acción Nacional (PAN) conserva en lo fundamental la contribución de Pemex a las finanzas públicas. No pretende alterar en los años siguientes los términos en que Pemex entrega recursos al gobierno federal, pero sí mantener e incrementar las exportaciones de petróleo crudo. Por ello, plantea modificar las condiciones de participación del capital privado en las tareas de exploración y extracción de crudo y gas; propone establecer un régimen fiscal específico para el caso de zonas en que las empresas privadas realizaran inversiones amparadas en contratos con Pemex sujetos a retribuciones vinculadas al desempeño; igualmente, sienta las bases para que se constituyan empresas privadas para desarrollar nuevas áreas de refinación, almacenamiento y construcción y manejo de ductos. Las compañías podrían celebrar contratos con Pemex, quien tendría la obligación de surtirlas de petróleo y adquirir la totalidad de los productos transformados, almacenados o transportados.

Con la propuesta del grupo de senadores y diputados del PRI tampoco se establecen las condiciones para el fortalecimiento de Pemex. No se presentan cambios importantes para hacer que cuente con una parte de los cuantiosos recursos financieros que genera la exportación del crudo. Además, se permite la celebración de contratos con empresas privadas que incluyen beneficios sujetos a desempeño y, por tanto, a la cuantía de los hidrocarburos extraídos. La organización de Pemex en filiales que tienen entre sí un trato de empresas, cada una compitiendo por alcanzar utilidades, se mantiene y se profundiza al aceptarse la constitución de más filiales. Esta iniciativa admite la necesidad de proceder de inmediato a las

tareas de exploración y explotación en aguas profundas, partiendo del supuesto de que es imprescindible aumentar la extracción de petróleo. Y, sin hacer referencia alguna al tema de la delimitación de la plataforma de exportación de crudo, se acepta que el país siga exportando a Estados Unidos una parte considerable del petróleo que extrae.

La propuesta presentada por los partidos políticos que integran el Frente Amplio Progresista (FAP) establece con precisión que el conjunto de la industria petrolera pertenece a la nación y su desarrollo debe ser realizado en exclusiva por Pemex. No acepta que se entreguen zonas o áreas para que sean explotadas por una empresa privada o un consorcio en particular, aun cuando los hidrocarburos que se extraigan se vendan en su totalidad a Pemex. Además, la organización y modalidades de crecimiento de la industria petrolera es una tarea exclusiva del Estado, por medio de Pemex; el capital privado sólo puede participar en servicios o bajo contratos específicos que no incluyan beneficios producto de la cantidad de crudo extraído. Adicionalmente, la propuesta del FAP busca fortalecer a Pemex, lograr su mayor integración y dotarlo de capacidad económica y financiera para volver a industrializar el petróleo. No considera que el país deba continuar como un exportador de petróleo crudo. Por el contrario, juzga que es necesario industrializar los hidrocarburos en México.

No es tema del artículo analizar el alcance y las posibilidades de las reformas a las leyes en materia de industria petrolera. Sin embargo, para los propósitos del texto, es importante destacar las diferencias radicales entre los proyectos presentados, y que las propuestas de la administración federal y de los senadores y diputados del PRI son proyectos de la privatización posible.

Con las reformas presentadas por la administración federal y por el PRI se conserva en lo fundamental el aporte de Pemex y de la exportación de petróleo crudo a las finanzas públicas. Los cambios impulsados a partir de la agenda del Consenso de Washington no buscan incrementar la contribución fiscal de las grandes empresas y del reducido grupo de personas que concentran más de la tercera parte del ingreso nacional. En este sentido es imprescindible una fuente segura para financiar parte importante del gasto público y del servicio de la deuda pública.

Por otro lado, es necesario mantener el ingreso de capitales del exterior. Por ello, las propuestas consideran el establecimiento de áreas y actividades para que algunas nuevas inversiones se realicen, logrando beneficios de la explotación del recurso natural. Al mismo tiempo se crean las condiciones para ampliar la plataforma de extracción de crudo, con objeto de no dejar de surtir una parte de las necesidades de la economía de Estados Unidos. Los datos presentados sobre el

crecimiento de las exportaciones de crudo con destino a Estados Unidos a partir de la firma del TLCAN revelan en los hechos el compromiso de los gobiernos de México en esta materia. Para alcanzar esta meta se permite el concurso del capital privado, mayoritariamente extranjero.

Un proyecto de reforma de Pemex que no transite por estos senderos implica un freno a la privatización, pero también un límite al proyecto de reformas según la agenda del Consenso de Washington. Así pues, es necesario considerar que, en tanto las fuerzas sociales y políticas que defienden la agenda del Consenso de Washington en México sean las que conducen el gobierno y las instituciones estatales, buscarán impulsar por diversas vías su proyecto de privatización de la industria petrolera.

## **El crecimiento impulsado por la exportación de manufacturas: sus límites**

El incremento de las exportaciones manufactureras, como se destaca desde líneas previas, es un dato fundamental del cambio en la estructura económica del país y explica en buena medida el crecimiento económico alcanzado en los años finales de la década de los noventa del siglo pasado. El comercio exterior creció de manera sostenida durante dicha década aumentando su peso en la economía.

La disminución en las exportaciones interrumpe un proceso de continuo crecimiento iniciado en 1986, que se acentúa desde 1995. En 1986, el aumento de las exportaciones manufactureras se convirtió en elemento central de la estrategia económica. Si se descuentan las exportaciones petroleras, de 1990 a 2000 las exportaciones crecen a una tasa anual media mayor a 15 por ciento, superior a la que alcanzan otros componentes de la demanda agregada en el mismo lapso de tiempo. No obstante, lo notable es que al observar en conjunto las actividades exportadoras el carácter no endógeno del proceso se afirma. Por ejemplo, en la medida en que crecen las exportaciones aumenta el contenido importado de las mismas. Durante el ciclo de expansión de las exportaciones manufactureras, principalmente de 1995 a 2000, no hay un incremento notable del contenido nacional de los productos exportados.

En 1994 se habían eliminado reglas para el ingreso de capital extranjero al país, se había avanzado firmemente en las privatizaciones y procedido a la desregulación y liberalización de los mercados financieros, por citar algunos cambios trascendentales. Sin embargo, los resultados sobre el contenido importado de las exportaciones no son favorables. En 1995, las importaciones asociadas a las



exportaciones equivalían a 57.4 por ciento de las exportaciones no petroleras totales. De 1996 a 2000 crece este indicador, alcanzando 64 por ciento del total de las exportaciones en el año 2000. De 2001 a 2005 se reproduce el patrón. Cuando las exportaciones disminuyen es menor la proporción de las importaciones en el total de las exportaciones no petroleras, y cuando aumentan las exportaciones no petroleras vuelve a crecer el contenido importado de las mismas. En 2004, las importaciones vinculadas a las exportaciones representan 63.7 por ciento de las exportaciones no petroleras totales.

Otros indicadores pueden dar cuenta de las crecientes dificultades para mantener el impulso exportador. Conforme se incrementan las exportaciones manufactureras es necesario contar con más divisas para que sean posibles nuevos incrementos. Esto es, si se comprende a las diversas actividades exportadoras y se construye un indicador que resulte de restar a las exportaciones el valor de las importaciones realizadas para que se produzcan o maquilen las mercancías destinadas al extranjero, el resultado puede ser definido como superávit exportador.

Si se compara este dato –superávit exportador– con las exportaciones totales resulta, como se observa en la primera columna del cuadro 1, que el superávit es desde 1993 hasta 2000 una proporción decreciente de las exportaciones totales. Durante los años en que las exportaciones crecen disminuye el superávit en divisas como proporción del total de las exportaciones. Sólo cuando las exportaciones decrecen el superávit aumenta, aun cuando un nuevo incremento en las exportaciones reduce el superávit como proporción de las exportaciones. El incremento en las exportaciones no resulta en una mayor capacidad para generar divisas y, por tanto, las exportaciones manufactureras no pueden financiar la adquisición en el extranjero de diversos artículos que dejan de producirse en el país y son importados, como algunos bienes de consumo. Por el contrario, cada vez aumentan los centavos de dólar que deben importarse para producir un dólar más de exportaciones manufactureras (véase cuadro 1).

Si se consideran únicamente las exportaciones no petroleras y el superávit no petrolero, la disminución desde 1993 hasta el año 2000 es mayor y constante. Sólo en 2001, con la reducción de las exportaciones, se incrementa el superávit exportador no petrolero. A partir de 2003, en un contexto de crecimiento de las exportaciones, nuevamente disminuye el superávit no petrolero como proporción de las exportaciones no petroleras, lo cual significa que los ingresos del petróleo continúan siendo un importante soporte de la expansión de la exportación de manufacturas.

Al incluirse en los requerimientos externos para las exportaciones los bienes de capital importados por las empresas exportadoras el peso del superávit es

CUADRO 1  
*Superávit exportador y exportaciones totales, 1991-2007*  
*Porcentajes*

Año	Superávit total/ Exportaciones totales	Superávit sin superávit exportador petrolero/ Exportaciones no petroleras	Superávit sin superávit exportador petrolero, descontando importaciones de bienes de capital de empresas exportadoras/ Exportaciones no petroleras
1991	28.6	n.d.	n.d.
1992	28.2	n.d.	n.d.
1993	52.9	33.0	26.7
1994	44.8	27.9	23.6
1995	44.9	33.0	28.7
1996	44.9	30.8	26.3
1997	41.7	27.2	22.2
1998	37.5	24.6	19.6
1999	38.1	23.5	18.3
2000	38.1	20.6	15.5
2001	41.5	23.8	19.0
2002	40.9	23.0	18.5
2003	40.3	21.5	17.1
2004	39.6	20.7	16.3
2005	40.1	19.7	15.0
2006	40.6	20.2	15.5
2007	39.5	19.9	15.0

Fuentes: Banco de México, *Estadísticas, Balanza de Pagos, Indicadores y resumen de comercio exterior*, edición electrónica, enero 2009; Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México*, cuadro 1, enero-septiembre de 2006, edición electrónica, enero 2006; Banamex, *Examen de la Situación Económica de México*, edición electrónica, agosto del 2000, en [www.banamex.com](http://www.banamex.com) (abril 2005).

todavía menor. Si sólo se tiene en cuenta el superávit resultado de las transacciones no petroleras, pero incluyendo los bienes de capital de empresas exportadoras no petroleras, y se compara con las exportaciones totales no petroleras la tendencia descendente desde 1996 es notable y únicamente se contiene cuando hay un decremento en las exportaciones totales no petroleras, como se constata en la columna 3 del cuadro 1.

Al evaluar la operación en conjunto de las empresas exportadoras sin considerar al petróleo los resultados positivos en términos de aporte neto de divisas se reducen significativamente. Es probable que se consuma una importante porción de las divisas que resultan del saldo positivo de la maquila, haciendo manifiesto que para mantener el esquema de operación y financiamiento de las empresas exportadoras se requieren divisas que provengan de otras fuentes.

Diversas empresas exportadoras también realizan importaciones de manera sistemática, no sólo de insumos y bienes de equipo, sino de artículos que son comercializados en el país. Es una de las características de la apertura de la economía mexicana y de la relación que está desarrollando con la economía de Estados Unidos. Si se incluyen otros elementos que acompañan el crecimiento por medio de las exportaciones se observan con mayor contundencia las dificultades para mantener el mecanismo de financiamiento del proceso de acumulación.

En años recientes hay un incremento de las importaciones de alimentos, de ropa y calzado, de automóviles y otros vehículos automotores, así como de los más diversos bienes de consumo. Su comercialización en el país es posible por el mantenimiento de una altísima concentración del ingreso y por el desplazamiento hacia actividades comerciales de amplios sectores de empresarios medios y grandes. En resumen, los requerimientos de divisas se multiplican sin que el aumento de las exportaciones manufactureras pueda proveerlos.

La propia dinámica del crecimiento fundado en las exportaciones manufactureras cuando se asienta en la maquila o en actividades con un alto contenido importado y no está articulado a la expansión del mercado interno implica el pronto agotamiento de las fuentes para su financiamiento. Las empresas que hacen posible el incremento de las exportaciones manufactureras no pueden financiar de forma sostenida y en el largo plazo el modelo exportador del modo en que se desarrolla en México. Por ello, resulta improbable que se alcancen altas tasas de crecimiento, y son previsibles aumentos en el PIB a ritmos semejantes a los de la población, pero asimismo deben considerarse disminuciones en el crecimiento de la economía, que conllevan una reducción en el producto por habitante.

El estrangulamiento externo, entendido como la incapacidad de las economías para financiar con divisas resultado del comercio exterior el contenido importado de la constitución del sector de bienes de capital, que caracterizó a los mayores países de Latinoamérica bajo las condiciones de la sustitución de importaciones, se presenta de nuevo pero sin que exista un proyecto de industrialización en bienes de capital y el crecimiento es particularmente débil. Además, se acompaña de una fragmentación de la actividad económica.

La dinámica de la economía se distingue por contar con un sector que crece vinculado al comercio exterior. Este sector produce con un bajo componente de insumos y equipos generados en México y sus excedentes son trasladados principalmente a los países en que se asientan las matrices de las firmas transnacionales. El dualismo del modelo primario exportador se reproduce como exportador de manufacturas de alto contenido importado y, al igual que a finales del siglo XIX, la conexión con el resto de la economía mexicana se da por medio de los salarios de los trabajadores y de una porción decreciente del consumo de la élite dominante.

Dualismo y restricción externa son componentes de la fragilidad financiera inherente al patrón de crecimiento o régimen de acumulación construido en los últimos años. En efecto, la balanza con que opera el sector exportador tiende hacia la reducción del superávit. Pero las características estructurales que genera este sector exportador en la economía de México son una fuente de déficit en la cuenta corriente con el exterior, aun si hay bajas tasas de crecimiento. Por lo tanto, el recurso del crédito externo es un dato del crecimiento fundado en la exportación de manufacturas con un alto contenido importado, lo que significa que parte importante de las ganancias se monetizan en el extranjero y la economía debe operar ofreciendo garantías de utilidades considerables a las colocaciones financieras. Todo ello no es compatible con el crecimiento sostenido.

Las características del consumo implican más tensiones en las cuentas con el exterior. El consumo de los grupos que concentran la mayoría del ingreso tiene un alto contenido importado. Pero también el consumo de los trabajadores y de los grupos de menores ingresos incluye un creciente contenido importado, debido al avance en la importación de granos básicos y otros alimentos de consumo masivo, a la destrucción de segmentos de la industria de bienes de consumo y a la desarticulación de las cadenas de producción en el país. En síntesis: nuevas fuentes que hacen insostenible el crecimiento bajo las condiciones de la exportación de manufacturas tal cual se ha establecido en México. Así, la relación de la economía de México con la de Estados Unidos se puede explicar en términos de una economía integrante –Estados Unidos– que obliga a los países integrados a aceptar las condiciones de esa relación (Perroux, 1991). Para México, esto representa que la economía opere en el largo plazo a bajas tasas de crecimiento, trasladando una parte importante del excedente económico al exterior y reproduciendo en el país la desigualdad social. Según se analiza con detalle en el apartado siguiente, este patrón de comportamiento de la economía necesita de los recursos generados por la exportación de petróleo crudo, por lo cual el proyecto de privatización de las fuerzas que defienden las propuestas del Consenso de Washington en México incluye ampliar las exportaciones de crudo, aun cuando se requiera generar más gasolinas en el país.

## Exportación de manufacturas y exportación de petróleo crudo: dos elementos del enclave del siglo XXI

Los ingresos en divisas producto de las exportaciones de petróleo crudo son imprescindibles para financiar las cuentas del país con el exterior. En el periodo de 1998 a 2007, sin los recursos netos aportados por el petróleo, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue de 213 000 millones de dólares. Los datos del cuadro 2 permiten afirmar que en años recientes el aporte de la balanza comercial petrolera es cada vez mayor y en alguna medida explica cierta disminución en el déficit de la cuenta corriente. De 2005 a 2007 el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos sumó 14 700 millones de dólares. No obstante, si restamos el saldo positivo de divisas aportado por la balanza petrolera de comercio exterior el déficit se hubiera elevado a más de 66 000 millones de dólares. Esta cantidad no se hubiera financiado con los ingresos netos de capital para el mismo periodo. La cuenta de capital registra un saldo positivo de 31 500 millones de dólares.

El saldo que Pemex aportó en divisas por las exportaciones de petróleo crudo en el periodo de 1998 a 2007 fue superior en 37 000 millones de dólares al ingreso registrado en la cuenta de capitales. Aún más, en el mismo periodo el saldo positivo de la balanza petrolera equivalió a 58 por ciento del saldo positivo de la

CUADRO 2  
Comercio exterior: cuenta corriente  
Millones de dólares

	Cuenta corriente	Cuenta corriente sin balanza comercial petrolera
1998	-15 992.7	-18 987.2
1999	-13 949.3	-19 050.4
2000	-18 683.9	-26 822.8
2001	-17 696.5	-23 209.5
2002	-14 115.1	-22 028.2
2003	-8 569.4	-18 434.3
2004	-6 600.8	-18 739.5
2005	-5 214.9	-20 187.3
2006	-2 220.2	-21 225.0
2007	-7 281.1	-24 622.1

Fuente: Banco de México.

balanza de capitales. Pero esa cifra es mucho mayor si se consideran los pagos realizados durante esos años por concepto de interés por las colocaciones de títulos en el exterior y por los créditos contratados en el extranjero por empresas y el sistema bancario, más los pagos por utilidades a la inversión extranjera directa, pagos de patentes y de marcas.

En conjunto, el déficit en la cuenta corriente restando las divisas netas aportadas por la industria petrolera fue 34 000 millones de dólares superior al ingreso neto de capitales del exterior para el periodo de 1998 a 2007. En alguno de esos años no hubiera sido posible mantener el financiamiento de las transacciones económicas con el exterior, dada la cuantía de los recursos que se necesitarían al restar los ingresos petroleros. Por ejemplo en 2006, cuando se registra una salida neta de capitales superior a 2 000 millones de dólares, mientras el superávit de la balanza petrolera es de 19 000 millones de dólares. Es decir, sin los recursos en divisas de Pemex no son sostenibles las cuentas económicas con el exterior.

Los proyectos de privatización de la industria petrolera consideran la contribución de las exportaciones de crudo al financiamiento de las transacciones de la economía con el exterior como una condición para mantener la exportación de manufacturas concentrada en un reducido grupo de productos y con destino a Estados Unidos. Tener una alta plataforma de exportación de petróleo crudo es parte del proyecto. La dirección de Pemex ha insistido en la grave situación para el país producto de la disminución en la extracción de crudo y las menores exportaciones. Contar con una extracción de crudo que permita aumentar las exportaciones hasta dos millones de barriles se ha estimado como adecuado por parte de la administración federal. Como se ha destacado con anterioridad, desde la entrada en vigor del TLCAN se han incrementado y concentrado las exportaciones de crudo hacia Estados Unidos. Todo indica que se trata de un compromiso de los gobiernos del país desde esa fecha hasta la actualidad.

El aumento de las importaciones de productos petrolíferos y petroquímicos es otro problema que se pretende enfrentar con el proyecto de la administración federal. En años recientes, con un crecimiento del consumo de gasolinas de alrededor del seis por ciento por año y sin incrementos en la capacidad de refinación en el país, los ingresos por la exportación de crudo tienen una merma creciente por la importación de productos transformados del petróleo y también por las crecientes importaciones de gas natural. En 2002, las importaciones de productos del petróleo sumaron 46.6 por ciento de las divisas generadas por lo exportado de petróleo crudo. En los años siguientes las cantidades utilizadas para importar productos del petróleo aumentaron más rápido que las mismas exportaciones. En 2007 representaron 58 por ciento de las exportaciones. Por ello es imprescindible

generar en México una mayor transformación del petróleo, de manera señalada en gasolinas. El proyecto de la administración federal contempla que estas inversiones, como las relativas a nuevos ductos e instalaciones de almacenamiento, fueran realizadas por capital privado. Para mantener la contribución de Pemex al financiamiento de las cuentas con el exterior se busca conservar e incrementar la plataforma de extracción de crudo, a la vez que el capital privado se encargaría de la construcción y el manejo de nuevas refinerías, con lo que dejaría de utilizarse una parte de las divisas del petróleo para garantizar el consumo de combustibles en México, generando mejores condiciones para que la exportación de manufacturas continúe tal cual se ha estado desarrollando en los últimos años. Es una privatización compatible con la condición de país exportador de crudo y que contribuye a la estabilidad de la balanza de pagos, pero que también financia el gasto público.

El financiamiento de una parte significativa del gasto público a partir de los recursos aportados por el petróleo es posible dado que Pemex continuaría operando bajo condiciones semejantes a las prevalecientes hasta 2008. En este campo no se observan mayores cambios en las iniciativas de la administración federal y de los diputados y senadores del PRI. El comportamiento de la economía en años recientes considera una muy baja imposición a las grandes empresas y a los sectores de más altos ingresos. Es parte del mecanismo de constitución de beneficios de las grandes empresas y grupos financieros que actúan en el país. Con las reformas en materia de petróleo se busca reforzar este mecanismo de constitución de ganancias. Sin embargo, la mayor dificultad no resulta de la capacidad de otras fuerzas sociales de impulsar un proyecto radicalmente diferente, sino que es producto del proceso de crisis que tiene esta forma de constitución de ganancias. La crisis que avanza desde 2007 revela los límites de la dominación financiera como modo de organizar a las economías. Esto puede implicar que en los hechos se intente impulsar algunos aspectos de la propuesta de privatización de Pemex, aun cuando legalmente no se hayan acordado esos términos.

## **Industrialización del petróleo y crecimiento de la economía de México: elementos para construir una articulación positiva**

Las reformas propuestas por la administración federal justifican la inversión privada en la industria petrolera partiendo del supuesto de que no hay recursos para construir refinerías, oleoductos ni instalaciones de almacenamiento. No obstante, los recursos existen, por ello debe conservarse durante algunos años

cierta capacidad exportadora. Aun manteniendo la contribución de la industria petrolera a las finanzas públicas es posible realizar inversiones para desarrollar esta industria cuyo aporte debe ser en lo fundamental mediante impuestos indirectos, por lo que la industrialización en México del petróleo crudo y la venta de diversos derivados implicará incrementos en impuestos. En estas materias, la iniciativa de senadores y diputados del PRI no establece diferencia, si bien debe señalarse que no acepta la inversión privada ni el establecimiento de empresas en refinación, oleoductos e instalaciones de mantenimiento.

Tanto las reformas de la administración federal y el PAN, como la presentada por los senadores y diputados del PRI, suponen que es imprescindible realizar la exploración y extracción de hidrocarburos en la zona de aguas profundas del Golfo de México y que no se cuenta con tecnología para ello. Empero, dicha propuesta se basa en la necesidad de mantener e incrementar la extracción de crudo con el fin de exportar una cantidad aún superior de petróleo crudo –como se destacó, 80 por ciento de las exportaciones tiene como destino Estados Unidos–. Consolidar esta situación es contrario al interés de la nación, pero es la única razón para acelerar en lo inmediato las tareas de exploración y extracción en la zona de aguas profundas del Golfo de México.

En el artículo 27 de la Constitución se sostiene que: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos”. Una redacción clara y directa que no admite interpretaciones y no introduce diferencias o excepciones posibles. Una redacción consistente con lo señalado en el artículo 28 al determinar las actividades que no constituyen monopolio, entre ellas el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica en cuanto parte de las áreas estratégicas reservadas en exclusiva al Estado. Antes, en el artículo 25 constitucional, se establece que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que son definidas en el artículo 28. En conjunto, estos artículos reúnen las definiciones fundamentales para organizar la industria petrolera en el país.

México es uno de los pocos países en el mundo que cuenta con yacimientos de hidrocarburos que son suficientes para cubrir las necesidades de la economía nacional. Pero además colinda con el mayor consumidor de petróleo del planeta que, no obstante la gran capacidad de extracción que posee, debe importar gran cantidad de crudo. El gobierno de Estados Unidos realiza una política que busca garantizar a toda costa petróleo suficiente en el largo plazo, condición que debe tenerse en cuenta en el diseño de la política en la materia en México.



En el país, la extracción de petróleo debe ejecutarse buscando cubrir las necesidades de la economía nacional y considerando escenarios de crecimiento sostenido. Los hidrocarburos pertenecen a la nación y por ello, y por la necesidad de garantizar el suministro en el largo plazo, no es adecuado que seamos un país exportador de crudo y mucho menos que las exportaciones sean importantes para Estados Unidos. Ser considerados parte de la reserva estratégica de ese país anula severamente la capacidad para decidir el curso futuro de esta industria. En consecuencia, debe diseñarse una política de reducción de las exportaciones consistente con otras modificaciones en la composición de las finanzas públicas que permitan al Estado cumplir con sus responsabilidades en materia de gasto social, servicios administrativos y seguridad social, y también recuperar su capacidad para invertir en infraestructura.

Mantener exportaciones de crudo en las condiciones actuales de los mercados financieros sólo tiene sentido económico si los recursos obtenidos se utilizan mayoritariamente para, por medio de Pemex, realizar las inversiones que garanticen el desarrollo de la industria petrolera, y la industrialización del crudo, lo cual implica contar con un proyecto para construir refinerías, así como ampliar la red de ductos y estaciones de almacenamiento para satisfacer las necesidades del país.

Actualmente, lo pernicioso es el sistema de derechos que descansa en la exportación de crudo. Modificar esta situación dota de recursos a Pemex, pero además hay otras fuentes de financiamiento, por ejemplo los fondos que se separan para que Pemex contribuya al equilibrio fiscal del sector público. Una porción puede emplearse en inversiones en diversos campos de la industria petrolera.

Al decidir el total de la extracción con el criterio de satisfacer la demanda de hidrocarburos que necesita el país el escenario se modifica. Según una estimación de la Secretaría de Energía y de Pemex, el país demandará en el año 2021 un total de 2.6 millones de barriles diarios para cubrir sus requerimientos. De ahí que haya un margen de tiempo para proceder, sin acelerar los trabajos, a la exploración de las zonas de aguas profundas.

La definición de la plataforma máxima de extracción y del uso de los recursos extraordinarios producto de la comercialización del crudo en el extranjero debe ser realizada por el Congreso. Es una tarea urgente. También debe modificarse de inmediato la organización de Pemex para que opere de manera integral, eliminando el trato comercial, como entidades independientes, entre las cuatro subsidiarias con que cuenta. Pemex no es una empresa, es un organismo descentralizado que tiene la tarea de desarrollar la industria petrolera. Lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no permite sostener

que exista negocio en la materia y mucho menos que se reduzca a exportar el crudo. Ello vulnera las bases del desarrollo presente y futuro de la nación.

En 1938, cuando el presidente Lázaro Cárdenas efectuó la expropiación petrolera decretó: "Se declaran expropiados por causa de utilidad pública a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carrostanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de la compañía..." y proceden a enlistarse las empresas.

Uno de los resultados sustantivos de la Revolución Mexicana, incluidos en la Constitución de 1917, fue la recuperación para dominio directo de la nación de los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, líquidos o gaseosos. Sin embargo, la recuperación sólo fue efectiva con la expropiación petrolera de 1938. El dominio del petróleo es imposible de ejercitarse sin ser a la vez dueño de los medios que hacen posible su explotación, y su transformación.

Con la iniciativa de la administración federal se pretende que nuevamente sean propiedad de compañías privadas instalaciones, oleoductos, tanques de almacenamiento, carrostanque, estaciones de distribución, refinerías y otros muebles e inmuebles propios de las condiciones en que hoy en día se explota el petróleo. Por estos medios las grandes empresas, sobre todo algunas compañías trasnacionales que operan en este sector, tendrían acceso a la riqueza petrolera, y obtendrían beneficios por su explotación. Igualmente, se tiene el objetivo de consolidar la condición de México como proveedor importante de crudo para Estados Unidos, afianzando una política de corte colonial o neocolonial. Es un proyecto a la medida de los intereses de algunas trasnacionales y del mantenimiento de un sector público que financia parte considerable de su gasto corriente con recursos provenientes del petróleo. Es una propuesta de privatización de la industria petrolera que no fortalece a Pemex.

## Conclusión

La ejecución de las reformas que constituyen la agenda del Consenso de Washington en México ha modificado la economía del país. Desde hace años el crecimiento puede ser explicado por el comportamiento de un sector de las manufacturas que produce para el mercado externo. Hay en nuestro país un modelo de crecimiento o, mejor dicho, de comportamiento de la economía fundado en la exportación de manufacturas. Como se demuestra en el texto, los productos manufacturados que se exportan tienen un alto contenido importado. Aún más,

los incrementos de las exportaciones demandan un monto creciente de insumos y bienes de equipo importado, pero también un creciente traslado del excedente generado en éstas, como en otras firmas, a los países en que se asientan las matrices de las compañías. El dualismo del modelo primario exportador se reproduce como exportador de manufacturas de alto contenido importado y, al igual que a finales del siglo XIX, la conexión con el resto de la economía mexicana es por medio de los salarios de los trabajadores y de una porción decreciente del consumo de la élite dominante.

Los recursos generados por la exportación de petróleo crudo se están usando para mantener este patrón de comportamiento de la economía del país o este régimen de acumulación. Los ingresos en divisas producto de la exportación de petróleo son necesarios para saldar las cuentas de la balanza de pagos de México.

En este artículo se demuestra que los proyectos de privatización de la industria petrolera defendidos por la administración federal y por senadores y diputados federales del PRI buscan mantener la contribución del petróleo en materia de comercio exterior, así como generar espacios de inversión en la explotación del petróleo, para que capitales del extranjero ingresen al país y se complete el débil mecanismo de financiamiento de la acumulación que caracteriza a la economía mexicana, a la vez que se mantenga la contribución de Pemex y la industria petrolera al gasto público. Es, como se ha destacado en las páginas previas, la privatización posible sin realizar cambios en materia fiscal que graven a las grandes empresas y a las grandes fortunas. Es, también, una propuesta que pretende mantener y consolidar la contribución de México a Estados Unidos como destacado proveedor de petróleo crudo. Son iniciativas de ley que no fortalecen a Pemex y que tampoco permiten la industrialización del petróleo como parte de un proyecto de desarrollo de la nación.

Las fuerzas que presentaron las propuestas de privatización insistirán en su propósito, aun cuando los cambios legales aprobados no lo permitan. La crisis en curso es un escenario en el que pueden actuar con mayor firmeza. En este campo existe un terreno incierto cuya resolución es materia de la política.

## Bibliografía

Banco de México

2003 *Informe Anual 2002*, Banco de México, México.

2008 *Informe Anual 2007*, Banco de México, México.

Cárdenas, Lázaro

- 1938 “Decreto Expropiatorio del 18 de Marzo de 1938”, en *Diario Oficial de la Federación*, 19 de marzo, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- 2007 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero, México.

Cox, Pamela

- 2008 “América Latina y el Caribe en el contexto de la recesión estadounidense y la crisis global de alimentos”, en *Conferencia Internacional sobre Enfoques Alternativos para Incrementar la Inversión en Infraestructura en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial y Preinversión, Lima, Perú, julio.

OCDE

- 2007 *Estudio Económico de la OCDE: México, 2007*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.

Pemex

- 1989 *Anuario Estadístico 1988*, Petróleos Mexicanos, México.  
1999 *Anuario Estadístico 1999*, Petróleos Mexicanos, México.  
2002 *Anuario Estadístico 2002*, Petróleos Mexicanos, México.  
2007 *Anuario Estadístico 2007*, Petróleos Mexicanos, México.  
2008a *Pemex en números* <<http://www.PEMEX.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=11421>> [27 de mayo].  
2008b *Reporte de resultados financieros de Pemex al 31 de marzo*, Dirección Corporativa de Finanzas, Petróleos Mexicanos, México, 30 de abril.

Perroux, François

- 1991 *L'économie du XXe siècle*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

Sener y Pemex

- 2008 *Diagnóstico: Situación de Pemex*, Secretaría de Energía/Petróleos Mexicanos, México.

SHCP

- 2007 *Criterios generales de política económica 2008*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.