

# El petróleo, la balanza de pagos y el crecimiento económico

Alejandro Vázquez Enriquez  
con colaboración de Gisele Pérez Moreno

## 1. Introducción

La administración que se inició en diciembre de 1976, se propuso como principales objetivos superar los desequilibrios básicos de la economía, aumentar la tasa de crecimiento del producto y reducir el desempleo. Para ello, y entre otras medidas de política económica, se reconoció la necesidad del uso de un nuevo instrumento basado en la explotación de los recursos petroleros recientemente descubiertos en cantidades inesperadamente cuantiosas.

Así, el gobierno decidió modificar radicalmente sus lineamientos en materia de política petrolera. Mientras que en el pasado se mantuvo una política que se podría calificar de conservadora, destinada básicamente al abastecimiento del mercado interno y a la conservación de los recursos petrolíferos, recientemente se ha planteado la explotación de estos recursos en una forma mucho más intensiva, de tal suerte que se genere un excedente relativamente amplio que pueda ser destinado a la exportación.

La nueva política petrolera provocará, sin duda, una serie de cambios en la economía mexicana a través de distintos canales. Por una parte, la expansión de la producción petrolera tendrá repercusiones que se podrán calificar de directas, sobre distintas variables macroeconómicas como, el producto interno bruto, la balanza de pagos y los ingresos gubernamentales. Asimismo, la nueva política petrolera presentará efectos derivados, que resultarán principalmente del tipo de política de gasto que se siga para los excedentes comerciales generados por la exportación de productos petroleros. Dichos efectos, desde luego, serán de distinta índole en la medida en que existen diferentes posibilidades de uso de este excedente.

En este trabajo se analizan dos temas fundamentales, haciendo referencia a la experiencia de otros países que han adoptado políticas petroleras similares a la que ahora plantea el gobierno mexicano, en primer lugar, el orden de magnitud y la importancia relativa de los principales efectos directos del aumento en la producción petrolera. En segundo lugar, se discuten las implicaciones que sobre la estructura y dinamismo de la economía mexicana podrían tener cada una de las tres alternativas de política de gasto del excedente propues-

tas como marco de referencia, para el análisis de las perspectivas de la economía mexicana en el mediano plazo.<sup>1</sup>

El orden de la discusión será el siguiente: en la primera sección se analizarán los efectos que aquí se han señalado como directos; en la segunda, se definirá y calculará el concepto de "excedente neto petrolero", el cual representa el ingreso que realmente queda disponible para el gasto, después de haberle restado a los ingresos totales por exportación ciertos pagos que el gobierno está comprometido a hacer. En la tercera sección, se discutirán las tres alternativas de política de gasto del "excedente neto petrolero". Por último, en la cuarta sección, se apuntarán las principales conclusiones.

## 2. Magnitud de la producción petrolera y sus efectos directos

La tasa de crecimiento promedio anual esperada para la producción petrolera en el período 1976-1982 es de 18.5%, lo cual representa una tasa de expansión de la producción petrolera 2.1 veces mayor a la que se registró en el período 1970-1976. Los niveles de inversión en el sector petrolero necesarios para alcanzar estos ritmos de crecimiento, seguramente provocarán efectos multiplicadores en el producto y en el empleo. Estos serán, sin embargo, menores a los que se podrían esperar, con niveles de inversión similares en otros sectores de la economía, debido principalmente al alto contenido importado de las inversiones de PEMEX, y porque el sector petrolero es un sector cuya tecnología es particularmente intensiva en el uso de capital.

La contribución directa, que la producción petrolera hará al producto interno bruto de México, en el año de 1982, será aproximadamente 10107 millones de dólares (valor cotizado a precios de 1978); lo cual representa a su vez, aproximadamente el 12% del producto interno bruto del año 1978.

Los ingresos gubernamentales por concepto de impuestos causados por el sector petróleo, serán aproximadamente de 4 350 millones de dólares en

<sup>1</sup> Para una discusión más amplia sobre estas tres alternativas, ver el primer artículo de esta Revista.

1982 (valor cotizado a precios de 1978) lo que representa alrededor del 16% del total de los ingresos gubernamentales en 1978. Cabe mencionar que esta contribución del 16%, en la práctica es mayor, dado que el gobierno es estrictamente el único receptor de los ingresos petroleros: ya sea a través del cobro de impuestos, o bien a través de la transferencia de los superávits de operación de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) la cual controla el 100% de la producción y venta de los productos petroleros.

La contribución de la actividad petrolera a la balanza de pagos por concepto de ventas de petróleo y derivados al exterior se estima, para el año de 1982, en aproximadamente 7 287 millones de dólares (a precios de 1978) lo que corresponde al 79% del total de las exportaciones de mercan-

cías y servicios en el año de 1978.<sup>2</sup>

Los aportes a los ingresos gubernamentales y al producto no son especialmente altos. Son relativamente menores, por ejemplo, a los que se han obtenido en otros países que han seguido políticas petroleras expansionistas como Irán, Arabia Saudita y Venezuela (ver cuadro 1). Esta situación refleja, en parte, que la economía mexicana ha

<sup>2</sup> El cálculo de estas contribuciones al producto, a los ingresos del exterior por exportaciones y a los ingresos gubernamentales se basó en estimaciones del producto interno bruto (crecimiento del 6.5% en 1978) y de las exportaciones (evolución de los tres primeros trimestres de 1978). Los ingresos gubernamentales se tomaron del Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### CUADRO 1

Participaciones de la actividad petrolera en el producto interno bruto, los ingresos gubernamentales y los ingresos del exterior en 1976\*

|                          | Participación del sector petrolero en el Producto Interno Bruto.<br>% | Participación del sector petrolero en los ingresos gubernamentales<br>% | Participación del sector petrolero en los ingresos del exterior<br>% |
|--------------------------|---|---|--|
| Reino Unido <sup>1</sup> | 3   | 5   | 10   |
| Noruega                  | 4   | 7   | 12   |
| México <sup>2</sup>      | 12  | 16  | 79   |
| Venezuela                | 28  | 72  | 84   |
| Irán                     | 40  | 76  | 85   |
| Arabia Saudita           | 53  | 92  | 91   |

\* Excepto para el Reino Unido y México. Ver notas 1 y 2.

1. Se supone el valor de la producción calculado para 1980 (a precios de 1977) y las variables macroeconómicas de referencia corresponden a 1978, por lo que se espera que las participaciones reales sean menores a las aquí anotadas.
2. Se supone el valor de la producción calculado para 1980 (a precios de 1978) y las variables macroeconómicas de referencia corresponden a 1978.

Fuentes:

OECD Economic Surveys: Noruega, 1978.

Mimeo "North Sea Oil and the Reconstruction of UK Industry" by Ajit Singh-Faculty of Economics-University of Cambridge.

International Financial Statistics 1978.

Ministry of Economic Affairs and Finance y Central Bank of Iran, citados en el Financial Times Survey del 12 de septiembre de 1978.

Central Department of Statistics Ministry of Finance and National Economy y National Accounts of Saudi Arabia, citados en el Financial Times Survey del 20 de marzo de 1978.

Véase, además, nota 4.

alcanzado un mayor grado de desarrollo económico, y por lo mismo presenta un mayor grado de diversificación en su estructura económica. Este hecho implica que, las contribuciones de la actividad petrolera a cualquiera de las variables consideradas (producto, ingresos gubernamentales, ingresos del sector externo) siempre representen, para la economía mexicana, una participación menor que para los países antes mencionados. El caso de Venezuela es especialmente ilustrativo en este sentido. El valor de la producción petrolera venezolana es similar al de México, pero en este último, el valor de dicha producción participa en el total del producto, de los ingresos gubernamentales y de los ingresos del exterior en menor proporción que en Venezuela.

La hipótesis en referencia también parece confirmarse si se toma en cuenta el caso de economías desarrolladas como Noruega o el Reino Unido. En este último, por ejemplo, el valor de la producción petrolera es similar al que se ha calculado para México, sin embargo, su contribución a las variables aquí analizadas es menor que la estimada para nuestra economía.

El impacto directo de mayor importancia relativa, y que en términos económicos resulta realmente significativo, es el efecto que la expansión petrolera ejercerá sobre la balanza de pagos. Este impacto equivaldría, por ejemplo, a que las exportaciones de bienes y servicios crecieran en volumen, entre 1978 y 1982, a una tasa promedio anual del 15%, la cual sería tres veces superior a la registrada en la década de los sesentas en México.

En otras palabras, la contribución de la actividad petrolera representa valores que permitirán a la economía mexicana reducir, de forma importante, la fuerte restricción que el sector externo ha representado para el crecimiento de la economía durante las últimas décadas. Estas cifras de hecho colocan a la economía nacional en una posición que es, en general, la inversa de la que enfrentan la mayoría de los países en la actualidad.

Los valores hasta aquí analizados se refieren a la contribución bruta de PEMEX a la actividad económica. Estos valores sirven para dar una idea de la importancia relativa de la actividad petrolera en la economía mexicana. Sin embargo, en lo que se refiere a la contribución a la balanza de pagos, y con el fin de pasar al análisis de las distintas formas de gasto del excedente, este concepto no es el adecuado; para llevar a cabo este análisis es necesario partir no de la contribución bruta de PEMEX (valor bruto de las ventas de PEMEX al exterior) a la balanza de pagos sino de la contribución neta, la cual en principio re-

presenta la parte del ingreso que queda disponible para el gasto. La siguiente sección se ocupa de la definición y cálculo de este último concepto.

### 3. Estimación del excedente neto petrolero

Para fines de este artículo se entiende por excedente neto petrolero, la contribución neta que PEMEX hace a la balanza de pagos,<sup>1</sup> menos el valor del déficit agrícola por considerarse un pago que el gobierno está comprometido a hacer independientemente del nivel de actividad económica, debido a que las importaciones agrícolas se componen, en gran parte, de alimentos básicos.

El cálculo del excedente neto petrolero se presenta bajo dos escenarios: (a) donde se supone la existencia de un déficit agrícola y (b) donde se supone que la balanza comercial agrícola (incluyendo ganadería, silvicultura y pesca) se encuentra en equilibrio. Los valores de la balanza comercial se tomaron de las proyecciones del modelo del CIDE: para el escenario (a) se consideró una tasa de crecimiento de la producción agrícola del 2% anual, lo que equivale a proyectar su tendencia histórica reciente, mientras que en (b) se consideró una tasa de crecimiento del 4.6% anual, lo que de acuerdo al modelo permite el equilibrio en la balanza comercial del sector agrícola.

Los supuestos hechos para el cálculo del excedente neto petrolero son los siguientes:

- 1) La tasa de crecimiento de los precios mundiales de manufacturas es de 7% anual a partir del año 1979.
- 2) Los precios del petróleo y sus derivados crecen al 10% en 1979 y a partir de este año siguen a los precios mundiales de manufacturas.
- 3) Los precios de exportación de los productos agrícolas siguen a los precios mundiales de manufacturas. Los precios de importación de los productos agrícolas crecen de tal forma que, para el año de 1982, se recuperan los términos de intercambio entre exportaciones e importaciones agrícolas hasta alcanzar el nivel de 1976, los cuales se deterioraron bruscamente en 1977. A partir de 1982 los precios agrícolas de importación crecen a la misma tasa que los precios mundiales de manufacturas.
- 4) Las exportaciones de petróleo y derivados crecen durante el periodo 1977-1982 a una tasa promedio anual de 42% alcanzando en 1982, el valor de 8 192 millones de dólares (a precios

<sup>1</sup> El total de ingresos del exterior de PEMEX menos el pago al exterior por concepto de importación de bienes y servicios y de intereses y amortizaciones hechos por PEMEX.

de 1978).<sup>4</sup> A partir de 1983, se supone que el volumen de exportación de estos productos se mantiene igual al nivel alcanzado en el año anterior.

- 5) La importación de bienes de capital y material para operación atribuida a PEMEX para el período 1979-1982, se toma de la misma fuente utilizada para las exportaciones de PEMEX, y se modifica en función del grado de cumplimiento de las metas (ver nota 4). Para el período de 1983-1988, la importación de PEMEX de este tipo de bienes se estimó suponiendo una elasticidad producto igual a 1 y una tasa de expansión de la producción petrolera igual al 5% anual.

Los pagos por intereses y amortizaciones para el período 1979-1982, se obtuvieron de la misma

<sup>4</sup> Este valor corresponde a un volumen de exportación diario que en promedio es de, aproximadamente 1.07 millones de barriles de petróleo crudo. Esta cifra, al igual que las correspondientes a 1979, 1980 y 1981, se estimó en el CIDE en base a la información publicada en el Programa Sexenal de Trabajo 1977-1982 de Pemex. A dicha información se le hicieron dos modificaciones: en primer lugar, se supuso que los planes de producción se adelantarán a fin de alcanzar la meta de exportaciones en 1980 y no en 1982. Por otra parte, se multiplicaron por un factor que incorpora el grado de retraso en el cumplimiento de las metas, el cual se calculó en base a información del Banco de Comercio Exterior.

fente utilizada para los dos renglones anteriores. Para el período 1983-1988 se calculó una tabla de pagos de amortización e intereses a partir del saldo de la deuda que se supone resta por liquidar en 1982.

El cuadro 2, elaborado a partir de dichos supuestos, presenta una estimación de la contribución de PEMEX a la balanza de pagos y del excedente neto petrolero. La primera columna presenta la contribución bruta de PEMEX a la balanza de pagos; ésta, en consecuencia, sólo incluye los ingresos corrientes brutos de PEMEX por concepto de exportación de productos petroleros. En la segunda columna, se considera la contribución neta de PEMEX a la balanza de pagos de México, es decir, la diferencia con la primera columna representa los pagos hechos al exterior por PEMEX por concepto de importaciones, amortizaciones e intereses. El monto de estos pagos al exterior, en el primer año del período es de 1991 millones de dólares, lo que representa una deducción de los ingresos brutos de PEMEX equivalente al 44%. Para los siguientes años esta proporción tiende a decrecer, hasta llegar a absorber alrededor del 10% para fines del período. Dicha tendencia se explica principalmente porque es durante 1979 y 1980 cuando se tienen los volúmenes de importación más altos, debido a las altas tasas de expansión de la producción planeadas por PEMEX para estos años.

## CUADRO 2

Valor del excedente neto petrolero para el período 1979-1988

Millones de dólares

| Año  | Contribución Bruta de PEMEX a la Balanza de Pagos <sup>a</sup> | Contribución Neta de PEMEX a la Balanza de Pagos | Déficit Agrícola | Excedente Neto Petrolero |               |
|------|--|--|------------------|--------------------------|---------------|
|      |  |  |                  | Escenario (a)            | Escenario (b) |
| 1979 | 4 476.5  | 2 485.2  | 17.2             | 2 468.0                  | 2 485.2       |
| 1980 | 7 683.5  | 5 591.4  | 513.8            | 5 077.6                  | 5 591.4       |
| 1981 | 9 509.3  | 7 878.3  | 1 098.0          | 6 780.3                  | 7 878.3       |
| 1982 | 11 042.7   | 9 440.5  | 1 856.6          | 7 583.9                  | 9 440.5       |
| 1983 | 11 812.8   | 10 227.4   | 2 394.4          | 7 833.0                  | 10 227.4      |
| 1984 | 12 640.1   | 11 329.5   | 3 021.2          | 8 308.3                  | 11 329.5      |
| 1985 | 13 524.8   | 12 411.7   | 3 745.4          | 8 666.3                  | 12 411.7      |
| 1986 | 14 466.9   | 13 216.7   | 4 582.1          | 8 634.6                  | 13 216.7      |
| 1987 | 15 482.7   | 14 078.3   | 5 545.7          | 8 532.6                  | 14 078.3      |
| 1988 | 16 564.1   | 14 986.0   | 6 653.4          | 8 332.6                  | 14 986.0      |

<sup>a</sup> Equivale al valor total de las ventas de PEMEX al exterior de petróleo y derivados.

Este hecho implica, entonces, que el impacto de la nueva política petrolera se manifieste en toda su extensión a partir de fines de 1981. Para 1982, la contribución neta de PEMEX a la balanza de pagos alcanza un valor estimado de 9440.5 millones de dólares, el cual es aproximadamente 3.4 veces mayor que el déficit en la cuenta corriente registrado en el año de 1978. Esto representa una contribución cuantitativa muy importante, ya que este solo valor permite más que triplicar el déficit de 1978 a 1982 de la economía, sin incluir el sector petróleo, y obtener aún equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos una vez incluida la contribución de PEMEX a la misma.

Como se observa en el cuadro 2, el comportamiento del sector agrícola juega un papel muy significativo en cuanto a la determinación de los excedentes netos petroleros. Si la producción agrícola no aumenta su tasa de crecimiento cuando menos al 4.6% anual, los déficits resultantes irán en detrimento directo de la contribución neta que PEMEX haga a la balanza de pagos con su nueva política petrolera. De seguir, por ejemplo, la tasa de crecimiento de la producción agrícola en su valor tendencial, 2% anual, la contribución neta de PEMEX a la balanza de pagos se vería reducida en el año de 1982 aproximadamente en un 15%. De 1982 en adelante, esa proporción tendería a aumentar con mayor rapidez que en los años anteriores, ya que a partir de ese año, el excedente petrolero sólo crecería por la influencia de los precios mientras que los déficits agrícolas se verían además afectados por incrementos en las cantidades. Así en el año de 1986 dicha proporción alcanzaría el 33% y dos años después, en 1988, el déficit agrícola llegaría a representar casi el 50% del excedente comercial neto generado por PEMEX. De seguir el ritmo de producción en el sector agrícola sobre su tendencia, en unos cuantos años más, la contribución neta de PEMEX a la balanza de pagos será equivalente al déficit agrícola. Considerando el periodo 1979-1988 en su conjunto, el valor acumulado del déficit agrícola, es de 29 428 millones de dólares, lo que representa el 29% de la contribución neta acumulada de PEMEX a la balanza de pagos para todo el período considerado.

#### **4. Efectos derivados de la política de gasto del excedente neto petrolero**

Los efectos derivados que tendrá la nueva política petrolera sobre la economía y su tasa de crecimiento, en realidad dependen de la política específica de gasto que se siga. En este artículo se analizan las tres alternativas de política de gasto del excedente neto petrolero que se han identificado como las más ilustrativas en el artículo

principal de esta Revista. Dichas alternativas se caracterizan por los siguientes rasgos: en la primera, el excedente petrolero se destina al pago de la deuda pública externa; en la segunda, el excedente petrolero es gastado sin definir una política de gasto específica; por último, en la tercera alternativa, el excedente petrolero se gasta con arreglo a una política económica destinada a eliminar los desequilibrios básicos del sector industrial.

A continuación se discuten las implicaciones, para la economía mexicana, de la implementación de cada una de estas alternativas. En particular, se analizan las tasas de crecimiento que se podrían obtener durante la década 1979-88, así como las implicaciones que estas tasas tienen para la estructura de la economía.<sup>5</sup>

Los valores del producto interno bruto que se han obtenido para las alternativas 2 y 3 representan tasas de crecimiento que se podrían alcanzar manteniendo equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto implica que para estas alternativas el excedente neto petrolero debe ser igual al déficit en cuenta corriente del resto de la economía, entendiendo por resto de la economía todos los sectores económicos excepto el sector petrolero y el sector agrícola.

Para la alternativa 1 se supone que en la cuenta corriente debe haber un superávit, el cual se compensa dentro de la balanza de pagos con una salida neta de capital por concepto de la deuda externa del gobierno.

Aunque en las alternativas 2 y 3, el déficit en cuenta corriente del resto de la economía debe ser igual al excedente neto generado por PEMEX, las tasas de crecimiento del PIB pueden ser diferentes, en virtud de que es posible tener un mismo valor del déficit con distintos valores absolutos de las importaciones y las exportaciones del resto de la economía. A continuación se elaboran, en más detalle, las perspectivas bajo las tres alternativas.

#### **Alternativa 1**

En la primera alternativa, se supone que el excedente neto petrolero es destinado al pago de la deuda externa del sector público. Este pago acarrearía un beneficio económico directo en el mediano plazo, proveniente de la mejor posición relativa en el saldo de la cuenta de ingresos de factores del exterior, que resultaría de la disminución de pagos por concepto de intereses al exterior. Este hecho permitiría que para un mismo déficit en la cuenta corriente se obtuviese una tasa de crecimiento del producto mayor.

<sup>5</sup> Estas tasas de crecimiento son las que arroja el modelo CIDE bajo diferentes supuestos. Véase el artículo principal de la Revista.

Por otra parte, se ha argumentado que el pronto pago de la deuda posibilitaría a México sanear su difícil situación financiera, así como consolidarse como un buen sujeto de crédito internacional, a fin de obtener financiamiento en mejores condiciones, por ejemplo, diversificar el número de bancos acreedores alcanzando así líneas de crédito que antes le eran inaccesibles.

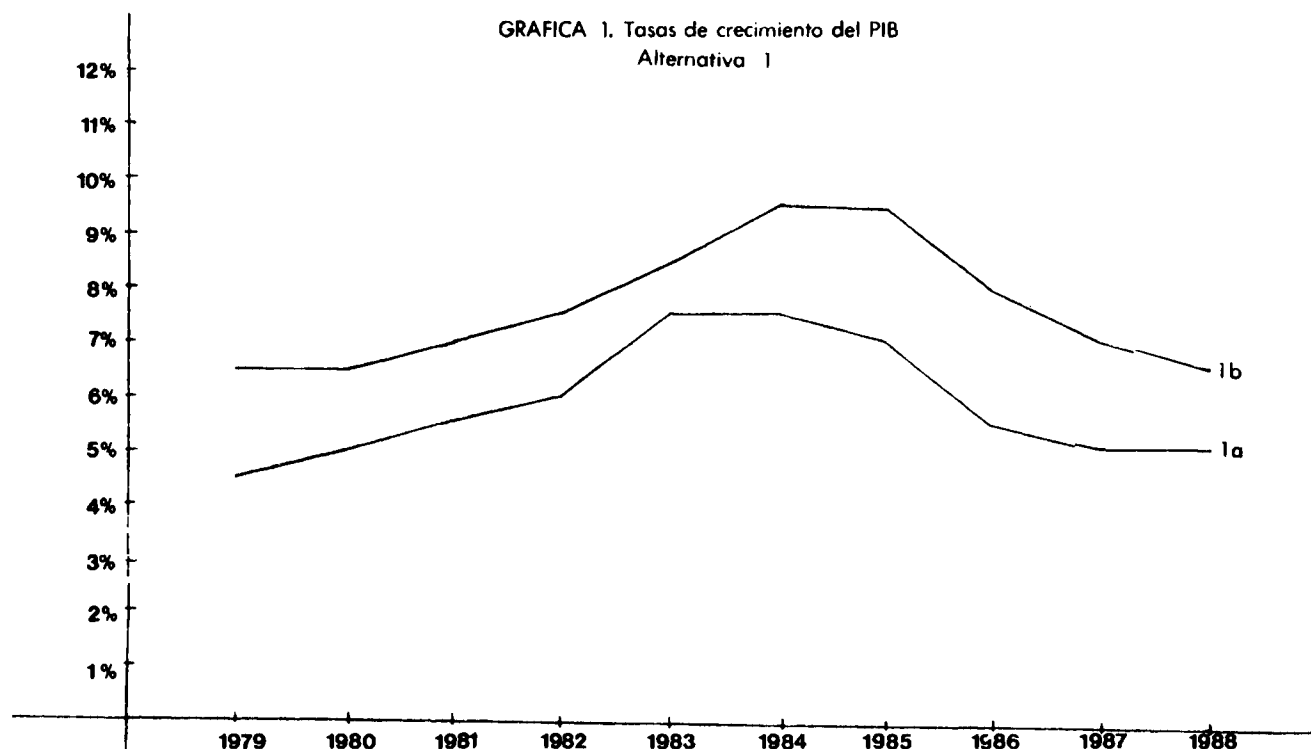
Este segundo tipo de beneficios no parece estar del todo bien fundado ya que, por una parte, la sola existencia de la riqueza petrolera ha aumentado la capacidad de crédito del Estado Mexicano reduciéndose con ello la gravedad de la situación financiera y de otra, el beneficio que se pudiese conseguir por créditos mayores y en mejores condiciones está mal enfocado desde el punto de vista económico, ya que lo que se debería buscar en primer lugar, no es el financiamiento fácil y en buenas condiciones de los déficits, sino más bien la eliminación de los déficits en sí. Empeñarse en verlo de una manera diferente, implica incurrir en un argumento circular: pagar la deuda para poder endeudarse más en el futuro.

El beneficio que se obtiene de la mejoría relativa en el saldo neto de la cuenta del exterior, tiene cierta importancia. La liberación de recursos por el cese de pago de intereses al exterior es aproximadamente de dos mil millones de dólares (equivalente a los intereses que paga actualmente México

por concepto de la deuda pública externa), los cuales de destinarse al pago de importaciones podrían aumentar la tasa de crecimiento del producto.

Como puede observarse en la gráfica 1, la trayectoria de crecimiento que se observa bajo esta alternativa presenta tres fases distintas.

Considerando inicialmente el escenario (a), en la primera fase (1979-1982) la economía no parece registrar ningún cambio importante en su tasa de crecimiento. Esto se debe a que, por una parte, el excedente neto petrolero se filtra hacia el exterior como una salida neta de capital, lo cual en principio, no tiene por qué afectar el nivel de actividad económica; y por otra, los beneficios que se obtienen por la reducción de pagos de intereses al exterior, aún no son lo suficientemente importantes como para estimular en forma significativa el crecimiento económico. En esta primera fase, la tasa de crecimiento que se registra (5% en promedio anual) es ligeramente inferior al valor que representa la tendencia histórica de crecimiento de la economía mexicana. Este hecho se explica si se considera que, bajo esta alternativa se supuso un superávit en cuenta corriente igual a una parte del excedente neto petrolero, que se destina al pago de la deuda externa. Cumplir esta restricción implica durante estos primeros años reducir la



Fuente: Apéndice Estadístico

tasa de crecimiento del producto.<sup>4</sup>

Esta primera fase, caracterizada por un superávit en la cuenta corriente, por bajas tasas de crecimiento y por la ausencia de cambios estructurales importantes en la economía, es bastante similar a la de ciertos países con excedentes petroleros importantes, los cuales por no disponer de la capacidad de absorberlos internamente en forma productiva, los han exportado a través de la compra de activos en el extranjero. Este es el caso, por ejemplo, de Arabia Saudita cuya tasa de crecimiento después del auge petrolero de 1973, se mantuvo alrededor de su tendencia histórica mientras que, los excedentes petroleros aparecían como superávit en la cuenta corriente los cuales se exportaron en forma de capital.

En la segunda fase (1982-1985), la tasa de crecimiento se acelera hasta alcanzar un 7% en promedio, debido a que los beneficios económicos —logrados a través de la liberación de recursos destinados al pago de intereses al exterior— pueden ser ahora utilizados para financiar un mayor crecimiento. Esta mayor tasa de expansión difícilmente representa un patrón de acumulación lo suficientemente alto y duradero como para reducir en el mediano plazo las tasas actuales de desempleo, así como la posibilidad de eliminar los desequilibrios básicos de la economía.

Después de este período en que se obtienen los beneficios económicos máximos de la alternativa, comienza lo que podría considerarse la tercera fase (1985-1988), caracterizada por una clara tendencia a la disminución de la tasa de crecimiento del producto. Ello se debe a que, el beneficio económico equivalente a aproximadamente los 2 000 millones de dólares liberados por cese de pagos de intereses, pierde importancia en la cuenta corriente conforme pasa el tiempo y por lo tanto, si bien tales recursos pueden seguir financiando el crecimiento al utilizarse para pagar importaciones, este financiamiento es cada vez menos importante en términos relativos y por ello, la tasa de crecimiento tiende a disminuir. Teniendo además en cuenta que, bajo esta alternativa las estructuras de la economía no se han modificado sustancialmente, y que por lo tanto, los desequilibrios básicos de largo plazo subsisten durante este período, resultando entonces imposible acelerar la tasa de expansión del producto manteniendo un determinado saldo como restricción en la cuenta corriente.

<sup>4</sup> Debe ser observado que es sólo una parte del excedente neto petrolero el que se destina al pago de la deuda. En efecto, si el resto de la economía tuviera que estar en equilibrio en la cuenta corriente, ello implicaría una reducción del nivel de actividad económica en esta primera fase (véase el primer artículo de la revista).

Por otra parte, si se examinan ahora con mayor cuidado, los valores que se obtienen para esta alternativa bajo el escenario (a), que incluye déficits agrícolas, se llega a la conclusión de que tal alternativa es poco viable. Las tasas de crecimiento que resultan sobre todo al principio del período (alrededor del 5%) no pueden ser sugeridas fácilmente como metas de política económica si se toma en cuenta la difícil situación económica de los últimos años. Si estos porcentajes se consideraran poco viables como metas de política económica y en la realidad se implementaran tasas de crecimiento mayores, éstas implicarían incurrir en déficits comerciales, lo que automáticamente reduce la posibilidad de continuar con la política de pago de la deuda externa. Por lo tanto, resulta irracional desde el punto de vista económico plantear el pago de la deuda si las perspectivas para la economía son las definidas por el escenario examinado.

Los valores para la tasa de crecimiento del producto en el escenario (b), que contempla la eliminación del déficit agrícola, son mayores que en el escenario anterior y por lo tanto con una mayor viabilidad. En efecto, mientras el promedio anual en el escenario (a) es de 5.8% anual, en (b) es de 7.5%. En este caso se presentan también las mismas tres fases, sin embargo son más prolongadas y a niveles absolutos mayores que las que se señalaron en el escenario que contempla déficit agrícola, lo cual implica para la última fase —misma que señala la perspectiva de la economía en el largo plazo— que la tasa de crecimiento tendería a disminuir paulatinamente, por las mismas razones anotadas para el escenario (a).

#### *Alternativa 2*

En esta segunda alternativa, el supuesto básico de comportamiento consiste en que el gobierno, principal receptor del excedente neto petrolero, transfiere parte del excedente al sector privado por medio de una combinación de diferentes políticas, que podrían incluir entre otras, reducción en las tasas impositivas, subsidios de carácter poco selectivo por parte de PEMEX, política de crédito expansionista, etc.

En este caso, el aumento en el ingreso disponible del sector privado inducirá un incremento en el gasto, el cual, tomando en cuenta las tendencias prevaletentes en su estructura, muy probablemente no se destinará en su mayoría a la inversión, sino más bien a la compra de bienes de consumo, principalmente de lujo o diferenciado. La inversión privada responderá básicamente a los cambios en el consumo y es de esperarse que lo haga con cierto retraso y favoreciendo principalmente, la ampliación en la capacidad de los sectores productores de bienes de consumo para el mercado interno.

Es importante hacer notar que este aumento

en la actividad económica, si bien podrá provocar cambios de cierta magnitud sobre las principales variables macroeconómicas, es decir sobre el consumo privado, las importaciones, el producto, etc., no tenderá a mejorar la estructura económica en el sentido de que los sectores que producen bienes de capital, bienes intermedios y bienes de consumo básico, sectores con un grado menor de rentabilidad con respecto a aquellos que se dedican a la producción de bienes de consumo de lujo, no se verán especialmente favorecidos por este auge económico.

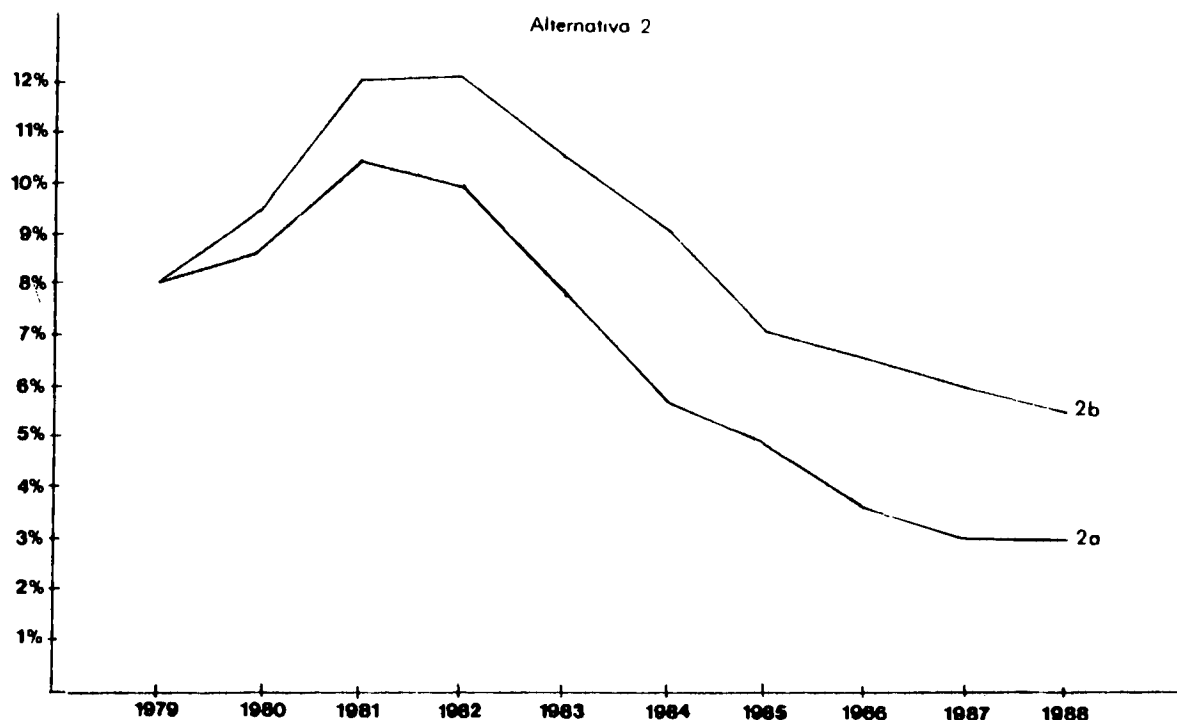
En la gráfica siguiente se muestra la trayectoria de crecimiento que se observa bajo esta alternativa la cual presenta dos fases bien definidas.

Considerando primero el escenario (a), la primera fase corresponde al período 1979-1982 y se caracteriza por un aumento continuo de la tasa de crecimiento del producto, alcanzando un valor de 10.0% en 1982, siendo la tasa de crecimiento promedio anual para este período del 9.7%. En cuanto las expectativas de demanda se generalizan, estas tasas de crecimiento podrán ser alcanzadas; de hecho México las ha obtenido en ciertos años, al igual que otros países exportadores de petróleo. El único factor que podría disminuir este ritmo de crecimiento (manteniendo equilibrio en la cuenta corriente) sería un aumento drástico en la propensión a importar.

La segunda fase bajo esta trayectoria de crecimiento comprende el resto del período (1983-1988) y se caracteriza, a diferencia de la primera, por una tendencia a la baja en las tasas de crecimiento, llegando para fines del período considerado, a un valor de solamente 3%. Si se considera el valor promedio de la tasa de crecimiento entre 1979 y 1986, ésta resulta ya inferior a la observada en el período 1960-1970. La desaceleración del crecimiento en la última parte del período se debe a que bajo esta alternativa la principal fuente de incremento en la demanda efectiva, es decir la exportación de productos petroleros, disminuye su tasa de incremento notablemente a partir de 1982.

Los beneficios económicos que se lograrían bajo esta alternativa en cuanto a las posibilidades de registrar tasas de crecimiento del producto y del empleo aceptables, serían por lo tanto de escasa duración, limitándose al período de 4 años comprendidos en la primera fase. Por otra parte, y esto es lo realmente significativo, éste sería un período en donde el crecimiento acelerado se caracterizaría, muy probablemente, por un creciente desequilibrio a nivel de los sectores, por grandes presiones sobre la balanza de pagos, por un aumento de la propensión marginal a importar, y por un incremento desproporcionado del consumo real privado. Ante esta situación, los desequilibrios fundamentales de la economía no tenderían a dismi-

GRAFICA 2. Tasas de crecimiento del PIB



Fuente: Apéndice Estadístico



nuir sino más bien a complicarse y a dificultar, aún más, su control a través de la política económica

Este patrón de crecimiento, auge económico en un principio seguido de una etapa en donde la tasa de crecimiento disminuye paulatinamente, es similar en gran medida al seguido por ciertos países como Irán y Venezuela, los cuales experimentaron a raíz del auge petrolero en el año de 1973 una fuerte expansión del producto propiciado en gran parte por el aumento del consumo.<sup>7</sup>

En el cuadro siguiente, se presentan las tasas de crecimiento para Irán y Venezuela, así como las tasas de crecimiento promedio anuales del consumo en términos reales para el período anterior al auge petrolero y para los primeros 5 años después de la expansión petrolera. Por último, se incluye la participación del saldo en cuenta corriente en el producto interno bruto.

Las dos fases señaladas para esta alternativa pueden verse claramente en el caso de la economía iraní; Irán creció durante los 5 años anteriores al auge petrolero a una tasa en promedio del 9.8%. Durante los siguientes tres años (etapa que correspondía a la primera fase planteada en esta alternativa) dicho porcentaje se incrementó sustancialmente, siendo el promedio anual de 26%. A partir de 1976, la tasa de crecimiento empieza a descender, lo cual se debe en gran parte a que el valor de las exportaciones de productos petroleros disminuyeron su ritmo de expansión, e incluso, cuando los ingresos provenientes de éstas cayeron entre 1977 y 1978, la tasa de expansión disminuyó drásticamente, siendo negativa en el año de 1977 y de sólo 2.5% en 1978.<sup>8</sup>

Por su parte, la economía venezolana también registró, aunque no en las proporciones observadas en Irán, un aumento importante en la tasa de crecimiento en los primeros años de auge petro-

CUADRO 3

Tasas de crecimiento promedio anuales del Producto Interno Bruto, del Consumo Privado y de la Participación del Saldo en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos en el Producto Interno Bruto

| I R A N   |                   |      |      |      |      |       |                  |
|---|-------------------|------|------|------|------|-------|------------------|
| PERIODO   | 1968-72           | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977  | 1978             |
| 1 PRODUCTO INTERNO BRUTO  | 9.8               | 25.2 | 35.6 | 19.8 | 10.7 | -0.02 | 2.5              |
| 2 CONSUMO PRIVADO   | 11.0              | 17.8 | 16.8 | 8.2  | 14.5 | 10.7  | —                |
| 3 Participación del saldo en cuenta corriente de la Balanza de Pagos en el PIB                          | -2.3 <sup>a</sup> | 5.6  | 26.4 | 8.9  | 8.7  | 6.6   | —                |
| V E N E Z U E L A   |                   |      |      |      |      |       |                  |
| PERIODO   | 1968-72           | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977  | 1978             |
| 1 PRODUCTO INTERNO BRUTO  | 4.0               | 6.7  | 6.0  | 6.3  | 7.4  | 6.3   | 5.0 <sup>b</sup> |
| 2 CONSUMO PRIVADO   | 5.5               | 2.6  | 20.6 | 10.4 | 8.9  | 12.6  | —                |
| 3 Participación del saldo en cuenta corriente de la Balanza de Pagos en el PIB                          | -0.3 <sup>a</sup> | 5.1  | 19.7 | 8.2  | 3.1  | -5.7  | —                |
| <sup>a</sup> Los datos se refieren a 1972.<br><sup>b</sup> Preliminar.                                  |                   |      |      |      |      |       |                  |
| Fuente: International Financial Statistics 1975-1976-1978. Financial Times Survey. Septiembre 12, 1978. |                   |      |      |      |      |       |                  |

<sup>7</sup> Es importante señalar que el auge petrolero en el caso de Venezuela e Irán se originó en el aumento del precio relativo del petróleo en 1973, y no como en el caso de México a través de la expansión de la producción petrolera.

<sup>8</sup> Véase el Cuadro 3. El saldo en cuenta corriente a que hace referencia el renglón (3) representa, en gran parte, el superávit petrolero. La evolución de este renglón muestra la caída de la participación del excedente petrolero en el PIB.

lero. Dicha tendencia ha empezado a revertirse por la disminución en el ritmo de expansión de las exportaciones petroleras, lo que correspondería al principio de la segunda fase, y si bien no se ha dado en forma tan drástica, ha sido porque se incurrió en déficits en cuenta corriente (ver cuadro 3). Sin embargo, el peligro de que al estancarse los ingresos por exportación se desacelere la tasa de crecimiento del producto, parece estar latente en el caso venezolano.

A primera vista, las fases previstas para la economía mexicana en los próximos 10 años, y la interpretación de los hechos para el caso de países como Irán y Venezuela, sugieren que para mantener una tasa de crecimiento adecuada sería necesario continuar exportando cantidades crecientes de productos petroleros. Sin embargo, esta política parece tener una reducida racionalidad económica: primero porque el excedente que se crea en base a la exportación de recursos petroleros se destina básicamente a gasto improductivo en consumo y no a aumentar el potencial productivo de la economía, y segundo, porque aun cuando se justificara una política petrolera expansionista cuyos excedentes se pensarán dedicar a estimular el consumo, dicha política no sería necesariamente viable; no sólo porque el motor de crecimiento es un recurso no renovable cuyo flujo de producción tarde o temprano empezará a decaer, sino también porque su venta está condicionada a la demanda mundial por productos petrolíferos, la cual puede verse reducida en el mediano o largo plazo. Por otra parte, una política de este tipo llevaría implícita, probablemente, la necesidad de frenar periódicamente el ritmo de expansión del producto, en vista de los desajustes sectoriales que provocaría particularmente en el caso del sector externo.<sup>9</sup>

Si se considera el escenario (b) que implica que el déficit agrícola se ha eliminado, las dos fases que se han planteado para esta alternativa se repiten con las mismas características señaladas para el caso (a); incluso con la misma duración, es decir, se daría primero una expansión importante del producto inducida principalmente por incrementos en el consumo, y cuando la fuente de financiamiento (exportación de productos petroleros) de estos incrementos en el consumo pierde dinamismo y se estabiliza, el producto también tiende a desacelerar su ritmo de expansión. La única diferencia es que todo esto podría suceder a un nivel mayor en términos de las tasas de crecimiento del producto: el promedio para todo el período sería de 8.3% en contraste con 6.3% en el escenario (a).

### Alternativa 3

En esta alternativa se supone que el excedente petrolero es gastado de acuerdo a una política industrial, y que por lo tanto, a diferencia de lo que sucede en la alternativa anterior, la dinámica del crecimiento económico descansa en los incrementos del gasto en inversión. Los incrementos en el consumo, bajo esta alternativa, sólo se inducen en una segunda fase, a través de los incrementos en el ingreso que se derivan de los incrementos en la inversión.

Entre los principales objetivos de la política industrial, debería estar la reducción del déficit industrial. En el primer artículo de esta revista se discuten, en detalle, los supuestos adoptados para el desarrollo de esta alternativa, así como la forma en que se ha modelado la intención de dicha política industrial. En los párrafos siguientes se analiza, brevemente, la trayectoria posible del Producto Interno Bruto bajo esta alternativa, así como la viabilidad de una política industrial basada en el uso del excedente petrolero.

La siguiente gráfica ilustra la trayectoria de crecimiento que implica esta alternativa.

El valor promedio que se obtiene es el más alto de las tres alternativas (considerando cada escenario por separado); para el caso del escenario (a) es de 8.0% y para el caso del escenario (b) de 10.0%. Si bien el análisis gráfico sugiere dos tasas, al igual que en la alternativa anterior, éstas son de índole distinta.

En efecto, si consideramos primero el escenario (a) se observa que se puede esperar una tasa de crecimiento sostenida, entre 1979 y 1985, cuyo valor promedio es alrededor de 8%. Después de 1985, la tasa de crecimiento muestra una tendencia al alza a diferencia de lo que sucede en la alternativa 2. Esto se debe por un lado, a que como resultado de la política industrial, las exportaciones de este sector adquieren un mayor dinamismo, y de otro, se reduce el contenido importado del producto. Esta situación permite incrementar la tasa de crecimiento más allá del valor alcanzado en 1982 a pesar de que las exportaciones de productos petroleros empiezan, a partir de ese año, a reducir su participación en los ingresos del exterior. Esta tendencia al alza sólo se manifiesta a partir de 1985, en función del rezago que existe entre la implantación de la política económica y la reducción del contenido de importaciones del producto, y dado que además, las exportaciones también responden con un cierto rezago al aumento en la capacidad instalada. Esto equivale a revertir la tendencia histórica del sector industrial. Si se considera el escenario en donde no existe déficit agrícola, se observa la misma trayectoria que

<sup>9</sup> Irán y Venezuela triplicaron el volumen de sus importaciones en dos y tres años respectivamente.

para el caso (a), pero aquella se desarrolla a un nivel absoluto mayor.

Gastar los excedentes petroleros con arreglo a una política industrial es claramente una alternativa que parece representar los mayores beneficios económicos en el marco de las alternativas examinadas. Por otra parte, la viabilidad de llevar a la práctica una política de este tipo en el caso mexicano, resulta ser relativamente alta si se compara con la experiencia de otros países, que se encontraron con excedentes petroleros importantes en los últimos años. Todos ellos, en algún momento y con distinto énfasis, han manifestado el deseo de implementar políticas económicas que les permitan un desarrollo industrial más alto; sin embargo, por una u otra razón no lo han logrado hacer con mayor éxito. Entre las principales causas destacan las siguientes:

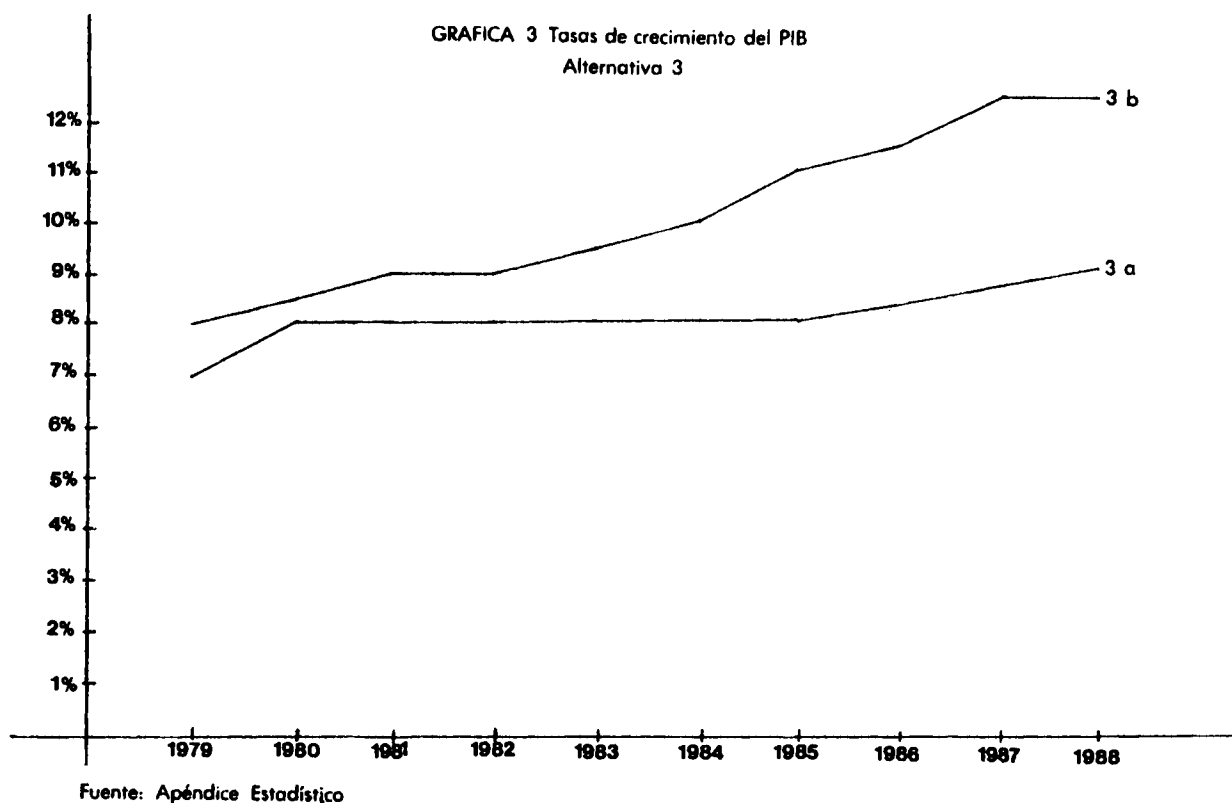
1. Una base industrial muy incipiente, con escasa infraestructura y que se manifiesta en algunos casos en una economía primaria y poco diversificada,<sup>10</sup> lo cual hace casi imposible alcanzar el objetivo de transformar en el mediano plazo estas economías en economías industrializadas.

<sup>10</sup> Prueba de ello es la importancia relativa que en la economía ocupa el sector petrolero. Véase el Cuadro No. 1.

2. Ni la producción ni los ingresos derivados de la venta de artículos petroleros es controlada por el gobierno. De tal forma que aunque los excedentes brutos petroleros sean considerables, los excedentes netos son mucho menores.
3. Un Estado relativamente pequeño en cuanto a su participación en las actividades económicas y en cuanto a su capacidad como planificador, lo cual resta fuerza a la posibilidad de que se convierta en un promotor eficiente de la política económica.
4. Escasez de mano de obra.
5. Escasez de tecnología propia y mano de obra calificada.

Estas limitaciones han sido para otros países verdaderos obstáculos para la realización de una política industrial, y tal situación junto con su estructura social los ha llevado a gastar gran parte de sus excedentes petroleros en incrementar el consumo, o bien en la compra de activos financieros en el extranjero.

La economía mexicana parece tener resueltos en buena medida estos problemas. En efecto, la economía mexicana tiene una mayor capacidad de absorción en comparación a otros países que han recibido excedentes petroleros importantes; esto es, presenta una mayor capacidad de gastar pro-



ductivamente al interior de su economía, los ingresos generados por las exportaciones petroleras, debido a que cuenta con una base industrial relativamente desarrollada, no enfrenta limitaciones de mano de obra en el corto plazo, y el gobierno, único receptor del excedente petrolero, representa un sector relativamente fuerte y con capacidad de impulsar una política industrial.

Tal vez el mayor obstáculo está constituido por la escasez de tecnología y mano de obra calificada. En muchos sectores hay escasez de técnicos con la suficiente experiencia, al tiempo que en otros no se tiene ninguna tradición.

Si bien es viable llevar a cabo una estrategia destinada a resolver los problemas básicos de la economía mexicana, el diseño e implementación de una política industrial conlleva problemas de gran complejidad en la medida en que se enfrentan distintos tipos de desajustes que han llevado a distintos desequilibrios. En general, éstos pueden ser clasificados en tres tipos. En primer término, la dinámica del sector industrial parece radicar en el desarrollo de las industrias de consumo, especialmente de bienes duraderos, que si bien mostraron algún dinamismo durante la década de los sesentas, se han estancado en los últimos años, provocándose así un desequilibrio interno en la medida en que el sector industrial no ha sido capaz de mantener una tasa de crecimiento adecuada del producto ni absorber adecuadamente el desempleo. Esta falta de dinamismo del sector industrial ha contribuido entre otros, a la creación de desequilibrios en el sector externo, en el sentido de que este sector no ha sido capaz de competir con éxito con sus productos en los mercados internacionales, tanto a nivel de exportaciones como de importaciones, con el consecuente resultado de que sus déficits se han ido ampliando. Junto a estos dos desequilibrios, la economía mexicana enfrenta un tercero, el desequilibrio regional, caracterizado por un crecimiento dispar y concentrado en ciertas zonas del país.

Así la política industrial debería tener entre sus principales objetivos los siguientes:

- 1o. Eliminar el desequilibrio interno acelerando la tasa de crecimiento del producto hasta alcanzar una tasa que sea socialmente adecuada, es decir, una tasa que permita alcanzar niveles aceptables de empleo.
- 2o. Eliminar el desequilibrio externo. Esto quiere decir que, dados los demás componentes de la balanza de pagos —y la tasa de cambio— las exportaciones, excluyendo petróleo, deben alcanzar un nivel tal que permitan pagar las importaciones necesarias para mantener la tasa de crecimiento del producto que se considere

socialmente aceptable.

- 3o. Eliminar el desequilibrio regional, lo que significa que los beneficios logrados en cuanto al crecimiento del producto y a la disminución de los niveles de desempleo, sean distribuidos regionalmente en forma equitativa.

Ante estos objetivos, el diseño e implementación de la política industrial se torna una tarea relativamente compleja a varios niveles. Una cuestión importante respecto al diseño de la política industrial es decidir qué industrias promover para que sirvan de base a la nueva estructura industrial. El criterio de selección puede ir desde una política industrial conservadora que solamente incluya industrias que se piensa son vitales para la superación de los desequilibrios básicos, hasta una política agresiva que además de seleccionar industrias básicas y estratégicas, desarrollaría aquellas en donde la elasticidad ingreso de la demanda es alta y donde el progreso técnico y la productividad crecen rápidamente.

Cualquier elección tendrá distintos efectos sobre la tasa de crecimiento del producto industrial, sobre el déficit externo y sobre el desequilibrio regional. Por ejemplo, las industrias en donde el progreso técnico es rápido y las ganancias en productividad importantes, no siempre son las más intensivas en la generación de empleo. Por otra parte, las industrias que producen bienes básicos y de uso generalizado, no siempre pueden ser ubicadas regionalmente con la libertad de elección que sería deseable, además de que en muchos casos, éstas no producen artículos comerciales internacionalmente (electricidad, transporte, etc.), lo que implica que su contribución a la balanza de pagos puede arrojar un saldo neto negativo. Existe además el peligro —independientemente del grado de "intensidad" que se haya decidido para la política industrial— de que no se proporcionen los incentivos necesarios para que se produzcan los bienes intermedios utilizados en las industrias seleccionadas, y de que, por lo mismo, el déficit externo aumente. Así pues, el problema a este nivel, de diseño de la política industrial, radica en seleccionar el grado de intensidad adecuado para aliviar al máximo posible los tres desequilibrios antes señalados.

Existen además una serie de cuestiones que guardan una relación más estrecha con la implementación de la política en cuestión. Entre las más importantes está el peso relativo que deben tener, como agentes ejecutores de dicha política, el sector gobierno y el sector privado.

#### 4. Conclusiones

En este artículo se han analizado los efectos di-

rectos e indirectos sobre la economía, de la política petrolera diseñada por la presente administración. El efecto directo más importante, y sobre todo con mayor relevancia económica dada la situación actual de la economía mexicana, es la contribución de la actividad petrolera a la balanza de pagos, en la medida que reduce la restricción del sector externo y permite en principio un mayor crecimiento.

Esta disminución de la restricción externa se puede utilizar o aprovechar de distintas maneras, dependiendo fundamentalmente de cómo gaste el excedente neto petrolero. En este artículo se han considerado, para ello, tres alternativas; cada una implicando distintos efectos sobre la trayectoria de crecimiento y estructura de la economía.

La única alternativa en la cual el excedente petrolero se aprovecha satisfactoriamente es la que plantea la posibilidad de eliminar los desequilibrios estructurales que enfrenta la economía mexicana y en esta medida, es la única que puede permitir en principio, un crecimiento suficiente del producto para alcanzar un equilibrio interno; y en el largo plazo, equilibrio externo, no sólo mientras dure el auge petrolero sino, y esto es lo importante, también cuando éste empiece a desvanecerse en el futuro. En efecto, en la alternativa 2, que de hecho refleja lo que podría pasar en la economía de no definirse una política económica que incluya una política clara de gasto para los excedentes petroleros —y en donde el motor de crecimiento de la economía radique básicamente en incrementos del consumo— resulta que los beneficios económicos que se obtendrían por las mayores tasas de crecimiento del producto, son bastante dudosos; ya que, en primer lugar, la expansión del producto a niveles socialmente adecuados es de escasa duración, dependiendo crucialmente de la expan-

sión de la producción petrolera; y segundo, si bien se obtienen niveles más altos del producto, éstos no parecen conducir a sitio alguno, en la medida en que bajo esta alternativa el patrón de desarrollo observado en el pasado no tiende a modificarse, sólo se acentúan aún más los desequilibrios con el consecuente retraso relativo de la economía.

La superioridad de la alternativa 3 con respecto a la alternativa 1, no sólo se reduce a que los beneficios económicos son considerablemente mayores y sobre todo de mayor permanencia, sino además, el pago de la deuda bajo esta alternativa se plantea con una mayor racionalidad económica que bajo la alternativa que prevee el pago de la misma. En la alternativa 3 puede plantearse pagar la deuda, pero en un período más largo y con excedente no directamente creado con exportación petrolera, sino mediante excedentes del propio sector industrial funcionando en forma más dinámica y productiva. Además, utilizar como fuente de pago de la deuda externa una base industrial más sólida, reduce, en forma directa, la necesidad de seguir incurriendo en déficit en el futuro, posibilidad que no se vislumbra en el marco de la alternativa 1.

La importancia del sector agrícola dentro de todo este proceso es realmente fundamental, ya que por una parte y como se ha señalado, un déficit en el sector agrícola repercute directamente en la disminución de los excedentes petroleros, lo cual reduce las posibilidades de crecimiento del producto (aproximadamente en 2 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento en todas las alternativas) dificultando la obtención de un equilibrio interno. Por otra parte, si el déficit agrícola no se soluciona definitivamente, se vería seriamente cuestionada la posibilidad de alcanzar un equilibrio externo incrementando la exportación industrial.