

VICTOR L. URQUIDI

PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA
MEXICANA ANTE
EL AUGES DEL PETROLEO

Perspectivas de la economía mexicana ante al auge del petróleo

por el Académico Correspondiente

Excmo. Sr. D. VÍCTOR L. URQUIDI (*)

Señor Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, don Alfonso García Valdecasas; señores académicos, señores:

Ha sido para mí un gran honor ser admitido como miembro correspondiente de la Real Academia y agradezco en especial esta oportunidad que se me brinda de exponer ante ustedes algún tema de mi especialidad. Considero que la distinción que se me hace es un elemento más en el estrechamiento de los vínculos, de honda raíz histórica, entre México y España, que en la actualidad se acentúan en todos los órdenes.

Quisiera transmitir a ustedes algunas de las inquietudes que nos suscita en un país como México el auge rápido, repentino, de la economía petrolera, del sector petrolero, en función no tanto de las necesidades del mercado mundial de energéticos como de las necesidades de desarrollo y de cambio estructural de nuestro país.

Tengo por necesidad que hacer un ligero repaso histórico —no al ritmo al que una vez le escuché a un historiador chino, que decía que él explicaba la historia de China en Estados Unidos, en un curso trimestral, a razón de un siglo por hora—, pero de todas maneras un recuento rápido de la parte moderna del desarrollo de México, país

(*) Disertación en Junta de 4 de noviembre de 1980.

que después de tres siglos de dominación española se independizó a principios del XIX, tuvo muchos años de convulsión interna, de poco progreso probablemente, experimentó dos invasiones extranjeras y, finalmente, en la última parte del siglo XIX logró conectarse con los grandes desarrollos de la economía mundial a base de la construcción de ferrocarriles, la inversión extranjera en la minería y la exportación no sólo de productos mineros, sino también de algunos productos agrícolas. En ese fin de siglo el crecimiento de la exportación mexicana fue muy rápido, pero no tuvo mucha repercusión en la economía interna, salvo que sí se produjo por otros factores adicionales una enorme concentración de la propiedad agrícola. El sector de la población que disfrutó de este desarrollo económico fue muy pequeño; los sectores mayoritarios campesinos disfrutaron muy poco, participaron muy poco en el auge económico. Recordemos que en vísperas de la Revolución mexicana en 1910 la población era cercana a los quince millones de habitantes.

La Revolución tiene varios orígenes, pero se suelen recalcar tres elementos importantes: la necesidad de distribuir la tierra, es decir, de desconcentrar la propiedad agraria, parte de ella ya en manos de capitales extranjeros; la necesidad de dar al trabajo un reconocimiento que no tenía en ese momento —hubo varias huelgas muy famosas que fueron el principio del movimiento obrero en México— y, en general, la necesidad de reducir la dependencia del país respecto al capital extranjero. Se había generado, además, y eso afectaba al petróleo, como voy a explicar, un movimiento político, porque tras la larga dictadura de más de treinta años de Porfirio Díaz parte del movimiento revolucionario fue de carácter político en pro de un sistema democrático.

En 1917, todavía sin que terminaran las actividades bélicas de nuestra Revolución, se adoptó una nueva Constitución, en la que, sobre un fondo liberal de constituciones del siglo XIX, inspiradas algunas en la Constitución de los Estados Unidos, se añadieron algunos elementos que han dado a la vida económica y política posterior características especiales. Las principales son la obligación del Estado de proveer educación pública y en particular garantizar la educación primaria; la propiedad asignada a la nación de los recursos naturales, inclusive el subsuelo (obviamente petróleo y recursos minerales y otros, y se ha ampliado para ir incorporando la plataforma marítima, inclusive el espacio aéreo); y el artículo constitucional sobre derecho

laboral que ha sido la base de la legislación obrera mexicana y que en su redacción establece una serie de requisitos y de principios no usuales en una Constitución.

La Constitución de 1917 abandona la idea de la libre empresa de tipo capitalista del siglo XIX e introduce una base jurídica para lo que hoy llamamos economía mixta; es decir, el derecho del Estado a llevar a cabo ciertas actividades de interés público y sienta las bases para la nacionalización de algunas actividades (lo que nuevamente tiene que ver con el petróleo).

Ahora bien, México ya había sido antes un país petrolero. En 1910 la inversión extranjera en el petróleo era ya fuerte, pero con base en concesiones absolutas, inclusive sobre el subsuelo. Durante la Revolución, la producción petrolera mexicana continuó aumentando hasta 120 millones de barriles en 1921 (un sector de crecimiento, pero casi solo para exportación). Para 1921, ya promulgada la Constitución de 1917 y también habiéndose descubierto yacimientos importantes en Venezuela, las compañías petroleras extranjeras empezaron a trasladar sus inversiones hacia este país, impulsadas, sin duda, en parte por el hecho de que el nacionalismo mexicano y ciertos proyectos legislativos no eran muy del agrado de las compañías, pues se trataba de regularizar la industria con base en la Constitución, es decir, no dando ya el derecho a la propiedad del subsuelo, es decir, de los yacimientos de petróleo y gas, sino simplemente concesiones para la explotación, distribución, etc.

Para los años veinte México estaba ya en plena reconstrucción de su economía, dañada durante el período revolucionario y sobre todo se iniciaba la construcción de nuevas instituciones. Se establecieron instituciones bancarias, entre ellos el Banco Central. Se organizaron las finanzas del país. Se creó un banco agrícola. Empezaron los programas de construcción de carreteras y de obras de regadío. Se fue formulando una serie de políticas para la mayoría de los sectores de la economía. Se dio, además, gran impulso a la educación. Pero no fue una época de gran prosperidad. Después de ser México el segundo productor mundial en 1921, la producción mexicana de petróleo declinó rápidamente. La exportación de minerales la reemplazó en parte, pero siendo ambos sectores la base de la exportación, el impacto de la crisis económica mundial de 1929-1933 fue muy severo. México había experimentado poca industrialización y poco des-

arrollo agrícola. Para 1930 ya teníamos cerca de diecisiete millones de habitantes.

En los años treinta, pasada la crisis, que repercutió en México como en todos los países, el Gobierno del Presidente Cárdenas, que llegó al poder a fines de 1934 en medio de una serie de reformas monetarias, bancarias, fiscales y otras, emprendió de nuevo con más vigor algunas de las políticas previstas en el programa revolucionario, sobre todo la reforma agraria; es decir, el reparto de tierras y la consolidación de explotaciones agrícolas en el sistema ejidal, el sistema de prioridad comunitaria de los pueblos. Al mismo tiempo se crearon condiciones para el desarrollo de la pequeña agricultura. La meta era eliminar completamente el latifundio. Se organizó también más formalmente el movimiento obrero desde los años 1934 en adelante. Se dio impulso a la industrialización de varias maneras, y en el año 1938 el petróleo llegó de nuevo a la escena. Después de algunos conflictos laborales con las compañías extranjeras, se nacionalizó el petróleo con base en la Constitución y en las leyes. Se originó al mismo tiempo un conflicto de tipo internacional con Estados Unidos e Inglaterra por la cuestión del pago de la expropiación petrolera, reclamando ellos el subsuelo y México estableciendo que la única parte que había que pagar eran las inversiones físicas superficiales, instalaciones, etc. En ese momento de la expropiación, México producía aproximadamente 35 millones de barriles al año. La expropiación, que coincidió con otro momento de recesión económica en el extranjero, condujo a una crisis financiera y a una devaluación del peso, que al menos hizo más atractiva la expansión industrial para el mercado interno. Pero en eso llegamos a la segunda guerra mundial. México intentó, por cierto con poco éxito, vender petróleo crudo a las potencias democráticas aliadas. Había poca capacidad de refinación de petróleo en el país, pero se iniciaba un programa, bajo la empresa del estado, hoy llamada PEMEX, Petróleos Mexicanos, para abastecer las necesidades de la industrialización mexicana, creando un sistema de refinación y distribución, sin importar mucho en ese momento la exportación de petróleo.

La política petrolera de México en los años 40 y 50 estuvo dirigida a abastecer al país al precio más bajo posible, con la mayor eficacia posible, con base en los descubrimientos de petróleo que se habían hecho anteriormente. Las compañías extranjeras habían perforado algunos pozos muy importantes en los años 30 y anterior-

mente. Los estudios geológicos eran ya viejos y simplemente se estaba poniendo en explotación lo que ya se sabía que existía. Pero había que hacerlo con recursos propios, pues en aquel tiempo no había crédito externo. México tenía pocos técnicos, pero los fue formando poco a poco. Para los años 40 se pudo ampliar la capacidad de refinación, se formaron nuevos ingenieros y se empezaron a sentar los planes para expansión futura.

Durante la segunda guerra mundial México tuvo también condiciones favorables para la expansión de su industria, puesto que había escasez de importaciones. México tiene una larga frontera con Estados Unidos (lo que tiene aspectos positivos y negativos); ello le permitió importar por tierra, sin el peligro de los submarinos, productos esenciales para el desarrollo industrial y mucho equipo. También le fue posible aumentar fuertemente la exportación de materias primas y de minerales para el esfuerzo de los países aliados. México entró a la guerra en 1942 y colaboró en la medida de sus posibilidades.

Empezó a ampliarse la producción industrial. Se generó, claro, alguna inflación durante esa época. Hacia fines de los 40 ya había adoptado México políticas de industrialización bastante definidas, inclusive los principios de la industria pesada: siderúrgica, papel y celulosa, química y otros. Pero llegamos a otra de las crisis externas en 1947-1948 con problemas de balanza de pagos. Gastamos nuestro superávit de tiempo de guerra muy rápidamente, en importar toda clase de cosas, inclusive automóviles de lujo, televisores, equipo doméstico, etc.

Nos recuperamos de ese desajuste, en parte con una devaluación del peso, y de 1950 a 1970 se produjo el crecimiento rápido de la economía que es bien conocido internacionalmente, y que se expresa en estas cifras sintéticas: un incremento medio del producto interno bruto del 6 por 100 al año en términos reales. Esta expansión se basó, por un lado, en un desarrollo de un sector de la agricultura, el sector capaz de absorber los adelantos técnicos en áreas de regadío y de llevar a cabo lo que más tarde se llamaría la Revolución Verde. Esto se hizo en el noroeste de México, en el norte y en algunos otros centros con muy altos rendimientos en propiedades de mediano y pequeño tamaño, con gran éxito desde el punto de vista de producción y rendimientos agrícolas y de sustitución de importaciones de pro-

ductos alimenticios, sobre todo trigo. Se llevó a cabo, además, un programa de industrialización mucho más intenso, en parte por medio de empresas del sector estatal y también con fuerte impulso a la empresa privada y con incorporación de capital extranjero. Fue también la época de la penetración de las empresas transnacionales estimuladas por la política proteccionista mexicana, de tal suerte que lo que antes importábamos lo empezamos a producir primero en forma de ensamblaje y montaje y después produciendo las partes, primero en los artículos más fáciles de producir en México —pequeños motores y artículos domésticos— y, finalmente, vehículos automóviles, maquinaria eléctrica, etc., con una elevada proporción de producción nacional de los componentes.

Estoy haciendo, claro está, una síntesis tremenda, rápida y grande. Pero debo señalar que en este período de 1950 a 1970 se generan dos Méxicos dentro de este proceso de crecimiento: un México tecnológicamente moderno con éxito económico tanto para el mercado interno como en algunos casos para la exportación, es decir, un México que seguía las corrientes de la tecnología internacional en la agricultura, la industria y los servicios financieros, de transporte, turísticos, etc., y otro México, que era históricamente más importante y es la mayoría de la población, que se quedó atrás: el México del minifundio, de la muy pequeña propiedad agrícola, sea de tipo campesino o de propiedad privada, que no pudo beneficiarse de la infraestructura de desarrollo agrícola y de los resultados de la investigación científica, que no tenía agua en abundancia, que dependía del agua llegada del cielo, con falta de transporte, falta de comercialización de los productos, falta de crédito, excesiva intermediación, etc.; es decir, el México tradicional, si se le puede llamar así.

Al mismo tiempo se produjo en la industria una gran concentración de producción en pocas empresas, mientras la pequeña y la mediana industria quedaron muy desatendidas, con altos costos, sin acceso suficiente al crédito y con poca tecnificación. La artesanía tampoco logró desarrollarse como podía haberse desarrollado en función de la demanda turística. Este fenómeno del dualismo que los economistas han descrito muy bien, por ejemplo Arthur Lewis, Ranis y Fei y otros, se reflejó claramente en México y produjo o acentuó las desigualdades sociales existentes y la disparidad del ingreso, esta última expresada globalmente en cifras como éstas: el 10 por 100 de la población con los ingresos más elevados beneficia del 40 por

100 del ingreso nacional y, por el contrario, el 40 por 100 con los ingresos más bajos recibe solamente el 10 por 100 del ingreso nacional, aunque con alguna mejoría de los grupos intermedios, lo que refleja a su vez la formación de una clase media, principalmente urbana, con bastante significación en el país.

En todo este período de modernización, de dualismo, de desigualdad, se generaron también desigualdades regionales. Se concentró el 40 por 100 de la industria en la ciudad de México y el resto en tres o cuatro centros. Ello estimuló una migración interna muy intensa. El incremento demográfico del área metropolitana de la ciudad de México fue de más del 5 por 100 al año, y Monterrey y Guadalajara, las dos siguientes ciudades más importantes, crecieron al 6 y al 7 por 100, y algunas otras en el norte del país con más velocidad. Esta migración, atraída por la industria, por los servicios, por las ciudades, fue también impulsada por la pobreza y el atraso relativos y la baja productividad de ciertas áreas rurales, sobre todo las más dispersas. No debe olvidarse que en México, aun hoy, el 30 por 100 de la población, o sea unos veinte millones de habitantes, habita poblados de menos de 1.000 habitantes cada uno por término medio. El proceso de migración generó desigualdades regionales y también creó en las ciudades desigualdad, porque la capacidad de la industria y los servicios para absorber la población migrante no fue suficiente. Se empezaron a crear los barrios marginales que se conocen en todas las grandes ciudades del mundo desarrollado, de personas con vivienda precaria, empleo irregular, subempleo o desempleo, falta de servicios urbanos, etc. En consecuencia, en gran parte de todo ello persistieron en las ciudades tasas de natalidad correspondientes al comportamiento familiar rural, es decir, una natalidad muy alta.

En todo este período de 1950 a 1970, sobre todo de 1960 en adelante, se logró un notable desarrollo financiero, junto con un crecimiento rápido de la economía, casi sin inflación —una inflación mínima del 3-4 por 100 al año—; se fomentó el ahorro, se manejaron bien las finanzas públicas y hubo poco endeudamiento externo. Empezó también a utilizarse el crédito externo para proyectos importantes de desarrollo, de infraestructura, de electricidad, caminos, agricultura, créditos a largo plazo para la industria, etc. En el sector energético, aunque el sector petrolero no podía obtener prácticamente financiamiento externo —porque en aquel tiempo todavía no se olvidaba en los círculos financieros la nacionalización del petróleo me-

xicano, y México no iba a admitir ninguna inversión privada extranjera en ese sector—, el Gobierno podía, sin embargo, reasignar recursos: podía pedir prestado para energía eléctrica y otras industrias y obras y asignar más recursos propios internos a la industria del petróleo, de tal modo que ésta pudo crecer. Pero su expansión no fue suficiente, ni pudo ella generar el ahorro necesario para llevar a cabo las grandes exploraciones que hacen las compañías petroleras, perforaciones muy numerosas en tierra y en la plataforma marítima y las grandes inversiones de riesgo que eran necesarias para descubrir nuevos yacimientos de petróleo. Sin embargo, se incrementó la industria de refinación en sus varias formas, se generó una industria petroquímica básica de importancia, se establecieron ductos para movilizar gas natural a los centros industriales, se empezó la fabricación de fertilizantes químicos y también la industria petrolera abasteció una expansión rápida de la industria de generación de electricidad, al mismo tiempo que se desarrollaban con plazos más largos los recursos hidroeléctricos que México tenía y tiene todavía en monto muy importante.

En materia industrial se ampliaron la siderurgia, las industrias de celulosa y papel, así como las industrias químicas, bajo una política de sustitución de importaciones. Este concepto, que la CEPAL, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, ha ilustrado en todos sus estudios sobre América latina, supuso altísima protección arancelaria y control de importaciones. Hacia el final del período se estaban generando presiones inflacionarias. Se decía que se estaban agotando las posibilidades de sustitución de importaciones. Ciertamente estaban agotadas en bienes de consumo, pero no estaban agotadas en bienes intermedios ni en bienes de capital, y no hubo una planeación rigurosa del desarrollo industrial. Se generaron nuevos desequilibrios. No se corrigieron las desigualdades del mercado interno, las desigualdades de ingreso y demás. Se llegó a una situación en que era muy difícil seguir adelante con ese “modelo” —ahora los economistas le llaman a cualquier cosa “modelo”, pero le llamaremos “modelo”, aunque no me gusta mucho el término—, que al final se llamó “desarrollo estabilizador” y que creo cumplió sus finalidades en cierto momento, pero que ahora se ha vuelto un término peyorativo.

El caso es que de 1970 a 1976 empezamos a entrar en una muy curiosa crisis de la economía mexicana, que no se ha terminado de

analizar adecuadamente. En este período se sintieron los desajustes con más intensidad, las desigualdades de productividad, la existencia y las contradicciones de los dos Méxicos —o los varios Méxicos que algunos insisten en señalar, porque también hay una economía de población indígena perdida en los pequeños pueblos, con inclusive características culturales distintas: hay todavía un millón y medio de mexicanos que no hablan español, sino una de muchas lenguas indígenas, y hay muchos habitantes bilingües.

También se descubrió en 1970 que se había desatendido mucho la educación en términos reales, a pesar de que seguía aumentando el número de niños inscritos en el sistema escolar. No se estaban haciendo los planes para el futuro. No había casi educación técnica, aunque existían algunas escuelas y algunos institutos politécnicos. Varios importantes índices de salud no eran satisfactorios, y prevalecían la desnutrición, las enfermedades y alta mortalidad en las zonas rurales. No había programa de desarrollo científico y tecnológico. Se había desatendido mucho la construcción de vivienda para familias de bajos ingresos y se había descuidado el desarrollo rural. Se había acentuado además la inflación. El Gobierno de esa época inició una serie de programas de reforma y de corrección de las crisis, en los campos educativos y el de la salud, en ciencia y tecnología, vivienda y desarrollo rural. Al mismo tiempo se dio fuerte impulso a las industrias siderúrgica y metalmecánica y a la petroquímica. Se amplió y transformó la industria automovilística a base de producción nacional de motores y de partes. Al mismo tiempo se dio fuerte impulso a la participación del trabajo en el resultado de la actividad económica, respecto a lo cual habrá que hacer un juicio histórico más adelante. Todo esto tuvo un desenlace muy desafortunado hacia mediados de 1976, cuando se estaba llegando a los límites del endeudamiento, la inflación se había recrudecido, estaba sobrevalorado el peso mexicano, ya en proporción importante; se empezó a perder confianza en la moneda y se añadieron factores políticos que alentaron la fuga de capitales. Llegó el momento en que el Gobierno tuvo que tomar la decisión de una devaluación muy radical del peso, en forma de lo que ahora se llama “flotación”, del 46 por 100 en términos de dólares.

En el campo petrolero se estaba desarrollando también la crisis. Después de haber sido más o menos autosuficientes en petróleo en los años 1960 a 1970, con exportaciones marginales, México llegó en

1973 a ser importador neto de petróleo por 70.000 barriles diarios en el momento en que el precio internacional del petróleo aumentó entre cuatro y cinco veces. Esto tuvo, claro, una consecuencia inmediata, que fue la de redoblar los esfuerzos para volver a ser por lo menos autosuficientes, pero se combinaron muchas circunstancias, nuevas tecnologías geológicas y de perforación, y el nuevo precio del petróleo hizo costear ir a profundidades mayores. En esos días, 1972 a 1974, comenzó la producción petrolera en nuevas áreas del sureste del país, a base de enormes yacimientos recién descubiertos. Sin embargo, las cifras anunciadas entonces respecto a reservas eran muy pequeñas. Hacia 1976 se informó que las reservas probadas de petróleo y gas eran de 6.000 millones de barriles, lo que internacionalmente no era una cifra importante. Poco después se dijo que había 11.000 millones de barriles, y los estudios, con comprobaciones fehacientes de empresas técnicas internacionales, permitieron llegar a conclusiones posteriores de que las cifras de reservas probadas eran muy superiores (más adelante se vuelve al tema).

Mientras tanto, en el período de fuerte crecimiento económico a partir de 1950, la población se incrementó con gran rapidez. En 1970 éramos ya casi 51 millones de habitantes, con una concentración urbana en la ciudad de México del 20 por 100, o sea más de diez millones; seguían los procesos de migración hacia las ciudades y se registró también el principio de una migración internacional a los Estados Unidos de gran cuantía.

Después de la crisis financiera —más que financiera económica y social— de 1976, ha seguido un período de consolidación, de 1977 a la fecha, que tiene por base la rápida ampliación de la producción petrolera y que actúa como catalista e instrumento principal de una nueva etapa de desarrollo. En la plataforma marítima existen pozos que tienen rendimientos de 45.000 barriles diarios, en varias partes se descubren enormes depósitos de gas, y para este año de 1980 se ha llegado ya a una producción de 2.2 millones de barriles diarios (115 millones de toneladas al año), lo que permite, aun descontando el fuerte incremento del consumo interno, una exportación de alrededor de 1.100.000 barriles al día (57 millones de toneladas al año).

En consecuencia, México ha alcanzado, hacia el final de 1980, una producción de hidrocarburos de importancia internacional. Por ejemplo, México produce ya más petróleo que Venezuela, las reser-

vas probadas de petróleo y gas se calculan en cerca de 50.000 millones de barriles y se estima que el potencial de México es de por lo menos de 200.000 a 250.000 millones de barriles, aunque esas cifras potenciales siempre son un poco irreales mientras no se hagan todas las exploraciones necesarias. Hay grandes reservas de gas natural, y, según algunos técnicos, las existencias de petróleo en México se encuentran en casi todo el territorio y permiten con mucha confianza proyectar a México como país productor y exportador de petróleo hasta bien entrado el siglo entrante.

Esta base del petróleo creó de nuevo la confianza necesaria para que, después del desajuste financiero de 1976, se reanudara la expansión de la economía. Los años 1976 y 1977 fueron muy críticos. Hubo inflación, el empleo no creció y el producto tampoco. Pero ya en 1978-1979 y en 1980 la economía ha tomado un ritmo de crecimiento fuerte, del 7 al 8 por 100 del producto bruto, y el empleo está creciendo por encima del incremento demográfico. Los ingresos en divisas provenientes del petróleo y el gas fueron de unos 2.000 millones de dólares en 1978; en 1980 se estima en 12.000 millones de dólares, con exportación de gas y petroquímicos, y la perspectiva es de que este ingreso siga aumentando a 20.000 millones en 1981 y aún más de allí en adelante.

La política adoptada por el Gobierno mexicano es la de no convertirse en un país petrolero como los del Cercano Oriente, produciendo petróleo en función de las necesidades del mercado mundial, sino haciéndolo en función de las necesidades internas del desarrollo, aunque abasteciendo también mercados externos porque hay demanda, porque el precio obviamente es muy alto y porque el país necesita resolver sus problemas de balanza de pagos y no seguir el ritmo de endeudamiento tal alto que habíamos tenido hasta 1976. Es evidente que la política de expansión petrolera suponía o requería una muy fuerte inversión en el propio sector petrolero, lo cual se ha hecho en gran parte con crédito del exterior. México continúa endeudándose, pero a ritmo decreciente, en una cantidad absoluta más o menos fija, como instrumento para realizar las inversiones necesarias tanto en el sector petrolero como en muchos otros sectores mientras empieza a derivarse el ingreso de la exportación del petróleo y del gas y se puede empezar a canalizar y reasignar este recurso hacia otros sectores. La política consiste en alcanzar hacia el año 1982 una producción de 2.750.000 barriles diarios (o sea cerca de 144 mi-

llones de toneladas anuales), y ya se ha logrado en este momento una producción de 2,2 millones. ¿Qué ha significado esto? Ha permitido canalizar recursos al sector público —porque es una industria nacionalizada— en forma de impuestos para fortalecer la capacidad del mismo, inclusive el sector de empresas del Estado, para otros desarrollos industriales; ha significado un impacto económico directo de la industria del petróleo por sus compras, sus pagos de salarios y sus crecientes actividades, lo que a su vez tiene un efecto multiplicador, y ha significado mejorar la situación de balanza de pagos, aunque todavía la balanza en cuenta corriente es deficitaria, si bien no lo será ya por mucho tiempo.

La inversión pública en 1979 aumentó un 18 por 100 en términos reales y la inversión privada estimulada por estas perspectivas de auge también aumentó un 18 por 100 en términos reales. Se está llevando a cabo una gran cantidad de proyectos industriales con capital mexicano, y también de inversión extranjera con capital proveniente de varios países: Japón, Suecia, Alemania, Francia, Estados Unidos, Canadá, etc. Y México está procurando manejar sus ventas de petróleo no simplemente como abastecedor de necesidades del mercado mundial, sino procurando que a cambio de garantizar suministros de petróleo en ciertas cantidades, se obtenga tecnología para desarrollos importantes para el futuro. La política general es usar el petróleo como instrumento para ampliar la base industrial del país y preparar a México para un fin de siglo en que haya que haber creado mucho empleo en otras actividades (ya que el propio sector petrolero absorbe muy poca fuerza de trabajo) y generado otro tipo de exportaciones.

Por desgracia todo este proceso ha creado una presión inflacionaria bastante fuerte. Una parte de la inflación es de origen internacional; por ejemplo, el equipo que México compra al extranjero cuesta el 20, 30 o el 60 por 100 más que antes, pero hay un resultado inflacionario de origen directo interno, que yo, como economista, explico simplemente un poco a la Keynes, en función del incremento del gasto de inversión sin haber generado el ahorro interno suficiente. México padece una brecha o *gap* inflacionario, derivada del gasto público que es deficitario todavía, porque tampoco se recupera por impuestos lo necesario para reducir a márgenes tolerables el déficit del sector público. Tiene que ver también con el hecho de que ante una situación como ésta, en una economía relativamente abierta,

próxima a los Estados Unidos y con creciente capacidad de consumo, la población mexicana está gastando en consumo al máximo, tanto los que reciben ingresos adicionales por derivar algo del sector petrolero u otros con cierta prosperidad, como la clase media y los sectores de alto ingreso y los grupos intermediarios que se han beneficiado por todo este proceso. Así, el gasto privado en consumo, si se suma al incremento del gasto público de consumo, también genera condiciones que tienden a ser inflacionarias. Las tasas de interés son muy altas, aunque en términos reales son prácticamente cero, pero esas tasas de interés altas también afectan mucho a la pequeña industria, crean problemas en la agricultura, y en general fomentan el proceso inflacionario y originan expectativas de inflación que nuevamente alimentan el proceso.

El resultado es que si bien el empleo ha aumentado en los dos o tres años últimos, los salarios reales, excepto ciertos sectores de trabajadores muy organizados o muy fuertes, han descendido, es decir, los aumentos de salarios no han compensado los aumentos del costo de la vida, aunque hay un sistema de subsidios y una amplia gama de prestaciones para aligerar la carga en los sectores de bajo ingreso.

Ante esto, ¿cuáles son las perspectivas? El tema que se discute más es cómo se va a utilizar el excedente petrolero, excedente que va a aumentar porque se espera o supone que el precio del petróleo va a seguir subiendo internacionalmente. México no es miembro de la O. P. E. P., pero hace sus contratos de exportación a los precios equivalentes a los de la O. P. E. P., teniendo en cuenta las características del petróleo mexicano. Así, pues, va a haber un excedente financiero creciente —además todavía no se llega al tope de la producción— y ese excedente se refleja en divisas, en ingresos fiscales y en generación de ingresos y de ahorro en todo el sistema económico.

Una gran parte de este excedente lo puede manejar el Gobierno, y en ello se basa la formulación del Plan Global de Desarrollo y de varios planes sectoriales, destinados a movilizar y reorientar recursos financieros y reales para asegurar un crecimiento de la economía a medio y largo plazo, del orden del 8 por 100 anual, que garantice aumentar con mayor rapidez el empleo y corregir los desequilibrios entre sectores y mejorar la distribución del ingreso y del bienestar. El Plan Industrial tiene miras a largo plazo, para poner en movi-

miento una serie de grandes desarrollos industriales. Se ha formulado también un Plan de Empleo, según el cual se espera generar más de dos millones de empleos entre 1980 y 1982. El Programa Energético (1) prevé un desarrollo integral del sistema de energéticos, inclusive carbón y energía nuclear, con objetivos a 1990 y aún más allá. El Sistema Alimentario Mexicano (2) formula las bases para resolver graves deficiencias del sector agrícola.

Todo esto supone que el Gobierno tiene capacidad para reasignar recursos y yo lo veo en las siguientes formas. En primer lugar, inversiones en infraestructura y en la propia industria paraestatal, que en México abarca muy importantes ramas: la siderurgia es, desde luego, una; la petroquímica básica y muchas otras —sería largo enumerar—. En segundo lugar, recursos que se pueden canalizar a través del sistema financiero, tanto del Estado como de la Banca privada, para financiar la inversión del sector privado en otras industrias (más los propios recursos que ese sector pueda generar para su expansión). En tercer lugar, el sector agropecuario, en el cual se ha llegado a una grave crisis que deriva de múltiples factores, por ejemplo, precios de garantía demasiado bajos para unos productos y cambios en la estructura del consumo que, como en muchos países de Europa, requieren importar soya y sorgo para alimentar los animales cuyos productos son ahora el consumo creciente de las ciudades; y otros elementos, como el problema de los insumos de la agricultura, pues no se ha podido llevar la Revolución Verde a los sectores rurales menos favorecidos, sobre todo en las áreas en donde no hay riego y donde las condiciones climáticas son tan variables y tan desfavorables que los rendimientos difícilmente pueden ser elevados. El resultado es que en 1980 México está importando cerca de 10 millones de toneladas de grano, tanto para consumo directo (porque el pueblo mexicano consume maíz directamente) como maíz, sorgo y otros granos para alimentar animales. Inclusive, a pesar de ser un país con enormes condiciones para la producción de caña de azúcar, México está importando 800.000 toneladas de azúcar de Cuba. De tal suerte se ha dicho, y es una idea que se maneja en la prensa, que estamos cambiando petróleo por alimentos. Claro que no es así de simple el problema, pero obviamente el petróleo sí proporciona las divisas con que pagar los alimentos. No obstante,

(1) Publicado en noviembre de 1980.

(2) Dado a conocer también en 1980.

también da los recursos el excedente interno, que se puede canalizar hacia la expansión del sistema agropecuario. Sólo que en la agricultura no se pueden producir milagros y aunque hay un plan agrícola y de alimentos en este momento, probablemente el resultado va a ser bastante limitado y lento.

Sin embargo, este plan es fundamental para corregir los grandes desajustes y desequilibrios de la sociedad mexicana, porque todavía el 40 por 100 de la población vive en las áreas rurales, y hay 20 millones de habitantes en los poblados pequeños. La productividad y el ingreso son bajos. Todas las encuestas que se han hecho demuestran que el nivel de vida en algunos sectores del campo mexicano sigue siendo muy reducido a pesar de una serie de programas que se han desarrollado en los últimos años y muchas actividades que arrancan desde la época del presidente Cárdenas.

Finalmente, hay que canalizar recursos hacia el sector social, es decir, educación, vivienda y salud. En educación incluyo ciencia y tecnología, y en salud incluimos no sólo medicina, sino planificación familiar y, en general, condiciones de mejoramiento cultural que tienen que ver con la salud del pueblo.

En materia de educación, no obstante que en México ha sido, primero, una obligación constitucional, y, en segundo lugar, un programa muy importante e intenso durante los últimos sesenta años, en el momento actual el gasto total en educación en el país representa menos del 4 por 100 del producto interno bruto, o sea, no hemos alcanzado los índices que recomendaba la UNESCO hace casi veinte años. Están inscritos más de 17 millones de habitantes en el sistema educativo, pero el 75 por 100 está en educación primaria, y en ésta, en las áreas rurales, la tasa de deserción escolar es muy elevada y hay muchos pequeños poblados donde la escuela no pasa del tercer o cuarto grados, o sea, que no produce alfabetismo funcional, y el abandono de los niños en las escuelas del sistema es muy grande. En las ciudades se está logrando casi un 100 por 100 de escolaridad primaria, de matrícula del grupo de edad que debe ir a la primaria, con el resultado de que la matrícula en escuelas primarias ya crece globalmente muy despacio y casi todo el crecimiento educativo va ahora al sistema de educación media, es decir, secundaria básica y técnica. Tan sólo entre 1970 y 1978 —las últimas cifras que tenemos— el incremento de la matrícula en educación técnica ha sido del 18 por 100 al año, o sea una expansión muy rá-

pida y un cambio estructural en el sistema educativo. La educación superior está creciendo un 11 ó 12 por 100 al año, o sea que hay un comienzo de una explosión universitaria en el país, muy concretada en el Distrito Federal, la ciudad de México, que ahora tiene 14 millones de habitantes, pero con una política ahora de fortalecimiento de universidades de provincia y de descentralización y desconcentración.

O sea que hay mucho que hacer en materia de educación para hacer frente a la demanda, porque el incremento demográfico es todavía muy elevado, del 2,6 al 2,7 por 100 al año. La política de población definida en 1973-1974 prevé, con apoyo en amplios programas de planificación familiar, lograr un descenso relativamente rápido de la natalidad. De un incremento demográfico anual del 3,6 por 100 en 1973, se ha descendido al 2,6 por 100 en 1980, y la meta es llegar a fin de siglo con crecimiento del 1 por 100 anual, lo que supone reducir sustancialmente los índices de fecundidad. Es necesario mejorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles: formación de maestros, infraestructura física de escuelas, bibliotecas, laboratorios, etc. Además, junto con la educación superior tenemos una tarea por delante de estímulo a la investigación científica y tecnológica que no hemos podido poner en marcha en forma suficiente. Obviamente, viendo hacia el futuro, un país más industrializado requerirá contar con grandes números de ingenieros, técnicos medios y mano de obra calificada. Se ha iniciado un programa de capacitación al que están obligadas las empresas industriales, porque no toda la formación de la mano de obra se puede lograr en escuelas, sino obviamente en el trabajo práctico, en las empresas mismas.

En este momento, la industrialización no está avanzando al ritmo que se suponía en el Plan Industrial que se dio a conocer en 1979. Y es que en todo este proceso inflacionario y de presiones del gasto se están generando algunos de los síntomas que se han observado, por ejemplo, en Venezuela y en otros países petroleros o de auge muy grande y fuerte, o sea escasez de recursos humanos calificados e insuficiencia de infraestructura. En México hay ya escasez de ingenieros, técnicos y obreros calificados, y, sin embargo, hay superabundancia de mano de obra no calificada, de muy bajo nivel educativo, no capacitada para tareas industriales o altamente técnicas. Hay escasez de transporte: tenemos dificultades para que los barcos descarguen el equipo que traen y los alimentos; los ferrocarriles y aun

el equipo automotor no alcanzan en su capacidad para distribuir oportunamente todos los productos. Se está entrando un poco en esa situación que tienen otros países y ello demuestra que la economía mexicana, no obstante sus diversificaciones y la base industrial amplia que se ha venido creando desde los años cuarenta, no tiene aún flexibilidad y capacidad suficientes para hacer frente a un fuerte aumento de la demanda, como ha supuesto todo esto que se relaciona directa o indirectamente con el petróleo.

Se está haciendo un esfuerzo importante para descentralizar y desconcentrar la industria y crear fuentes de empleo en ciudades medianas y pequeñas con incentivos fiscales. Esto tiene a su vez su límite porque muchas ciudades pequeñas no pueden absorber rápidamente grandes conjuntos industriales, carecen de vivienda o ésta tarda mucho tiempo en construirse, y ocurren cosas tan prosaicas como que un ingeniero no quiere ir a vivir a un lugar pequeño porque sus hijos van a ciertas escuelas o porque la esposa no quiere ir a una población de provincia. Hay dificultades prácticas para el traslado de personal técnico. Todos estos ajustes que en los libros de texto aprendremos, que se producen automáticamente por fuerza del mercado, en las situaciones estructurales de cierta rigidez como las de la economía mexicana, no se producen con rapidez y contribuyen al proceso inflacionario.

Se está entrando en una etapa de producción de bienes de capital bajo un plan general, no en todas las ramas de la industria, sino en algunas, para no seguir dependiendo siempre de la importación de equipo. La propia industria petrolera, por ejemplo, es ya lo suficientemente grande para ejercer demanda de algunos equipos que se pueden producir en México, y los técnicos en estas materias afirman que las industrias de bienes de capital generan mucho empleo y que muchas de ellas no necesitan ser grandes conjuntos industriales, sino pequeñas empresas, como se demuestra en Europa y en muchas partes.

Para terminar, cabe subrayar que, con todas las limitaciones y las dificultades que presenta el actual esfuerzo de desarrollo de México, existe un peligro verdadero de que se acentúen las diferencias económicas, sociales y regionales, por efecto de la inflación y por la dificultad de la economía mexicana para digerir todos estos nuevos recursos y adaptarse con rapidez. No obstante, y precisamente por ello, se sigue adelante con intentos cada vez más técnicos de conformar el desarrollo dentro de planes generales —el plan global y la

serie de planes sectoriales—, con base en una política de mantener una economía mixta, de empresas del Estado y privadas, y en muchos casos de empresas de participación estatal y privada simultánea, y a veces con capital y tecnología extranjeros, y que se esfuerza con un plan de infraestructura que comprende desarrollo del transporte, servicios urbanos, etc.

Un factor limitante que no debe menospreciarse es que México debe exportar no sólo petróleo, sino otras cosas. La política de los países industriales tiende a ser ahora restrictiva, hay recesión mundial, el crecimiento de Europa, Estados Unidos y Japón es, en la actualidad, muy lento. Las condiciones internacionales son obviamente desfavorables y pudieran empeorar, con efectos negativos en los planes de México, no obstante el recurso del petróleo. Pero también hay factores internos —he citado algunos de ellos—, pues, por ejemplo, es muy difícil transformar el sistema educativo en unos cuantos años. Se presenta una tendencia clara al consumismo, que en México se expresa en toda clase de formas y que es, en cierto modo, un claro desperdicio de recursos (aunque crea empleo). Son evidentes también los problemas inevitables de la Administración pública, de la coordinación de todo el esfuerzo del aparato de gobierno y de las empresas paraestatales, que pudiera llevar también a desajustes y desperdicios de recursos financieros y costos muy altos para el desarrollo de las inversiones.

No debemos olvidar, por otro lado, que siendo vecinos de los Estados Unidos, siendo el 65 por 100 de nuestro comercio con ese país, estamos muy influidos por la política económica y los sucesos de dicho país. Hay en Estados Unidos, se dice, más o menos, cuatro millones de trabajadores mexicanos no documentados, ilegales, que ya viven ahí, y cada año 1,5 millones van y vienen y se quedan ahí, tal vez, un cuarto de millón adicional. Si ocurriera una crisis profunda en Estados Unidos, podría regresar gran parte de esa población y agravar entonces los problemas de absorción de empleo en la economía mexicana, sobre todo si se trata de trabajadores de bajo nivel de calificación.

En el gran proceso del desarrollo a base de la expansión del sector petrolero, se registran, en síntesis, factores positivos, otros menos positivos y aun algunos negativos. Lo que trata México es de no convertirse en un país petrolero o “petrolizado” en situación de

contar con grandes excedentes financieros que, si bien dan cierto poder, no se pueden utilizar plenamente para el desarrollo interno. México esta tratando de canalizar sus esfuerzos para corregir los problemas estructurales que venimos identificando desde hace mucho tiempo, que no se han resuelto en todos estos años post-revolucionarios y de desarrollo económico y social, y que son, evidentemente, muy importantes. No se podrá llegar tranquilos al año 2000, con una población de más de 100 millones, en una situación de desigualdad y de injusticia social como la que, a pesar de todo lo que se ha hecho e intentado hacer, existe todavía en México. Tal vez sea exagerado, sea una frase un poco retórica, pero algunos de nosotros pensamos que es la última oportunidad que nos da la historia para cumplir las aspiraciones, tal como fueron proclamadas en la Constitución de 1917 y en la Revolución mexicana, de crear una sociedad más justa, más igualitaria, más flexible y más plural políticamente, para mantener la esencia democrática del país. No quiero especular sobre lo que significaría no aprovechar esta oportunidad histórica y lo dejo a la imaginación de ustedes y les agradezco mucho su atención. Muchas gracias.