

CAPITULO IV

| | |
|---|-----|
| SINDROME DE ECONOMIA PETROLERA Y PETROLIZACION DE LA ECONOMIA MEXICANA | 173 |
| 4.1 PETROLEO Y ECONOMIA | 179 |
| 4.1.1 Círculo virtuoso | 179 |
| Efectos directos | 180 |
| Efectos indirectos | 180 |
| 4.1.2 Círculo vicioso | 182 |
| 4.2 EL SINDROME PETROLERO | 184 |
| 4.2.1 Mecanismos de ajuste a corto plazo | 188 |
| 4.2.2 Implicaciones a largo plazo | 192 |
| Relaciones sector público y privado | 193 |
| Cambios en el mercado de trabajo | 196 |
| Precios del petróleo y deuda pública | 197 |
| Efectos no económicos | 198 |
| 4.3 PETROLIZACION DE LA ECONOMIA MEXICANA | 199 |
| 4.4 POLITICAS PREVENTIVAS | 204 |
| 4.4.1 Plataforma de producción petrolera | 208 |
| 4.4.2 Nivel y composición del gasto público | 209 |
| 4.4.3 Estructura y composición de las importaciones | 210 |

CAPITULO IV

**SINDROME DE ECONOMIA
PETROLERA Y
PETROLIZACION DE LA
ECONOMIA MEXICANA**

Desde la vertiginosa escalada de los precios internacionales del petróleo en la década de los setenta y el surgimiento de nuevos países productores, se despertó un interés considerable en torno a los problemas de absorción productiva de recursos por parte de sus economías nacionales.

Este interés no ha sido privativo sólo de los países productores de petróleo en vías de desarrollo, sino también de países desarrollados como Noruega, Holanda e Inglaterra que, en el pasado reciente, consideraron tener en las exportaciones de petróleo una ventaja comparativa para ensanchar los márgenes de acción en su política económica externa, abriendo las posibilidades para un crecimiento económico comparativamente más alto que el de las naciones que tenían en desventaja ser importadoras netas de petróleo en un periodo de precios al alza (**Noreng, 1980**).

En buena medida los ingresos petroleros pueden ser usados para superar la contradicción entre el capital y el trabajo, ofreciendo prospectos tanto para niveles crecientes de beneficios como de salarios reales, simultáneamente.

En un ambiente donde los incrementos del precio del petróleo han sido identificados como uno de los factores determinantes en la aceleración de la inflación y de la recesión mundial, el interés por

los problemas de los países productores se antojaría ocioso. Sin embargo, el hecho de que éstos países enfrenten serios problemas, derivados del rápido crecimiento de sus ingresos petroleros, hace que surjan diversos y complejos problemas teóricos sobre política económica.

Este capítulo se estructura a partir de las siguientes preguntas básicas: si el repunte de los precios petroleros ha creado dificultades no sólo a los consumidores sino también a los productores, ¿podría esto significar que la economía mundial está en peores condiciones debido a las políticas de los países productores de petróleo? si esto fuera así, ¿es posible argumentar a la inversa, es decir, que una reducción en el precio petrolero beneficiaría a ambos, consumidores y productores?

Desde el punto de vista de los productores, es importante saber por qué un mejoramiento sustancial en la disponibilidad de recursos de un país no necesariamente se traduce en beneficios para sus economías. ¿Qué factores impiden la concreción de mayores niveles de consumo e inversión?

Si la economía se beneficia o no de una expansión del sector petrolero, depende de la habilidad de usar los recursos financieros en una forma racional, esencialmente para inversiones posteriores, de forma tal que el agotamiento de un recurso finito sea compensado por la creación de activos industriales durables.

Desde el punto de vista económico existe una transacción entre extraer el petróleo e invertir los recursos financieros, y el mantenimiento del petróleo en el subsuelo. Esta es la decisión del inversor. Las opciones son, esencialmente, las siguientes:

- Producir e invertir los ingresos en el desarrollo económico interno.
- Producir e invertir los ingresos en activos externos.

- No producir y dejar que el petróleo *in situ* se reprecie.

La transacción depende de los siguientes factores:

- La capacidad de absorción de la economía nacional y el rendimiento marginal de la inversión nacional.
- El rendimiento de las inversiones extranjeras.
- El comportamiento previsto del precio del petróleo y los costos de extraerlo durante el periodo considerado.

Desde el punto de vista político la visión del problema es usar el excedente financiero para asegurar el nivel y patrón de actividad económica, que mantenga la estabilidad política y social sin perturbaciones y cambios estructurales indeseables que pudieran ocasionar un rápido crecimiento de los ingresos.

Esto conduce al deterioro de la rentabilidad industrial, lo cual desencadena una amplia política de subsidios a la industria. Los subsidios se otorgan sin condiciones, con el sólo objetivo de preservar empleos, lo cual tiene un efecto negativo sobre la movilidad regional y ocupacional, así como la racionalización industrial, la expansión de la producción y el cambio estructural.

México registró la sintomatología primaria y secundaria y otros efectos, aún perceptibles, derivados de la denominada enfermedad holandesa (**Dutch Disease**) desde etapas muy tempranas en su renovado papel de exportador de petróleo, cuyos efectos todavía son perceptibles. Con el objeto de demostrar la afirmación anterior, se abordan aquí las preocupaciones de un país productor.

El síndrome de economía petrolizada se refiere a la problemática del ajuste que una economía experimenta como resultado de la expansión del sector petrolero, el cual desencadena una multiplicidad de impulsos y tendencias de una magnitud tal, que someten al resto de la economía a una enorme presión.

La evidencia empírica muestra que un incremento vertical en los ingresos petroleros tiende a la contracción de la producción agrícola y manufacturera, mientras que favorece la expansión en los sectores que están aislados de la competencia externa, especialmente el de servicios.

El conjunto de problemas de este tipo se conoce como **“Enfermedad Holandesa”**, debido a las consecuencias económicas ocasionadas por el desarrollo de los campos gasíferos en Holanda,⁵⁵ aunque los antecedentes más remotos de esta discusión y análisis es reminiscencia del debate sobre la cuestión de los gastos de reparación germánica después de la Primera Guerra Mundial, problemática abordada en su momento por Keynes (**Keynes, 1929**).⁵⁶

Los problemas de ajuste de una economía petrolizada, a consecuencia de un shock petrolero, tienen gran relevancia para países donde el petróleo ejerce una influencia decisiva sobre la economía, ya sea por los repuntes del precio petrolero o por la sustancial tasa de nuevos descubrimientos petrolíferos, los cuales tienden a desplazar, en términos absolutos y relativos, a la agricultura y a la industria manufacturera como fuentes tradicionales de ingreso y generadoras de divisas.

Por esta razón, el síndrome de las economías petroleras y la manifestación del problema, como discusión teórica y práctica, resulta menos importante para países como Arabia Saudita, Kuwait o para los Emiratos Arabes donde el petróleo y el gas son virtualmente la única fuente de actividad económica que impulsa a sus economías. Sin embargo, es de gran importancia para países como

55 En específico, el término “enfermedad holandesa” se refiere a los efectos adversos que sobre el sector manufacturero holandés tuvieron los descubrimientos de gas natural durante la década de los sesentas, esencialmente a través de la depreciación del tipo de cambio real.

56 Este tema ha sido discutido intensamente también en Gran Bretaña a partir de los desarrollos petroleros en el Mar del Norte y el posterior proceso de desindustrialización.

México, Nigeria, Irán, Indonesia, Gran Bretaña y Noruega, entre otros, que habían estado promoviendo sus sectores agrícola e industrial antes de que emergiera el petróleo como actividad dominante.

4.1 PETROLEO Y ECONOMIA

4.1.1 Círculo virtuoso

La explotación de hidrocarburos, vista como la liquidación de un activo físico, es un evento crucial que tiene que ser considerado por sus propietarios. En un punto determinado, los costos de oportunidad de la renta recurso (y de la renta monopólica en un mercado imperfecto) que reditúa un campo petrolero son la ganancia descontada, la cual se obtendrá con la explotación futura del petróleo crudo, si todas las rentas fueran captadas por el país propietario de tales reservas petroleras.

De manera que una caída en las rentas previstas por acumularse para un país cualquiera, es equivalente a la pérdida de un activo físico cuya explotación es irrevocable, y de la cual el país se beneficiaría en el futuro. De otra forma, sería la transferencia de una riqueza inesperada desde el resto del mundo para el productor. Un punto de vista optimista es que ellas son compensadas en el tiempo y de que el productor concreta los beneficios netos esperados.

Ceteris Paribus, el mecanismo por el cual el petróleo como un recurso exportable, actuaría como el motor del crecimiento (o el sector líder) y los determinantes del impacto global del estímulo de las exportaciones sobre la economía, pueden ser sintetizados en dos componentes:

Efectos Directos.

Las exportaciones petroleras contribuyen en forma directa al crecimiento económico a través de contribuciones al producto interno bruto. Los beneficios más importantes del desarrollo de un campo petrolero son los siguientes (Hughes, 1975):

a) Un flujo de divisas que incrementa la riqueza nacional esperada y produce un efecto neto favorable en la balanza de pagos.

b) Un incremento en los ingresos gubernamentales a través de la recaudación de las rentas monopólicas y de recurso, de los impuestos sobre ingresos personales, ganancias e impuestos indirectos sobre transacciones generadas mediante el plan de desarrollo petrolero.

c) Una mayor utilización de la capacidad instalada en el resto de los sectores productivos.

Efectos Indirectos.

Son aquellas contribuciones al producto interno bruto que permean al aparato productivo. Las contribuciones al crecimiento incluyen aquellos eslabones que son consecuencia de los mecanismos multiplicadores y aceleradores de la inversión. En principio, estas contribuciones deberían de continuar después del estímulo dado en las exportaciones petroleras. Los beneficios indirectos más importantes son los siguientes:

a) Los efectos multiplicadores domésticos de ingresos nacionales y externos a través de sus operadores, tomando en cuenta también los rendimientos de la inversión.

b) La expansión de la industria petrolera se asocia al desarrollo tecnológico y de habilidades productivas que a largo plazo beneficiarán a la economía. En virtud de que la industria petrolera es un

negocio internacional, la inversión extranjera puede ser vista como un factor para promover la industrialización que, bien elegida, aporta capital, administración y tecnología. Sin embargo, la inversión extranjera puede ser abatida conforme el desarrollo económico se va concretando en el país productor.

c) El gasto de los consumidores puede ser robustecido en la medida en que el anuncio de nuevos hallazgos petroleros motiva que la tasa de cambio de una unidad monetaria determinada se reprecie frente a otras monedas extranjeras. Hay dos formas concretas por las cuales el desarrollo petrolero impacta indirectamente sobre la tasa de paridad cambiaria: 1) la contribución neta a la cuenta corriente en la balanza de pagos, y 2) el valor intrínseco de las reservas de hidrocarburos.

Desde el punto de vista nacional, los precios del petróleo pueden ser vistos en términos de los beneficios materiales que, colateralmente, pueden obtenerse conforme se extrae ese recurso no renovable. Los países productores maximizarán sus ganancias cuando tengan mayor acceso a la riqueza (representada por una tasa de crecimiento más alta) y esto se relacione a una baja extracción de las reservas petroleras.

A largo plazo, por lo tanto, una política de producción y de extracción será calificada como eficiente, en la medida en que sea exitosa para conducir a la economía del país productor de petróleo al nivel más alto y sostenido posible de desarrollo económico, y los requerimientos de divisas petroleras se reduzcan en una etapa en que el crudo ya no esté disponible para exportaciones o, quizá, cuando ya no pueda ser explotado rentablemente.

Lo anterior significa que la unidad de precio más alta que se obtiene para maximizar la tasa de crecimiento de la formación de capital físico nacional, tiene que ser considerada como el mejor uso que se le puede dar a las reservas petroleras.

4.1.2 Círculo vicioso

El impacto global de un estímulo proveniente de las exportaciones petroleras sobre la economía tiene muchos determinantes, incluyendo la tecnología, la propensión a importar, las oportunidades de inversión que se generan y que son aceptadas internamente, la habilidad para atraer factores extranjeros y potenciarlos, y así sucesivamente. Más preciso aún, el impacto del plan petrolero está limitado por la capacidad de absorción de la economía interna es decir, la habilidad de un país para usar riqueza temporal de una manera productiva (**Todaro, 1986**).

Mientras menos desarrollado sea un país, más rápido enfrenta las restricciones estructurales e institucionales por el lado de la oferta: escasez de capital y de materias primas, de productos intermedios, de recursos humanos calificados a nivel gerencial, combinado todo ello con cuellos de botella administrativos y físicos cuando se trata de usar las inversiones de fondos privados y públicos de manera efectiva.

La evidencia empírica es que en determinadas circunstancias algunos países han fallado en evaluar los efectos económicos derivados de absorber rentas petroleras, encontrando aconsejable colocar esos ingresos en el extranjero. De esa manera, evitar un desperdicio injustificado de recursos dentro de la economía nacional, justo cuando algunas de estas inversiones pudieran ser usadas para potenciar la actividad económica complementaria. En este contexto el mecanismo vicioso se presenta en múltiples formas:

a) El plan petrolero lejos de incorporar habilidades en el corto plazo, las desvía de algunas áreas socialmente prioritarias y concentra factores productivos escasos en una especie de enclave minero, acumulando el flujo de ingresos a nivel local y probablemente el efecto multiplicador vea limitado su funcionamiento.

b) El capital y la capacidad gerencial se subestiman en el nivel de gasto interno. Dado un cierto grado de desarrollo en la economía local, el volumen de importaciones en que incurre puede ser importante y es probable que la mayoría de los servicios sean efectuados por corporaciones transnacionales y haya una participación muy baja en la propiedad y administración de los recursos.

c) Los ingresos petroleros deben aplicarse productivamente conforme las reservas se agotan, o pueden ser gastados en bienes y servicios extranjeros.

La forma más efectiva de analizar el impacto macroeconómico sobre una economía, como resultado del impacto recibido por el descubrimiento de cantidades significativas de un recurso natural como el petróleo, es la así llamada **enfermedad holandesa** o el síndrome económico petrolero.

El mecanismo de la enfermedad holandesa puede ser expuesto en términos diferentes a los anteriores: la industria tenderá a contraerse después de que el ingreso de la riqueza generada por la expansión petrolera desvíe los recursos productivos de sectores comerciales o de alto dinamismo económico, a aquellos menos dinámicos en su actividad (**Bruno, 1982; Wynbergen, 1984**).

Lo anterior demuestra cómo la política económica puede ser usada para fortalecer a la economía y eludir una recesión inducida por el petróleo. Tales respuestas políticas pueden operarse, ya sea vía expansión de la demanda a raíz de los descubrimientos, o desplazando el estado petrolero de manera tal que se evite la inicial depreciación de la paridad cambiaria (**Eastwood, 1982**).

La explotación petrolera puede significar una contribución sustancial al desarrollo y al bienestar de un país en la medida en que éste sea capaz de elegir el momento más oportuno para explotar sus depósitos petroleros, ajustar la tasa de extracción a su capacidad de absorción, y diseñar la política apropiada para la administración macroeconómica del país, a fin de revertir los efectos que

necesariamente se causan mediante el desarrollo de medios de producción no producidos por el hombre, como el petróleo.

En suma, el efecto precio sobre las economías de los consumidores no debe ignorarse, y tampoco pueden los precios ser aislados con respecto al impacto del cambio económico en los países productores de petróleo.

De aquí que los precios deben siempre ser establecidos en términos de un proceso de negociación más complejo, asociándolos a la complicada red internacional petrolera y dentro de la perspectiva de una política de precios óptima. Un modelo adecuado es aquel cuya idea fundamental es internalizar la política de precios, reconociendo que los cambios en los precios petroleros afectan el ingreso real de los países importadores netos de crudo y que, a la inversa, los cambios de precios petroleros son afectados por el ingreso real de los grandes países consumidores (Márquez J., 1986).

4.2 EL SINDROME PETROLERO

La primera interrogante que una discusión de este tipo sugiere es acerca de los términos en que difiere el síndrome de economía petrolizada con relación a otros problemas dependientes de otros productos primarios.⁵⁷

En realidad, existe una mínima diferencia entre ambas situaciones en la medida que el interés se mantiene en la emergencia

57 Para ser ciertos, el problema que genera la expansión de un sector no se reduce a aquel motivado por productos primarios. Por ejemplo, el boom del desarrollo tecnológico en la industria manufacturera japonesa durante los sesentas, tuvo sus efectos perniciosos en los sectores productores de bienes comercializables, incluyendo a la agricultura. El boom en la exportación de bonos y dinero en Suiza en los setentas, condujo a una repreciaación real del franco suizo y dejó sentir sus efectos negativos sobre la estructura de exportaciones competitivas de Suiza.

del problema del "dualismo" en una economía en vías de desarrollo o, lo que es lo mismo, sus desequilibrios sectoriales, temática de investigación muy común entre los años cincuentas y sesentas.

El dualismo económico es caracterizado por la evolución hacia una economía de monocultivo, la erosión progresiva y el debilitamiento de la economía tradicional, la dependencia creciente del comercio exterior y el surgimiento de una nueva clase de comerciantes especuladores, quienes se insertan en los mercados de bienes.

El problema necesita ser replanteado en términos de lo que define a la economía petrolera y que es lo relevante para explicar y analizar el debilitamiento progresivo de la estructura económica no petrolera, la cual en parte puede ser caracterizada por la emergencia de otros bienes primarios (por ejemplo, oro en el desarrollo de España en la Edad Media, o cobre en desarrollo de Chile y Zambia, más recientemente).

Una economía petrolera tiene los siguientes rasgos distintivos:

- Elevados índices en reservas probadas, producción de crudo per cápita, participación del crudo en el Producto Interno Bruto (PIB) y en las exportaciones globales de un país.
- Los ingresos petroleros se materializan en divisas, ya sea a través de la exportación directa o cuando una gran parte de la producción es consumida internamente, a través de la sustitución de importaciones.
- El costo real de la extracción petrolera y de su comercialización es solamente una fracción del precio. Una porción muy grande de los rendimientos para el productor consiste no en un rendimiento normal sobre el capital invertido, sino más bien en un rendimiento sobre la propiedad de un recurso natural agotable y su control sobre la oferta. De tal suer-

te que los recursos que el productor obtiene a partir de la producción petrolera son un ingreso rentista.

- La parte más grande de los ingresos petroleros (rara vez por abajo del 60%, pero muy frecuentemente por encima del 70%) se canaliza directamente al gobierno en forma de pagos de royalties, impuestos a la ganancia, o un dividendo sobre las acciones del gobierno en el sector petrolero.
- El precio internacional del petróleo se establece en moneda extranjera, y su nivel es fijado esencialmente a través de una decisión colectiva en el interior de la OPEP. Ningún país, ni siquiera los exportadores más grandes, como el caso de Arabia Saudita, es capaz de dictar unilateralmente la política de precios. De esta forma, los precios internacionales del petróleo son relativamente independientes de las políticas económicas internas de los países productores.

Es de señalarse que ninguno de estos rasgos se vincula con el pretendido poder monopólico de los productores de petróleo y que el síndrome de economía petrolizada tiene poco que ver con esto.

En otras palabras, los problemas discutidos aquí no surgen por la presencia o el ejercicio de un poder monopólico de los países productores, ni desaparecerían si el poder monopólico pudiera ser debilitado en alguna forma u otra.

Ha sido básicamente el proceso por el cual el ingreso se genera y distribuye lo que distingue a los booms petroleros de los 70's de otros booms de mercancías, como los habidos durante la guerra de Corea a principios de la década de los 50's.

De crucial importancia es el hecho de que debido a que los ingresos de los factores aplicados en la producción petrolera constituyen sólo una fracción pequeña del precio, es la intermediación financiera del Estado la que determina cómo y en qué medida los ingresos petroleros se distribuyen.

No hay diferencia entre el auge petrolero y los booms de otras mercancías, toda vez que ellos se traducen en volúmenes de ingresos de divisas más grandes para los productores, lo cual, a su vez, alimenta los procesos inflacionarios y provoca que la paridad cambiaria real se reprecie.⁵⁸

No obstante, en el contexto de los booms de mercancías no petroleras, los ingresos extraordinarios fueron en casi todos los casos distribuidos entre los diferentes productores primarios, atrayendo los factores de producción, principalmente desde los sectores de subsistencia, hacia las actividades involucradas en el comercio internacional, al menos por un tiempo.

El incremento de ingresos en estos casos no implicó cambio radical alguno en el modo de producción, ni puso en peligro la reducción en los niveles históricos del empleo y del ingreso.

Otro aspecto que distingue al mercado petrolero es la creencia general de que los precios petroleros crecientes están por encima de fluctuaciones y que es improbable que descendan. De tal manera que la visión de los productores petroleros en términos de una cada vez mejor posición en el mercado es permanente.

Por lo tanto, es importante distinguir entre los problemas cuasi-estáticos de los ajustes de una economía a inesperados ingresos petroleros en el corto plazo, y las consideraciones dinámicas a largo plazo, del ritmo y patrón del futuro crecimiento que tales ingresos provoquen.

El análisis estático está interesado en los medios y mecanismos que permiten a la economía absorber los petrodólares adicionales, a costa de renunciar parcialmente a la producción de bienes

58 Hay dos formas de definir la tasa de cambio real. Una es la relación de los precios del sector no comercial. Otra es la tasa de cambio nominal ajustada por el poder de compra de la paridad. Estos dos tipos de paridad cambiaria no son equivalentes, pero implican el mismo fenómeno, es decir, la competitividad relativa de producir los bienes comerciales.

importables y exportables y, en parte, por un incremento en los ingresos no petroleros.

El proceso de ajuste de corto plazo está determinado por el tamaño y tipo de gasto gubernamental y los concomitantes desplazamientos en los precios relativos. Obviamente, esta clase de problemas no emergerían si los ingresos petroleros fueran enteramente invertidos en el extranjero. El punto interesante aquí es rastrear las consecuencias cuando esto no es posible o deseado por el país en cuestión.

En el largo plazo, las consideraciones relevantes son el nivel y ritmo del gasto, en particular de inversión, que emerge de esta fuente, y el conjunto de políticas que el gobierno adopta. El punto crucial aquí es si las políticas y decisiones de inversión gubernamentales son las apropiadas para la evolución de una estructura económica autosustentable y viable, una vez que los ingresos petroleros hayan cesado en su función de motor del crecimiento económico.

En otros términos, el asunto es si la dependencia estratégica de la economía con respecto al petróleo está creciendo o disminuyendo en el largo plazo.

4.2.1 Mecanismos de ajuste a corto plazo

La necesidad que tiene una economía de realizar ajustes frente al crecimiento repentino en los ingresos petroleros, nace del hecho de que la divisa extranjera no puede ser invertida en productos domésticos, y de que el excedente financiero tiene que ser utilizado en la obtención de importaciones adicionales.

La demanda por bienes o servicios importados puede aumentar a través de un crecimiento en el ingreso, o mediante una repre-

ciación de la paridad cambiaria que vuelve a las importaciones más baratas, o en forma combinada. Una balanza de pagos más sólida puede conducir a una revaluación de la unidad monetaria nacional, ya sea por el resultado de una política gubernamental deliberada, o a través del mecanismo de precios (**Johnson, 1977**).

Alternativamente, mediante el crecimiento del gasto interno, las autoridades provocarían la monetización de las divisas disponibles. Este proceso tendería a acelerar la inflación y a una real revaluación del tipo de cambio. En cualquier caso, el consumo de bienes importados puede ser estimulado y los precios relativos se moverían en favor de los sectores no comerciales.

En realidad, una reprecación nominal del tipo de cambio y el aceleramiento de la inflación interna pueden verse como algo inversamente relacionado, es decir, la variación en uno puede modificar al otro, pero básicamente teniendo el mismo efecto, hacer más baratos los bienes producidos en el exterior con respecto a la producción nacional, y convirtiendo la producción de los sectores domésticos más lucrativa que los comerciales (**Pesaran, 1982**).

La competencia de los bienes importados afectará la exportación nacional y a las industrias sustitutivas de importaciones. El curso de acción que realmente se sigue depende del comportamiento de los gobiernos con relación al uso de los recursos petroleros.

Generalmente los gobiernos incrementan el gasto en relación al aumento de sus ingresos petroleros. En una economía petrolizada una gran proporción del gasto público se explica por la compra de bienes y servicios importados, debido a la importancia de las divisas en los ingresos públicos. Por ello, es probable que el componente importado del gasto sea mucho más alto que el nacional.

A menos que el superávit del sector público en las transacciones con el exterior sea compensado por el déficit en el sector privado, el presupuesto federal, aun cuando sea equilibrado en términos nominales, es muy probable que sea expansivo. La liquidez está

siendo creada mediante la monetización de los activos externos y, en realidad, el presupuesto en términos de uso de recursos domésticos está en déficit. Este elemento expansionista en el presupuesto también genera crecientemente ingreso interno y empleo como un mecanismo para una distribución más amplia del ingreso petrolero.

Sin embargo, el efecto neto de un presupuesto con esas características es incierto: puede estimular o deprimir al sector privado, y la expansión del ingreso y del empleo en los sectores estrictamente nacionales (servicios) pueden ser más que compensados por una declinación del producto y del empleo en los sectores comerciales que fueron expuestos a la competencia extranjera.

El crecimiento, la caída o permanencia de los ingresos no petroleros depende de la medida en que las importaciones compiten o complementan a la producción interna.

Si las importaciones en general no compiten con la producción interna, sino que la complementan, el nivel de producto de los sectores servicios y productivo, sería insensible a la competencia externa y tendería a elevarse con el crecimiento del gasto público.

En realidad, si los ingresos extraordinarios de divisas por exportaciones fueran absorbidos, el producto en el sector no petrolero tendría que crecer lo suficiente para derivar en importaciones adicionales.

Si, por otra parte, las importaciones en su conjunto compiten con la producción nacional, y la tasa de cambio real se revalúa a un nivel tal que las importaciones crecen hasta agotar los ingresos petroleros extraordinarios, un incremento en el gasto público, a la vez que hace crecer el empleo y el ingreso en los sectores domésticos, provocará que la tasa real de cambio se reprecie, y que las importaciones adicionales a que dé lugar, desplacen a la producción interna de bienes competitivos.

Esto mismo se aplica a las industrias exportadoras no petroleras del país. En verdad, si el ingreso petrolero consistiera sólo en divisas, y éstas fortalecieran preferentemente las finanzas públicas, el incremento del producto en los sectores no comerciales compensaría justamente la declinación del producto de los sectores comerciales. El saldo neto sobre el empleo sería negativo si la cantidad y la calidad de mano de obra liberada por un sector no puede ser captada por los otros.

Los países exportadores de petróleo han mostrado una gran capacidad para absorber importaciones adicionales. Las importaciones como proporción del PIB crecieron dramáticamente en todas partes. México no fue la excepción. Aun cuando las importaciones en un comienzo consistieron en bienes complementarios, es decir de materias primas, se constató que los ingresos petroleros adicionales, en la medida en que se volvieron más baratos, en términos de moneda nacional, se gastaron en importaciones que compitieron directa o indirectamente con la producción nacional (**Gordon, 1984**).

Recuperando el hilo de la argumentación, se sabe que el descubrimiento de un recurso interno genera efectos de riqueza que provocan un estrangulamiento al sector de bienes comerciales en una economía abierta. La declinación del sector manufacturero que sucede a un descubrimiento energético es la denominada "**enfermedad holandesa**".

Los incrementos de riqueza que ocurren por el alza de los precios petroleros tienen un impacto sistemático en la asignación sectorial de recursos. Altos niveles de demanda provocados por una expansión de los ingresos conduce a un cambio en los recursos productivos de la economía, desde los sectores de bienes comerciales hasta aquellos productores de bienes no comerciales.

Por supuesto, la demanda de bienes no comerciales solamente puede ser satisfecha internamente, en tanto que la demanda de bienes comerciales puede ser cubierta a través del aumento de sus

importaciones. Conforme la demanda se eleva para ambos tipos de bienes, el precio relativo de los bienes no comerciales tiene que incrementarse para preservar el equilibrio del mercado interno. Algunos factores productivos serán desplazados hacia los bienes no comerciales y otros hacia afuera de los sectores comerciales.

Parte de la demanda ampliada de bienes no comerciales será satisfecha por la producción nacional y el resto será eliminada por el incremento de sus precios relativos. La demanda incrementada de bienes comerciales será satisfecha con la ampliación de importaciones.

4.2.2 Implicaciones a largo plazo

Los problemas generados en el corto plazo por el crecimiento del sector petrolero han recibido mucha atención tanto a nivel analítico como social. A pesar de que la revaluación de la paridad cambiaria y el movimiento de los precios relativos desfavorable a los sectores comerciales son relevantes para el análisis de las economías petroleras, su interés ha tendido a ocultar la otra clase de consecuencias del boom petrolero que probablemente sean mucho más graves para las economías petrolizadas en el contexto del crecimiento a largo plazo (**Kautsoyiannis, 1982**).

En general en este escenario el sector comercial no petrolero es comprimido por el descubrimiento del petróleo, con la particularidad de que aquí la movilidad internacional del capital avanza hasta un punto donde el incremento del precio relativo de los bienes comerciales es completamente eliminado. También las importaciones netas de los bienes comerciales crece notablemente.

Los booms petroleros durante los 70's fueron precedidos por el debilitamiento del mercado petrolero que condujo a un excedente de oferta. De suerte tal, que muchos países productores de petró-

leo con un gasto público e importaciones crecientes, se encontraron súbitamente con dificultades en su balanza de pagos y graves déficit fiscales. Los problemas de ajuste que provocó la expansión petrolera aún no desaparecen o se suavizan con el revertimiento del mercado, en realidad, los desequilibrios se volvieron más agudos.

Lo anterior sugiere que la bonanza petrolera tuvo ciertas consecuencias que no han sido revertidas por los cambios en el mercado petrolero durante la década de los 80's.

Desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo de la economía petrolera, es necesario examinar cuáles han sido las consecuencias irreversibles del auge petrolero que obstaculizan la emergencia de una estructura económica viable, tanto en México como en otros países petroleros. En este sentido, es posible identificar cuatro diferentes implicaciones que actúan en conjunto y se autorrefuerzan:

I) Cambios profundos en la relación de los sectores público y privado.

II) Cambios en la movilidad de la fuerza de trabajo.

III) Vinculación entre precios petroleros y endeudamiento externo.

IV) Modificación en actitudes e instituciones de los países exportadores de petróleo.

Relaciones sector público y privado

Las consecuencias inmediatas de los booms petroleros de los 70's fueron el incremento de los ingresos de los gobiernos centrales. Esto ocasionó la expansión paralela del sector público e implicó un cambio fundamental de su papel en la economía nacional.

Tal cambio tuvo un significado especial en economías donde la

empresa privada había tenido relevancia y donde no había tradición o soporte ideológico para la intervención estatal.⁵⁹

Los ingresos petroleros para el sector público son diferentes de aquellos provenientes de la captación impositiva y de las ganancias de una empresa pública. Con la expansión del ingreso petrolero, la dependencia del gobierno del sector privado tendió a disminuir y, por el contrario, se generó una creciente sujeción del sector privado a la dinámica estatal.

Los nexos y las relaciones de dependencia de grupos sociales (por ejemplo, de clases profesionales urbanas) con el Estado determinan la magnitud en que tales estratos se benefician con la expansión de una economía petrolera.

En general, la disponibilidad de cuantiosos recursos por parte del Estado crea la tendencia a segregar (efecto **Crowding Out**) al sector privado, tanto en el sentido de asumir las oportunidades de inversión, como en el de absorber mano de obra calificada en la ejecución de programas del sector público.

Como ya se anotó, el proceso de ajustes a corto plazo opera de tal manera que el sector privado, el cual predomina en la producción de mercancías, se ve sometido a presiones.

El crecimiento del sector público se manifiesta en varias formas:

a) En virtud de los recursos a su disposición, el sector público tiende a dominar el proceso de toma de decisiones y amplía su esfera de influencia. Desde el momento en que el ingreso petrolero reside en la naturaleza de la renta del recurso, a diferencia de la

59 Como afirma **Mahdavi (1970)**, aun antes de los acontecimientos dramáticos en el mercado petrolero, la emergencia del sector petrolero no requirió necesariamente adoptar una especie de socialismo, sino que asumió lo que puede ser considerado como "estatismo fortuito".

imposición o tributación normal, el gobierno puede incurrir en sacrificios fiscales.

b) En parte para obviar las restricciones en la capacidad ejecutiva y debido a las demandas de la estructura socioeconómica en expansión, un grupo relativamente pequeño de funcionarios decide, presionado por el tiempo, cómo deberán invertirse los recursos, con la consecuente proclividad a embarcarse en portentosos y onerosos proyectos, con largos periodos de maduración y ahorradores de recursos gerenciales como la contratación de inversiones llave en mano. El saldo neto es que las inversiones maduran lentamente y generan rendimientos muy bajos.

c) Bajo las expectativas de ingresos petroleros crecientes y, muy frecuentemente, alentados por prestamistas extranjeros, los gobiernos deciden realizar inversiones de gran diversidad y cuantía. La demanda de este tipo de inversiones alcanzó un grado tal, que los ingresos petroleros no pudieron crecer al mismo nivel y ritmo en que lo hacían los gastos, provocando que el superávit en el presupuesto y en la balanza de pagos desapareciera.

Debido a los compromisos derivados de los proyectos de inversión en proceso, los gobiernos, en general, enfrentaron dificultades para cubrir el alto nivel de gastos. Esto hizo que se recurriera de manera persistente al ahorro externo y que se confiara en la política monetaria para alcanzar la estabilidad económica. En tales circunstancias, la principal presión del ajuste emergió en el sector privado, como consecuencia de las restricciones crediticias y de los controles a las importaciones, instituidos para abatir la inflación y mejorar el perfil de la balanza de pagos, desalentando la inversión privada.

Las principales entidades afectadas son la micro, pequeña y mediana empresas, en las cuales el sector privado normalmente predomina, en tanto que la nueva inversión privada tiende a ser canalizada a la esfera de los servicios, donde la entrada es fácil en

términos de regulaciones gubernamentales, el rendimiento del capital es comparativamente alto y el periodo de recuperación muy corto.

d) La radicación de la inversión extranjera en la búsqueda de recursos adicionales fue también un factor que causó ciertas rupturas y afectó la atmósfera en la cual operaba el sector privado.

Cambios en el mercado de trabajo

Los mercados laborales son un buen indicador de cómo se genera el ingreso y cómo suceden los cambios estructurales en la economía.

En cierta forma el movimiento de la fuerza de trabajo puede asumirse como consecuencia del precio de la jornada de trabajo, es decir, la mano de obra es atraída hacia las nuevas oportunidades de ingreso que se abren a raíz de cambios en los precios. Pero esto es una explicación parcial, porque un factor importante en la movilidad laboral son las expectativas de premios y beneficios potenciales por el cambio, los cuales no están completamente reflejados en el precio de la jornada de trabajo real.

Por otro lado, la movilidad laboral es un proceso irreversible. Históricamente los trabajadores abandonan los sectores agrícolas y áreas rurales con mayor rapidez que en lo que regresan a ellos. Este proceso tiene que ver también con el denominado ciclo de vida: la gente joven se desplaza más rápido que las viejas generaciones, en búsqueda de mejores oportunidades. Esto es particularmente relevante para actividades que exigen un esfuerzo físico mayor, como en el caso de la agricultura.

En las exportaciones primarias no petroleras, en especial agrícolas, cualquier incremento en el ingreso se dispersa rápida y directamente entre los diferentes productores, esto provoca el arraigo de la fuerza de trabajo en las áreas rurales. Pero en el caso del petróleo existen, por una parte, los cambios en los precios relativos

que animan a la movilidad laboral y, por otra, los multiplicadores del gasto implantados por el presupuesto gubernamental que generan ingreso y empleo.

El gasto público asigna un porcentaje considerable de inversión en la construcción de caminos, escuelas, etc., lo cual atrae a la fuerza de trabajo. De ahí que tanto los cambios en los precios relativos, como en el gasto público, inducen la migración de los trabajadores del campo a actividades rurales de nuevo tipo y de zonas rurales a áreas urbanas.

El hecho de que tarde o temprano el mercado petrolero varíe y los precios relativos sean modificados, sino revertidos, y de que el gasto gubernamental no crezca con la misma rapidez, deviene en un incremento del desempleo en los sectores hacia los cuales se desplazó la mano de obra.

Aunque la información sobre migración laboral es pobre en México, es razonable pensar que la movilidad de los trabajadores no tuvo un efecto apreciable sobre el producto agrícola debido a la relativa abundancia de mano de obra en ese sector. Estos efectos son perceptibles en países como Nigeria, por ejemplo, donde la mano de obra y los trabajadores se desplazan fuera del sector agrícola, a pesar del incremento en los precios agrícolas con respecto a otros sectores de la economía. El hecho relevante es que esta migración se da aun cuando no haya deterioro productivo en el campo.

Precios del petróleo y deuda pública

Existen varios mecanismos a través de los cuales las oscilaciones de los precios afectan a las economías. A principios de los 70's y los 80's, al alza de los precios se le atribuyó un doble y simultáneo efecto: costo inflacionario y deflacionario sobre la demanda. Sin embargo, la actual tendencia a la baja no ha tenido un efecto simé-

trico en la economía mundial. Lo cierto es que el precio del petróleo y la deuda se han vuelto un problema gemelo (**Bird, 1989**).

El incremento de los precios del petróleo condujo a que los países en vías de desarrollo, no petroleros, se endeudaran para enfrentar los problemas de su balanza de pagos. Por otro lado, países petroleros con baja capacidad de absorción productiva tuvieron exceso de dinero para reciclar, al mismo tiempo que otros, como México, se involucraron en proyectos de desarrollo impresionantes recurriendo al endeudamiento, sobre la base de expectativas de mayores ingresos petroleros.

Estos últimos países han experimentado el rigor del binomio petróleo-deuda tanto en lo individual, dado que las fluctuaciones en los precios inciden sobre la capacidad de servir la deuda y de contratar nuevos créditos, como a nivel de sistema financiero internacional, donde los cambios en los precios generan problemas de ajuste financiero, probando su adaptabilidad y flexibilidad.

Efectos no económicos

En las economías petroleras se generaliza la ética rentista y una atmósfera de dinero fácil, la cual tiende a ver al trabajo físico poco atractivo e incluso denigrante, y se configura un ambiente donde se persigue acumular dinero rápidamente mediante la especulación, la corrupción y aun la criminalidad.

Es decir, en esta atmósfera no se crean incentivos para incursionar en actividades económicas productivas, como la industria y la agricultura, sino más bien para dirigirse a los sectores comerciales y la adquisición de propiedades urbanas, ahí donde las ganancias sean altas y rápidas.

En suma, independientemente de que sea el funcionamiento del mercado o del Estado la fuerza dominante en la economía, el resultado es el mismo: con el surgimiento del sector petrolero, la in-

dustria y la agricultura, si no son minimizadas, operan muy precariamente. La dependencia de las importaciones y del sector petrolero se elevan.

No hay antecedentes de que alguna compañía de petróleo se haya adaptado a la situación que emerge una vez que el recurso natural se ha agotado. Se requerirían políticas inteligentes y mucho esfuerzo para administrar los vastos recursos petroleros en su vinculación eficiente con el desarrollo a largo plazo de un país petrolero.

4.3 PETROLIZACION DE LA ECONOMIA MEXICANA

México recorrió completamente el proceso del "síndrome de economía petrolera" (**Beltrán del Río, 1980**); tomó medidas preventivas contra esto; experimentó la manifestación completa del problema y formuló políticas correctivas para superar las distorsiones ocasionadas, y aún continúa luchando por liberarse de ellas.

Como parte de los fenómenos económicos característicos de ello, se encuentran los indicadores petroleros primarios y los efectos secundarios e inducidos. Entre los denominados indicadores petroleros primarios denotan su presencia, los siguientes:

- Altas reservas probadas per cápita.
- Elevados índices de producción de crudo per cápita.
- Notable participación del crudo en las exportaciones de bienes.
- Significativa participación del petróleo en el PIB.
- Crecientes superávit en la cuenta externa.
- Crecimiento rápido y desequilibrado del sector petrolero con la consecuente aparición de graves cuellos de botella.

- Inflación acelerada, generada por la demanda y liquidez excesiva, frente a una oferta decreciente.
- Configuración de mercados negros y un ambiente especulativo debido a la inflación y a la escasez.

En el ámbito de los efectos denominados secundarios o inducidos, se localizan las políticas típicas de cualquier país petrolero para enfrentar una enorme riqueza derivada de este recurso. El gobierno mexicano experimentó los siguientes fenómenos:

- Diversificación del aparato productivo; la prioridad se orientó a una rápida formación de capital vía proyectos industriales y desarrollo del sistema financiero.
- Ampliación del papel del gobierno, básicamente a través de inversiones en infraestructura y en los sistemas de seguridad social y de subsidios.
- Liberalización comercial y apertura de las fronteras no sólo a las importaciones, sino también a la mano de obra calificada, tan necesaria en México.
- Combate antinflacionario, en el que se incluye la utilización de una parte de los petrodólares para adquirir activos en el exterior, y una política de crecimiento "impulso y freno" y una revaluación de la moneda frente al dólar.
Aparición de desequilibrios sectoriales en forma temprana, por ejemplo, congestión del transporte, de los puertos y de las comunicaciones.
- Impulso a la construcción y bienes raíces.
- Surgimiento de la especulación en virtud del control de precios, la escasez y la inflación.
- Crecimiento de la burocracia y de las dependencias gubernamentales, debido a una mayor participación del Estado en la economía.
- Tendencia del sector financiero a diversificarse debido a que puede expandirse con mayor facilidad que el sector productivo.
- La diversificación no financiera se intenta por el lado de la

refinación de petróleo, su transporte al exterior y la petroquímica.

Este paquete de políticas se encuentra interrelacionado. Los esfuerzos de diversificación de la economía implicaron una correlativa ampliación y modernización de la infraestructura que, a su vez, demandó una mayor importación de tecnologías.

Este mismo objetivo exige liberalizar en cierto grado a la economía, para eliminar los cuellos de botella y las presiones inflacionarias derivadas de una política de acelerada promoción económica, pero esta última requiere ser compensada en sus costos sociales mediante subsidios, transferencias o reducciones de impuestos con fines redistributivos.

El aumento inicial de las exportaciones más la combinación de estas políticas generan algunos cambios típicos en la composición del PIB:

- La diversificación por medio de incentivos al sector privado, más el desarrollo de la infraestructura básica, dan como resultado grandes aumentos en la tasa de formación de capital.
- La inflación se acelera con mayor rapidez por el afianzamiento del proteccionismo y el carácter parcial de la apertura comercial.
- La apertura de la economía incrementa las importaciones.
- El consumo del sector privado también aumenta a consecuencia de la mayor participación del Estado en la economía.
- El principal cambio equilibrador es la disminución relativa del consumo privado.

También en México se experimentaron síntomas de naturaleza no económica, a saber:

- En el plano político, el petróleo ha significado hasta hoy un

gran problema, pues lanzó a México al escenario mundial de lleno, sin estar completamente preparado.

- En el plano social, aumentaron en forma dramática las expectativas de la población y sus exigencias al gobierno, y se generó una atmósfera especulativa y de riqueza fácil.
- En el plano cultural, se introdujeron valores y costumbres extranjeros que entraron en conflicto con las tradiciones nacionales.

Sin embargo, en México se manifestó la denominada enfermedad holandesa en forma más benigna que en otros países, debido a su tamaño y a la diversificación productiva de la economía preexistente al boom. La presencia de este fenómeno puede constatare en la evolución de los indicadores petroleros y, sobre todo, en el comportamiento real, por oposición al planeado, de la economía.

Sin el petróleo no se habría logrado reducir el déficit en cuenta corriente por debajo de la marca de 3000 millones de dólares en 1976. La amplia liberalización de importaciones de 1978-1979 tampoco habría ocurrido; eliminado el petróleo en 1979, el déficit se habría duplicado.

El objetivo estratégico era restringir el petróleo hasta que la inflación se moderara. Los síntomas de crecimiento desequilibrado e inflación pueden detectarse al comparar el plan económico gubernamental con el comportamiento real de la economía. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos deflacionarios, desde 1978 el crecimiento económico no planificado se disparó en virtud de la inversión, la producción y exportación de petróleo, y lo más importante, de las expectativas petroleras.

Entre 1978 y 1979, hubo un crecimiento sin precedentes en la formación de capital privado, que en términos reales fue de 14.5% y 19.4%, respectivamente. Destacó, asimismo, el rápido crecimiento de la inversión pública en esos dos años —19% y 17.9%, respectivamente— que se tradujo en el aumento de la participación

del capital público en el total, de 19% en 1977 a 23% en 1979, en virtud de los grandes proyectos de infraestructura de PEMEX.

El consumo privado tampoco disminuyó en forma significativa durante el periodo, a pesar de la austera política salarial, que contrajo los salarios mínimos reales un 6.5% de 1977 a 1979. Su dinamismo se debe, sin duda, a las expectativas inflacionarias derivadas de las etapas iniciales del auge petrolero.

Como consecuencia del aumento no planeado de la demanda interna, el crecimiento general estuvo muy por encima de los límites fijados por el gobierno para la fase deflacionaria y de consolidación. El objetivo principal del plan, ajustar la inflación interna al nivel de la externa a fines de 1979, se vio frustrado por la aparición prematura del síndrome del petróleo.

En el caso mexicano también puede comprobarse la presencia de los síntomas petroleros secundarios e inducidos. Los esfuerzos de diversificación ocuparon un lugar prioritario en el Programa Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) de esa época. Uno de los principales incentivos que planteaba era un descuento del 30% en el precio de los energéticos para las nuevas industrias exportadoras que se ubicaran en regiones predeterminadas, sobre todo en las costas y en la frontera.

El rápido desarrollo del sector petrolero fue un factor fundamental para controlar el déficit externo y acelerar el crecimiento por encima de lo planeado, pero al mismo tiempo, creó los desequilibrios productivos señalados y frustró el esfuerzo dirigido a cerrar la brecha inflacionaria al final del periodo.

4.4 POLITICAS PREVENTIVAS

¿Qué se puede hacer para compensar los efectos adversos causados por un disparo en los ingresos petroleros? Este es un asunto de interés primordial.

Aun cuando la mayoría de los miembros de la OPEP y los demás países productores independientes hubieran preferido un crecimiento sostenido en el precio del petróleo, en vez del flujo de picos que caracterizó a la década de los setentas, en la práctica fueron incapaces de lograr tal meta.

No hay razón alguna para esperar que el comportamiento del mercado petrolero vaya a ser diferente en el futuro. Más bien se espera que las economías petroleras continúen sujetas a elevados aumentos, seguidos de abruptas declinaciones en los ingresos petroleros y, de esta manera, estar continuamente en el contexto de las potenciales presiones que se han descrito líneas arriba.

De ahí que se requiera formular una política preventiva y correctiva a fin de superar los problemas, que son básicamente de ajuste, y asegurar el crecimiento sostenido y autosustentable a largo plazo. Aun cuando el crecimiento del sector petrolero provoca algunos procesos desfavorables y efímeros, la posición de largo plazo de las economías, en términos de recursos disponibles para el consumo y la inversión, es más sólida con petróleo que sin él.

Las autoridades en los países petroleros tienen que explotar óptimamente las circunstancias existentes, asumiendo una perspectiva de largo plazo en la disponibilidad del recurso en vez de apostar a políticas basadas en ejercicios de pérdidas y ganancias transitorias.

Una prescripción de política muy común, el abatimiento del nivel de oferta petrolera, debería de ser categóricamente descartada.

Esta es, claro, la mejor prescripción para evitar los problemas de ajuste más que de administrarlos. De cualquier forma, tales recomendaciones no pueden ser hechas indiscriminadamente a todos los países petroleros.

Adicionalmente, una reducción drástica en el nivel de producto, al menos en el corto plazo, elevaría el precio del petróleo, causando que los ingresos petroleros se incrementen en vez de que disminuyan, contrariamente a lo que se propone con tal política.

No obstante, la reducción del producto no sería generalmente una buena recomendación, en particular para ciertos países. Es claro que en la medida en que buenas oportunidades de inversión existan, la explotación petrolera no debería de ser aminorada simplemente porque esto crea otras condiciones que pudieran poner en riesgo el proceso de crecimiento. Estos problemas deberían ser tratados directamente.

Por razones análogas, la inversión productiva de ingresos petroleros en el extranjero, independientemente de su rentabilidad relativa, no es una buena recomendación. De hecho, las decisiones relacionadas con la tasa de explotación petrolera y el uso de los ingresos financieros derivados, debería descansar en consideraciones tales como las tendencias a largo plazo de los precios petroleros y el rendimiento de la inversión fuera y dentro del país.

Esto no excluye el recurso adicional de inversión extranjera (directa e indirecta) y el ajuste en la producción petrolera en la perspectiva de moderar las abruptas fluctuaciones en los ingresos petroleros.

En la medida que la reprecación de la moneda debilita la competitividad de la producción nacional de bienes comerciales, la depreciación de la moneda pudiera ser vista como un remedio efectivo. No obstante, a menos que el gobierno también sea exitoso en la reducción de la absorción interna, es improbable que la devaluación provoque el cambio deseado en los precios relativos.

De hecho, cuando las divisas no constituyen una restricción, lo que se requiere son mecanismos que permitan la utilización lenta y efectiva de los recursos financieros adicionales. Si en vez de esto se crean barreras que eviten la absorción productiva de divisas, es probable que la inflación se acelere y un ajuste nominal en el tipo de cambio fracase al no inducir el ajuste real que se necesita para una mayor competitividad nacional.

El análisis efectuado al principio de este capítulo demuestra que son las decisiones gubernamentales de gastar los ingresos extraordinarios derivados del petróleo, cuyo componente principal es en dólares, lo que causa la inflación, así como un cambio adverso en los precios relativos, y otras tensiones en la economía (**Banks, 1980**). Los márgenes de que dispone el gobierno para limitar estas consecuencias adversas, pueden ilustrarse con un ejemplo extremo.

Considérese una situación donde el gobierno de un país petrolero decide gastar los ingresos petroleros adicionales en una o en algunas mercancías importadas (trigo). Si es únicamente un pequeño comprador de trigo en el mercado internacional, esta compra no influiría en el precio del trigo. La oferta interna de trigo importado, requeriría de la reducción de su precio doméstico con la finalidad de elevar el poder de compra interno así como de transporte, almacenaje e infraestructura de comercialización.

El efecto global de todo esto en la economía ocasionaría una sustancial o la completa reducción de la producción nacional de trigo, un uso pleno de la infraestructura de transporte, almacenaje y canales de comercialización (probablemente un cambio o desviación de los recursos hacia esas áreas si es que no hubiera capacidad en exceso), y una declinación en el índice inflacionario. Es poco probable de que esto también cause desempleo y deflación en los sectores económicos no productores de trigo.

Lo mismo ocurriría si el país simplemente hubiera importado una canasta de bienes: puesto que el país en cuestión no es un comprador significativo en el mundo, el gasto de los ingresos petro-

leros no aceleraría la inflación, más aún, los precios podrían ajustarse a la baja.

Si el productor petrolero fuera un significativo comprador en el mercado mundial (lo cual no es algo inusual), sus acciones elevarían los precios de las importaciones y, con el mejoramiento de los términos de intercambio, las consecuencias nacionales del boom petrolero se habrían debilitado mucho más.

En resumen, la aceleración de la inflación, el cambio concomitante en los precios relativos y la erosión de la competitividad doméstica en una economía petrolera, dependen del tamaño relativo y proporción de los ingresos petroleros gastados directamente en importaciones.

En otras palabras, el peligro para la producción nacional de mercancías depende del nivel y composición de las importaciones que resultan de gastar el ingreso petrolero adicional.

En la medida que los ingresos en divisas pueden ser solamente gastados en mercancías extranjeras y servicios, las consecuencias de gastar los ingresos petroleros dependen de qué tan rápido y en qué clase de mercancías se decide materializarlos. Esto, a su vez, determinará la medida y la clase de producción interna que va a ser modificada.

El gobierno tiene la elección de dejar al mercado el ajuste de la economía para la expansión del sector petrolero -en tal caso, las afectadas pueden ser las líneas de producción que resultan estratégicas o críticas para el crecimiento económico a largo plazo- o bien, tratar de planear el proceso de ajuste, eligiendo deliberadamente las ramas productivas que van a ser protegidas o que van a ser sacrificadas.

Si el gobierno optara por esta última alternativa, tendría que decidir sobre los siguientes rubros:

- a) el nivel de explotación petrolera,

- b) el nivel y composición del gasto público,
- c) el tipo de importaciones en las cuales los excedentes financieros adicionales van a ser invertidos y, alternativamente,
- d) la clase de industrias internas que necesitan ser protegidas de la competencia extranjera.

En cada uno de estos cursos de acción, los signos del mercado pueden guiar las decisiones del gobierno, pero no hay bases para creer que a partir de una perspectiva de largo plazo la mano invisible del libre mercado por sí misma pudiera generar resultados óptimos para la economía.

4.4.1 Plataforma de producción petrolera

Aunque el nivel del producto petrolero no debiera ser reducido simplemente para mitigar el síndrome de economía petrolizada, como ya se argumentó, un país puede modelar una decisión con respecto a la plataforma productiva a mantener.

Existe, por supuesto, un límite técnico superior sobre el nivel del producto que depende de las características de las reservas (presión, profundidad, tamaño, etcétera), el cual debe ser considerado con el fin de maximizar la extracción petrolera a largo plazo. Hay, también, un límite económico mínimo en función de los costos de abandonar completamente los campos petroleros.

En el marco de estos relativamente estrechos límites, la decisión sobre los parámetros del nivel del producto, debiera sustentarse en cierta noción de costo de oportunidad.

Como regla general para aquellos países que no influyen, ni

pueden hacerlo, en los precios internacionales del petróleo, el nivel de producto que debiera mantenerse es aquel que no provoque que el rendimiento sobre las inversiones -ya sea en el exterior o en casa- caiga por debajo de los cambios esperados en el precio real del petróleo (es decir, el precio del barril de petróleo ajustado por inflación).

Por el contrario, para países cuyas decisiones de producción sí influyen en los precios internacionales del petróleo, es más difícil determinar el nivel óptimo del producto, porque los cambios en los precios petroleros no pueden ser tomados como un dato. No obstante, anteriormente se apuntó que pocos países pueden por sí solos impactar a los precios petroleros, aunque dentro de la OPEP una decisión sobre precios no es independiente de aquellas asumidas por cada país miembro.

En la práctica, la regla arriba esbozada, no siempre es fácil de aplicar. Además de las dificultades de predicción de las tendencias en los precios, los súbitos repuntes de los precios que caracterizan al mercado petrolero vuelven inasibles las oportunidades de inversión, las cuales requieren tiempo para explorar, por el nivel de dificultades del producto petrolero. En tales condiciones, la recomendación de abatir el nivel de producto, al menos por los más grandes productores, podría solamente agravar el comportamiento de los precios y volver la elección aún más difícil. Quizás el mejor curso de acción sea invertir los ingresos petroleros en el exterior durante el periodo de exploración y analizar los planes de inversión, más que precipitarse a invertir internamente.

4.4.2 Nivel y composición del gasto público

El nivel del producto petrolero, en ausencia de inversión extranjera directa, determina el nivel del gasto. Pero no todos los gastos adicionales tienen que realizarse en el sector público, el gobierno pue-

de canalizar una parte de ellos al sector privado. Si se evalúa que los recursos disponibles exceden las capacidades de absorción y gerencial del sector público, el gobierno debería utilizar al sistema financiero para promover al sector privado.

También se requiere decidir en torno a la composición del gasto público, entre inversión y consumo.

Indudablemente que no todos los ingresos petroleros necesitan y debieran ser destinados a la inversión. Si el objetivo es mantener un crecimiento continuo en el nivel del consumo, la asignación de los recursos entre inversión y consumo depende de la deseada tasa de crecimiento del consumo y de la rentabilidad de la inversión.

4.4.3 Estructura y composición de las importaciones.

Finalmente, está el problema del componente importado del gasto público.

El acentuado flujo de capitales que caracteriza a una economía petrolizada, altera la estructura y composición del gasto público a favor de la parte importada. Sin embargo, a corto plazo, la mayor capacidad para importar toca rápidamente límites, en virtud de que resulta insuficiente la infraestructura productiva para movilizar los bienes y servicios asociados a la expansión acelerada de la demanda.

Además, del lado de la oferta, el crecimiento de ésta capaz de satisfacer tales presiones, se ve frenado por las exigencias políticas para distribuir socialmente los beneficios al interior de los diferentes sectores de la población.

Como ya se señaló, a través del funcionamiento del multiplicador, el gasto en actividades nacionales permite crecer al ingreso, al producto y al empleo, lo cual, a su vez, provoca que las importaciones se expandan.

La determinación del contenido importado del gasto público no es independiente de la composición de las importaciones; del tipo de éstas dependerá la orientación del gasto público.

Por lo tanto, el gobierno tiene que definir la estrategia de desarrollo, y determinar la estructura económica que minimice la dependencia con respecto al petróleo en el largo plazo, generando bases para un crecimiento económico autosostenido una vez que el petróleo se haya agotado.

La noción de ventaja comparativa en términos de la disponibilidad relativa de recursos, como se enfoca en el marco de la teoría económica neoclásica, no es demasiado útil en este contexto. Una buena parte de lo que ocurra con las ventajas comparativas es simplemente la adquisición de experiencia a lo largo del tiempo.

Conforme las economías avanzan, las ventajas comparativas son cada vez menos una cuestión de dotación de recursos naturales, para volverse una cuestión del perfil de estructura industrial y de habilidades que el país adquiere.

Una vez que la estrategia de desarrollo económico ha sido definida, los objetivos deben de ser traducidos a metas físicas y cuantificables en diferentes sectores. Facilitaría la consecución de tales objetivos, si el gobierno persiguiera o se ajustara a la planeación indicativa, de suerte tal que el sector privado pudiera hacer una mejor contribución.

De esta forma, los objetivos para el establecimiento de la estructura productiva que se quiere, determinarían tanto a los sectores que requieren protección con respecto a la inversión extranjera

(con base en el argumento de industria infante) como de aquellos sectores donde las importaciones deben permitirse libremente.

Una posibilidad en esta perspectiva sería la libre importación de bienes de consumo final básicos, en aras de minimizar el impacto inflacionario del boom petrolero. Cuando no hay restricciones de oferta en bienes de consumo final, es más fácil aplicar controles de precios, los cuales se tornan inevitables para abatir a la inflación.

Los ingresos petroleros pueden ofrecer oportunidades para el deseado crecimiento económico. No obstante, la absorción de recursos adicionales puede volverse una influencia negativa para las economías. Existen muchas razones para ello, pero las más importantes son los cambios en precios relativos y en la participación en la economía de los sectores público y privado (**Cartelier, 1981**).

La definición de objetivos nacionales y la planeación económica deliberada se vuelve esencial, si se desea que los recursos petroleros sean racionalmente administrados y se genere una estructura económica viable.