

La Formación de la política petrolera en México, 1970-1986

El texto de abajo es un capítulo de: Morales, Isidro; Escalante, Cecilia; y Vargas Rosío., *La Formación de la política petrolera en México, 1970-1986*, México, El Colegio de México, 1988, pp. 47-70

3. DE LA AUTOSUFICIENCIA A LA EXPORTACIÓN

La celeridad con que se desarrolló la industria petrolera a partir de las medidas adoptadas por el gobierno mexicano en 1973, permitió recuperar la autosuficiencia petrolera. Las autoridades de Pemex esperaban a fines de 1974, que la sola producción de los campos del sureste sería del orden de 170 000 BD. Con semejantes perspectivas, era posible no sólo cubrir las necesidades de abastecimiento interno sino incluso se abría la posibilidad de exportar.

Este capítulo analiza la manera en que los principales cambios ocurridos en el escenario petrolero mundial -a raíz del llamado "primer choque" petrolero- modificaron las opciones de política petrolera en México. Es a partir de entonces que se gesta un importante debate sobre la conveniencia de volver a exportar crudo. La reinserción de México al mercado petrolero internacional se presentaba como una opción tentadora que por un lado permitiría salvar las restricciones financieras con las que venía operando Pemex y, por otro, generaría divisas adicionales al gobierno federal. Además la exportación abría nuevas posibilidades para la política exterior de Luis Echeverría.

La posición gubernamental respecto a las exportaciones variaría considerablemente de 1974 a 1976. En un primer momento, la reacción del Ejecutivo sería cautelosa, en gran medida por las implicaciones estratégicas que con relación a Estados Unidos tendría la participación de México en el mercado internacional. Posteriormente, el Ejecutivo modificaría su posición llegando incluso a proponer la exportación de crudo en cantidades nada despreciables. Desde entonces se gestaría un cambio importante en la orientación de la industria petrolera.

Sin embargo, a fines de 1976 la propuesta del Ejecutivo en el sentido de definir una política de exportaciones de magnitud importante provocaría divisiones graves entre el presidente, algunos miembros de su gabinete y las autoridades de Pemex. Este hecho impediría que durante el sexenio de Luis Echeverría se tomara una decisión que definiera con claridad los alcances de la política de exportación.

1. La crisis del mercado petrolero en 1973

En octubre de 1973, se dio un quiebre en la historia del mundo petrolero, así como en la historia de las relaciones Norte-Sur. El boicot petrolero decretado en ese mes por los países árabes del Golfo Pérsico, con motivo de la guerra de Egipto y Siria contra Israel, alarmó las cancillerías y los ministerios de los

países industrializados, llegando a identificar a la OPEP y a los líderes del mundo árabe como los nuevos enemigos de la prosperidad occidental construida en la posguerra, prosperidad que no obstante había manifestado sus límites hacia finales de los años sesenta.

Por primera vez, la interrupción del flujo petrolero era producto de un evento político de otra naturaleza y no una consecuencia de los conflictos que tradicionalmente habían permeado la región. Aún más, el que el boicot haya sido apoyado por Arabia Saudita, el principal productor y exportador del Golfo Pérsico, le daba una importancia singular al evento. De golpe los grandes países consumidores tomaban conciencia de que su desarrollo y bienestar económico no sólo dependían de la guerra tecnológica en la que se habían lanzado norteamericanos, europeos y japoneses, sino de la vulnerabilidad e incertidumbre en la que habían caído sus rutas de abastecimiento energético.

El embargo puso en evidencia la revolución "silenciosa" que se había gestado en el mercado petrolero unos años atrás: el resquebrajamiento del emporio petrolero construido bajo el dominio de las "Siete Hermanas".¹ Estas compañías controlaban directamente el ritmo de extracción, producción y comercialización del petróleo. Su gestión estaba básicamente permeada por criterios de optimización comercial, en concordancia con los intereses de los países consumidores. Bajo este régimen petrolero la mayoría de los países productores no poseía directamente la riqueza que se encontraba en su subsuelo (salvo Irán o México que habían nacionalizado su industria petrolera), limitándose sus ingresos a lo que obtenían de los impuestos de exportación.

La hegemonía de las "Siete Hermanas" logró imponer así una era de petróleo barato, que desplazó al carbón como la principal fuente de energía primaria y apoyó el esfuerzo de reconstrucción de los países occidentales durante la posguerra. Si la OPEP se creó en 1960, fue justamente por la preocupación con la que algunos de los productores veían la depreciación de su mercancía. En aquel entonces la organización estaba conformada por tres países árabes: Irak, Kuwait y Arabia Saudita y dos no árabes: Irán y Venezuela.

El emporio de las compañías petroleras entró en crisis a fines de los sesenta. Esta crisis no se caracterizó simplemente por el tránsito de una era de petróleo abundante y barato por otra en donde el precio del crudo se encareció, sino por un verdadero derrumbe del antiguo régimen petrolero en donde los países productores llegarían a tener un peso importante en el mercado internacional.

¹ Las "Siete Hermanas" eran Exxon, Shell, Gulf, Mobil, Texaco, Standard Oil of California y British Petroleum. Diversos autores coinciden en que ni las compañías -a quienes interesaba elevar los precios del petróleo-, ni el gobierno norteamericano fueron ajenas al alza de los precios decretada por la OPEP. De hecho, quienes obtuvieron las mayores ganancias de su historia, después del primer "choque", fueron precisamente estas compañías. Esto lo lograron mediante el incremento más que proporcional del precio de los productos petrolíferos. Sobre el alza en los precios véase Blair, John, *The Control of Oil*, Nueva York, Pantheon Books, 1976. Véase también, "El petróleo antes y después de la reunión de Qatar", *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 1, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, enero de 1977.

Las mutaciones que tuvieron lugar en el mercado petrolero se explican por razones estructurales, técnicas y políticas. El petróleo barato elevó significativamente la demanda de los países industrializados en una magnitud considerable, situación que amenazó el equilibrio con la oferta. Los costos en la exploración de nuevos yacimientos y perforación de nuevos pozos se incrementaron. Por su parte, la producción petrolera norteamericana entró también en recesión, lo que originó que las necesidades energéticas de Estados Unidos dependieran cada vez más de las importaciones, presionando las estructuras en las que se apoyaba el mercado.²

Desde esta perspectiva, se podría argüir que, independientemente de la existencia de la OPEP o de la guerra en el Golan y el Sinaí, los precios del petróleo se hubieran ido al alza.³ De hecho, en 1971, en las reuniones de Teherán y Trípoli, los países productores habían negociado ya con las compañías un incremento en el precio de su mercancía. Cabe recordar que antes del embargo los productores de África del Norte habían empezado a negociar directamente con las compañías el precio de venta. El "efecto demostración" de los libios llegaría posteriormente a los países del Golfo Pérsico. Paralelo a ello, países como Argelia, Libia e Irak presionaban por una participación más directa en las operaciones de las compañías y contemplaban la posibilidad de la nacionalización.⁴

Al ligar la guerra del 6 de octubre con las transformaciones que se habían gestado dentro de la industria petrolera, los productores aceleraron el derrumbe del orden instaurado por las compañías. El 16 de ese mes, los países del Golfo Pérsico decidieron incrementar en forma unilateral, es decir, sin consultar a las compañías, el precio del crudo. Un día después decidieron decretar el boicot, dirigido especialmente contra Estados Unidos y Holanda, por considerar favorables a Israel sus respectivas diplomacias. Esto hizo que el precio del petróleo se elevara de manera instantánea. El precio del árabe ligero pasó de 3 dólares en la víspera del embargo a 5 dólares poco después; en enero del año siguiente llegaría a más de 11 dólares.

Las compañías perdieron el control directo que habían ejercido sobre la fijación del precio y la regulación de la oferta. Desde entonces, los países productores se apropiaron ese derecho. De golpe, éstos estaban en posibilidades de regular el monto de sus ingresos, orientar sus políticas de producción de acuerdo con sus intereses económicos y proteger la vida de sus reservas. La producción y la valoración del petróleo escaparían a los criterios eminentemente comerciales que habían seguido las compañías. Dichos intereses estarían conformados por políticas más globales y complejas definidas por los grupos gobernantes de cada uno de los países. Estos intereses podían ser de carácter económico, pero el boicot de octubre había

² Noreng, Oystein, *Oil Politics in the 1980's. Patterns of International Cooperation*, Nueva York, McGraw-Hill, 1978, p. 11. Seymour, Ian, *OPEC, Instrument of Change*, Londres, McMillan Press, 1980, pp. 101-102.

³ Véase al respecto la opinión de Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, Londres, Neidenfeld and Nicolson and Michael Joseph, 1982, p. 859.

⁴ Seymour, Ian, op. cit., pp. 185-188.

demostrado que la política petrolera de estos países se había convertido también en un instrumento de sus objetivos diplomáticos. En ese sentido, el principal acontecimiento de 1973 no fue tanto la emergencia de un nuevo cártel de productores sobre el mercado, sino el desmoronamiento de la integración vertical de la industria.⁵ Esta situación desencadenó a su vez una serie de desajustes y desequilibrios que desde entonces abrieron espacios de conflicto entre los actores que conformaban el mercado.

En 1973, la OPEP estaba integrada por trece naciones; los nuevos miembros eran Qatar, los Emiratos Árabes Unidos (EAU), Argelia, Libia, Nigeria, Gabón, Ecuador e Indonesia. Sus exportaciones representaban en conjunto, el 85% del comercio mundial. En ese año, la OPEP proveía el 55.4% de la producción mundial y el 67% de la producción del mundo capitalista. Ante una demanda creciente y una tasa de crecimiento de las reservas mundiales prácticamente estancada, los miembros de la OPEP tenían el camino libre para convertirse en actores hegemónicos del mercado (véase cuadro IV en el apéndice estadístico).

Sin embargo, de 1973 hasta principios de los ochenta, la escena petrolera internacional no quedó enteramente controlada por la organización, al menos de la manera en que lo habían hecho las grandes compañías. Con todo, durante ese periodo los países productores ganaron un amplio terreno en la administración del mercado pudiendo capitalizar, en diferentes grados, las transferencias de recursos financieros y estratégicos que el colapso del antiguo régimen generó a su favor. Algunos emergieron como verdaderas potencias petroleras, como el caso de Arabia Saudita, otros, reactivaron o impulsaron proyectos de hegemonía regional, como fue el caso de Irán o Irak. Por su parte México se reintegró durante los últimos años de la administración de Luis Echeverría como país exportador y posteriormente se convertiría en uno de los principales proveedores del mercado (véase cuadro 4).

La fuerza de la OPEP durante este periodo descansó en una fórmula sencilla. Ante una demanda cautiva y poco elástica en el corto plazo, la organización se limitó a administrar el precio mediante la adopción de un crudo de referencia, el árabe ligero 34° API, a partir del cual se calculaban los "diferenciales" en el precio de los demás crudos dependiendo de su calidad y ubicación geográfica. La administración del "precio OPEP" imperaría hasta fines de 1978, cuando la caída de los Pahlevi en Irán, y posteriormente la guerra de este país con Irak, desplazarían el centro de fijación del precio de la OPEP hacia el mercado libre.

Paralelo a la fuerza que conquistaron los países productores, los gobiernos de los principales países consumidores aceleraron -ante el repliegue de las compañías privadas- su participación en el mercado. Mientras que la nueva fuerza adquirida por la OPEP y la transferencia neta de recursos financieros hacía hablar de un supuesto "poder petrolero"⁶, la dependencia de los países

⁵ Véase Stoffaers, Christian, "La logique profonde du marché pétrolier mondial. Première partie", en *Chroniques de la S.E.D.E.I.S.*, París, 15 de septiembre de 1981, p. 561.

⁶ Véase por ejemplo U.S. Congress Senate, Committee on Energy and Natural Resources, *The Geopolitics of Oil*, Washington, diciembre de 1980, p. 89; Maull, Hans, "Oil and Influence: The

industrializados de las fuentes ubicadas en la OPEP y el impacto que el incremento de los precios había tenido sobre sus estructuras económicas y políticas, habían hecho del problema energético un asunto de "seguridad nacional" para sus gobiernos. Éste sería el caso particularmente de Estados Unidos, país que por entonces importaba casi la mitad de su consumo petrolero. Como se verá en el capítulo 6, es sobre todo durante la administración de James Carter en donde el problema de la "seguridad energética" constituyó un punto central de la política norteamericana, en la que México, como nuevo exportador, no podía quedar fuera de sus cálculos.

En 1974, la OPEP había logrado incrementar el precio del crudo de referencia en 140%, lo que lo colocaba a 11.65 dólares por barril. El costo económico del alza de precios para los países industrializados se elevó en 1974, a 60 mil millones de dólares respecto a 1973. Para los países en vías de desarrollo esto constituyó un décimo de la cifra anterior.⁷ Dado que por entonces lo que se había llamado "crisis de energía" parecía constituir un problema de costos financieros y de restricción geológica, los países industrializados unieron sus esfuerzos y concertaron una estrategia capaz de contrarrestar los desafíos emanados de la nueva situación. La estrategia quedaría bajo el liderazgo de Estados Unidos, quien aseguraba a sus aliados en Europa que el problema de la energía dependía de los esfuerzos de cooperación entre los países industrializados para dar una respuesta coordinada al mismo. La unidad europea en torno al liderazgo norteamericano reflejó el consenso, salvo en el caso de Francia, de los países occidentales en hacer uso de los mecanismos multilaterales para manejar los efectos financieros y políticos de la crisis. Ello incluía a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al Fondo Monetario Internacional y los acuerdos necesarios para el reciclaje de los petrodólares.⁸

La cooperación euronorteamericana llevó a la creación de la Agencia Internacional de Energía (AIE). Si bien la AIE no fue dotada de poderes coercitivos, ha constituido el foro mediante el cual la mayoría de los países industrializados (salvo Francia que no entró a la organización) ha intentado

Oil Weapon Examined", en Klauss Knorr y Frank Trager, eds., *Economic Issues and National Security*, Nueva York, 1977, pp. 259-288. Véase también Quiroz Corradi, Alberto, "Energy and the Exercise of Power", en *Foreign and Affairs*, vol. 57, Council on Foreign Relations (5), verano de 1979, pp. 1144-1169, Smouts, Marie-Claude, "Nouveaux centres de pouvoir et problématique de la puissance", en *Revue Française de Science Politique*, vol. 30 (2), París, abril de 1980, páginas 222-236.

⁷ Véase Kikdashi, Zuhayr, "The OPEC Process", en *Daedalus*, vol. 104, núm. 4, otoño de 1975, p. 211.

⁸ Véase "Petróleo: nuevas estrategias de los países rivales", en *Comercio Exterior*, vol. XXIV, núm. 2, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, febrero de 1974. En él se exponen las principales estrategias conjuntas impulsadas por Estados Unidos frente al primer choque petrolero durante la primera conferencia de Washington efectuada en febrero de 1974. Estuvieron representados los países de Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos. Véase también Lieber, Robert, "Western Responses to the Oil Crisis", documento presentado en el XII World Congress of the International Political Science Association, Río de Janeiro, agosto 9-14 de 1982, p. 10.

discutir y conciliar sus respectivas políticas energéticas. Durante la década pasada, cuando la escena petrolera estuvo dominada por los productores, la AIE pugnó porque los países miembros pusieran topes a su consumo petrolero y limitaran o disminuyeran el volumen de sus importaciones.⁹

Los objetivos de la AIE quedaron claros desde su fundación. Creada para contrarrestar los cambios operados en el mercado, los estatutos de la organización concebían la puesta en marcha de un "Plan de Emergencia" en el caso de suscitarse una nueva ruptura brusca en el flujo de la oferta. El objetivo era crear un mecanismo distributivo, en manos de las compañías privadas, en caso de que uno o más países miembros sufrieran una pérdida significativa de sus importaciones.¹⁰ Concebido por Estados Unidos, el Plan de Emergencia de la AIE tenía como meta crear una verdadera reserva de crudo en el nivel multilateral para ser utilizada en caso de ruptura brusca e inesperada de la oferta petrolera. Si bien el Plan nunca se ha puesto en práctica, ni siquiera durante los momentos más tensos del "segundo choque", fue el preámbulo de la futura constitución de "reservas estratégicas" por parte de muchos gobiernos occidentales.

Aunado a los esfuerzos multilaterales y nacionales de los países consumidores por contrarrestar su "vulnerabilidad" energética, proliferaron por entonces un sinnúmero de estudios y proyecciones, provenientes tanto de instituciones oficiales como de compañías petroleras, en los que se pronosticaba una brecha entre la oferta y la demanda para el decenio de los ochenta. No obstante la percepción de que los recursos petroleros mundiales eran escasos, produjo efectos contradictorios: por un lado fortalecería en el corto plazo la visión que se tenía del poder de la OPEP, por el otro, constituiría el marco de referencia a partir del cual se apoyarían las políticas de ahorro, conservación y sustitución energéticas por parte de los países consumidores y cuyo éxito temprano terminaría por minar la misma percepción de escasez.¹¹

Esto fue, en breve, la coyuntura internacional que se abrió cuando en México se empezaron a descubrir nuevas zonas petroleras con amplias potencialidades en un momento, además, en que Pemex requería de recursos financieros para hacer frente a las restricciones en las que estaba operando. Así, los cambios en el mercado internacional ofrecieron nuevas posibilidades para el futuro de la industria petrolera mexicana. A partir de entonces se

⁹ Para una síntesis de los objetivos que se asignaron a la AIE, véase la opinión de quien entonces era su director ejecutivo, Lantzke, Ulf, "The OECD and its International Energy Agency", en *Daedalus*, vol. 104, núm. 4, otoño de 1975, pp. 217-227.

¹⁰ Sobre el Plan de Emergencia contemplado por la AIE y los mecanismos de su puesta en marcha, véase Krapels, Edward, *Oil and Security: Problems and Prospects of Importing Countries*, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1977, especialmente pp. 7-11 y 32-34.

¹¹ Véase Simmonot, Philippe, "Vers la fin de la crise du pétrole?", en *Le Débat*, núm. 16, París, Gallimard, noviembre de 1986, pp. 50-58.

iniciaría el debate sobre las posibilidades, conveniencias y consecuencias que traería para México el destinar parte de su producción hacia la exportación.

2. El debate inicial en torno a las exportaciones de crudo

Durante todos los años que siguieron a la nacionalización Pemex realizó exportaciones marginales de hidrocarburos, empero la política petrolera nunca obedeció a un esquema de exportación.¹² La recuperación de la autosuficiencia, debido a los logros productivos en la zona del sureste y la atracción que ejercían los nuevos precios internacionales del crudo abrieron la posibilidad de que México volviera a ser un actor importante del mercado petrolero mundial.

La necesidad del Estado de allegarse recursos financieros tanto para consolidar la base productiva de Pemex, como para enfrentar a la problemática económica por la que atravesaba el país fueron factores que pugnarían en favor de un incremento gradual de las exportaciones.

En octubre de 1973, a unos cuantos meses de los descubrimientos de Tabasco y Chiapas, el secretario de Patrimonio Nacional hizo las primeras declaraciones que dejaban entrever la intención que tenía el gobierno de Luis Echeverría de exportar crudo.

Cuando México sea autosuficiente en hidrocarburos puede ser conveniente la exportación para obtener recursos financieros destinados a acelerar la exploración y construir las instalaciones que requiere la industria petrolera.¹³

Dicho pronunciamiento encontró poco eco entre las autoridades de Pemex, que estaban interesados en consolidar los logros productivos y preservar los nuevos recursos para su consumo interno. Sin embargo, en la medida en que algunos voceros del gobierno fueron haciendo cada vez más explícita su decisión de exportar, se originó un serio conflicto de interés entre los representantes de ambas posiciones. Las reticencias a exportar tanto del propio Antonio Dovalí como de algunos de los más importantes grupos de ingenieros petroleros vinculados tanto a la Subdirección de Producción Primaria como de Producción Industrial no se hicieron esperar. Las razones de su oposición tenían su anclaje en concepciones ideológico-políticas (asumidas como criterios de orden técnico), que habían sido gestadas con anterioridad.

De acuerdo con este grupo los hidrocarburos debían desarrollarse en "beneficio nacional y de los trabajadores petroleros"; dichos principios, cuyas raíces se encontraban en el "nacionalismo" impulsado por Lázaro Cárdenas a raíz de la expropiación estaban especialmente presentes durante la gestión de Antonio Dovalí y eran compartidos por un grupo importante de ingenieros petroleros, cuyos integrantes formaban parte de Pemex, en algunos casos desde 1938.

¹² Estas exportaciones se suspendieron en 1966 cuando Pemex enfrentó problemas productivos que lo convertirían en importador de crudo.

¹³ Véase "En unos meses convendrá exportar para obtener recursos: Flores de la Peña", en *Excélsior*, 29 de octubre de 1973.

Este grupo había ido recuperando fuerza dentro de la industria desde la administración de Jesús Reyes Heróles. Según opinión de los mismos ingenieros, este director dio prioridad a criterios de orden técnico sobre aquellos de índole político que, según afirmaban, prevalecieron durante la administración de su predecesor, Pascual Gutiérrez Roldán.¹⁴ Durante la administración de Antonio Dovalí, algunos de los representantes más importantes de este grupo habían logrado ocupar puestos de relevancia en la estructura administrativa de Pemex y, por ende, tenían injerencia determinante en las decisiones de políticas adoptadas.

Para mediados de los años setenta, el director de Pemex y los subdirectores de producción primaria y producción industrial afirmaban que los recursos petroleros debían de ser utilizados en beneficio directo de los mexicanos. Para este grupo, la prioridad seguiría siendo la de alcanzar la autosuficiencia en hidrocarburos y, aunque no se oponían a la posibilidad de exportar, las exportaciones sólo deberían tener un carácter marginal.¹⁵

Los funcionarios de Pemex argumentaban que no se tenían datos suficientes sobre las nuevas áreas descubiertas y que la caída de las reservas difícilmente podría revertirse si en ese momento se decidía la reinscripción de México como importante exportador. Ello no permitiría a su vez una explotación "técnicamente racional" de los yacimientos. En tal sentido Antonio Dovalí expresaría ante la prensa que la exportación dependería del volumen de las reservas y que éstas a su vez deberían garantizar el abastecimiento de México cuando menos por 20 años. Los controvertidos envíos de petróleo efectuados en 1973 al gobierno chileno de Salvador Allende, darían incluso lugar a que la dirección de la empresa reiterara su posición respecto al carácter de las exportaciones. Al respecto se señalaría que los embarques a Chile

Fueron una cosa completamente esporádica; una petición que se le hizo al gobierno mexicano y que Petróleos Mexicanos estuvo en condiciones de poder ofrecer sin sacrificio de la satisfacción de sus propias necesidades, pero no refleja una tendencia de que México pueda convertirse en exportador.¹⁶

¹⁴ Un claro ejemplo de ello fue la política de información de reservas seguida por Jesús Reyes Heróles que intentaba manejar cifras más reales, en contraposición a la política asumida por Pascual Gutiérrez Roldán quien, según opinión de algunos de estos técnicos, durante dicha administración nunca se podían dar cifras inferiores a las del trimestre anterior ya que existía la tendencia de sujetar la técnica y la ciencia a decisiones de carácter político. La oposición de dicho grupo a la política de Pascual Gutiérrez Roldán se debía a que se había ido abandonando el marco administrativo y operativo diseñado para cumplir cabalmente la función económica y social asignada a la industria petrolera y ésta se había convertido también en la fuente de negocios personales para algunos funcionarios de Pemex y sus socios nacionales o extranjeros. Información recabada en entrevistas.

¹⁵ El director de Pemex señalaría al respecto que "no se tenían planes para convertir a México en un país exportador de petróleo, debido a la creciente demanda interna", lo que sí se preveía como necesario era la eliminación de las importaciones. Véase "Petróleo", en *Análisis Económico*, vol. VIII, núm. 325, México, Publicaciones Ejecutivas de México, S.A., 26 de marzo de 1973.

¹⁶ Véase "Manejar con una sola empresa el gas licuado", en *El Sol*, México, 29 de mayo de 1973

En ocasión de su informe, el director agregaría que los recursos petroleros nacionales no deberían destinarse más que a la satisfacción de las necesidades internas, por seductoras que parecieran las ofertas extranjeras y por fuertes que fueran las presiones para aceptarlas. Era inadmisibles, decía, comprometer la capacidad de autoabastecimiento a largo plazo en aras de obtener ingresos adicionales inmediatos.¹⁷ Estas aseveraciones se realizaban en un momento en que la prensa norteamericana daba muestras de un claro interés por los descubrimientos petroleros.

En 1973, la diferencia de criterios existente entre los representantes estatales y la dirección de la empresa generó un equilibrio inestable de fuerzas que sólo sería modificado en 1974, cuando la prensa norteamericana dio a conocer que México tenía reservas petroleras de tal magnitud, que incluso podían compararse con las de algunos países del Golfo Pérsico. Dicha noticia, que fue interpretada por el gobierno mexicano como una presión por parte de Estados Unidos para que México desarrollara su potencial petrolero y destinara gran parte de las exportaciones a ese país, modificaría sensiblemente los pronunciamientos oficiales respecto a la posibilidad de exportar. Sin embargo, la respuesta estatal no dejó de ser parte de la retórica ya que la expansión petrolera de Pemex siguió adelante y las exportaciones no sólo se iniciaron, sino que fueron incrementándose.

3. El interés en Estados Unidos por el petróleo mexicano y su influencia en las decisiones gubernamentales

Presumiblemente, algunas compañías petroleras estadounidenses y el gobierno norteamericano, conocían de tiempo atrás, las potencialidades de las reservas mexicanas. Fuentes de información especializada como la revista *Oil and Gas Journal* dieron pruebas de estar al tanto desde que Pemex hizo sus primeras localizaciones. Desde 1970, se hablaba ya de las excelentes perspectivas de las reservas localizadas en el sureste del país.¹⁸ No es de extrañar entonces que esta misma revista hiciera referencia en 1972 a los yacimientos de Tabasco y Chiapas¹⁹ incluso antes de que el gobierno mexicano diera a conocer, en marzo de 1973 los descubrimientos.²⁰ Los

¹⁷ Véase Dovalí, Antonio, *Informe del director general*, México, Pemex, 1973.

¹⁸ Franco, Alvaro, "This Part of Mexico Looks Promising", en *Oil and Gas Journal*, 28 de septiembre de 1970, pp. 134-136.

¹⁹ "Chiapas Strikes Heat Southern Mexico Search", en *Oil and Gas Journal*, 26 de junio de 1972, p. 36. Por su parte el Dr. Bernardo Grossling, científico del Geological Survey, se dio a la tarea de rastrear y recopilar la información referente a los descubrimientos de los campos petroleros de México, misma que apareció en un reporte inédito titulado "The Reforma-Campeche Newsmedia Record", 17 de noviembre de 1978. La revista *World Oil* hizo referencia a los nuevos campos en sus siguientes números: 6, vol. 176, abril de 1973; 3, vol. 177, agosto de 1973; 6, vol. 177, noviembre de 1973; 1, vol. 178, enero de 1974; 5, vol. 128, abril de 1974; 3, vol. 179, agosto de 1974; 6, vol. 179, noviembre de 1974; otras evidencias se han encontrado en U.S. *Bureau of Mines*, *Minerals Yearbook* 1973, vol. III, p. 620, y *Platt's Oilgram News*, 17 de octubre de 1974.

²⁰ Pemex, *Informe del director general*, México, Pemex, 1973, y Echeverría, Luis, *III Informe de gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia, México, 1973.

artículos en la prensa especializada eran una muestra del interés que compartían ciertos sectores norteamericanos para que se desarrollaran los yacimientos mexicanos.

A partir de los primeros meses de 1974, las reservas mexicanas fueron vistas por algunos sectores del gobierno norteamericano como una "alternativa" a la dependencia de los abastecimientos del Medio Oriente. Funcionarios del Pentágono y de las agencias de energía (el Departamento de Energía no fue creado hasta 1977) ubicaron a México junto con otros países -Venezuela, Nigeria, Indonesia y Canadá- como fuentes capaces de sustituir los abastecimientos provenientes de los países árabes.²¹ Esta estrategia de diversificación se oponía a la impulsada por Henry Kissinger y que buscaba reforzar los vínculos con los países "amigos" del Medio Oriente. Los grupos proclives a lo que se llamó la estrategia alternativa proponían otorgar apoyo técnico y financiero a los productores antes mencionados toda vez que ofrecían las ventajas de dar seguridad y confiabilidad en su producción petrolera. En las preocupaciones gubernamentales por garantizar los abastecimientos, subyacía la convicción de que a pesar de los esfuerzos por disminuir el consumo petrolero interno la economía norteamericana no podía lograr en el corto plazo una reducción sustantiva de sus requerimientos externos.

Para el gobierno norteamericano -al igual que los de las otras naciones consumidoras- la seguridad en los abastecimientos de hidrocarburos se convertiría en una cuestión de seguridad nacional. El petróleo adquiriría el rango de recurso estratégico y la necesidad de garantizar el suministro constituiría una prioridad en su política energética. Bajo el imperativo de lograr la seguridad en materia de energía, sobre todo ante la posibilidad de interrupciones bruscas de los suministros petroleros, el gobierno norteamericano diseñó políticas y elaboró estrategias diversas para cumplir este propósito. De esta manera, los países productores no pertenecientes a la OPEP cobraron una mayor importancia y se convirtieron en fuentes inmediatas para la diversificación de los abastecimientos.

En este contexto el *Washington Post* publicó en octubre de ese año la noticia de que México contaba con reservas petroleras del orden de 20 000 millones de barriles lo que permitiría al país exportar, para mediados de los ochenta, 2 MMBD.²² La noticia fue importante tanto en Estados Unidos como en México. Ello se debió a la magnitud de las reservas anunciadas por el diario, las que comparaba con las del Golfo Pérsico, en un momento en que el gobierno mexicano no había dado a conocer aún sus propios cálculos. Las cifras sobre las reservas económicamente recuperables eran inciertas aun para el mismo Pemex.

²¹ Cowan, Edward, "U.S. Policy Shift on Oil", *The New York Times*, 23, de marzo de 1974. Véase también Pellicer, Olga, "La seguridad nacional en México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales", en *Las relaciones México-Estados Unidos*, núm. 43, México, Selección de Carlos Tello y Clark Reynolds, Fondo de Cultura Económica, Lecturas, 1981, p. 233.

²² *The Washington Post*, 12 de octubre de 1974, pp. A-1, A-4.

En Estados Unidos, la noticia generó expectativas tanto en la opinión pública como en los funcionarios del gobierno. Para este país, el "choque" petrolero se había resentido más en el incremento de su factura petrolera que en el recorte de los suministros. La publicación de la noticia no pudo pasar inadvertida debido al efecto que tal magnitud de reservas podía tener en el equilibrio del mercado internacional y porque estaba en puerta la realización de la entrevista entre los presidentes Gerald Ford y Luis Echeverría.

Las autoridades mexicanas interpretaron la noticia como el indicio de una clara presión para que el país definiera una política de exportación hacia Estados Unidos. Así, el presidente Luis Echeverría no tardaría en señalar que las reservas mexicanas serían explotadas con un "claro sentido nacionalista y en una forma antiimperialista". La declaración del presidente fue interpretada en algunos círculos oficiales como un desaire a la prensa estadounidense ya que ésta sugería que México podía exportar todos sus excedentes hacia Estados Unidos y favorecer con ello el debilitamiento de la OPEP. El 15 de octubre, la Secretaría de Patrimonio Nacional emitió un comunicado en el que se exponía la posición del gobierno mexicano.²³ En dicho comunicado se subrayaba la política de solidaridad que el gobierno mexicano quería mantener con los países de la OPEP. Al respecto se señalaban los siguientes puntos:

- 1) México veía y había visto siempre con simpatía y solidaridad la lucha de los países miembros de la OPEP para obtener mejores precios por su petróleo y mayor participación fiscal o de otra índole, así como para aumentar el grado de control nacional sobre este recurso.
- 2) México intentaría participar como observador en las reuniones de la OPEP y presentaría propuestas para incrementar su cooperación en materia petrolera con los países latinoamericanos miembros de la organización.
- 3) México cuidaría celosamente que sus exportaciones de crudo no contribuyeran de ninguna manera a deprimir los precios internacionales y que su participación en el mercado no fuera utilizada para debilitar el frente de países productores.
- 4) México no sería nunca "el caballo de Troya" de las compañías transnacionales.

Las autoridades de Pemex consideraron la publicación del *Washington Post* como un franco atentado a la seguridad nacional del país ya que podía comprometer la riqueza petrolera mexicana. Pemex insistió en que era demasiado prematuro estimar la magnitud de los recursos descubiertos pero que, bajo cualquier circunstancia, la estrategia petrolera del país no estaba basada en exportaciones masivas. Antonio Dovalí expondría al respecto la posición de la empresa:

²³ Véase Declaraciones del Lic. Horacio Flores de la Peña, en "Posición internacional petrolera de México", México, Departamento de publicaciones e información de la Secretaría de Patrimonio Nacional, 15 de octubre de 1974.

De acuerdo a la política definida por el señor Presidente de la República, las exportaciones de crudo que realiza Petróleos Mexicanos tienen por objeto obtener los recursos en divisas necesarios para adquirir los productos petroleros y petroquímicos en los que el país es deficitario, así como los equipos importados necesarios para explotación y distribución.²⁴

Es importante destacar que para entonces, si bien se contemplaba ya que la producción diaria de los nuevos campos se elevaría hasta 260 000 BD y que se podría exportar un promedio de 39 000 BD para fines de 1974, los recursos generados por dichas exportaciones guardaban una estrecha relación con las necesidades financieras para expandir la industria. Por el momento Pemex no consideraba que los recursos provenientes del petróleo fueran a utilizarse para transferir recursos a otros sectores de la economía, fuera de los que tradicionalmente venían ofreciéndose a través de la política de precios y subsidios.

Las declaraciones de Antonio Dovalí hacían énfasis en que la política de comercio exterior a mediano plazo era la de exportar productos derivados y no crudo. Para ello, decía, sería necesario acelerar los trabajos de exploración y desarrollo y terminar las refinerías de Cadereyta y Salina Cruz, cuya capacidad de procesamiento ascendería a 150 000 y 200 000 barriles diarios respectivamente. Sólo los volúmenes de crudo que sobrepasaran la capacidad de las refinerías serían colocados en el mercado internacional. Según previsiones de Pemex se esperaba exportar un promedio de 111 000 barriles diarios en 1975, un equivalente a 50 minutos de la producción venezolana en aquel tiempo. Esto indica que en relación con otros productores los volúmenes que se exportarían serían realmente modestos.

En cuanto a los clientes, Pemex afirmó que buscaría diversificar lo más posible sus compradores y atender especialmente las necesidades de los países en desarrollo, sobre todo los de América Latina.²⁵

En síntesis, tanto las autoridades gubernamentales como el propio director de Pemex aseguraron que no era factible dar cifras precisas sobre las reservas. Reconocían que si bien se había descubierto la zona petrolera rica del país, debía disponerse de los resultados de un mayor número de pozos de exploración y explotación antes de poder hacer una evaluación precisa de la magnitud de los mantos. En relación con la noticia del diario norteamericano, el director aseguró que no sabía de dónde provenía la información ni cuáles podían ser las motivaciones del periódico para publicarlas.

²⁴ Véase Declaraciones de Antonio Dovalí, en "Las nuevas disponibilidades petroleras de México", México, Departamento de Publicaciones e Información de la Secretaría de Patrimonio Nacional, 15 de octubre de 1974.

²⁵ Como se verá posteriormente esto sería, sin duda, uno de los orígenes del conflicto entre algunos de los funcionarios de Pemex y el presidente, ya que los primeros no estaban de acuerdo en que Luis Echeverría adoptara una política de exportaciones masivas en las que beneficiaría a países como Cuba. No obstante, en ese momento se habrían iniciado pláticas con dicho país, y se estudiaba la posibilidad de exportar a Israel, Japón y Brasil.

Posteriormente, uno de los corresponsales extranjeros establecidos en México, señaló que la noticia había tenido su origen en la elaboración de un memorándum atribuido a la compañía norteamericana Atlantic-Richfield que realizaba exploraciones en la Bahía de Prudhoe en Alaska. La nota fue enviada a algunos de los principales periódicos norteamericanos, a ciertas agencias gubernamentales y, eventualmente, a la Casa Blanca. El memorándum contenía las cifras de reservas que posteriormente aparecieron publicadas por el diario norteamericano y fue proporcionado en el entendido de que su procedencia permanecería en el anonimato.²⁶

La intención de dicha compañía era presionar al gobierno mexicano para que definiera una política respecto a las posibles exportaciones de crudo y de esta manera minar las bases de solidaridad de México con la OPEP. Por otra parte, no pasaba inadvertido el hecho de que Henry Kissinger se encontrara en Medio Oriente mientras estos hechos se sucedían. Para algunos analistas la noticia era una forma de acrecentar el peso de la "estrategia alternativa" dentro de la política energética de Estados Unidos. Días más tarde, el secretario de Estado norteamericano estaría presente en la entrevista Ford-Echeverría.

El 21 de octubre tuvo lugar el encuentro entre los dos presidentes. Aunque el tema petrolero no fue abordado de manera formal y tampoco formó parte del comunicado en conjunto, el presidente norteamericano buscó mayor información sobre las potencialidades petroleras de México.²⁷ Oficialmente Luis Echeverría se concretaría a decir que el volumen de producción de Pemex ascendía ya a 640 MBD.

Sin embargo, en la conferencia de prensa realizada poco después del encuentro se anunciarían cambios importantes. En ese momento, el presidente mexicano hizo hincapié en que efectivamente los yacimientos del sureste representaban una importante riqueza para el país. Aunque todavía evitó dar cifras precisas, sí señaló que una vez que este potencial fuera desarrollado, parte del mismo sería destinado a la exportación siempre y cuando se respetaran los precios prevalecientes en el mercado internacional.²⁸

Esta ambigüedad en la posición del Ejecutivo mexicano, en la que por un lado se intentaba mantener en la discreción el monto de las nuevas reservas, mientras que por el otro se daban pasos para desarrollar una capacidad de exportación más allá de los simples excedentes, encuentra probablemente su explicación en el contexto interno e internacional en que se había estado desarrollando la política petrolera mexicana.

²⁶ Información obtenida del archivo de Alan Riding sobre el petróleo mexicano.

²⁷ *Public Papers of the President Gerald Ford*, octubre de 1974, p. 179. Cabe recordar que la prensa norteamericana criticaba la reserva con la que México manejaba la información sobre sus recursos. Esto era considerado como parte de una política diseñada para crear confusión sobre el potencial petrolero mexicano y ocultar así la capacidad de producción que podía desarrollar el país. Véase William, Edward J., *The Rebirth of the Mexican Petroleum Industry*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1979, p. 57, y *The World Oil*, vol. 181, núm. 3, 15 de agosto de 1975, p. 56.

²⁸ Herbers, John, "Mexico's New Oil for Worldsale, Echeverría Says", en *The New York Times*, 22 de octubre de 1974.

En el contexto interno, existían razones económicas de peso que presionaban para que el país se reintegrara con mayor decisión al mercado internacional de crudos. Así, los ingresos provenientes de la exportación ayudarían a financiar el gasto público deficitario que, había caracterizado a la administración de Luis Echeverría. No obstante dentro de Pemex se había constituido un grupo que contaba con el apoyo del director que se oponía a seguir una política de exportación de mayor envergadura.

En el ámbito internacional, la adopción de una política más definida entrañaba también sus riesgos. La noticia publicada por el *Washington Post*, a la que ya se ha aludido, era un ejemplo de que la magnitud de las reservas mexicanas tendría un efecto estratégico tanto en el mercado mundial del petróleo como en las políticas energéticas de Estados Unidos. Al respecto, México se vio obligado a definir su posición, tal y como lo hizo en el documento de la SEPANAL publicado poco antes de la entrevista de Luis Echeverría con Gerald Ford. La solidaridad que México había manifestado a la OPEP era sin duda coherente con la política exterior que en ese entonces caracterizaba al régimen. Sin embargo, esta solidaridad era eminentemente enunciativa, pues el gobierno mexicano aún no había manifestado los mecanismos en que su apoyo a la organización se fincaría. Esto fue probablemente contemplado por el presidente Luis Echeverría como un punto potencial de conflicto con Estados Unidos, por lo que prefería dejar tal decisión a la próxima administración sexenal. Es probable también que el Ejecutivo mexicano haya temido presiones de diferente tipo si se proponía captar financiamiento externo para desarrollar con más rapidez la industria petrolera, por lo que prefería evitar una definición pública sobre el monto al que podrían alcanzar las exportaciones.

No obstante, en la medida en que las condiciones financieras del país se fueron deteriorando y que las presiones devaluatorias sobre el peso se hicieron difíciles de contener, el presidente Luis Echeverría se decidió por una política más dinámica de exportación, lo que llevó a un enfrentamiento con los grupos que se oponían a tal medida en Pemex.

4. ¿Exportar o devaluar? ¿Razones técnicas o políticas?

Después del relativo éxito alcanzado por las medidas de política económica adoptadas por el régimen, que se reflejaron en un crecimiento del PIB del 7.2% y 7.5% durante los años 1972 y 1973, el proyecto económico del presidente Luis Echeverría comenzó a dar muestras de un deterioro importante.

En efecto, la política salarial resultó contraria a las necesidades de reactivación de la economía ya que, mientras la productividad sólo creció de 1971 a 1976 2.9%, los salarios reales lo hicieron 3.5%. La política de subsidios no hizo más que compensar el deterioro de la rentabilidad de las empresas estatales sin inducirla a modificarse sobre bases de mayor eficiencia y productividad. El proteccionismo del que gozaba la industria nacional conllevó cada vez más a la pérdida de competitividad en los mercados internacionales, situación que retardó el proceso de integración comercial con el exterior. Por último, la expansión exacerbada del gasto público, que se pensaba podría inducir una

mayor inversión privada creando un efecto multiplicador que a largo plazo resolvería los problemas de desempleo y concentración del ingreso, no tuvo el éxito previsto y condujo a nuevas contradicciones en el desenvolvimiento económico del país.

Así, a pesar de que la política del "desarrollo compartido" se abocó a resolver de manera simultánea los problemas económicos, sociales y políticos, los resultados mostraron que el relativo despunte económico registrado en la primera mitad de los años setenta era frágil y no respondía a las crecientes necesidades de modernización demandadas por el proceso industrial y agrícola.

La aguda pérdida de competitividad industrial, tanto de las empresas públicas como privadas, que se expresaba en el déficit registrado en la balanza comercial y en la presión devaluatoria que acompañó los últimos años del sexenio, anunciaba el fin de una época en donde la gestión económica del Estado había resultado funcional al proceso de desarrollo. El nuevo ensayo económico comenzaba a mostrar los límites de un intervencionismo estatal sustentado en la expansión deficitaria del gasto cuyo financiamiento provenía principalmente de la deuda. Su fracaso sería un punto de inflexión definitivo en la polarización de dos corrientes de pensamiento económico que coexistían dentro del Estado. Una de ellas, identificada con los planteamientos "keynesianos", y proclive a una mayor intervención del Estado en sectores estratégicos de la economía y en el uso del gasto público como promotor del desarrollo y, la otra, identificada con criterios más conservadores formados en la tradición de eficiencia y equilibrio presupuestario de la escuela del desarrollo estabilizador.²⁹ Ambas corrientes pugnarían por la inclusión de sus criterios en el diseño de las políticas públicas, situación que posteriormente daría lugar a una de las rupturas más importantes dentro de la tecnocracia estatal.³⁰

Los límites a la política del "desarrollo compartido" estuvieron también condicionados desde el exterior. Desde 1975, el comercio mundial acusó un importante descenso que se tradujo en una restricción de los recursos financieros internacionales que habían sido utilizados para financiar el proyecto de expansión económica del Estado. Frente a la restricción del crédito externo, la baja competitividad de la producción manufacturera nacional, el creciente déficit fiscal, la marcada disminución de la inversión privada y la presión devaluatoria, los altos funcionarios gubernamentales buscaron nuevas opciones que les permitieran lograr una reactivación rápida. Al respecto, cifraron sus expectativas en los nuevos descubrimientos petroleros, ya que el régimen no quiso instrumentar, seguramente debido a los conflictos con el sector empresarial, una reforma fiscal de fondo. Dicha reforma fue ampliamente sugerida por distintos estudios, entre ellos los analistas del grupo Wharton, quienes posteriormente afirmarían que

²⁹ Véase Rivera Ríos, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 74.

³⁰ Véase Escalante, Cecilia, "Energy Planning 1976-1980", en Miguel S. Wionczek, Oscar Guzmán y Roberto Gutiérrez (comps.), *Energy Policy in Mexico. Prospects and Problems for the Future*, Boulder, Co., Westview Press (en prensa).

(...) si el Presidente Echeverría hubiera contado con los recursos petroleros que tuvo su sucesor, habría logrado remover las restricciones del sector externo y hubiera logrado hacer crecer la economía a una tasa del 8%, sin tener que devaluar drásticamente.³¹

Ahora bien, en 1974 todos los grandes campos descubiertos (Cactus, Sitio Grande, Samaria, Cunduacán, Iride y Nispero) estaban en producción. Su participación en la extracción total de crudo fue del 50% y del 60% durante 1975 y 1976. Este desenvolvimiento espectacular reflejaba el crecimiento de la producción a una tasa anual de 20% entre 1973 y 1976. Por otra parte, y de acuerdo al criterio definido para las exportaciones de crudo, éstas habían aumentado considerablemente debido a las necesidades de divisas que demandaba la expansión de las actividades de Pemex.³²

Este panorama hace pensar que, de hecho, Pemex tenía ya una capacidad de exportación que rebasaba los niveles marginales y estaba en condiciones de emprender una política comercial menos conservadora -si bien no de la magnitud definida por la posterior administración. No obstante, como se ha señalado, esta posibilidad encontró una gran oposición dentro del mismo Pemex.

Para fines de 1975, la producción petrolera siguió aumentando, aunque -según Pemex- no en la forma requerida para justificar técnicamente un programa de exportaciones masivas. La empresa estimaba a su vez elevar la producción de crudo a un millón de barriles diarios para 1976. Sin embargo, el subdirector de producción primaria aclaraba que este incremento no estaría destinado a la exportación sino a satisfacer el rápido crecimiento de la demanda interna (8% anual) que para entonces era ya de 770 000 BD aproximadamente.³³

La negativa a exportar grandes cantidades de crudo por parte de los cuadros de la empresa era compartida por Antonio J. Bermúdez, ex director de la empresa y a quien se le reconoció el mérito de haber consolidado la industria petrolera nacional después de la expropiación. En su libro, *La política petrolera mexicana*, afirmaba que

... Por grandes que sean las reservas probadas que lleguen a determinarse en el desarrollo de los campos del sureste y de Veracruz y Tamaulipas en su

³¹ Véase Beltrán del Río, Abel y P. Sánchez Enríquez, *Mexican Oil Policy: Its Prospective Macroeconomic Impact, 1979-90*, Filadelfia, Wharton EFA, University of Pennsylvania, 25 de octubre de 1979, pp. 17-34, citado en Puente Leyva, Jesús, "México: Petróleo y Perspectivas", conferencia sustentada en el seminario "México de los 70", México (mimeo.), noviembre de 1979.

³² En ese momento, la empresa no se daba incluso abasto para procesar todo el crudo que requería el país, por lo que en 1975 y 1976 se tuvo que maquilar crudo mexicano en las Antillas Holandesas. Véase Snoeck, Michele, *El comercio exterior de hidrocarburos. . .*, op. cit., pp. 43-51.

³³ Véanse las declaraciones del subdirector de producción primaria, en Cowan, Edward, "Mexico on the Threshold of Major Oil Exporting", en *The New York Times*, 11 de noviembre de 1975.

desarrollo futuro o en nuevos campos en la misma u otras zonas petroleras de la República; por grande que sea la capacidad de producción excedente a la requerida para atender el mercado nacional, *México no debe convertirse en exportador importante de petróleo*. . . El desarrollo de México en el futuro próximo exige que se destinen a satisfacerlo las reservas petroleras del país. *Cuando se exportan petróleo o productos*, por tratarse de un recurso no renovable, en realidad se exportan reservas. ..³⁴

El ex director argumentaba que debía hacerse una planeación que definiera el mejor uso de los recursos petroleros, de acuerdo con los objetivos y necesidades energéticas de largo plazo. Señalaba también que debían aplicarse estrictos criterios de conservación de los recursos, no sólo en el aspecto de la producción sino en el sector del consumo, y que debía darse prioridad a la exploración en busca de nuevas reservas. Ello parecía reforzar la idea de Antonio Dovalí en el sentido de que "los nuevos depósitos de petróleo no podrían ser considerados como una panacea para resolver los múltiples problemas económicos que padece México".

Respecto a la intención de las autoridades gubernamentales de financiar una nueva fase de desarrollo con divisas provenientes de las exportaciones de crudo, Antonio J. Bermúdez diría:

[...] Este argumento no es sólido. Vale más tener reservas petroleras para el futuro que tener dinero a cambio de ellas. Nunca la abundancia de dinero ha sido signo ni motor del verdadero progreso económico [...]

La exportación conveniente es pues, de escala reducida, que venga a sumarse como un elemento más para mejorar la balanza comercial [...] la exportación debe contemplar sólo el excedente de las necesidades de consumo.³⁵

En tal sentido los funcionarios y técnicos de la empresa petrolera establecieron criterios que justificaban sólo una exportación limitada de los recursos petroleros. Dichos criterios técnicos encerraban, sin embargo, un significado político relevante. Los argumentos fueron expuestos por el ingeniero Francisco Inguanzo, subdirector de producción primaria y otros ingenieros de Pemex y pueden resumirse de la siguiente manera:³⁶

1. Debido a que los resultados de las operaciones petroleras eran sumamente aleatorios y, por lo tanto, la programación y la obtención del crudo requería de una serie de decisiones era necesario hacer una utilización razonable de los recursos descubiertos.

2. *Congruente con el incremento de la demanda nacional* de petróleo crudo y gas, la exploración debería hacerse más intensiva pues se tenía que

³⁴ Véase Bermúdez, Antonio J., *La política petrolera...*, op. cit., pp. 18-19, cursivas de los autores.

³⁵ *Ibid.*, pp. 25-30.

³⁶ Véase Inguanzo, Francisco, "Recursos energéticos de México y programa de exploración (hidrocarburos)", trabajo presentado en la Reunión Nacional de Energéticos organizada por el IEPES, enero de 1976, pp. 4-19. Posteriormente fue publicado por la revista *IMIQ* (cursivas de los autores).

descubrir y desarrollar un mayor número de campos que permitieran satisfacer esta demanda.

3. El total de inversiones requeridas para hacer frente a las necesidades de Pemex durante el periodo 1977-1982 se calculaba en 14 302 millones de pesos.

4. Se estimaba que para 1982 el volumen a producir sería de 504 millones de barriles, lo que suponía una producción promedio diaria de 1 381 000 barriles, es decir, un incremento de 46.2% respecto a 1976. Este volumen permitiría satisfacer la demanda interna del país eliminando las importaciones, ya sea de petróleo crudo o de destilados. Además, se esperaba producir 1.06 billones de pies cúbicos de gas, a razón de 4 301 millones de pies cúbicos al día, lo que significaba un incremento de 99 por ciento.

5. El volumen de hidrocarburos extraído del subsuelo debería ser consecuente con la magnitud de reservas con que se contaba, siguiendo una política de explotación de acuerdo con criterios técnicos y racionales, pues de otra manera se perderían volúmenes de consideración que quedarían almacenados en las rocas almacénoras.

6. Las reservas totales de hidrocarburos de que disponía México podían soportar la demanda de ese momento por un periodo de 15 años. Se aconsejaba mantener e incrementar esta relación, pues de otra manera se debilitaría la confiabilidad en el proceso de desarrollo del país.

7. De acuerdo con las reservas de entonces, 6 030 MMB, el volumen de hidrocarburos que se extraería de fines de 1975 a 1982 inclusive, sería de 4 465.8 MMB, lo que dejaría una reserva para 1982 de 1564 MMB, en el supuesto caso de que no se siguiera desarrollando ni se descubrieran más campos. Esto hacía necesario que se descubrieran durante el periodo señalado 12 744 millones de barriles.

8. De acuerdo con las cifras anotadas, se sugería que se vigilara cuidadosamente la exportación de crudo *procurando reducirla a un volumen mínimo puesto que la reserva de que se disponía no permitía otra alternativa*. De no ser así, existía el peligro de regresar nuevamente a la situación de importación.

El programa de exploración de hidrocarburos y las tesis básicas en las que éste se sustentaba fueron avalados tanto por el director de Pemex como por el gerente de explotación, Walter Friedeberg.³⁷ Este último pondría especial énfasis en que las exportaciones de crudo deberían garantizar el futuro abastecimiento energético del país con base en un manejo eficiente de yacimientos y una administración correcta de las reservas. Esto significaba que

³⁷ Véase Dovalí Jaime, Antonio, "Petróleos Mexicanos: evaluación de las realizaciones, 1971-1976", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 4, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., abril de 1976, pp. 33 y 34; y Friedeberg, Walter, "Perspectivas de producción de petróleo y gas para 1976-1982", en *IMIQ*, México, Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos, enero de 1976, p. 52.

la exportación de crudo no debería rebasar los 150 000 barriles diarios y que se debían contemplar las pérdidas de reservas que se producirían de no construirse con la celeridad necesaria las instalaciones para el tratamiento del gas asociado.³⁸

Sin embargo, en la primera mitad de 1976, ante el deterioro de la situación económica y política del país, Pemex enfrentó una mayor presión por parte del Ejecutivo y de otras dependencias con el fin de incrementar notablemente los niveles de ventas al exterior. Así, en mayo de ese año las autoridades mexicanas habían abandonado cautelosamente las reticencias "nacionalistas" en torno a la magnitud de las reservas y las posibles exportaciones de crudo.³⁹ De forma paralela a este giro, la embajada norteamericana informaba al Departamento de Estado que:

... a menos que haya una decisión política contraria, México se convertiría pronto en un gran exportador de petróleo crudo y derivados. [Esta situación, decía,] se prolongaría por lo menos hasta 1985.⁴⁰

Todo parecía indicar que las autoridades mexicanas apostaban a frenar la presión devaluatoria mediante la definición -antes de que terminara el sexenio- de una política de exportación mucho más agresiva. En un intento por obtener el consenso en torno a esta definición, el presidente Luis Echeverría citó a una reunión a la que asistieron el director de Pemex, el subdirector de producción primaria y los secretarios de Patrimonio, Hacienda y Comercio, así como también el director del Banco de México. En dicha reunión, el presidente pidió que se discutiera la posibilidad de incrementar las exportaciones de crudo. Asimismo, el Ejecutivo, secundado por el director del Banco de México y el titular de la Secretaría de Hacienda propuso que se contemplara alcanzar en el mediano plazo una plataforma de exportación de 1.5 MMBD. Anunciar una cifra de tal magnitud tenía el objetivo quizás de frenar las presiones políticas y económicas que amenazaban la estabilidad del peso. La posibilidad de una devaluación era contemplada como una medida que debilitaría aún más al gobierno en los últimos meses del sexenio. Después de tres días de reunión ininterrumpida, las autoridades de Pemex se negaron a adoptar una resolución en tal sentido y la moneda se devaluaría el 31 de agosto de 1976, tras largos años de estabilidad cambiaria. La principal oposición para definir una política

³⁸ Al respecto se señalaba que en ese entonces se quemaban en la atmósfera 300 millones de pies cúbicos de gas por día de los 500 que se producían en el área de Villahermosa. Si la producción se hubiera reducido en una cantidad igual al volumen que se exportaba, el desperdicio de gas hubiera disminuido en 130 millones de pies cúbicos por día. *Ibid.*, p. 53.

³⁹ Véanse las declaraciones del nuevo secretario de Patrimonio Nacional, Francisco Xavier Alejo, en las que aseguró que las reservas directamente explotables eran de poco menos de 7 000 millones de barriles aunque para fines del año 1976 podían modificarse ya que se trataba de un fenómeno "extremadamente dinámico". También señaló que se esperaba que al finalizar 1976 las exportaciones serían del orden de 200 000 barriles diarios, lo que significaba un ingreso de 2 millones 400 mil dólares al día. Véase "El abastecimiento de petróleo seguro en este siglo; 4 campos más en el sudeste", en *Excélsior*, 5 de mayo de 1976.

⁴⁰ Véase "Industrial Outlook Report-Petroleum CERP-B425" en *Airgram*, unclassified, núm. A 145, México, Embassy of Mexico City, 6 de mayo de 1976.

de exportación de gran envergadura provino del subdirector de producción primaria, Francisco Inguanzo, quien defendió su posición argumentando que las reservas existentes no justificaban, desde el punto de vista técnico, un mayor incremento de la producción destinada al mercado internacional. Como se verá posteriormente, de la magnitud de las reservas, del tipo de técnicas utilizadas en su cuantificación, dependería cada vez más el derrotero de la industria petrolera.

El peso de los argumentos "técnicos" utilizados por los funcionarios de Pemex permitieron la consolidación de un poder que excedió los límites de la propia empresa y que no pudo ser remontado ni aun con las presiones provenientes del propio presidente.⁴¹ Los funcionarios hicieron uso del poder que les confería su propio saber técnico. Con ello intentaron frenar el establecimiento de un nuevo papel para la industria petrolera, mismo que rebasaba cada vez más su importancia tradicional como proveedor de energía e insumos industriales y la convertiría en una fuente de obtención de divisas. Esta situación, decían, comprometía seriamente la autonomía de la empresa frente al Estado y podría dar lugar a un daño serio de los yacimientos recientemente descubiertos debido a que la política petrolera dependería, cada vez menos, de los criterios "técnicos" que según ellos garantizaban una explotación "racional". La industria petrolera, argumentaban, corría el riesgo de quedar sujeta a las presiones financieras que en ese momento afectaban al país.⁴²

No obstante la subordinación de la política petrolera a la política económica y social del Estado era cada vez más inminente dada la situación crítica que prevaleció durante los últimos meses del sexenio de Luis Echeverría. Para esas fechas se habían venido recrudeciendo los conflictos entre el Estado y los grupos empresariales que, a raíz de las expropiaciones de tierras en Sonora y debido al grado de intervención económica que había alcanzado el Estado y la inminencia de una fuerte recesión, cuestionaron al régimen con la llamada campaña de rumores y la ola de pánico financiero que pronto se tradujo en una intensa fuga de capitales.⁴³

⁴¹ Según declaraciones del ingeniero Francisco Viniestra, gerente de exploración, Luis Echeverría no pudo justificar un nivel más alto de exportación debido a la reticencia de los funcionarios de dar cifras de reservas más altas de acuerdo con las técnicas de cálculo utilizadas por los mismos. Al respecto diría "teníamos miedo de Echeverría [... aceptamos la realidad, le hubiera entregado el petróleo a Cuba y a otros países comunistas". Véase Suárez, Luis, *op. cit.*

⁴² Al respecto Antonio J. Bermúdez señalaría que "ni la política debe intervenir en Petróleos Mexicanos ni Petróleos Mexicanos intervenir en la política... la explicación de dicha afirmación radica en los diferentes sentidos que tiene la palabra 'política'. En un primer sentido, el de la relación con el Estado de cuya estructura forma parte en virtud de la nacionalización, Pemex es eminentemente político. Pero mi afirmación no se refiere a este sentido de la expresión sino a otro: el que denota aquella actividad dedicada directamente a la conquista del poder, a la integración de los órganos de gobierno, a los mecanismos de control político y de acrecentamiento del poder, a la discusión y juicio de las actividades de quien lo ejerce." Véase Bermúdez, Antonio, J., *La política. . . , op. cit.*, p. 97.

⁴³ Para mayores detalles sobre este conflicto véase Loaeza, Soledad, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre de 1976", en *Foro Internacional*, vol. XVII, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio de 1977, pp. 557-582.

El colapso de las finanzas públicas sólo pudo ser conjurado al llegarse a un acuerdo entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional (FMI), acuerdo que comprendía una serie de medidas de emergencia entre las que destacaba la apertura de una línea especial de crédito otorgada a través del Banco de México. El respiro financiero y la definitiva presencia del petróleo permitieron que el cambio presidencial se diera, si bien en medio de fuertes contradicciones dentro del propio grupo gobernante, con suficientes elementos para plantear una nueva estrategia de desarrollo. En ella, el petróleo tendría el papel decisivo.