

Auges petroleros en México: sucesos fugaces*

Mexican oil booms: fugitive events

Tania Rabasa Kovacs

Coordinación asesores de Pemex

<<trabasa@hotmail.mx>>

Journal of Economic Literature (JEL):
L71, Q32, Q38

Palabras clave

Hidrocarburos
(extracción y refinado)
Recursos agotables,
Política gubernamental

Keywords

Hydrocarbon
(Extraction and Refining),
Exhaustive Resources,
Government Policy

* Este artículo retoma mi tema de tesis de maestría "Estado y auges petroleros. El caso de México", El Colegio de México, 2009.

Resumen

El objetivo de este artículo es responder a la pregunta de por qué los auges petroleros –que históricamente han generado grandes expectativas– no han logrado crear un círculo virtuoso entre abundancia de recursos petroleros y el desarrollo de México. Sostengo –por el contrario– que los auges petroleros han perpetuado y ahondado un círculo vicioso de creciente dependencia de los ingresos petroleros y debilidad del Estado mexicano. Este trabajo está estructurado de la siguiente manera: primero, reviso brevemente la literatura en torno a la "maldición de los recursos". En segundo lugar, examino tres auges petroleros en México. Finalmente, comparo el manejo de la riqueza petrolera en México y Noruega. En las conclusiones planteo una pregunta prospectiva: ¿qué tan viable es que el petróleo –a más de un siglo de su descubrimiento– pueda contribuir al desarrollo sostenido y bienestar social de México?

Abstract

The purpose of this article is to answer the question as to why oil booms –which historically have created great expectations– have not generated a virtuous circle between abundance of oil resources and development. I sustain that oil booms have perpetuated a vicious circle of ever-greater dependency between oil revenues and weakness of the Mexican State. This article is structured as follows: first, a brief review of the literature on the resource curse is presented, followed by an analysis of three oil booms in Mexico. Finally, I compare how Mexico and Norway have managed their oil resources. In the conclusions I raise a prospective question: can oil resources in Mexico –a century after their discovery– contribute to sustained development and social welfare?

Introducción

El desarrollo de los países petroleros ha sido poco exitoso, tanto en comparación con aquellos sin recursos naturales¹ como en relación a lo que debió ser su propio desarrollo. Esta afirmación adquiere mayor peso si consideramos el extraordinario volumen de ingresos generados por esta fuente de energía, especialmente desde 1973.

¹ El PNB per cápita de los países miembros de la OPEP –entre 1965 y 1998– disminuyó cada año en promedio 1.3%; mientras que el conjunto de países en vías de desarrollo -de ingresos bajos y medios- creció anualmente 2.2% en promedio. Thorvaldur Gylfason, "Natural Resources, Education and Economic Development" Institute of Economic Studies, septiembre, 2000. <http://www.ioes.hi.is/publications/wp/w0010.pdf>.

Durante la década de los setenta, la escalada del precio internacional del petróleo provocó una acumulación excepcional de riqueza en los países petroleros. En 1973-1974 el embargo árabe cuadruplicó el precio del crudo, el cual pasó de 3 a 12 dólares por barril². En 1979-1980 –debido a los efectos conjuntos de la revolución iraní y de la guerra Irán-Irak– el precio del crudo volvió a aumentar, esta vez alcanzando los 37 dólares por barril.³

Cada uno de estos aumentos significó una transferencia de 300 millones de dólares diarios de las naciones consumidoras de petróleo a las productoras.⁴ Esas gigantescas transferencias de riqueza parecían apuntar a una nueva era de progreso y prosperidad en los países productores de petróleo –como México, Venezuela y Nigeria– ya que eliminaban tres importantes limitantes al rápido crecimiento económico: un tipo de cambio desfavorable, magros ahorros nacionales y bajos ingresos fiscales. Sin embargo, las promesas de desarrollo se desvanecieron en cuanto el precio del crudo empezó a caer.

A partir de 1986, cuando el precio del barril de petróleo se redujo a menos de la mitad,⁵ el poder de compra de los países petroleros se colapsó y alcanzó un nivel menor del que tenían antes de 1973. En Arabia Saudita –el principal productor de petróleo en el mundo– el PIB per cápita se desplomó de 18 793 dólares, en 1981, a 6 592 en 1989.⁶ En el mismo periodo, el PIB per cápita de Venezuela –el país con más petróleo en América Latina– se redujo a la mitad.⁷ Mientras que el poder de compra de los países petroleros se reducía, el excedente en la balanza de pagos se convertía en un déficit; las importaciones incrementaban más rápido que las exportaciones, generando una balanza comercial negativa; la deuda externa se disparaba; y la inflación alcanzaba los dos dígitos.

Las consecuencias del auge petrolero no fueron nada más económicas, también afectaron a regímenes políticos de la más diversa índole. En Irán, por ejemplo, el Sha fue derrocado en 1979 y en su lugar se estableció una república islámica. De igual forma, el régimen político venezolano, uno de los primeros sistemas democráticos en América Latina, se desestabilizó.

¿Por qué la riqueza que generan los recursos naturales –particularmente el petróleo– no suele traducirse en crecimiento económico de los países y en bienestar de las sociedades? ¿Cómo explicar políticas y resultados similares frente a un auge, por parte de países tan disímiles? ¿Cómo explicar las excepciones,⁸ es decir, los países con recursos naturales no renovables que han logrado crear sistemas económicos y políticos estables en beneficio de sus poblaciones?

² Precio promedio del barril de crudo norteamericano en dólares corrientes. BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008 <http://www.bp.com/statisticalreview>

³ *Ídem*

⁴ A lo largo de un año alcanzó el equivalente a dos veces el valor de la deuda externa de los países en desarrollo en 1973. Alan Gelb, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, Nueva York, Oxford University Press, 1988, p. 10.

⁵ De 37 a 15 dólares por barril de crudo norteamericano en dólares corrientes. BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2008 <http://www.bp.com/statisticalreview>

⁶ FMI. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

⁷ En 1981 el PIB per cápita de Venezuela era de 5 062 dólares mientras que en 1989 era de 2 367. FMI <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

⁸ Noruega y Botsuana son dos casos paradigmáticos de países ricos en recursos naturales no renovables, cuyo desarrollo fue exitoso.

La maldición de los recursos

El exitoso desarrollo de países sin recursos naturales –como los tigres asiáticos en los casos de Corea, Hong-Kong, Taiwán y Singapur– frente al pobre y accidentado desarrollo de naciones ricas en recursos naturales no renovables –como Nigeria, Sierra Leona, y Venezuela– ha sido objeto de análisis por parte de académicos⁹ y de organismos internacionales.¹⁰ Ambos coinciden en que este fenómeno, que denominan la “maldición de los recursos”, se acentúa cuando el recurso en cuestión es el petróleo. Nigeria es un caso paradigmático: siendo uno de los principales productores de petróleo, ha obtenido más de 340 mil millones de dólares en ingresos petroleros. No obstante, 70% de su población vive en pobreza extrema; 43% no cuenta con servicios sanitarios ni agua potable; y la mortalidad infantil es de las más altas del mundo.¹¹ ¿Cómo explicar esta aparente paradoja? Pero también existen países ricos en recursos naturales no renovables –como Noruega y Botsuana– con trayectorias de desarrollo exitosas. ¿Cómo explicar esta diferencia?

La literatura que ha generado la maldición de los recursos¹² se puede dividir entre quienes consideran que el eslabón que explica el pobre crecimiento de países ricos en recursos petroleros es económico y financiero, y quienes sostienen que la variable explicativa es político-institucional. La teoría del petro-estado de Terry Lynn Karl (TLK) presenta una tercera vía. Esta última es una teoría más compleja que las explicaciones unicasales, pues la autora analiza la interacción histórica entre desarrollo económico y cambio institucional.

Expresiones económicas

El “síndrome holandés”, “mal holandés” o la “enfermedad holandesa” es uno de los primeros mecanismos identificados para explicar la correlación negativa entre riqueza de recursos naturales y crecimiento económico.¹³ Cuando el elevado precio de una materia prima o el descubrimiento de nuevos recursos naturales desata un auge de exportación primaria, el ingreso abrupto y masivo de divisas lleva a una apreciación del tipo de cambio real. Esto, a su vez, provoca una pérdida de competitividad en otros sectores exportadores, como el agrícola o el manufacturero, y termina por distorsionar la estructura de la economía.

⁹ Gobind Nankani, “Development Problems of Nonfuel Mineral Exporting Countries,” *Finance and Development* 17, enero 1980; Alan Gelb, *Oil Windfalls: Blessing or Curse*, Nueva York, Oxford University Press, 1988; Richard M. Auty, *Sustaining Development in the Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Londres, Routledge, 1993; Richard M. Auty, *Resource Abundance and Economic Development*, Helsinki, UNU World Institute for Development Economics Research, 1998.

¹⁰ Carlos Leite y Jens Weidmann, “Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth,” IMF Working Paper WP/99/85.

¹¹ Ian Gary y Terry Lynn Karl, “The Global Record”, *Foreign Policy Focus*, Washington, enero, 2004. <http://www.fpif.org/papers/03petropol/development.html> (traducción propia).

¹² Richard M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Londres, Routledge, 1993.

¹³ Esta explicación surgió en la década de los sesenta, cuando la riqueza de los Países Bajos, generada por el descubrimiento de grandes yacimientos de gas en el Mar del Norte, incrementó los ingresos percibidos por ese país. Esto provocó una apreciación del florín y perjudicó la competitividad de sus exportaciones no petroleras.

 **la autora analiza
la interacción
histórica entre
desarrollo económico
y cambio institucional»**

Jeffrey Sachs y Andrew Warner¹⁴ probaron, con base en modelos econométricos, que en 97 países, entre 1970 y 1989, la correlación negativa entre abundancia de recursos naturales y crecimiento no es espuria, sino que es robusta. De acuerdo con estos autores, aún si se controlan por ciertas variables –como corrupción e ineficiencia gubernamental, gasto gubernamental– la correlación continúa siendo significativa.¹⁵

A diferencia de la enfermedad holandesa que se desencadena debido a la *cantidad* de dinero que genera la explotación de un recurso no renovable, una explicación distinta a la maldición de los recursos enfatiza la *temporalidad* de los ingresos provenientes de estas materias primas.¹⁶ Esto es, se trata de ingresos sumamente volátiles debido a la variación en su producción, y a las fluctuaciones en su precio. En particular, el precio del petróleo es dos veces más volátil que el de cualquier otra materia prima.¹⁷ Las consecuencias de ingresos altamente volátiles, como los petroleros son, en primer término, que las economías se vuelven especialmente susceptibles a círculos agudos de auge y contracción debido a los altos niveles de gasto en los años de auge, seguidos de fuertes recortes. Además, diversos estudios han demostrado los efectos negativos que pueden provocar –en la tasa de crecimiento– los niveles de inversión, la inflación y la reducción de la pobreza.¹⁸ Por otra parte, la dependencia de un bien cuyo precio es altamente volátil dificulta la planeación de los ingresos y del gasto público. En los países de la OPEP, el presupuesto ejercido ha variado hasta en 30% respecto al presupuesto aprobado.¹⁹

Thorvador Gylfason ofrece una explicación diferente.²⁰ Este autor muestra –con una regresión simple y una sola variable independiente– que el gasto público en educación está inversamente relacionado a la abundancia de los recursos naturales. Con base en un análisis estadístico, Gylfason concluye que los países ricos en recursos naturales subestiman la necesidad de acumular capital humano para promover el crecimiento económico. La enorme riqueza que generan provoca que, en el largo plazo, esas economías tengan menos incentivos para invertir en capital humano. En contraste, si la fuente de ingresos de un país es, por ejemplo, la manufactura, la inversión en capital humano se convierte en una parte esencial de la creación de riqueza.

Si bien las explicaciones económicas identifican claramente los efectos de la explotación de materias primas no renovables –como el petróleo– en la economía, y por lo tanto resultan valiosas para diseñar políticas que contrarresten estos efectos, no revelan qué

¹⁴ Jeffrey Sachs y Andrew Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, National Bureau of Economic Research, Working Paper, núm. 5398, Cambridge, 1995, revisado en 1997.

¹⁵ Otros ponentes de esta teoría son Kiminory Matsuyama y Michael Gavin, quienes han buscado comprobar –también con modelos econométricos– la presencia, la intensidad y las consecuencias de la “enfermedad holandesa” en distintos países.

¹⁶ Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.

¹⁷ Joshua Aizenman y Nancy Marion, “Volatility and investment: interpreting evidence from developing countries”, *Economía* 66, 1999.

¹⁸ Ricardo Hausman y Michael Gavin, “Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America”, IDB, Working Paper 315, 1996; Garey Ramey y Valerie Ramey “Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth”, *American Economic Review*, 85, 1995.

¹⁹ Ian Gary y Terry Lynn Karl, *op. cit.*

²⁰ Thorvador Gylfason, “Natural Resources and Economic Growth: What is the Connection?”, Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research, Working Paper, núm. 530, Munich, 2001.

determina el deterioro económico de estos países. La enfermedad holandesa, por ejemplo, no se desata automáticamente en países petroleros; se debe a ciertas decisiones políticas y éstas, a su vez, son producto de ciertos arreglos institucionales. Desde esta óptica, no se pueden entender los distintos niveles de desarrollo de naciones con abundantes recursos naturales no renovables, como es el caso de Arabia Saudita frente al de Nigeria. Ambos países son importantes exportadores de petróleo pero Arabia Saudita ha alcanzado mayores tasas de crecimiento²¹ y niveles de bienestar más altos que Nigeria.²² Tampoco se explican las “excepciones” a la maldición de los recursos. Por ejemplo, un país con abundantes recursos petroleros como Noruega tiene los niveles de bienestar más altos del mundo y Botsuana –un país con grandes minas de diamantes– ha experimentado una de las tasas de crecimiento más altas del planeta desde su independencia.

Un fenómeno institucional

En contraste con quienes sugieren que la maldición de los recursos es un fenómeno netamente económico, Xavier Sala-i-Martin y Arvind Subramanian²³ argumentan que la maldición no es inherente a la materia prima, sino a los efectos de ésta sobre las instituciones. Estos autores encontraron que al controlar por calidad institucional –medida por un índice compuesto que incluye derechos de propiedad y estado de derecho, entre otros– la correlación entre recursos naturales y crecimiento económico deja de ser significativa.

Aún más, Aaron Tornell y Philip Lane²⁴ demuestran que la riqueza de los recursos naturales causa un debilitamiento institucional. Los autores describen el fenómeno en el cual varios grupos sociales tratan de capturar las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales, como el “efecto voracidad”.

Asimismo, una investigación realizada por Edward Barbieri²⁵ sugiere que, en varios países en desarrollo, las rentas generadas por los recursos naturales no se canalizan a inversiones productivas, sino que se dilapidan debido a la corrupción, la ineficiencia burocrática y políticas dirigidas a grupos de interés particulares.

Por otra parte, Benn Eifert, Alan Gelb y Nils Borje Tallroth enfatizan la relevancia del tipo de régimen en países ricos en recursos naturales.²⁶ Estos autores argumentan que las democracias maduras simplifican la gestión de los ingresos petroleros –a partir de decisiones claras sobre el uso de los recursos generados– debido a su capacidad de consenso, el nivel educativo, y un alto grado de transparencia. En contraste, las autocracias depredadoras sólo planifican a corto plazo y, al igual que las cleptocracias, se dedican a vaciar las arcas públicas. Las explicaciones institucionales y políticas son más elocuentes

²¹ En 2008 Arabia Saudita creció 5.9%, mientras que Nigeria 4%, según el Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

²² De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano publicado por Naciones Unidas en el 2008, Arabia Saudita ocupa el lugar 55 y Nigeria el 154. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>

²³ Xavier Sala-i-Martin y Arvind Subramanian, “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria”, National Bureau of Economic Research, Working Paper, núm. 9804, 2003.

²⁴ Aaron Tornell y Philip Lane, “Voracity and Growth” NBER, Working Paper núm. W6498, 1999.

²⁵ Edward Barbieri, “The Role of Natural Resources in Economic Development”, *Australian Economic Papers*, 42 (2), 2003.

²⁶ FMI, Managing Oil Wealth, *Finance and Development*, vol. 40, núm. 1, marzo, 2003.

que las económicas en revelar los orígenes de la maldición de los recursos. Sin embargo, no logran explicar por qué los recursos naturales contribuyen a la debilidad institucional en ciertos países –como Sierra Leona– y no en otros, como Botsuana. Por otra parte, al negar la importancia de las variables económicas, no toman en cuenta los efectos de los distintos tipos de recursos naturales.

Una tercera vía: los petro-estados

La teoría del petro-estado de Terry Lynn Karl (TLK) tiende un puente entre las explicaciones económicas y político-institucionales. En lugar de confrontarlas, TLK analiza cómo se refuerzan mutuamente. Esto es, Karl se preocupa por explicar cómo las interacciones históricas entre el desarrollo económico y el cambio institucional influyen en la capacidad estatal y crean un marco de referencia para las decisiones de los actores políticos.

De acuerdo con TLK, los petro-estados se encuentran en desventaja frente a otros estados en términos de sus capacidades, ya que el petróleo moldea su desarrollo institucional e impide el surgimiento de intereses organizados independientes de un modelo económico basado en el petróleo. De aquí que los petro-estados se conviertan en lo que algunos estudiosos han denominado un “bote de miel”.²⁷

Antes de analizar la capacidad estatal de los petro-estados, definiremos este concepto. De acuerdo con Max Weber, el Estado es aquella comunidad humana que, en un determinado territorio, tiene el monopolio legítimo de la coacción física.²⁸ Para Weber, lo importante para determinar las capacidades del Estado no son nada más su tamaño y la distribución interna del poder, sino también la coherencia entre las formas organizacionales adoptadas por el sector público y los intereses privados. Esto es, la capacidad estatal es “la suma total de la habilidad material del Estado para controlar, extraer y repartir los recursos, así como su habilidad simbólica y política para crear, implementar e imponer decisiones colectivas”.²⁹ La capacidad estatal, así entendida, es una medida agregada del potencial para ejercer coacción, crear consenso, definir políticas y proveer servicios. Además, es resultado de un proceso histórico y se desarrolla de manera desigual. Los estados pueden construir capacidades en ciertas áreas y permanecer deficientes en otras. Por ejemplo, pueden ser exitosos en establecer su jurisdicción sobre el territorio, a la vez que fracasan en institucionalizar su autoridad.³⁰

De acuerdo con TLK, autores como Charles Tilly³¹ y Theda Skocpol³² sugieren que la formación de los estados nacionales en Europa occidental tuvo su origen, por un lado, en una lucha para definir las fronteras territoriales frente a otros estados y, por el otro, en

²⁷ Terry Lynn Karl, “Ensuring Fairness. The Case for a Transparent Fiscal Contract”, en Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007, p. 257.

²⁸ H. H. Gerth y C. Wright Mills (ed.), *Ensayos de sociología contemporánea*, España, Ediciones Martínez Roca, 1972, p. 98. (traducción de Mireia Bofill).

²⁹ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997, p. 47.

³⁰ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997.

³¹ Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1975.

³² Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

una negociación con grupos de interés en sus territorios. Ambos procesos generaron una creciente necesidad de ingresos que solamente podían obtenerse por impuestos o préstamos. El cobro de impuestos suscitaba resistencia y los préstamos internacionales dependían de la habilidad del Estado para demostrar que contaba con una base de ingresos segura. Por lo tanto, los gobernantes tuvieron que esforzarse en desarrollar vínculos con sus sujetos que les permitieran cobrar impuestos de manera consensuada. El resultado neto de estos procesos fue “la construcción de un aparato administrativo que pudiera penetrar el territorio nacional; la creación de un servicio civil meritocrático; la evolución del estado de derecho para asegurar la conformidad de todas las partes; y la creación de instituciones representativas.”³³ De esta forma, finalmente, se logró un contrato social-fiscal entre gobernantes y ciudadanos. Así surgieron lo que Moore llamó los primeros estados fiscales modernos.³⁴ En contraste con los estados europeos, TLK afirma que los petro-estados se caracterizan por una débil capacidad estatal –expresada en una enorme brecha entre la jurisdicción y la autoridad– que impide hacerle frente a los factores de presión que surgen de la explotación del petróleo.

Para explicar el origen de la débil capacidad estatal de los petro-estados, TLK analiza su trayectoria de desarrollo, a partir de tres coyunturas críticas. La primera coyuntura crítica que Karl identifica es la llegada de compañías petroleras extranjeras a estados sin una burocracia centralizada y eficiente, ni instituciones maduras que pudieran resistir el proceso de petrolización: “Debido a que los estados petroleros no se erigieron a partir de la carga fiscal a sus ciudadanos, las presiones para establecer un estado de derecho fuerte y una distribución equitativa, tan presentes en Europa, eran débiles. Estos estados no solamente eran burocráticamente anémicos... sino que también eran especialmente vulnerables a ser capturados por intereses privados, extranjeros y nacionales.”³⁵ De esta forma, los petro-estados se convierten en “gigantes débiles que, cientos de Lilliputanos en búsqueda de ganancias, convierten en entidades disfuncionales.”³⁶

En los casos de Venezuela e Irán, el petróleo surgió como un factor determinante a principios de siglo xx –al mismo tiempo que las compañías extranjeras iniciaban su explotación– antes del crecimiento y la centralización del aparato administrativo.

En el caso de México es precisamente en 1920 –cuando los precios del petróleo alcanzaron un máximo debido a la Primera Guerra Mundial– que el país se convirtió en un exportador neto de petróleo. Esto es, el primer auge petrolero en México coincidió con la Revolución, un momento en el que –como menciona Karl– las instituciones políticas, económicas y sociales eran prácticamente inexistentes. En consecuencia, las empresas petroleras extranjeras lograron imponerse ante los diversos gobiernos revolucionarios que buscaban aumentar el porcentaje de los ingresos provenientes de la industria petrolera.

La segunda coyuntura crítica en el desarrollo de los petro-estados ocurre cuando los impuestos a la(s) empresa(s) petrolera(s) se convierten en fuente fundamental de los



México experimentó una creciente petrolización de sus finanzas públicas”

³³ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997, p. 260.

³⁴ Mick Moore, “Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries”, *International Political Science Review*, núm. 25, 2004, p. 297.

³⁵ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 2007, p. 261.

³⁶ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997, p. 60.

ingresos gubernamentales. Conforme el petróleo se transforma en uno de los principales sectores exportadores, se perpetúa el desarrollo con base en éste, fundamentalmente –mas no únicamente– mediante la dependencia fiscal de los petrodólares.³⁷

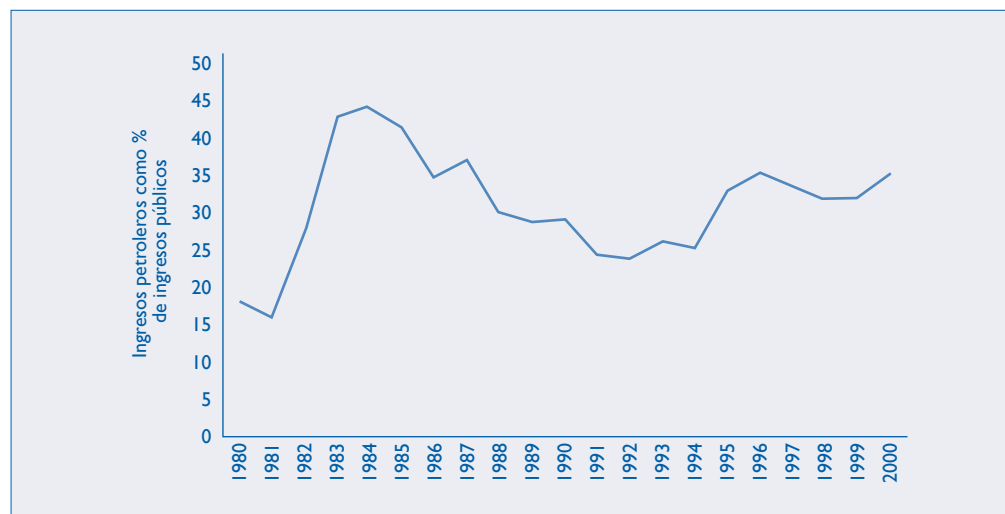
Esa dependencia genera un mismo patrón de política económica: la maximización de la extracción de rentas petroleras para la distribución interna a través del gasto público. En el caso de Venezuela, en 1985, los impuestos corporativos (que incluyen los impuestos pagados por las empresas petroleras) llegaron a representar 48.9% de los ingresos federales.³⁸

México experimentó una creciente petrolización de sus finanzas públicas. En el periodo de 1918 a 1937 los ingresos petroleros representaron, en promedio, 14.3%³⁹ de los ingresos federales; entre 1938 y 1961, los impuestos causados por Pemex aumentaron 17.4%;⁴⁰ y a partir de 1980 éstos han representado, en promedio, 32%⁴¹ (ver gráfica 1). Pero la dependencia del petróleo no se ha reflejado únicamente en los ingresos fiscales. Durante los años del desarrollo estabilizador,⁴² el petróleo jugó un papel fundamental: proporcionar la energía barata que el país demandaba cada vez más. Pemex otorgó subsidios directos a ciertas actividades importantes de la economía como los ferrocarriles, el transporte público y la energía eléctrica. De 1947 a 1957 el monto de este tipo de subsidios representó 9.1% de los ingresos acumulados de Pemex entre 1948 y 1957.⁴³

Gráfica 1

Ingresos petroleros como porcentaje de los ingresos públicos (1980-2000)

Fuente: elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas “Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México 1980-2002”, CEFP/028/2002, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, septiembre, 2002.



³⁷ Un petrodólar es un dólar estadounidense obtenido mediante la venta de petróleo.

³⁸ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997, p. 199.

³⁹ Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, p. 31.

⁴⁰ Nacional Financiera, *50 años de la revolución mexicana en cifras*, México, 1963, p. 70.

⁴¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas “Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México 1980-2002”, CEFP/028/2002, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, septiembre, 2002, cuadro 5.

⁴² Antonio Ortiz Mena, quien fuera Secretario de Hacienda de 1958 a 1970, utilizó la frase “desarrollo estabilizador” para describir la política económica que él, junto con Rodrigo Gómez (Director General del Banco de México), llevaron a cabo en los sexenios de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

⁴³ Ernesto Lobato López, *Las finanzas de la industria petrolera en México*, México, UNAM, 1958, p. 76.



El régimen político mexicano ha evolucionado de un sistema de partido dominante a uno multipartidista y competitivo

La paraestatal también tuvo que absorber pérdidas en la importación de productos petrolíferos, que compraba a precios vigentes en el mercado internacional pero vendía a precios controlados en el mercado interno. De esta forma, los principales precios de los insumos básicos para las empresas eran estables, predecibles y se mantenían a la baja.

La tercera coyuntura crítica en el desarrollo de los petro-estados son los cambios en el sistema político, los cuales fortalecen la dependencia de las rentas petroleras. Una vez que los petrodólares fluyen de manera creciente a las arcas del Estado, el aumento de los impuestos se vuelve cada vez más costoso políticamente. Cualquier decisión para cambiar la base fiscal –a través de los impuestos– tiene que hacerse en oposición a clases sociales y grupos de interés, acostumbrados a las ventajas de un desarrollo basado en el petróleo. De ahí que ningún petro-estado haya aprovechado el respiro que ofrecen los auges petroleros para implementar sistemas tributarios, no basados en las rentas petroleras, que permitan incrementar los ingresos públicos en el periodo de post-auge. Por el contrario, en periodos de incrementos notables en los ingresos petroleros, los intereses en las rentas petroleras –tanto públicos como privados– se fortalecen y la capacidad del Estado se debilita aún más. El resultado es un deterioro económico y, en muchos casos, la desestabilización del régimen político.

El régimen político mexicano ha evolucionado de un sistema de partido dominante a uno multipartidista y competitivo. Estos cambios en el régimen estuvieron acompañados de una creciente petrolización de las finanzas públicas, lo que permitió la práctica de una *política de deferenda*;⁴⁴ es decir, de constante aplazamiento de decisiones impopulares, como una reforma fiscal, resultando en una creciente debilidad del sistema tributario.

El Estado mexicano: ¿un petro-estado?

México es el sexto productor de petróleo en el mundo⁴⁵ y el tercer proveedor de esta materia prima a Estados Unidos;⁴⁶ el país ha contado históricamente con importantes recursos petroleros, como Cantarell, el tercer yacimiento de petróleo a nivel mundial.⁴⁷

Sin embargo, cada uno de los auges petroleros en México –ya sea por un incremento en la producción petrolera o por un alza en el precio internacional del crudo– se ha traducido en mejorías instantáneas pero pasajeras: tasas de crecimiento relativamente altas, incrementos importantes en la inversión, el empleo y los salarios. Pero la enorme riqueza

⁴⁴ Albert O. Hirshman, "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants", en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, New Jersey, Princeton University Press, 1979.

⁴⁵ En 2007, con una producción de crudo de 3 082 miles de barriles diarios, el *Petroleum Intelligence Weekly* ubicó a México en el tercer lugar mundial. Pemex, *Anuario Estadístico*, 2008.

⁴⁶ El primer y segundo lugar lo ocupan Canadá y Arabia Saudita. Energy Information Administration. http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_epc0_im0_mbbldpd_a.htm.

⁴⁷ Después de Ghawar en Arabia Saudita y Burgan en Kuwait. Ponencia del Ing. Mario Peralta Rodríguez, Administrador del Activo Cantarell, "Cantarell su historia y situación actual", Taller de opciones energéticas para México, Academia de Ingeniería de México, 9 de agosto de 2009. www.ai.org.mx/archivos/talleres/opciones_energeticas/Cantarell.pdf.

petrolera generada durante los auges⁴⁸ no se ha transformado en un crecimiento económico sostenible,⁴⁹ ni en un mayor nivel de bienestar para la población.⁵⁰ Por el contrario, los momentos de auge han terminado en crisis económicas y políticas. En este artículo sostengo que este fracaso se debe a la débil capacidad estatal,⁵¹ resultado de la estrecha relación entre desarrollo económico y cambio institucional, en un país con abundantes recursos petroleros. Es decir, la dependencia del petróleo ha influido en la formación de instituciones débiles las cuales, a su vez, han creado un marco de referencia acotado y rígido para la toma de decisiones: sin incentivos para fomentar el estado de derecho; ni grupos sociales autónomos de los petrodólares; ni tampoco una burocracia meritocrática y cohesionada.

A pesar de que México no corresponde exactamente al tipo ideal de petro-estado que plantea Terry Lynn Karl, esta teoría nos permite explicar el fracaso del país en el manejo de su riqueza petrolera. Como afirma Karl, el manejo de los recursos petroleros es un problema de secuencia histórica: para poder utilizar de manera exitosa la riqueza petrolera se requieren instituciones consolidadas antes de iniciar su explotación. Precisamente esto fue lo que no ocurrió en México.

El primer auge petrolero en México 1920-1921

El primer auge petrolero en México, de 1920-1921, coincidió con la Revolución Mexicana, un momento en el que –como menciona TLK– las instituciones políticas, económicas y sociales eran prácticamente inexistentes. Este primer auge implicó un importante incremento en la actividad petrolera del país, que entre 1922 y 1923 llegó a representar entre 6 y 7% del PIB, y casi 34% de los ingresos efectivos del gobierno federal, en 1922.⁵² Sin embargo, los impuestos que los gobiernos revolucionarios lograron cobrar a las empresas extranjeras –que controlaban 90% de las propiedades petroleras–⁵³ así como la deuda externa contraída con base en los descubrimientos de petróleo,⁵⁴ se destinaron en su ma-

⁴⁸ En 2007, las ventas de Pemex fueron de 104 458 mil millones de dólares. *Pemex, Anuario Estadístico*, 2008.

⁴⁹ A partir de 1982 el país ha crecido en promedio 2.4%. FMI. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php> De acuerdo con la CEPAL, en el 2007 México fue el país que menos creció de América Latina, con excepción de Haití.

⁵⁰ El 10% más rico de la población controla 43% de la riqueza. Banco Mundial, *World Development Indicators*. La calidad educativa es de las más bajas. De acuerdo con un estudio de la OCDE –PISA– México ocupa el lugar 49 de 57 países. OCDE, *Education at a Glance*, 2008. En algunos estados, como Veracruz, todavía 13% de la población es analfabeta.; IMCO <http://imco.org.mx>.

⁵¹ Entendida como la brecha entre la jurisdicción estatal –esto es el grado de intervención del Estado en la economía– y la autoridad del Estado, esto es, su habilidad para penetrar a la sociedad y marcar el rumbo del cambio. Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997, p. 14.

⁵² Lorenzo Meyer, *op. cit.*, 1968, pp. 29 y 31.

⁵³ Angel de la Vega-Navarro, *Les dynamiques de la composante petroliere dans le developpement économique du Mexique*, PhD Dissertation, Universidad e Pierre Mendes de France, Grenoble, 1998.

⁵⁴ Entre 1921 y 1923 la deuda externa se triplicó al pasar de 10.47% del PIB a 30.5%. Banco de México, *Indicadores económicos*, varios años, México; INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, tomo 1, México, 1999, p. 658.

yoría a mantener el aparato burocrático y militar, y no al desarrollo económico del país.⁵⁵ Durante la presidencia de Obregón (1921 a 1924) el gasto militar y administrativo representó 72% del gasto federal,⁵⁶ por lo que fueron pocos los beneficios que México recibió como resultado de la explotación de los hidrocarburos durante su primer auge petrolero. “Lo más que se puede decir es que esos ingresos ayudaron a sobrevivir al constitucionalismo revolucionario y a sus sucesores”.⁵⁷

Así, la abundancia de recursos petroleros en los años veinte en México —cuando la producción de crudo se triplicó⁵⁸ y el precio internacional del petróleo aumentó significativamente—⁵⁹ en ausencia de instituciones consolidadas, evitó que éstas se construyeran con base en un pacto fiscal, como en el caso de los estados europeos.

El intervalo entre los dos auges del siglo xx

En el intervalo entre este primer auge y el ocurrido a finales de los años setenta, la caída en el precio del petróleo y la producción de crudo en el país, alteraron la dependencia petrolera. Se pasó, de una dependencia de ingresos por exportación, a una dependencia de energía barata para la industrialización del país. Pero este importante cambio no modificó los patrones estructurales del Estado que se establecieron durante el primer auge petrolero. Por el contrario, éstos se fortalecieron. La tendencia a expandir la jurisdicción del Estado frente a la sociedad se agudizó; la adopción de un modelo presidencialista exacerbó la concentración de poder en el Ejecutivo; y la distribución clientelar de los recursos se recrudeció. El Estado continuó ampliando su jurisdicción y también, en apariencia, su autoridad. Pero la base de la misma —léase la estructura fiscal— se debilitó. Prueba de ello es que durante el auge petrolero de 1978-1981 las principales características del petro-estado volvieron a aflorar.

“para poder utilizar de manera exitosa la riqueza petrolera se requieren instituciones consolidadas”



Durante este periodo se desarrollaron estructuras institucionales altamente centralizadas en torno al poder ejecutivo, el cual controlaba los ingresos petroleros con total discrecionalidad. El resultado fue, por un lado, el surgimiento de estructuras corporativistas y, por el otro, el expansionismo del aparato estatal. De esta manera se conformó un petro-estado aparentemente fuerte pero vacío, ya que el incremento de sus responsabilidades no iba acompañado de una burocracia que pudiera administrar las crecientes tareas del Estado.

En síntesis, entre el auge petrolero de los años veinte y el de los setenta, México dejó de ser un país exportador de petróleo y utilizó este recurso para crear un modelo de desarrollo exitoso. Esto se logró con el fortalecimiento de ciertas capacidades estatales.

⁵⁵ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, 1978.

⁵⁶ Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2007, p. 40.

⁵⁷ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, 1978, p. 595.

⁵⁸ De 1911 a 1921, la producción pasó de 12 millones de barriles anuales, en 1911, a 193 millones, en 1921. Este salto convirtió al país en el segundo productor mundial de hidrocarburos, sólo después de Estados Unidos. Rusia, que era el tercer productor mundial, apenas producía una sexta parte de la producción mexicana (64 millones de barriles).

⁵⁹ El precio del crudo pasó de 1 dls por barril en 1912 a 3.50 dls por barril a precios corrientes.

Sin embargo, el continuo debilitamiento de la estructura fiscal del Estado, terminaría por minar su autoridad.

El segundo auge petrolero 1978-1981

Con este andamiaje institucional, el presidente José López Portillo enfrentó un segundo auge petrolero a finales de los setenta,⁶⁰ como resultado de un incremento en las reservas petroleras del país y en los precios internacionales del crudo.⁶¹ El impacto inmediato de esta bonanza fue positivo pero fugaz y resultó en una creciente dependencia petrolera.

Esta expansión del gasto público produjo resultados impresionantes en términos de producto, inversión y empleo (ver cuadro 1).

Cuadro 1	
	1978–1981
Crecimiento anual del PIB (%)	8.4
Aumento anual de la inversión (%)	16.2
Incremento anual del empleo urbano (%)	5.7

Fuente: compendio de indicadores de empleo y salarios, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México, diciembre, 1989, p. 68.

Sin embargo, los beneficios del gasto gubernamental rápidamente abatieron los costos de una economía sobrecalentada. El gasto gubernamental alcanzó en 1982, 34.8% del PIB. Esto significó un incremento de casi 10% con respecto a 1977.⁶² El elevado ritmo de crecimiento del gasto público fue posible gracias a la contratación de crédito externo. Al mismo tiempo que el precio del petróleo aumentaba, las tasas de interés se incrementaban y la disponibilidad de préstamos extranjeros se expandía. De esta forma, la bonanza petrolera permitió que los bancos internacionales le concedieran a México préstamos en cantidades y condiciones mucho más favorables que al resto de los países en desarrollo. Entre 1978 y 1981 los préstamos a países en desarrollo aumentaron 76% pero en el caso de México –que ya era un deudor importante en 1978– estos aumentaron en 146 por ciento.⁶³

⁶⁰ El incremento en los precios del crudo a principios de los setenta –cuando el precio del crudo pasó de 3 a 12 dólares por barril– no tuvo un impacto significativo en México pues la producción y exportaciones eran relativamente menores.

⁶¹ Las reservas petroleras del país aumentaron en 19.4%, al pasar de un promedio de 14 millones de barriles anuales –durante la década de los setenta– a 72 millones, en 1981. Por su parte, la producción aumentó de 274 millones de barriles anuales –durante la década de los setenta– a mil millones en 1982. Con este aumento, la participación de la producción petrolera mexicana en la producción mundial se quintuplicó, pasando de 1%, en 1974, a 5% en 1982. Las exportaciones petroleras, por otra parte, alcanzaron, en 1980, un máximo de 72.5% de las exportaciones totales del país. *Pemex. Anuario Estadístico*, 1988.

⁶² Mauricio González, “El contexto macroeconómico de la nacionalización de la banca”, en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila (comp.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, colección de lecturas de El trimestre económico, México, FCE, 2005, p. 72.

⁶³ Jaime Ros, “Mexico from the oil boom to the debt crisis: an analysis of the policy responses to external shocks, 1978-85”, Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, *Latin American debt and adjustment crisis*, Hong Kong, University of Pittsburgh Press, 1978, p. 75.



En poco tiempo el gasto alcanzó y, después sobrepasó, el nivel de los ingresos petroleros

En poco tiempo el gasto alcanzó y, después sobrepasó, el nivel de los ingresos petroleros. El resultado: déficit presupuestales y una balanza negativa en la cuenta corriente. Una vez que el gobierno empezó a pedir préstamos, el país quedó atrapado en una espiral de endeudamiento. De 1977 a 1981, la deuda externa pasó de 29 a 75 mil millones de dólares; y en 1982 representó 36.5% del PIB.⁶⁴ La estructura de la deuda, además, era cada vez más desfavorable. En 1981 los préstamos en el corto plazo representaban la mitad de la deuda externa neta; mientras que los intereses sobre la deuda externa alcanzaron 37% de las exportaciones totales del país en 1981-1982. La deuda privada también creció. Más importante aún, el porcentaje de deuda en dólares pasó de 30%, en 1978, a 63% en 1981.⁶⁵ Mientras tanto, el déficit gubernamental se triplicó, pasando de 3.1 a 12.4% del PIB debido –en gran medida– a los crecientes intereses por la deuda externa acumulada (ver cuadro 2). Estos elementos se exacerbaban con manifestaciones de la enfermedad holandesa, como la apreciación del tipo de cambio, que desalentaba la producción local (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Algunos indicadores económicos (1960-1983)

	Deuda externa (%)	Déficit del gobierno federal (%)	Egresos del gobierno federal (%)	Ingresos del gobierno federal (%)	Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)
1960	10.4	1.7	10.2	8.5	12.5
1965	10.9	1.7	10.4	8.7	12.5
1970	12.7	2.0	11.6	9.6	12.5
1975	16.5	4.2	16.5	12.3	12.5
1976	22.5	4.8	17.4	12.6	15.7
1977	28.3	3.5	16.7	13.2	22.7
1978	35.3	3.0	16.8	13.8	22.8
1979	21.9	3.1	17.4	14.3	22.8
1980	18.2	3.0	20.0	17.0	23.0
1981	22.2	6.7	23.8	17.1	24.5
1982	36.5	12.4	28.7	16.3	57.4
1983	40.0	19.0	36.8	17.8	120.2

Fuente: 1955-1981: *Estadísticas de Finanzas Públicas*, SHCP, 1981; *La economía mexicana en cifras*, 1986, Nafinsa, 1987. Banco de México, *Indicadores económicos*, varios años, México; INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, tomo 1, México, 1999, p. 658.

Las finanzas públicas del país se volvieron cada vez más dependientes de los ingresos petroleros. Las reformas neoliberales impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para disminuir la jurisdicción del Estado –que México siguió al pie de la letra– ignoraron la necesidad de fortalecer su autoridad. “Estas reformas no consideraron que la ineficiente toma de decisiones económicas es una parte integral del cálculo que

⁶⁴ Jaime Ros, *op. cit.*, 1978, p. 73.

⁶⁵ *Idem.*

los gobernantes hacen para retener el poder político y distribuir los petrodólares a sus amigos, aliados y bases de apoyo”.⁶⁶

En síntesis, las políticas aplicadas durante el auge petrolero de finales de los setenta –como el incremento desmedido del gasto público y el creciente endeudamiento– evidenciaron la débil capacidad estatal, reflejada en una creciente brecha entre la jurisdicción estatal y su autoridad. El resultado fue que el país quedó más vulnerable y el gobierno con menor margen de maniobra que antes del auge: “El petróleo en vez de ser la palanca del desarrollo, se convirtió en el camino de regreso al endeudamiento y problemas financieros”.⁶⁷

A partir de 1982, en gran medida como consecuencia de la crisis de ese año, el modelo de desarrollo económico y el sistema político⁶⁸ en México se modificaron. Sin embargo, estos drásticos cambios –económicos, políticos y sociales– lejos de fortalecer al Estado mexicano, agudizaron las características del petro-estado. En el ámbito económico, México pasó de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, volcado al interior, a otro orientado al exterior. El cambio de modelo económico implicó la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; la privatización de las empresas públicas⁶⁹ y la desregulación de actividades económicas.

Por otra parte, las políticas macroeconómicas de estabilización –llevadas a cabo a raíz de la crisis de 1982– lograron corregir los desequilibrios fiscales en el sentido de eliminar altos e insostenibles déficit, pero basándose excesivamente en una reducción de la inversión pública, sin fortalecer los ingresos fiscales no petroleros.⁷⁰ Como resultado, los ingresos fiscales continuaron siendo sumamente bajos –incluso de los más bajos de América Latina–⁷¹ y los petroleros cada vez más necesarios.

En síntesis, la reducción del tamaño del Estado y su reestructuración, en lugar de fortalecer la capacidad del Estado para controlar, extraer y repartir recursos, la disminuyó. Con la privatización de empresas públicas, la reducción de la inversión pública en áreas clave y la liberalización comercial, la habilidad del Estado para recaudar y proveer servicios a la población se vio mermada. Por otra parte, la liberalización política, al igual que las reformas económicas, debilitaron aún más al Estado: “el proceso de democratización abrió la puerta para que actores privados e intereses particulares intervinieran para ejercer una influencia dominante en el diseño de políticas públicas. El resultado ha sido un Estado rehén de los intereses particulares.”⁷²

⁶⁶ Terry Lynn Karl, “Ensuring Fairness. The Case for a Transparent Fiscal Contract”, en Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007, p. 270.

⁶⁷ Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *op. cit.*, p. 174.

⁶⁸ En el ámbito político, la estructura del poder en México, vigente desde finales de los treinta, quedó atrás. El Presidente como autoridad dominante en el Estado y el partido hegemónico, que los respaldaba, fueron sustituidos por un sistema multipartidista, gracias a la realización de una serie de reformas electorales.

⁶⁹ De 1 155 empresas paraestatales en 1982, en 1988 solamente quedaban 427. Matilde Luna Ledesma, *op. cit.*, p. 111.

⁷⁰ Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, *op. cit.*

⁷¹ La recaudación fiscal se mantuvo alrededor de 12% del PIB, una de las tasas más bajas de América Latina. En Brasil y Uruguay, 24%; República Dominicana 15%. Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, p. 203.

⁷² Soledad Loaeza, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México, 2008, p. 173.

El primer auge del siglo XXI

Más de dos décadas después de este auge, el entonces presidente Vicente Fox enfrentó el primer auge petrolero del siglo XXI. Esta vez, como producto del alza en el precio del crudo, no de un descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros. Una vez más, el incremento momentáneo de ingresos petroleros –y por ende en ingresos públicos– tuvo efectos positivos sobre las variables macroeconómicas del país. Sin embargo, esa riqueza –al igual que en los años setenta– no se logró transformar en un crecimiento sostenido y sustentable, así como en mayores niveles de bienestar para la población.

Los fondos petroleros creados durante la administración foxista –que buscaban reproducir el Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega– para “esterilizar” los ingresos petroleros, fracasaron.

Cuadro 3							
Evolución del Fondo de Estabilización (millones de pesos constantes)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Total	10343.4	8611.8	74	5784.3	9955.4	13377.6	14329.9
Rendimientos		205.3	193		347.3	633.1	299.6
Erogaciones		-1182.9	-8171		-8323.3	-8078.3	0.3

*cifra preliminar enero-junio 2006.

Fuente: Rocío Moreno, “Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continúa”, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, México, 2006.

Tampoco se aprovechó el momento de auge para realizar una reforma fiscal integral que permitiera aumentar los ingresos fiscales del Estado en los momentos de post-auge; ni se fortaleció la industria petrolera para evitar una posterior caída en la producción o en la capacidad de procesamiento del crudo. Por el contrario, la petrolización de las finanzas públicas se agudizó; la habilidad recaudatoria del Estado disminuyó; y la industria petrolera se debilitó.



Los fondos petroleros creados durante la administración foxista para esterilizar los ingresos petroleros fracasaron

Una visión comparativa de países petroleros

México y Noruega son dos países exportadores de petróleo⁷³ –no miembros de la OPEP– que contrastan por el manejo de sus auges petroleros y, por ende, por su desempeño económico. Noruega, a partir del descubrimiento de yacimientos petrolíferos en el Mar del Norte, desarrolló un modelo petrolero que le ha permitido transformar los momentos de auge en resultados macroeconómicos positivos a largo plazo, mismos que se han traducido en crecientes niveles de bienestar para su población. A diferencia de Noruega, en México los beneficios de los auges petroleros se han desvanecido en cuanto el precio o la producción del crudo comienzan a disminuir. La comparación entre estos dos países muestra que la simple posesión de un recurso na-

⁷³ En 2005 Noruega era el tercer país exportador y el octavo productor a nivel internacional. México era el quinto país productor y el noveno exportador. *Pemex. Anuario Estadístico*, 2008.

tural no renovable –como diamantes, cobre o petróleo– difícilmente puede desencadenar, de manera automática, una serie de procesos que fomenten o impidan un sano desarrollo económico.

Por otra parte, el paralelismo entre Noruega y México, también confirma que el manejo de los recursos petroleros es un problema de secuencia histórica. Es decir, para que un país pueda utilizar el petróleo en aras del desarrollo sostenido, como lo evidencia el caso de Noruega, la existencia al inicio de la explotación de instituciones sólidas es una condición *sine qua non*.

El modelo petrolero noruego: hacer época⁷⁴

En Noruega, el petróleo del Mar del Norte se descubrió en 1969 y tres años después se inició la producción. En esos años, Noruega ya era uno de los países más ricos, equitativos y democráticos. La pobreza había sido casi completamente eliminada por un Estado de bienestar apoyado en una base impositiva diversificada. Por otra parte, el Estado noruego era un “típico Estado de servidores públicos”. Estos formaban parte de una larga tradición burocrática que se remonta al siglo xvii y se caracteriza por su eficiencia y autonomía.⁷⁵

Sin embargo, los efectos del primer auge petrolero que experimentó el país a principios de los setenta fueron similares a los observados en otros petro-estados, como México. Conforme el precio del crudo aumentó, los ingresos gubernamentales⁷⁶ y el gasto público⁷⁷ se incrementaron. El sector público creció notablemente, la inflación se elevó, la deuda externa alcanzó el nivel más alto de los países de la OCDE y el superávit en la balanza comercial de 2% que había logrado Noruega durante los sesenta, se convirtió en un déficit.⁷⁸ Además, aparecieron síntomas de la enfermedad holandesa: la agricultura decreció de 6 a 4% del PIB, y las manufacturas de 20 a 15% entre 1977 a 1982.⁷⁹ Por otra parte, los salarios reales aumentaron 25% entre 1974 y 1977. Para 1978 una cuarta parte de los trabajos en el sector manufacturero dependían de los subsidios directos del gobierno.

Este auge petrolero no nada más afectó a la economía, sino también la vida política del país. En 1981, después 50 años de gobiernos laboristas, fue electo el primer gobierno conservador, en gran medida debido al inadecuado manejo de los recursos petroleros.⁸⁰

⁷⁴“Make an era, not an episode”, declaración de Mr. Terje- Riis-Johansen, Ministro de Energía y Petróleo de Noruega, en el Foro “Contenido Nacional y Cooperación Tecnológica, marzo 17, 2009, Club de Industriales, Ciudad de México.

⁷⁵ Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997, p. 216.

⁷⁶ Entre 1970 y 1975 éstos pasaron de 1.5 millones de coronas noruegas a 14.5 Regaei El Mallakh, Oystein Noreg y Barry W. Poulson, *Petroleum and Economic Development. The Cases of Mexico and Norway*, Lexington, Lexington Brooks, 1984.

⁷⁷ El Partido Laborista –que había gobernando al país durante 50 años– aumentó el gasto público 17.1% en 1976. Regaei El Mallakh, Oystein Noreg y Barry W. Poulson, *op. cit.*

⁷⁸ 20 mil millones de dólares en 1978, lo que equivalía a la mitad del PIB. Regaei El Mallakh, Oystein Nore y Barry W. Poulson, *op. cit.*

⁷⁹ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997, pp. 213-214.

⁸⁰ Derek Urwin, “The Norwegian Party System from the 1880s to the 1990s”, Kaare Strom y Lars Svasand (ed.), *Challenges to Political Parties: The Case of Norway*, Michigan, University of Michigan Press, 1997.

Esta primera reacción no impidió que, en el largo plazo, las estructuras estatales noruegas proveyeran un tipo de “resistencia creativa”⁸¹ a las presiones económicas, políticas y sociales que provoca un auge petrolero. Por lo tanto, en el caso de Noruega, a diferencia del de México, más que examinar la respuesta del Estado noruego a los sucesivos auges, analizo el sofisticado marco de planeación y administración diseñado para desarrollar la industria petrolera. Como afirma el vice-presidente de la petrolera estatal, StatoilHydro, Helge Haldorsen: “el éxito de la industria petrolera en Noruega se debe básicamente al modelo de administración y desarrollo establecido en la Ley Petrolera Nacional, por políticos visionarios y competentes.”⁸² Este modelo se basa en un consenso político –vigente a la fecha– en torno a una serie de principios, conocidos como los “mandamientos del petróleo”. “El punto de partida del modelo fue que Noruega debía crear un mecanismo para atraer a las mejores petroleras internacionales, a los recursos económicos extranjeros, y a los profesionales del sector para desarrollar sus reservas petroleras escondidas bajo el mar. Simultáneamente el país debía desarrollar sus capacidades para hacer estos trabajos por sí mismo, manteniendo la plena soberanía sobre los recursos petroleros,



Para 1978 una cuarta parte de los trabajos en el sector manufacturero dependían de los subsidios directos del gobierno.

controlando su desarrollo, y jamás concediendo a las empresas extranjeras más renta económica que la estrictamente necesaria para conservar sus servicios”.⁸³

El primer principio sobre el que hubo consenso fue que el Estado debería tener la rectoría sobre los recursos petroleros, así como participar activamente en el desarrollo de la industria. Para cumplir este propósito, en 1972, se fundó Statoil, una empresa petrolera estatal que debía cuidar los intereses comerciales del Estado en el sector petrolero y asegurar su presencia en todas las actividades petroleras. Al mismo tiempo, se crearon otras dos empresas petroleras estatales: Norsk Hydro y Saga Petroleum. Esto no excluyó que se buscara atraer a las mejores petroleras internacionales y a profesionales del sector, así como recursos económicos extranjeros, para desarrollar las reservas petroleras noruegas.⁸⁴ Durante la década de los setenta, el Estado favoreció a Statoil con participaciones de al menos 50% en cada licencia concedida. A Hydro y a Saga Petroleum el Estado les concedió porcentajes preferentes en los bloques más prometedores. No fue sino hasta mediados de los ochenta, cuando el Estado consideró que las empresas nacionales finalmente habían desarrollado las habilidades y capacidades necesarias para competir por el desarrollo de un campo petrolero, que las prácticas preferenciales desaparecieron y en 2007 se fusionaron las petroleras nacionales en StatoilHydro.

Además de Statoil, en el 2001, el Estado Noruego creó Petoro, una compañía estatal encargada de manejar el portafolio de licencias de exploración y producción de petróleo y gas en la Plataforma Continental Noruega (PCN),⁸⁵ mismo que en 2006 alcanzó los

⁸¹ Terry Lynn Karl, *op. cit.*, 1997, p. 216.

⁸² Entrevista a Helge Haldorsen, vice-presidente de StatoilHydro, México, 23 de marzo de 2008.

⁸³ Javier Estrada, “El Modelo Petrolero Noruego y Sus Beneficios”, noviembre 2006. http://www.analiticaenergetica.com/El_Modelo_Petrolero_Noruego.pdf.

⁸⁴ Esto contrastaba con la tendencia de nacionalización y exclusión de empresas extranjeras de los países de la OPEP durante los sesenta.

⁸⁵ Este portafolio se conoce como Inversión Financiera Directa del Estado (IFDE). Se creó en 1985 como una medida adoptada por el Estado para tener un mejor control de los enormes flujos de efectivo

160 mil millones de dólares. La otra función de Petoro es supervisar la producción de Statoil en nombre del gobierno noruego.

El segundo principio del consenso político fue que el desarrollo de los recursos petroleros debería beneficiar a toda la sociedad.⁸⁶ Con este propósito, se estimuló a las industrias tradicionales existentes –como la marítima, minera y manufacturera– para que se convirtieran en proveedoras de la industria petrolera. Además, se brindó apoyo económico a las universidades y centros de investigación para que desarrollaran conocimientos y programas en temas petroleros. También se transfirieron parte de los ingresos petroleros a la sociedad, mediante la construcción de infraestructura, del fortalecimiento del sistema educativo y del apoyo para el desarrollo de actividades productivas a nivel local.

El tercer principio fue evitar que la industria petrolera erosionara a otros sectores de la economía nacional, ya que Noruega es una economía relativamente pequeña.⁸⁷ Esto es, buscaron evadir la enfermedad holandesa y estabilizar las fluctuaciones de corto plazo típicas de los ingresos del petróleo. Para ello, el Parlamento estableció –en 1990– el Fondo Gubernamental del Petróleo. En el 2006, dicho Fondo cambió de nombre a Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega y se utiliza, además, como un mecanismo de transmisión intergeneracional de riqueza. El Fondo es una cuenta denominada en coronas noruegas en el Banco de Noruega, en donde se deposita el excedente de la riqueza producida por el petróleo. En el 2007 fue el fondo de pensiones más grande de Europa y el segundo más grande del mundo. A 2008 su valor total era de 325 mil millones de dólares.⁸⁸

Con base en estos principios se concretó una sencilla estructura organizativa para controlar el desarrollo del sector petrolero en Noruega: el Parlamento,⁸⁹ es el órgano político que define las grandes tendencias de largo plazo; los ministerios del gobierno (como del Petróleo y Energía, del Medio Ambiente, entre otros) quienes ejecutan la política petrolera; los organismos técnicos (como el Directorado Noruego del Petróleo y la Oficina de Impuestos Petroleros); y finalmente las empresas petroleras (Statoil) e inversiones del Estado en el petróleo.

En síntesis, los principios básicos del consenso político y la estructura organizativa del sector petrolero permitieron que Noruega escapara a la maldición de los recursos y pudiera desarrollar un sector petrolero competitivo, con un alto nivel tecnológico, que se convirtiera en impulsor de otros sectores económicos y generara un número importante de empleos. En Noruega operan actualmente alrededor de 400 empresas 100% dedicadas al sector petrolero y 1 200 empresas parcialmente dedicadas al mismo.⁹⁰

que se esperaba obtener de los campos de petróleo y de aceite descubiertos en la PCN. La idea atrás del IFDE fue crear una especie de “banco petrolero estatal” para invertir directamente en el negocio de los hidrocarburos, en vez de hacerlo a través de Statoil.

⁸⁶ Knut Solem, *op. cit.*

⁸⁷ *Ídem.*

⁸⁹ Pension Funds Online. “Statistics”.

⁸⁹ El Parlamento fija la política que define el nivel de extracción, los principales proyectos y supervisa la instrumentación de la política y la legislación. La discusión en el Parlamento parte de documentos de análisis (“White Papers”) elaborados por el Ejecutivo.

⁹⁰ Javier H. Estrada, “El Modelo Petrolero Noruego y Sus Beneficios”, noviembre 2006. http://www.analiticaenergetica.com/El_Modelo_Petrolero_Noruego.pdf.



un nuevo cambio de gobierno no necesariamente implica el fortalecimiento de la capacidad estatal”

De esta forma, en tan sólo cuatro décadas, Noruega pasó de no tener reservas petroleras y ninguna experiencia en el sector, a convertirse en uno de los mayores exportadores de petróleo y gas natural, así como en proveedor internacional de productos y soluciones de punta para la industria petrolera. Además, los beneficios económicos y comerciales generados por las actividades petroleras se transfirieron a la sociedad, al mismo tiempo que se han ahorrado cuantiosos recursos financieros para las futuras generaciones.

Conclusiones

Análisis de manera retrospectiva el impacto de los auges petroleros en el desarrollo del Estado mexicano. Con una mirada prospectiva, cabría preguntarnos qué tan viable es que el petróleo en México pueda finalmente traducirse en desarrollo económico sostenido y bienestar social.

La trayectoria histórica del Estado mexicano ilustra que no es posible modificarla a través del cambio de gobierno o de la transformación del régimen político. Ni los presidentes Álvaro Obregón, José López Portillo y Vicente Fox lograron convertir los periodos de bonanza petrolera en estímulos para crear instituciones políticas y económicas que elevaran la calidad de vida de las mayorías de manera sostenida. Por lo tanto, un nuevo cambio de gobierno –el regreso del PRI a la Presidencia después de 12 años de presidentes del PAN– no necesariamente implica el fortalecimiento de la capacidad estatal. Sin embargo, tampoco podemos descartar que se logre fortalecer la estructura fiscal del Estado, para reducir significativamente la dependencia de los ingresos petroleros. Este sería un primer paso para romper el círculo vicioso entre la creciente dependencia de recursos petroleros y la debilidad del Estado mexicano.

Bibliografía

- Aizenman, Joshua y Nancy Marion, "Volatility and investment: interpreting evidence from developing countries", *Economía* 66, 1999.
- Auty, Richard M, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Londres, Routledge, 1993.
- Auty, Richard M., *Resource Abundance and Economic Development*, Helsinki, UNU World Institute for Development Economics Research, 1998.
- Barbieri Edward, "The Role of Natural Resources in Economic Development", *Australian Economic Papers*, 42 (2), 2003.
- De la Vega-Navarro, Angel, *Les dynamiques de la composante petroliere dans le developpement économique du Mexique*, PhD Dissertation, Universidad e Pierre Mendes de France, Grenoble, 1998.
- Derek, Urwin, "The Norwegian Party System from the 1880s to the 1990s", en Kaare Strom y Lars Svasand, (ed.), *Challenges to Political Parties: The Case of Norway*, Michigan, University of Michigan Press, 1997.
- El Mallakh, Regaei, Oystein Noreg y Barry W. Poulson, *Petroleum and Economic Development. The Cases of Mexico and Norway*, Lexington, Lexington Brooks, 1984.

- Estrada, Javier, "El Modelo Petrolero Noruego y Sus Beneficios", noviembre 2006. http://www.analiticaenergetica.com/El_Modelo_Petrolero_Noruego.pdf
- FMI, "Managing Oil Wealth", *Finance and Development*, vol. 40, núm. 1, marzo, 2003.
- Gary, Ian y Terry Lynn Karl, "The Global Record", *Foreign Policy Focus*, Washington, enero, 2004.
- Gavin, Michael, "The Mexican oil boom, 1977-1985", Inter-American Development Bank, Working Paper Series, núm. 314, 1996.
- Gelb, Alan, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, Nueva York, Oxford University Press, 1988.
- Gerth, H.H. y C. Wright Mills (ed.), *Ensayos de sociología contemporánea*, España, Ediciones Martínez Roca, 1972.
- González Mauricio, "El contexto macroeconómico de la nacionalización de la banca", en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila (comp.) *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, colección de lecturas de El trimestre económico, México, FCE, 2005.
- Gylfason Thorvaldur, "Natural Resources, Education and Economic Development" Institute of Economic Studies, septiembre, 2000.
- Gylfason, Thorvaldur, "Natural Resources and Economic Growth: What is the Connection?", Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research, Working Paper, núm. 530, Munich, 2001.
- Hausman, Ricardo y Michael Gavin, "Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America", IDB, Working Paper 315, 1996.
- Hirshman, Albert, "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants", en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, New Jersey, Princeton University Press, 1979.
- Humpreys, Macartan, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.
- Karl, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.
- Karl, Terry Lynn, "Ensuring Fairness. The Case for a Transparent Fiscal Contract", en Macartan Humpreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (ed.), *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.
- Leite, Carlos y Jens Weidmann, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth", IMF Working Paper, WP/99/85, junio, 1999.
- Lobato, López Ernesto, *Las finanzas de la industria petrolera en México*, México, UNAM, 1958.
- Loaeza, Soledad, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México, 2008.
- Luna Ledesma, Matilde, *Los empresarios y el cambio político. México 1970-1987*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Era, 1982.
- Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968.
- Meyer, Lorenzo, "El Estado Mexicano Contemporáneo", *Historia Mexicana*, Vol. XXIII, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio, 1974.
- Meyer, Lorenzo e Isidro Morales, *Petróleo y nación: la política petrolera en México, 1900-1987*, México, FCE, 1990.
- Moore, Mick, "Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review*, núm. 25, 2004.

- Moreno**, Rocío, "Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continua", FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, México, 2006.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros, *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Nankani**, Gobind "Development Problems of Nonfuel Mineral Exporting Countries," *Finance and Development* 17, enero 1980.
- Ros**, Jaime, "Mexico from the oil boom to the debt crisis: an analysis of the policy responses to external shocks, 1978-85", Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, *Latin American debt and adjustment crisis*, Hong Kong, University of Pittsburgh Press, 1978.
- Sachs**, Jeffrey y Andrew Warner, "Natural Resource Abundance and Economic Growth", National Bureau of Economic Research, Working Paper, núm. 5398, Cambridge, 1995, revisado en 1997.
- Sala-i-Martin**, Xavier y Arvind Subramanian, "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria", National Bureau of Economic Research, Working Paper, núm. 9804, 2003.
- Skocpol**, Theda, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- Tello**, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2007.
- Tilly**, Charles, *The Formation of National States in Western Europe*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1975.
- Tornell**, Aaron y Philip Lane, "Voracity and Growth" NBER, Working Paper núm. W6498, 1999.

Datos estadísticos

- Banco Mundial, *World Development Indicators*.
- [http:// www.worldbank.org/data](http://www.worldbank.org/data)
- BP, Statistical Review of World Energy, junio, 2008. <http://www.bp.com/statisticalreview>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos en México 1980-2002", CEFP/028/2002, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, septiembre, 2002.
- Energy Information Administration <http://www.eia.doe.gov/>
- FMI. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>
- INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, tomo 1, México DF, 1999
- Nacional Financiera, *50 años de la revolución mexicana en cifras*, México, 1963.
- OCDE, Education at a Glance, 2008. http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_37455,00.html
- Pension Funds Online. "Statistics". <http://www.pensionfundsonline.co.uk/statistics/statistics.aspx>.
- Pemex, *Anuario Estadístico*, varios años.