

# LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL ESTADO RENTISTA MEXICANO (1970-2010)

GABRIEL FARFÁN-MARES

## INTRODUCCIÓN

LA AUTONOMÍA EN MATERIA DE POLÍTICAS es un valor fundamental para la supervivencia de cualquier Estado.<sup>1</sup> Si se comparan con naciones no rentistas (capitalistas o socialistas), las naciones ricas en petróleo desarrollan formas de autonomía Estatal distintas. Por ejemplo, a diferencia de lo que sucede en democracias industriales desarrolladas (Estados capitalistas), los países petroleros no dependen de la actividad de los mercados o de la productividad económica porque su fuente de ingreso proviene significativamente –o en su totalidad– de los beneficios financieros del petróleo. Como resultado, a sus burocracias no les interesa aumentar los impuestos ni aplicar criterios progresistas (distributivos) o productivos en la política impositiva. Por lo general, los Estados rentistas echan mano de este recurso natural para financiar la operación gubernamental; prefieren el gasto corriente a expensas del gasto de capital o de la inversión bruta de capital fijo, lo que, a fin de cuentas, aumenta el tamaño y el costo de la contratación pública.

Ya que su grado de autonomía política depende de los ingresos petroleros, los Estados rentistas pueden subsistir prácticamente por sí mismos, al

<sup>1</sup> Véase Daniel P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press, 2001. Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995. Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1982. John D. Huber y Charles R. Shipan, *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002. Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981. Hootan Shambayati, “The Rentier State, Interest Groups, and the Paradox of Autonomy: State and Business in Turkey and Iran”, *Comparative Politics*, vol. 26, 1994, pp. 307-331.

margen de los dictados de los ciclos económicos o a la iniciativa privada (en algunos casos efectivamente son absolutamente independientes). Los Estados rentistas pueden tener algún tipo de relación con la iniciativa privada, pero, cuando es así, generalmente promueven y hacen valer un comportamiento que favorece la procuración de rentas. Además, ya que el origen de las rentas (empresas paraestatales) suele estar bajo el control total y directo del gobierno, los Estados rentistas son herméticos y poco transparentes, responden a grupos de su coalición gobernante –independientemente de sus dimensiones, que dependen del nivel de inclusión del régimen–, pero no rinden cuentas a grupos que no forman parte de esa coalición; por ejemplo, ignoran las demandas ciudadanas y de la sociedad.<sup>2</sup>

A pesar de que con frecuencia se describe este tipo de Estados como una excepción histórica o como una especie de “capitalismo parasitario” –en palabras de un clásico de la económica política<sup>3</sup>–, no se trata de casos aislados o anómalos. De hecho, representan un universo de alrededor de 36 países (ricamente dotados de petróleo crudo) que conservan esta característica desde que se comercia globalmente la materia prima de la que dependen. Además, considerando las perspectivas de demanda mundial de energía para las próximas décadas, todo apunta a que, particularmente las potencias emergentes como China y la India, se mantendrán así durante varios años.

Venezuela, Arabia Saudita y Nigeria, por mencionar tan sólo algunos ejemplos, han sido tradicionalmente considerados Estados rentistas o *Petroestados*.<sup>4</sup> Sin embargo, concentrémonos en el caso de México. Aunque por su perfil político (de elecciones competitivas) y económico (una importante economía de exportación) ha logrado impedir –sobre todo a partir del TLCAN y la competitividad política– que se le considere como tal, históricamente ha utilizado los ingresos petroleros para sustentar el Estado y, especialmente desde el nuevo auge en la segunda mitad de la década de 1970, ha dependido intensa y sistemáticamente del petróleo para sobrevivir.

<sup>2</sup> El Estado mexicano podría ser capaz de indirectamente repartir las rentas obtenidas del petróleo por medio del subsidio de los precios de energéticos.

<sup>3</sup> Vladimir Ilich Ulianov Lenin, *The State and the Revolution*, Moscú, Progress Publishers, 1949; e *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism: A Popular Outline*, Nueva York, International Publishers, 1982.

<sup>4</sup> Véase de Kiren Aziz Chaudhry, “The Price of Wealth: Business and State in Labor Remittance and Oil Economies”, *International Organization*, vol. 43, núm. 1, 1989, pp. 101-145; “Economic Liberalization and the Lineages of the Rentier State”, *Comparative Politics*, vol. 27, núm. 1, octubre de 1994, pp. 1-25; y *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*, Ithaca, Cornell University Press, 1997. También: Thad Dunning, *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008; y Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.

Este artículo sostiene que, a pesar de que México presenta algunas de las características definidas en la “tesis de la maldición de los recursos” (una pobre capacidad impositiva, clientelismo, redes clientelares, baja inversión pública, etc.), hay dos motivos fundamentales por los que ha sido excluido de la bibliografía sobre la materia. En primer lugar, la economía globalizada y de exportación mexicana contrasta fuertemente con las economías donde no hay ninguna producción o exportación de bienes que funja como motor del desempeño y en las que el petróleo es la única opción. En segundo término, en México simplemente no se observan la mayoría de los fenómenos o consecuencias que comúnmente se asocian con el rentismo (violencia, dominio militar y autoritario, inestabilidad, “síndrome holandés”, guerra civil, etc.). En resumen, el avance de la economía política nacional impide que los investigadores experimenten y describan algunas de las maldiciones ocasionadas por “el excremento del diablo”, como alguna vez se refirió al crudo un antiguo y alto funcionario por designación venezolano.<sup>5</sup>

Como subraya la contribución clásica de Luciani al tema de los Estados rentistas, éstos están económicamente desprendidos (ya que no dependen de los impuestos o de la actividad “capitalista”) y tienden a enfocarse en la asignación de recursos en lugar de la producción de bienes.<sup>6</sup> Sin embargo, también pueden —como lo ejemplifica el caso de México— construir un profundo arraigo sociopolítico (independientemente de la naturaleza autoritaria o democrática del régimen) que con frecuencia es hostil hacia la protesta y movilización de la sociedad civil, por utilizar las variables típicas de Dahl.<sup>7</sup>

Si bien el petróleo ha estado presente en la historia mexicana desde hace varias décadas (por lo menos desde el Porfiriato), México se convirtió en un Estado rentista en toda la extensión de la palabra (desde una perspectiva nacional e internacional) cuando el poder ejecutivo sufrió una reducción sustantiva en su capacidad de maniobra presupuestal (autonomía de políticas) a partir de 1970. Este patrón no sólo ha persistido, sino que ha aumentado, como lo confirma la tercera bonanza petrolera (2004-2009), en la que el recurso natural profundizó el desprendimiento del Estado de la actividad económica y el arraigo sociopolítico. Este fenómeno ha fomentado una maldición de las políticas que tiene como resultado que las instituciones del Estado —cada vez más dependientes del ingreso petrolero para

<sup>5</sup> Karl, *The Paradox of Plenty...*, p. 4.

<sup>6</sup> Giacomo Luciani, “Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework”, en H. Beblawi y G. Luciani (comps.), *The Rentier State, Nation, State, and Integration in the Arab World*, Londres, Croom Helm, 1987, pp. 63-82.

<sup>7</sup> Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

financiar su operación— centraran su atención en preservar la estabilidad social y el consenso político en lugar de promover el desarrollo, lo que ha sido un factor importante para alargar el cambio político y económico.

EL ASCENSO DEL ESTADO RENTISTA MEXICANO  
(TRAYECTORIA A LA DEPENDENCIA)

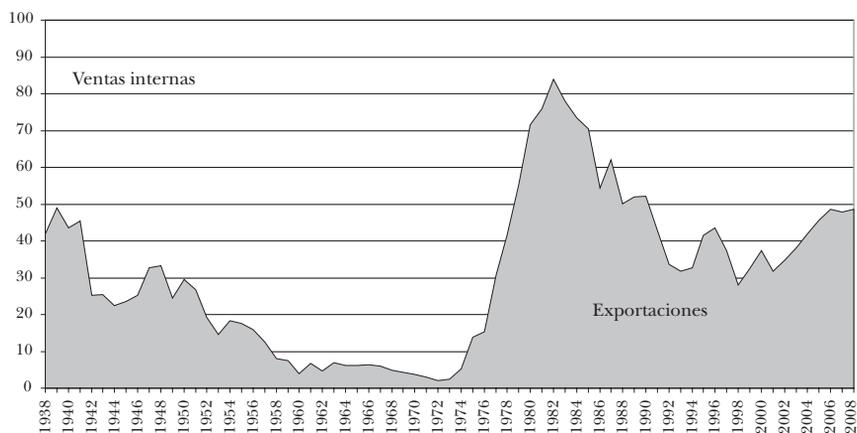
A lo largo del último siglo, el Estado mexicano ha utilizado el petróleo para enfrentar algunos retos políticos y económicos clave. Históricamente, el país se ha comportado —cuando menos desde la perspectiva de las finanzas públicas— como una democracia: ha aplicado un criterio de inclusión al ejercer el presupuesto destinado a fines electorales y políticos. Además —aunque precariamente— ha desarrollado algunos rasgos del Estado de bienestar (invierte de manera importante en la entrega de productos y en la prestación de servicios). Sin embargo, no queda claro cuáles fueron los motivos originales por los que México se convirtió en un Estado rentista en toda la extensión de la palabra en lugar de simplemente utilizar el petróleo para apoyar algunas características de su economía política. Más aún, resulta particularmente desalentador que a la más reciente bonanza nacional, mucho más importante que las anteriores (1919-1924 y 1977-1985) se haya sacado —como a la segunda— tan poco provecho.

Antes del auge petrolero de la década de 1970, el crudo se utilizaba para apoyar el modelo económico (desde la época de Cárdenas hasta el modelo conocido como “desarrollo compartido” de la presidencia de Luis Echeverría). Sin embargo, en la segunda mitad de esa década, el gobierno mexicano tomó la decisión de convertirse en un importante exportador mundial y de utilizar el petróleo para aumentar el tamaño del sector público y modificar significativamente la composición de su gasto público.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, en 1972 las ventas internas de Pemex representaban cerca de 98%, lo que significa que la capacidad de exportación de petróleo de México era casi nula. El país se transformó en un importador de petróleo neto cuando, entre 1974 y 1975 tuvo que importar petróleo crudo para satisfacer su demanda nacional.<sup>8</sup> A partir de 1975 las exportaciones de Pemex aumentaron considerablemente y las fluctuaciones se deben más a las variaciones en el precio por barril, que a una política de disminución de exportación deliberada.

<sup>8</sup> Pemex exportaba petroquímicos y otros productos, lo que explica por qué, incluso entre 1972 y 1975, mantenía cierta actividad de exportación. Sin embargo, aquí se habla de transacciones de petróleo refinado.

GRÁFICA 1  
Ingresos de Pemex en términos de porcentaje de ventas  
internas y exportación (1938-2008)



Fuentes: SHCP, SIE, CEF, Pemex.

Resulta evidente que México decidió convertirse en un importante exportador de petróleo durante la segunda mitad de la década de 1970. ¿Era México un Estado rentista antes de esa fecha? En la gráfica anterior se puede observar que la capacidad de exportación mexicana tuvo un alza importante inmediatamente después de la expropiación a empresas británicas y estadounidenses en 1938, y que esta tendencia se mantuvo, por lo menos, hasta 1952, año en que empezó a declinar.<sup>9</sup> Si bien se puede señalar que entre 1938 y 1960 –cuando menos– una parte considerable de las ventas de Pemex estaba dirigida al exterior, la recaudación fiscal por parte del gobierno central (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) era sumamente baja. El régimen tributario para el sector petrolero (los impuestos federales a la producción de crudo de Pemex) se mantuvo intacto hasta 1959. De 1938 a 1959 se aplicó un impuesto a la producción de crudo de Pemex y, a partir de 1960, un gravamen a los ingresos brutos de la paraestatal. En 1975 se introdujo un impuesto específico a la exportación petrolera y, en 1983, un

<sup>9</sup> Como lo señalan Meyer y Morales, tras la expropiación Pemex tuvo dificultades para mantener su capacidad de producción y su productividad. Declaraciones oficiales del entonces director de Pemex, Antonio Bermúdez, subrayan la política nacional de únicamente exportar el exceso de producción y utilizar las reservas petroleras para generaciones futuras. Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *Petróleo y nación: la política petrolera en México (1900-1987)*, México, FCE, 1990.

impuesto especial sobre los hidrocarburos (lo que se puede considerar una estrategia del gobierno federal para obtener rentas tanto de la producción como de las ventas de Pemex). En conclusión, los ingresos para el gobierno federal provenientes de Pemex subieron, de aproximadamente 12% entre 1959 y 1960, a cerca de 80% en 2005.<sup>10</sup> Por lo tanto, aunque cabe afirmar que el país exportó una parte significativa de su producción entre 1938 y 1960, también es cierto que esas transacciones no se traducían en grandes beneficios para el gobierno. Por lo tanto, se podría argumentar que la capacidad de exportación y la obtención de rentas por parte del gobierno central aparecen por primera vez después de 1975 y, particularmente, después de 1983, cuando la maximización de rentas es tan intensa que las inversiones de Pemex disminuyen significativamente.

¿En qué contexto se convirtió el país en un Estado rentista? Todo apunta a que la necesidad estructural del régimen mexicano de inclusión social y política y del Estado benefactor se vio amenazada en sus fundamentos cuando, a mediados de la década de 1970, México fue testigo de un deterioro de los contextos nacional e internacional, el cual afectó severamente las finanzas gubernamentales.<sup>11</sup> Conforme aumentaban las demandas de gasto y se agotaban las fuentes de ingreso, los presidentes, uno tras otro, trataron de hacer frente a la brecha presupuestaria por medio del endeudamiento y del petróleo. Ambas políticas fracasaron: la primera resultó insostenible una vez agotados los mercados financieros,<sup>12</sup> y el petróleo resultó no ser confiable, sobre todo cuando el precio del barril se desplomó y, en 1986, terminó el segundo auge petrolero.

Antes de 1970, el Estado mexicano hizo un intenso uso de las finanzas públicas para sostener la estabilidad y la continuidad de la coalición en el poder. Todo indica que esta política empezó en 1934, cuando Lázaro Cárdenas se convirtió en el primer presidente que utilizó de manera extensiva

<sup>10</sup> Sergio Antonio Ramírez Martínez, *El régimen fiscal de Petróleos Mexicanos*, México, Senado de la Republica, 2008.

<sup>11</sup> Nader Nazmi (*Economic Policy and Stabilization in Latin America*, Armonk, N. Y., M. E. Sharpe, 1996) argumenta que los problemas del presidente entrante, Luis Echeverría, tenían su origen en el modelo de desarrollo estabilizador, por el cual se acumulaban grandes desequilibrios de largo plazo que resultaban insostenibles. Véase también de Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976; y *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

<sup>12</sup> Véase: Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003. Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2001. Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*, México, El Colegio de México, 1976. Juan Carlos Moreno-Brid, *Development and Growth in the Mexican Economy: An Historical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

el gasto público para consolidar las alianzas sociales, políticas y económicas del Estado.<sup>13</sup>

Como se muestra en la gráfica 2, el presidente en turno, en su calidad de jefe del poder ejecutivo (y del gobierno extendido en los ámbitos federal, estatal y local), recurría sistemáticamente a la discrecionalidad presupuestaria para movilizar recursos. Las decisiones de asignación de recursos se mantenían lejos de la mirada ciudadana, ya que tanto la propuesta enviada a la Cámara de Diputados para su aprobación como el decreto correspondiente poco se asemejaban al gasto real ejercido a lo largo de cada año fiscal. Como subrayan Cothran y otros autores, lo anterior no se debía a la incapacidad técnica de prever ingresos futuros, sino a una política deliberada de subestimar el ingreso para utilizar la diferencia de manera discrecional.<sup>14</sup>

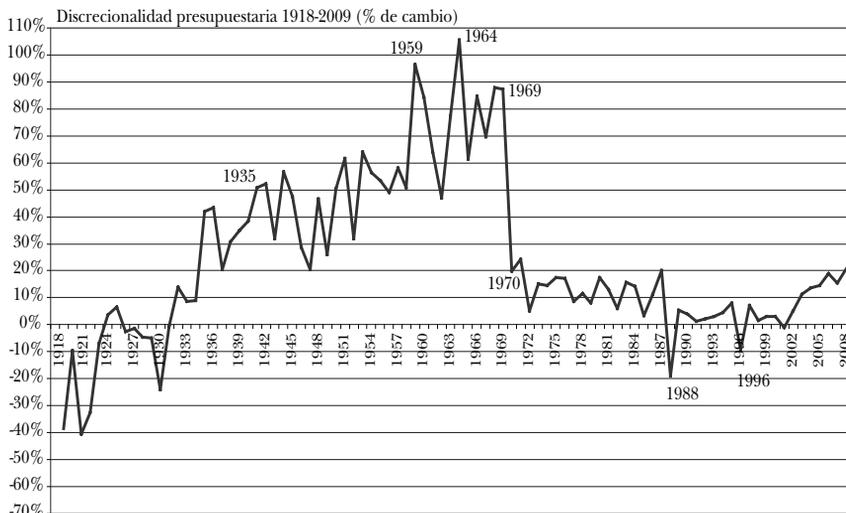
Los recursos públicos disponibles durante el año fiscal eran abundantes, pero, en gran medida y de manera sistemática, se mantenían lejos del escrutinio público. Por ejemplo, como queda asentado en la gráfica 2, en el primero y último años fiscales de la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964), la variación presupuestaria fue enorme: 96.56 y 105.64% respectivamente. Este indicador señala que el “presupuesto abierto” que se convertiría en decreto emitido por la Cámara de Diputados era radicalmente distinto al gasto real. No deja de ser interesante que el año clave para identificar dos patrones estructurales claros y de largo alcance sea 1970. La discrecionalidad presupuestaria del gobierno —o el grado de maniobra para la asignación de recursos— disminuye (en términos reales) de casi 90% en 1969 a menos de 20% en 1970.

El periodo que empieza con la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) explica los motivos estructurales de la creación de un método más sofisticado de asignación del gasto. El fracaso de la reforma fiscal en 1972 dio como resultado la sustitución frente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de Hugo B. Margáin por José López Portillo; él, durante la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal de 1974, lograría hacer una serie de ajustes menores y graduales para incrementar la recaudación. Este logro y un sólido crecimiento económico en 1972-1973 (en promedio, 8.3%) y 1974 (6.2%) ayudaron a recuperar cierto grado de maniobra presupuestaria. Sin embargo, la discrecionalidad de que gozaba el Ejecutivo en este campo antes de 1970 no se volverá a ver.

<sup>13</sup> Dan A. Cothran, “Budgetary Secrecy and Policy Strategy: Mexico under Cardenas”, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 2, núm. 1, 1986, pp. 35-58.

<sup>14</sup> Cothran, art. cit. y Gabriel Farfán-Mares, “¿Más impuestos o menores gastos? La farsa del presupuesto”, *Enfoque* (diario *Reforma*), 1 de noviembre de 2009, p. 3.

GRÁFICA 2  
Nivel de discrecionalidad presupuestaria (1918-2008)



Fuente: elaboración propia con información de Cothran, art. cit., e información primaria obtenida de las propuestas presupuestarias del Ejecutivo enviadas a la Cámara de Diputados, los decretos presupuestarios publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y las cuentas públicas para el periodo 1970-2009 (CHPF).

¿A qué se debía esta administración discrecional? Cothran analiza el gobierno de Cárdenas y llega a las siguientes conclusiones:

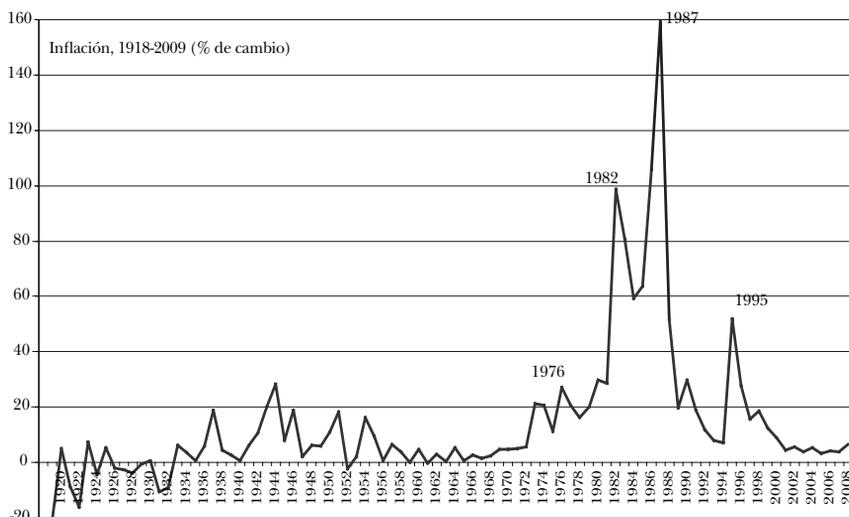
Parece factible suponer que [Cárdenas] actuó así [en relación con el secreto y la discrecionalidad presupuestarios] por tres razones fundamentales: equilibrar las demandas de grupos opuestos entre sí en la coalición revolucionaria, aumentar el poder de la presidencia en un ambiente político turbulento y tener la posibilidad de seguir metas específicas en el campo de las políticas que de alguna manera discrepaban de su imagen política [...] la confidencialidad en la asignación de recursos puede contribuir a mitigar el conflicto en un sistema político que todavía no desarrolla un conjunto fuerte de valores compartidos o instituciones eficaces para su resolución.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Cothran, art. cit., pp. 50, 56.

El pensamiento de Cothran se puede aplicar a todas las administraciones anteriores a 1970.

Como lo muestra la gráfica 2, después de 1970 hubo una importante reducción en el grado de maniobra presupuestaria. A partir de entonces, los presidentes o, para ser más exactos, el poder ejecutivo en todos los niveles (federal, estatal y local) fueron capaces de manipular el presupuesto hasta en 20% (en pesos actuales). Sin embargo, aunque Cothran –y en gran medida también Wilkie– no incorpora el tema fundamental de la inflación en su análisis, no cabe duda de que en la moneda actual, o en pesos ajustados de acuerdo a la inflación, el Ejecutivo tuvo cada vez menos posibilidades de utilizar el presupuesto como herramienta para sobornar a posibles aliados internos o externos de la coalición en el poder. La gráfica 3 se incluye con el fin de evaluar a qué grado la inflación se convirtió en un factor negativo adicional para el apoyo social y político presupuestariamente sustentado.

GRÁFICA 3  
Índices de inflación (1918-2008). Cambio porcentual anual

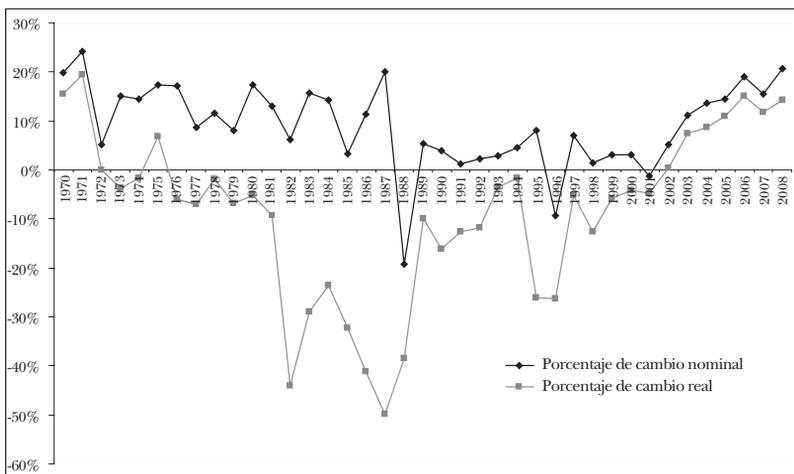


Fuente: elaboración propia con información del Banco de México (Banxico).

Una comparación entre ambas gráficas permite observar que la inflación alcanzó niveles importantes en 1976, 1982, 1987 y 1996, y que en esos años la discrecionalidad presupuestaria se redujo considerablemente en términos nominales y reales. No es de sorprender que a estos años correspondan momentos de grandes dificultades sociales, políticas y económicas que obligaron al sistema a ceder a favor de grandes cambios.<sup>16</sup>

La gráfica 4 presenta un análisis más detallado de la autonomía y discrecionalidad presupuestarias del Estado mexicano a lo largo de las últimas cuatro décadas. Si bien el cambio porcentual nominal y real está apuntalado por la disponibilidad de deuda (1973-1976) y por los ingresos petroleros (1977-1986), su ausencia reduce aún más el nivel de discrecionalidad presupuestaria (1987-2003) que, por primera vez desde 1971, adquiere nueva fuerza –tanto en términos nominales como reales– precisamente gracias al tercer auge petrolero en la historia de México (2003-2008).

GRÁFICA 4  
Nivel de discrecionalidad presupuestaria, términos nominales  
y reales (1970-2008)



Fuente: elaboración propia con información primaria obtenida de las propuestas presupuestarias del Ejecutivo enviadas a la Cámara de Diputados, los decretos presupuestarios publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y las cuentas públicas para el periodo 1970-2009 (CHPF).

<sup>16</sup> Por cuestiones de espacio y pertinencia, no se citarán ni analizarán los problemas que caracterizaron estos años. El objetivo es subrayar la importancia de la autonomía presupuestaria para sostener la estabilidad del régimen.

Finalmente, la tabla 1, que aparece a continuación, reproduce la autonomía presupuestaria real promedio tomando en consideración la disponibilidad de deuda (1970-1976), el segundo auge petrolero (1977-1986), la caída en los precios del petróleo (1987-2003) y el tercer *boom* petrolero (2003-2008). Queda claro que el régimen “transitó” a la democracia precisamente en un momento en que no había ingresos petroleros disponibles (como medio para la discrecionalidad, la compra de votos y el soborno político sistemático) y después –en un periodo más competitivo y democrático– estos ingresos acrecentaron la fuente clientelista y patrimonial del régimen. Esta vez los ingresos no fueron controlados desde el centro, sino administrados de manera significativamente más descentralizada con un federalismo y elecciones subnacionales competitivos.

Si bien el presidente Luis Echeverría fue capaz de sistemáticamente subcalcular hasta cierto punto los ingresos (16.22%), la maniobra presupuestaria disminuyó un poco durante el auge petrolero (11.78%) y mucho más cuando cayeron los precios del crudo (1.24%). Sin embargo, durante la tercera bonanza petrolera (2003-2009?), la maniobra presupuestaria repuntó parcialmente para alcanzar niveles similares a los de la primera mitad de la década de 1970. La diferencia fundamental es que la maniobra presupuestaria (es decir el subcálculo de los ingresos) se llevó a cabo en un periodo democrático y altamente descentralizado y, por lo tanto, fueron los gobernadores y presidentes municipales –y no el Ejecutivo, como en el pasado– quienes tuvieron un grado de maniobra mucho mayor.

TABLA 1  
Promedio de discrecionalidad presupuestaria (1970-2008)

<i>Periodo</i>	<i>Cambio %</i>
1970-1976	16.22
1977-1986	11.78
1987-2003	1.24
2003-2008	15.75

Fuente: Elaboración propia con información de Cothran, art. cit., e información primaria obtenida de las propuestas presupuestarias del Ejecutivo enviadas a la Cámara de Diputados, los decretos presupuestarios publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y las cuentas públicas para el periodo 1970-2009 (CHPF).

## UN MAPA DEL ROMPECABEZAS QUE ES LA POLÍTICA FISCAL MEXICANA

Una amplia retrospectiva de la economía política fiscal mexicana presenta un rompecabezas singular. Desde la revolución de 1910 hasta nuestros días, la incapacidad del gobierno para recaudar impuestos sobre las actividades privadas lo ha obligado a financiar su operación y muchas de sus políticas por medio de diversas fuentes, sin modificar un ápice, hasta ahora, la proporción de impuestos en la economía.

En términos más específicos, la transición estructural de la nación hacia un país más industrializado y urbano de finales de la década de 1960 complicó aún más los retos que una recaudación fiscal baja ya imponía. Lo anterior generó fuertes presiones financieras sobre la actividad gubernamental en un contexto en el que tanto la ciudadanía como la economía (la población y la economía nacional aumentaron su tamaño) demandaban provisión de bienes y servicios. Sin embargo, el Estado mexicano logró sortear estos y muchos otros desafíos *sin modificar su capacidad recaudatoria*.

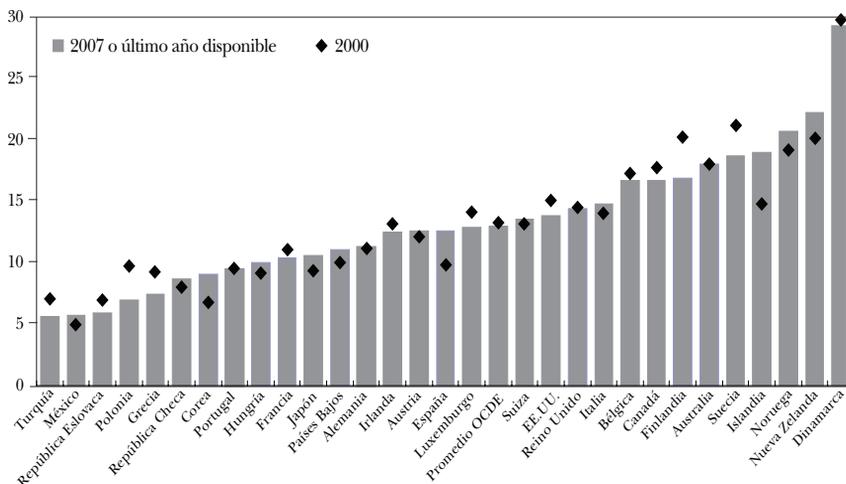
Con frecuencia, para explicar muchos de los fracasos de México en el campo de las políticas (por ejemplo, un desempeño pobre y baja calidad en educación), se subraya que el Estado mexicano no cuenta con los recursos necesarios para convertirse de manera eficaz en un agente del desarrollo, ya que el gobierno obtiene apenas 11% del Producto Interno Bruto por el gravamen a actividades privadas (cifra promedio para el periodo 1960-2009). Por lo tanto, las recomendaciones sobre políticas suelen centrarse en la necesidad de recaudar más impuestos y en la importancia de lograr una verdadera reforma fiscal.<sup>17</sup>

Este tipo de análisis condujo a un juicio erróneo de las causas del naufragio de las políticas, ya que, en la mayoría de los casos, se enfoca en un supuesto problema financiero o de ingresos para el Estado, pero pasa por alto el hecho de que muchos de los servicios que el sector público producía recibieron un financiamiento excesivo y que el desempeño era más un problema de administración y actuación, que un problema presupuestal o financiero. En resumen, el énfasis en la necesidad de mayor recaudación no toma realmente en consideración el papel que representa la enorme cantidad de ingresos provenientes del petróleo como base financiera fundamental del Estado.

La gráfica 5 muestra que la capacidad impositiva de cualquier Estado de la Europa continental o de otro país con un nivel de desarrollo similar tiene índices recaudatorios más altos que los de México, por lo que resulta

<sup>17</sup> Foro Consultivo Científico y Tecnológico, "Análisis de las Finanzas Públicas en México", CIDE / ITAM, México, 2004.

GRÁFICA 5  
Impuestos sobre el ingreso y las utilidades (porcentaje del PIB)



Fuente: OECD *Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD's Online Library of Statistical Databases, Books and Periodicals. Cabe señalar que los impuestos sobre el ingreso y las utilidades no incluyen el impuesto al valor agregado ni otros gravámenes que podrían ser considerados una acción adicional del Estado para extraer recursos a partir de las actividades privadas. Sin embargo, el ingreso individual y las utilidades empresariales sí son útiles reemplazos de la capacidad de extracción del Estado mexicano.

evidente que, si tomamos en cuenta esta variable, no es descabellado aseverar que el Estado mexicano puede ser considerado un Estado inviable o fallido. Sin embargo, la mayoría de estas comparaciones contemplan únicamente las cargas fiscales al ejercicio de la actividad privada y no rentas o ingresos distintos, como los que provienen de materias primas y del petróleo. Hay otros indicadores que tienen la ventaja de sí considerar los ingresos petroleros, por ejemplo, el empleo público o la educación. Según distintos informes de la OCDE, México invierte más recursos fiscales en la educación y el empleo público general que muchas otras democracias industriales desarrolladas. Lo anterior se puede explicar sin dificultad con el argumento de que el Estado mexicano ha dependido sistemáticamente de fuentes alternas de financiamiento (ingresos provenientes del petróleo) y no de una recaudación típica.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Entre otras explicaciones más o menos similares de la deficiente capacidad fiscal de México para imponer gravámenes, véase Carlos Elizondo, "In Search of Revenue: Tax Reform

La perspectiva que ofrece un largo periodo histórico podrá resultar útil para entender el estado fiscal nacional y su desempeño. Una vez que empezó a apaciguarse el movimiento revolucionario originado en 1910, cada década –y a lo largo de treinta años consecutivos– los impuestos aumentaron en México alrededor de 1% del PIB. Vale la pena destacar, por ejemplo, que aun cuando entre 1960 y 1969 este esfuerzo sufrió un claro estancamiento, la capacidad impositiva aumentó otros 3.45 puntos porcentuales en los años siguientes (1970-1989).<sup>19</sup> De 1990 a la fecha, el crecimiento fiscal del país ha disminuido de manera evidente.

Como se puede observar en la tabla 2, durante la mayor parte del siglo xx, el Estado mexicano se enfrentó a grandes dificultades para recaudar directamente los impuestos sobre las actividades del ámbito privado y hasta ahora no ha logrado salir de esta encrucijada.<sup>20</sup> Los gravámenes a la actividad privada son sumamente inflexibles; han aumentado aproximadamente 5% en 77 años. Obviamente se trata de una crisis fiscal estructural.

TABLA 2  
Ritmo de crecimiento, impuestos al sector privado  
como porcentaje del PIB (1930-2007)

	<i>Promedio</i>	<i>Cambio</i>
1930-1939	2.73	
1940-1949	3.73	1.00
1950-1959	4.71	1.02
1960-1969	4.51	0.20
1970-1979	5.81	1.30
1980-1989	7.96	2.15
1990-1999	7.41	-0.55
2000-2007	7.53	0.12

Fuente: elaboración y cálculos propios con información de Oxford Latin America Economic History Data Base (<http://oxlad.queh.ox.ac.uk/index.php-1930-1999->) y de la SHCP y del CEFP (<http://www.shcp.gob.mx>, [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx) 2000-2007).

in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, 1994, pp. 159-190; Armando Jiménez San Vicente, “The Political Economy of Tax Collection in Mexico: The Constraints on Reform, 1970-2000”, tesis doctoral, Departamento de Gobierno, London School of Economics and Political Science, Londres, 2002.

<sup>19</sup> Conviene hacer notar que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) empezó a ser aplicado en 1980. Este impuesto representó un aumento de 2% del PIB.

<sup>20</sup> Un cálculo oficial de la evasión fiscal afirma que la fuga representa 7.4% del PIB; SHCP, “Presupuesto de gastos fiscales”, 2007, p. 27. La OCDE informa que el nivel de impuestos sobre la renta y las utilidades corresponde a 4.58 puntos porcentuales del PIB (promedio 1985-2005). OCDE, “Revenue Statistics”, 2006, p. 339.

De la información anterior se desprende que el Estado mexicano vive en una paradoja fiscal. Durante casi medio siglo (1960-2007), su capacidad para recaudar impuestos sobre las actividades privadas aumentó 1.3 puntos en términos de porcentaje del PIB. En cambio, sus ingresos provenientes de otras fuentes aumentaron 7.3. En otras palabras, México simultáneamente recaudó impuestos sobre actividades de índole privada que representaban 10% de su PIB (1970-2007) y gasta tres veces más. Las otras dos terceras partes de su gasto total provienen de fuentes distintas a la actividad económica, entre ellas, el amplio sector público<sup>21</sup> y las rentas del petróleo, que representan alrededor de 12.4 y 7.2% (promedio de 2009: 9%) respectivamente.

A pesar de que, hasta ahora, las políticas rentistas dependientes del petróleo habían funcionado en contextos económicos y políticos muy diferentes, el Estado mexicano no ha modificado en lo más mínimo las políticas fiscales asociadas a los hidrocarburos.<sup>22</sup> Más aún, alejándose de una perspectiva comparativa, incluso en el caso de que la economía se abriera y diversificara en concordancia con el comercio y otros procesos de liberalización (reformas estructurales como la financiera, la laboral, etc.), la estructura de incentivos sobre la que se basa el modelo rentista podría no sólo sobrevivir sino imponerse y ganar presencia. En resumen, la despetrolización nacional no conjuró la maldición asociada con el petróleo, pero resolvió parcialmente sus efectos negativos en el conjunto de la economía al controlar la posibilidad de que se experimentara algún tipo de fenómeno relacionado con el “síndrome holandés”.

Como queda demostrado en la tabla 3, el Estado mexicano efectivamente ha tenido a su disposición abundantes recursos distintos a los impositivos y ha logrado manejar sus crisis fiscales garantizando, desde una posición independiente, su nivel de gasto.

En conclusión, por medio de una serie de indicadores y a pesar de una economía política dependiente de las rentas del petróleo, México podría escapar, al menos desde una perspectiva analítica, de ser considerado un Estado rentista. La apertura y composición sectorial de su economía, la fuerza de su iniciativa privada y la existencia del TLCAN –entre otros varios acuerdos comerciales con países de prácticamente cada continente– son

<sup>21</sup> El término “actividad Estatal” comprende varios elementos, como los bienes y servicios que el gobierno provee (y cobra), la emisión de bonos nacionales e internacionales, recaudación por recursos naturales y materia prima sobre la producción (extracción) y exportación (petróleo).

<sup>22</sup> Por ejemplo, los individuos buscan su propio bien. Esta es una conducta racional, pero descartan la importancia de ocuparse del bien común, contribuyendo a un comportamiento irracional. Véase Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

factores que evitan que mexicanólogos y economistas clasifiquen a México como un país que depende del petróleo, un país *petrolizado*. De hecho, el supuesto gran éxito de las políticas económicas de dos periodos presidenciales (1988-2000) fue precisamente la despetrolización de la economía nacional al tiempo que el comercio y la manufactura se convertían –particularmente después de la crisis de 1994-1995– en los mayores impulsores de la economía.<sup>23</sup>

TABLA 3  
Desempeño fiscal de México a lo largo de medio siglo (1960-2007)

<i>Concepto</i>	<i>Promedio</i> (% PIB) (1960-2007)	<i>Promedio</i> (% PIB) (1970-2007)	<i>Promedio</i> (% PIB) (1980-2007)
Gravamen al sector privado <sup>1</sup>	9.6	10.1 (+.5)	10.9 (+1.3)
Ingreso (sector público) <sup>2</sup>	13.3	14.7 (+1.4)	16 (+2.7)
Ingreso total <sup>3</sup>	16	21.7 (+5.7)	23.3 (+7.3)
Ingreso petrolero <sup>4</sup>	N/A	N/A	7.2
Gasto total <sup>5</sup>	16.7	18 (+1.3)	19.5 (+2.8)
Gasto total <sup>6</sup>	N/A	31.1	28.6 (-2.5)

1) Incluye impuesto sobre la renta, aranceles, impuestos a bienes nacionales (IVA, desde 1980); 2) ingreso del gobierno central (*tributarios y no tributarios*); 3) ingreso del gobierno central (incluyendo paraestatales); 4) impuestos especiales sobre la producción de petróleo y valor de las exportaciones; 5) gasto programable (pasivos no incluidos, *i. e.* servicio de deuda); 6) gastos programables y no programables (pasivos incluidos).

Fuente: elaboración y cálculos propios con información de la SHCP, el CEFY y Elizondo, art. cit.

Del mismo modo, con frecuencia se ha excluido a México de investigaciones más especializadas cuyo tema de estudio son los Estados ricos en petróleo y dependientes del crudo que suelen basarse en amplios indicadores económicos internos (porcentaje de egresos del PIB atribuibles al petróleo) o externos (porcentaje de exportaciones atribuibles al petróleo) para identificar y medir la influencia general que tiene el petróleo sobre

<sup>23</sup> Esto no quiere decir que no hayan existido análisis de la dependencia de México del petróleo en su conjunto desde una perspectiva económica. Organizaciones financieras internacionales y varios economistas han analizado los efectos del petróleo sobre la economía nacional mexicana, pero cuando la dependencia del petróleo del país disminuyó fuertemente su peso en la economía y, por consiguiente, en la política monetaria, los análisis de México como país dependiente del petróleo tendieron a desaparecer.

una nación particular.<sup>24</sup> Además, algunas características sociopolíticas asociadas con los gobiernos que dependen del petróleo —como la pobreza, la inequidad socioeconómica, el atraso y el autoritarismo— definitivamente no son pertinentes en el caso del México de hoy.

Por ejemplo, los investigadores que estudian los Estados rentistas dependientes del petróleo normalmente se enfocan en países con un bajo PIB per cápita, en miembros de la OPEP y en regímenes no democráticos (sobre todo de África y de la parte árabe de Asia) que han contribuido a formar el concepto de “la maldición de los recursos”. En términos generales, hemos sido testigos de un verdadero “efecto de nubosidad” en la dependencia del petróleo<sup>25</sup> como parte del desarrollo económico y político de México; ahora que se le considera una democracia y una “economía emergente” de ingreso medio/alto, la sabiduría convencional asume que aparentemente el país ha logrado escapar de la maldición de los recursos.<sup>26</sup>

Esta tabla comparativa muestra cómo México evita ser considerado “rentista”. Las primeras dos columnas —de uso común entre los economistas— difícilmente nos llevarían a concluir que el país depende severamente del petróleo. Sin embargo, si se presta atención a las finanzas públicas y a los indicadores socioeconómicos, la situación cambia radicalmente. México está clasificado por encima de Indonesia, Ecuador y Colombia, y no está muy lejos de Venezuela. Más aún, al considerar las rentas per cápita, supera a Nigeria, Indonesia y Ecuador. Estos indicadores muestran que algunos fenómenos específicos se pueden pasar por alto y que se pueden utilizar distintos indicadores para categorizar un rentismo petrolero como impulsado por la economía o por la política.

<sup>24</sup> Contribución ya clásica de Terry Lynn Karl sobre los auges petroleros y la paradoja de la abundancia en los Petroestados. Tanto la autora como su libro sobre el tema de los Estados rentistas y los Petroestados gozan de un reconocimiento académico muy superior a cualesquiera otros. En su obra, México queda excluido de ser considerado un Petroestado de envergadura: su “auge ocurrió después que el de los países de la OPEP y fue resultado de hallazgos más que de un alza de precios [...] no forma parte del mismo conjunto de comparación”. Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997. Sin embargo, en una presentación reciente, la autora consideró que Venezuela y México son hoy en día los únicos países democráticos entre los veinte países con mayor producción de crudo. Terry Lynn Karl, “Oil & War”, *Petroleum: Prospects and Politics*, University of Chicago, 2007, p. 21.

<sup>25</sup> Una posible razón por la que México no se incluye en muchos estudios es la dificultad para obtener datos comparativos de finanzas públicas; en particular, del componente petrolero del ingreso gubernamental.

<sup>26</sup> Nancy Birdsall y Arvind Subramanian, “Saving Iraq from Its Oil”, *Foreign Affairs*, núm. 83, 2004, pp. 77-89.

TABLA 4  
Indicadores económicos, políticos y socioeconómicos  
en el rentismo petrolero

<i>País</i>	<i>Exportaciones petroleras/Total de exportaciones (%)</i>	<i>Exportaciones petroleras/ PIB (%)</i>	<i>Ingreso petrolero/Ingreso total (%)<sup>27</sup></i>	<i>Exportaciones petroleras per capita (USD)</i>
Argelia	96.8	32.4	70	579
Angola	91.8	70.9	80	579
Colombia	27.4	4	9.4	275
Ecuador	41	8.4	25	158
Guinea Ecuatorial	96.3	93.3	85	5608
Indonesia	24	8	31.1	64
Irán	81.3	21.2	49.8	337
Kuwait	91.6	40	63	6481
<b>México</b>	<b>11.3</b>	<b>2.9</b>	<b>32</b>	<b>181</b>
Nigeria	95.8	38.9	72.4	140
Venezuela	85.5	21.9	45.7	831

Fuente: información obtenida de Ahmad y Mottu 2002.

En conclusión, a pesar de que México no sobresale en un gran número de indicadores y análisis asociados con la economía política petrolera de un país, la realidad es que su Estado –considerando como tal un sistema social general sujeto a gobierno o poder– ha dependido constante e ininterrumpidamente de la producción y el precio internacionalmente establecido del petróleo y, por lo tanto, definitivamente sí puede ser considerado un Estado rentista.<sup>28</sup>

#### DOMINAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL PETRÓLEO: DESPETROLIZACIÓN ECONÓMICA

Un número importante de los estudios dedicados a los Estados rentistas se enfoca en los efectos económicos de las rentas (el “síndrome holandés”) y utiliza las exportaciones como referencia para establecer si hay o no una actividad rentista. También –con la tesis de que cuando una gran propor-

<sup>27</sup> Ahmad Ehtisham y Eric Mottu, “Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues”, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 2002.

<sup>28</sup> Más adelante daremos una definición amplia y la base conceptual (capítulo teórico).

ción de las exportaciones derivan del petróleo, la estructura no petrolera (de comercio) de la economía nacional se ve automáticamente afectada— analizan el impacto sectorial de las exportaciones y los ingresos provenientes del petróleo para observar si efectivamente debilitan el rendimiento de otros sectores.<sup>29</sup> Así las cosas, hay grandes probabilidades de que el país analizado presente algunos síntomas típicos del Estado rentista, como una moneda sobrevaluada, baja productividad, ciclos de auge y descalabros, y un precario crecimiento económico.

Además hay quien afirma que la presencia de exportaciones petroleras tiene consecuencias tanto económicas como políticas.<sup>30</sup> Sin embargo, el enfoque exclusivo en las exportaciones podría también ser un indicador demasiado amplio o demasiado económico para identificar los efectos sociales o políticos de la dependencia del crudo que tenga un país.<sup>31</sup> En términos específicos, analizar un país a partir del grado de dependencia del petróleo que tenga su sector de exportaciones dificulta saber si el gobierno *comparte* esa dependencia.<sup>32</sup>

Una fuerte presencia del petróleo en el total de las exportaciones de un país en particular podría asociarse con problemas del tipo del síndrome holandés, pero no puede servir de indicador para determinar si el petróleo afecta la economía en su conjunto (PIB), la relación del gobierno con la economía (ingresos provenientes del petróleo como porcentaje del PIB) o el grado en el que el gobierno depende del petróleo (ingresos petroleros como porcentaje del ingreso total). La triangulación de indicadores de esta naturaleza no tiene como resultado una correlación o un patrón claros; por lo tanto, cada una de estas variables debe tratarse de manera independiente y no como variables dependientes de un fenómeno mayor: el Estado rentista. Estas reflexiones sugieren que aun cuando las exportaciones, la presencia del petróleo en el PIB y los ingresos del Estado son tres indicadores

<sup>29</sup> Stephen Everhart y Robert Duval-Hernandez, *Management of Oil Windfalls in Mexico: Historical Experience and Policy Options for the Future*, The World Bank / Mexico Country Management Unit and International Finance Corporation, 2001 (Policy Research Working Paper Series, WPS 2592).

<sup>30</sup> Véase de Richard M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse*, Londres / Nueva York, Routledge, 1993; y su libro como editor: *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford / Nueva York, Oxford University Press, 2004. También: Chaudhry, “The Price of Wealth...” y *The Price of Wealth...*

<sup>31</sup> Por ejemplo, un alto grado de exportación petrolera indica que hay un sector privado incapaz de exportar, pero no que haya una profunda dependencia petrolera del Estado como podría ejemplificarse con el caso de Colombia y Ecuador.

<sup>32</sup> Por ejemplo, en Rusia, 54% de las exportaciones proceden del petróleo, pero sólo 19% del ingreso público depende del petróleo. Por su parte, 26.7% de exportaciones colombianas no reflejan la dependencia del petróleo del Estado (10%).

importantes de países ricos en petróleo y de Estados rentistas, indican fenómenos distintos.

En este orden de ideas, se puede afirmar que los problemas del tipo síndrome holandés guardan relación con una afluencia importante y sostenida de capital (proveniente de las exportaciones) que no ha sido adecuadamente absorbido –independientemente de que proceda o no del petróleo– y no tiene nada que ver con el rentismo, como correctamente quedó de manifiesto en las primeras obras sobre el tema.<sup>33</sup> Este “síndrome” puede ser perjudicial para el sector del comercio y, en un plazo más largo, también para los prospectos de un crecimiento económico de alto rendimiento y productividad.

Por consiguiente, no se puede tratar un fenómeno no económico –o, por lo menos, no meramente económico– basándose en las exportaciones petroleras como proporción del total de las exportaciones o del PIB, sino en la cantidad de ingresos que la producción y exportación del crudo realmente representa para el Estado en relación con el gasto público global (rentas nacionales y externas). Este último indicador podría resultar más útil para determinar qué tanto depende un Estado del petróleo y qué uso se le da. En otras palabras, la manera en que está conformada la relación del petróleo con la política y la sociedad, pues es clara señal del nivel de control –y de beneficio directo– que los ingresos petroleros ejercen sobre el gobierno.

Por ejemplo, mientras que la proporción de exportaciones petroleras en relación con el total de las exportaciones de Indonesia y Vietnam (entre 21.3 y 22.8%) es relativamente similar a la de México (17.2%), es sorprendente la similitud en la manera en que los tres Estados dependen de los ingresos provenientes del petróleo (30.3, 31.2 y 33.3% respectivamente). Más aún, si únicamente observamos el último indicador, hay muchos países que se suman a la lista (Azerbaiyán, 33.3%; Camerún, 27.7%; Ecuador, 26%; Kazajistán, 25.1%; Noruega, 24%; Rusia, 29.6%; y Trinidad y Tobago, 36.4%).<sup>34</sup> Finalmente, si consideramos la participación de los

<sup>33</sup> Véase: Hazem Beblawi y Giacomo Luciani, “The Rentier State”, en *Nation, State, and Integration in the Arab World*, Londres, Croom Helm, 1987. Chaudhry, “The Price of Wealth...”, “Economic Liberalization...” y *The Price of Wealth...* Hossein Mahdavy, “The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: the Case of Iran”, en M. A. Cook (comp.), *Studies in the Economic History of the Middle East: From the Rise of Islam to the Present Day*, Londres / Nueva York, Oxford University Press, 1970, pp. 428-467. Shambayati, art. cit. Y Douglas A. Yates, *The Rentier State in Africa: Oil Rent, Dependency, and Neocolonialism in the Republic of Gabon*, Trenton, Nueva Jersey, Africa World Press, 1996.

<sup>34</sup> Venezuela, a pesar del enfoque que Karl y Dunning tienen sobre ese país, es un caso bastante común al de los indicadores de muchos otros países. Sin embargo, se han interesado por él porque desde hace décadas es una democracia. Las cifras relativas a Rusia proceden del

ingresos derivados del petróleo en el PIB, los países que aparecen en la tabla 5 podrían ser candidatos idóneos para pulir los indicadores sociales y políticos de la teoría rentista.

Tabla 5  
Países ricos en hidrocarburos (2000-2005)

	<i>Promedio anual de ingresos de hidrocarburos</i>				<i>Promedio anual de exportaciones (bienes) de hidrocarburos, 2000-2005</i>		<i>Agotamiento energético, 2004 4/</i>	<i>Reservas probadas petróleo (2004) 5/</i>
	<i>Ingreso fiscal</i>	<i>Ingreso fiscal</i>	<i>% de PIB</i>	<i>% de PIB</i>	<i>En porcen- taje de exportación total (bienes)</i>	<i>En porcen- taje de PIB</i>	<i>En porcentaje de PNB</i>	<i>En porcentaje de reservas mundiales</i>
	<i>Total, % 2000-2003 3/</i>	<i>total, % 2000-2005 3/</i>	<i>2000-2003</i>	<i>2000-2005</i>				
Azerbaiyán*	47	33.3	11.9	8.5	87.3	36.1	54.6	0.59
Camerún*	26.6	27.7	5.3	4.8	44.7	8.3	10.8	...
Colombia*	9.0	10.0	2.7	3.0	26.7	4.4	7.2	0.12
Ecuador	26.4	26.0	6.9	6.6	46.9	11.8	19.0	0.42
Indonesia*	31.3	30.3	6.1	5.5	22.8	7.3	9.4	0.36
Kazajistán*	21.0	25.1	5.1	6.3	52.6	24.1	39.9	3.32
<b>México*</b>	<b>32.2</b>	<b>33.3</b>	<b>7.0</b>	<b>7.5</b>	<b>17.2</b>	<b>3.0</b>	<b>7.4</b>	<b>1.24</b>
Noruega	24.4	24.0	13.3	13.0	60.0	19.8	10.9	0.81
Rusia*	39.7	19.5	6.8	7.3	54.0	17.9	29.7	6.07
Sudán	43	49.8	4.6	8.3	80.6	12.9	15.1	0.54
Trin. y Tobago	27.4	36.4	6.6	9.3	59.9	28.4	46.2	0.07
Turkmenistán	42.8	43.2	8.7	8.7	83.5	28.7	...	0.05
Venezuela	52.7	48.8	14.3	15.8	82.5	25.8	34.7	6.68
Vietnam	31.8	31.2	7.1	7.4	21.3	11.0	9.5	0.26

Fuente: información obtenida del FMI, "Guide on Resource Revenue Transparency", 2005; y "Guide on Resource Revenue Transparency", 2007.

Veamos, por ejemplo, los casos de Rusia y Ecuador y comparémoslos con el de México. En los primeros dos, los hidrocarburos representan una

promedio que el FMI reporta en dos periodos (2000-2003 y 2000-2005). Fondo Monetario Internacional, "Guide on Resource Revenue Transparency", 2005 p. 77; y 2007, p. 66.

parte importante de sus exportaciones (54 y 47% respectivamente) y en el tercero apenas alcanza 17%. Sin embargo, los tres presentan un nivel muy similar de ingreso fiscal proveniente del petróleo (20, 26 y 33% respectivamente) y casi la misma proporción de ingresos petroleros dentro del PIB (7.3, 6.6 y 7.5% respectivamente). Por lo tanto, aunque se puede afirmar que las consecuencias económicas del petróleo podrían tener un efecto importante en los dos primeros países, el tercero está a salvo (México, de hecho, lo está). Sin embargo, en los tres casos se enfrenta el mismo problema en relación con el nivel de dependencia del petróleo que tienen el Estado y la economía, independientemente de que se trate de empresas petroleras nacionales propiedad total del Estado o no.<sup>35</sup>

Es mejor utilizar el indicador de nivel de dependencia financiera del petróleo que tiene el Estado, aunque es insuficiente, porque si bien proporciona una idea de qué tan extenso es el uso que el gobierno da al petróleo para financiar sus actividades, no toma en cuenta un punto importante: el área de la posible recaudación de recursos (los contribuyentes potenciales). Por lo tanto, no sólo es necesario saber qué tanto depende el Estado del petróleo, sino también a qué grado esto es reflejo de una incapacidad o falta de voluntad para extraer recursos del sector privado. La proporción de los ingresos del petróleo como porcentaje del PIB da una idea de ambos.

El Estado rentista se caracteriza por su necesidad de sustituir la recaudación fiscal con rentas provenientes del petróleo. Cuando la proporción de exportaciones petroleras –o de cualquier otra materia prima– de un Estado es alta, éste sufrirá los efectos asociados con el fenómeno del síndrome holandés, lo que no significa automáticamente que ese caso en particular pueda ser catalogado como Estado rentista dependiente del petróleo. También podemos averiguar mucho si vemos el porcentaje de ingresos que provienen del crudo, porque, sabiendo si es alto o bajo, podremos conocer en qué grado el Estado depende del petróleo –o la materia prima de la que se trate– para sobrevivir. Desde luego que entre más alta sea la proporción de este tipo de ingresos, más imprevisible y volátil será el ingreso estatal, lo que representa un problema de gran magnitud pero no refleja el nivel de las rentas.

En resumen, una proporción elevada de petróleo en el total de las exportaciones no guarda relación con el papel que pueda desempeñar en los ingresos del Estado. Un país podría exportar petróleo casi de manera exclu-

<sup>35</sup> Stanford University, “National Oil Companies: Strategy, Performance, and Implications for Global Energy Markets”, Freeman Spogli Institute for International Studies-Stanford University, Stanford, California, 2006.

siva sin que la proporción de los ingresos de su Estado siga esa misma tendencia. El indicador clave es el peso que tienen estas exportaciones en la economía y el peso que tienen los ingresos obtenidos por medio del petróleo en la economía. Si las exportaciones petroleras forman una parte importante del PIB significa que el petróleo sí tiene un efecto importante en el sector externo del país. Por el contrario, si los ingresos derivados del petróleo representan una proporción alta del PIB significa que el petróleo ha desplazado a otras actividades y que el Estado básicamente está gravando todas las actividades relacionadas con el petróleo (y, desde luego, las exportaciones).

Parece entonces que estos dos indicadores (el peso de las exportaciones petroleras en el PIB y el peso de los ingresos derivados del petróleo en el PIB) son el reflejo de un Estado rentista. Sin embargo, México es el único país rico en petróleo que tiene un gobierno (como muchos) que depende en más de una tercera parte de los ingresos del petróleo aun cuando el peso de sus exportaciones petroleras sólo representa 2.5% del PIB.<sup>36</sup> Por lo tanto, esta disertación demuestra que un caso inusual o “remoto” como México efectivamente presenta muchas de las características que se han identificado en la bibliografía sobre el Estado rentista. La explicación anterior sugiere lo siguiente sobre los indicadores de “rentismo” desarrollados hasta ahora:

TABLA 6  
Posible universo de Estados

Indicador	<i>Exportaciones petroleras / total de exportaciones</i>	<i>Ingreso petrolero / Ingreso total</i>	<i>Ingreso petrolero / PIB</i>	<i>Destacan:</i>
	(%)	%	(%)	
Indonesia	21.3	30.3	<b>5.5</b>	Indonesia tiene grandes sectores de exportación y privado, pero baja capacidad recaudatoria.
Vietnam	22.8	31.2	<b>7.4</b>	Vietnam tiene grandes sectores de exportación y privado, pero baja capacidad recaudatoria.
Ecuador	46.9	26.0	<b>6.6</b>	Ecuador tiene baja capacidad de exportación, un sector privado grande, pero baja capacidad recaudatoria.
Rusia	54.0	29.6	<b>7.3</b>	Rusia tiene baja capacidad de exportación, un sector privado grande, pero baja capacidad recaudatoria.
México	17.2	33.3	<b>7.5</b>	México tiene una enorme capacidad de exportación y un sector privado fuerte, pero baja capacidad recaudatoria.

Promedio entre los dos informes disponibles ya que hay variantes significativas entre las dos fuentes de información (FMI, “Guide on Resource Revenue Transparency”, 2005 y 2007).

<sup>36</sup> Esta cifra es la que el FMI reporta antes del reciente auge petrolero (2003-) y aumenta a 3% después del boom. Venezuela tiene 25.8%.

Por lo tanto, dependiendo del desempeño y de la profundidad de los indicadores antes mencionados, se puede afirmar si un país está predisuesto a sufrir los males económicos o políticos que el petróleo suele acarrear. En resumen, entre más alto sea el porcentaje de ingresos provenientes del petróleo en el PIB de un país, mayor es la capacidad recaudatoria del Estado, lo que disminuye las posibilidades de sufrir las posibles consecuencias del rentismo (éste es el caso de Noruega). Un elemento clave de este análisis es el hecho de que un porcentaje importante del PIB corresponda a ingresos petroleros en los Estados ricos en petróleo no refleja un problema político en términos fiscales (pues el sector privado es prácticamente inexistente), sino un problema técnico (capacidad de administración impositiva). Es decir, no se trata de un problema de legitimidad del Estado, sino de un problema de capacidad del Estado.

#### MEJORA METODOLÓGICA: APORTACIÓN DE NUEVOS INDICADORES DE ACTIVIDAD RENTISTA

La investigación sobre los Estados rentistas que dependen del petróleo se enfoca en Estados con una fuerte dependencia en el crudo en términos sociales, económicos y políticos (África y el Oriente), más que en países ricos en hidrocarburos que no parecen estar tan atados a estos recursos (países europeos con desarrollo humano medio, medio alto y alto o algunos latinoamericanos). La comunidad de especialistas en la materia descarta automáticamente a los Estados no exportadores de petróleo porque existe la percepción de que la producción o exportación de petróleo no afecta económica, social o políticamente a estos países.

Cuando se hace una lista de los posibles Estados rentistas, es frecuente que exista una predisposición a tomar en consideración elementos que no guardan relación directa con las rentas, como Estados pobres, subdesarrollados, no occidentales y débiles o fallidos.<sup>37</sup> Además de los indicadores cuantitativos y no concluyentes concebidos para detectar la actividad rentista (exportaciones petroleras), también se han utilizado criterios cualitativos para establecer si un país “padece” o no de rentismo. Estos grandes vacíos analíticos siguen siendo un problema medular para la correcta consideración e identificación de un Estado rentista.

<sup>37</sup> Por ejemplo, casos como el de Noruega, país democrático con altos ingresos que ha resistido la tentación de utilizar su riqueza petrolera de manera intensiva, ha sido catalogado con absoluta precisión como capaz de evitar el fenómeno de la “maldición de los recursos”.

En uno de los más prestigiosos estudios que se han hecho sobre el rentismo petrolero –cuyo tema de estudio era el caso de Irán–, se presentó la idea de que los Estados rentistas eran aquéllos que obtenían rentas de la exportación petrolera<sup>38</sup> y cuyos hidrocarburos representaban al menos 40% de las exportaciones nacionales.<sup>39</sup> Más adelante se analizará y describirá a qué se debe que muchos investigadores conformaran inicialmente este tipo de criterios, pero por ahora queda claro que es muy posible que cierta información y algunos indicadores no estuvieran disponibles cuando se publicaron los primeros estudios sobre rentismo. Curiosamente, aunque muchos países ricos en petróleo –y ciertamente dependientes de él– no cumplen con estos indicadores, siguen siendo catalogados como rentistas.<sup>40</sup> De cualquier manera, estas publicaciones ejercieron una influencia importante en el desarrollo ulterior de la investigación en el campo con la afirmación de que el rentismo –particularmente el asociado con el petróleo– se relacionaba de alguna manera con la exportación masiva de este recurso. Las rentas quedaron asociadas con la propiedad de la tierra y el subsuelo (en la mayor parte de los países que tuvieron un periodo colonial, ésta suele ser la norma).

A vuelo de pájaro, no se puede afirmar que el perfil de México corresponda realmente al de un Estado rentista. Sin embargo, el arraigo de su política sistemática de dependencia petrolera contrasta enormemente con la liberalización y apertura económica del país y con el proceso de democratización de su sistema político. ¿Cómo pudo un régimen institucionalizado reconocido como tal en el mundo entero que contaba con una destacada tecnocracia como es la mexicana tener estos resultados? ¿Por qué la burocracia, en lugar de aumentar la capacidad Estatal con políticas públicas para el desarrollo, se ha convertido en un verdadero custodio del *statu quo* rentista petrolero?

La falta de investigación sobre el carácter rentista contemporáneo del Estado mexicano se explica en buena medida gracias a que el país proyecta una imagen moderna y globalizada que no es fácil asociar con el perfil típico de un Estado rentista. Desde un punto de vista estrictamente económico, tiene importantes diferencias con el perfil que comparten los Estados rentistas

<sup>38</sup> Mahdavy, art. cit.

<sup>39</sup> Luciani, art. cit.

<sup>40</sup> Por ejemplo, de acuerdo con el análisis comparativo más reciente sobre petróleo, Colombia, Indonesia, México, Vietnam (en porcentaje de las exportaciones) y muchos otros (en porcentaje del PIB) están por debajo de la marca (FMI, “Guide on Resource Revenue Transparency”, 2007, p. 66). Aunque el FMI sólo informa de “países que obtienen de los recursos naturales una parte importante de sus ingresos” y no de Estados rentistas, es interesante que estos países, Indonesia en particular, hayan sido catalogados como rentistas en el pasado. Nancy Birdsell y Arvind Subramanian, “Saving Iraq From Its Oil”, *Foreign Affairs*, núm. 83, 2004, pp. 77-89.

(exportaciones petroleras y bajo peso económico del petróleo). Sin embargo, en esta disertación se afirma, como lo demuestra el análisis empírico de sus distintas secciones, que México sí presenta muchos de los efectos que la bibliografía sobre el tema cita como asociados a la intensa presencia de rentas petroleras o a consecuencia de ella. Entonces, ¿por qué México no ha sido considerado un Estado rentista ni fuera ni dentro del país?

Este enigma está directamente relacionado con la selección del caso. México no ha sido clasificado por muchos científicos sociales –en estudios de caso cuantitativos o cualitativos o en investigaciones comparativas de rentismo– como un verdadero Estado rentista. De hecho, México ha sido expresamente descartado de muchos estudios porque los indicadores cuantitativos y cualitativos que usualmente se utilizan para distinguir a los Estados rentistas de los no rentistas parecen no ser aplicables a México.<sup>41</sup>

Por ejemplo, a pesar de que en su descripción general de los Estados rentistas Karl identifica características específicas para saber si un Estado es rentista o no, también incluye algunos componentes contradictorios, como se puede ver en la siguiente definición:

Desarrollo impulsado por el petróleo significa que los países dependen abrumadoramente de los ingresos cosechados gracias a la exportación del crudo. Generalmente, esta dependencia se mide por la proporción de exportaciones de petróleo y gas en el producto interno bruto. En países que viven de las rentas petroleras, esta cifra varía desde un bajo 4.9% (en Camerún, país dependiente que se está quedando sin petróleo) hasta un elevado 86% (en Guinea Ecuatorial, uno de los más nuevos productores de petróleo). La dependencia también se refleja en los perfiles de exportación: en los países dependientes el petróleo constituye entre 60 y 95% de las exportaciones totales nacionales.<sup>42</sup>

Por lo tanto, Karl destaca, primero, la importancia de los ingresos obtenidos de las exportaciones y luego los compara con el tamaño de la economía (PIB), que es una medida muy distinta a la cantidad de ingresos obtenidos por las exportaciones. Así, Karl establece el ámbito de los Estados rentistas reales o potenciales entre números muy bajos (Camerún) y muy altos (Guinea Ecuatorial), de acuerdo con su nivel de dependencia petrolera.

<sup>41</sup> Esto es alto porcentaje de ingresos petroleros, alto porcentaje de exportaciones petroleras o bajo crecimiento del PIB/otros indicadores de subdesarrollo. Tradicionalmente, Noruega se ha mantenido como un caso atípico y cuenta con la clasificación más alta del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Human Development Indices: A Statistical Update 2008”, Nueva York, Naciones Unidas, 2008.

<sup>42</sup> T. L. Karl, “Oil-led Development: Social, Political, and Economic Consequences”, Stanford University, 2007, p. 4.

Independientemente de las inconsistencias metodológicas y del problema que representa encontrar indicadores confiables, los investigadores se han enfocado principalmente en “casos típicos o extremos” más que en “casos poco comunes” o “de menor probabilidad”, o casos en los que aparentemente los fenómenos rentistas –i. e. el efecto de las rentas petroleras sobre el Estado– no se dan.<sup>43</sup> Como se hace notar en la parte teórica de esta reflexión, el único investigador que ha dado un indicador específico de actividad rentista ha sido Luciani, quien estableció la medida de 40% de exportación petrolera en relación con las exportaciones totales del país.<sup>44</sup> La gráfica que aparece a continuación representa su metodología en el universo de países ricos en hidrocarburos.

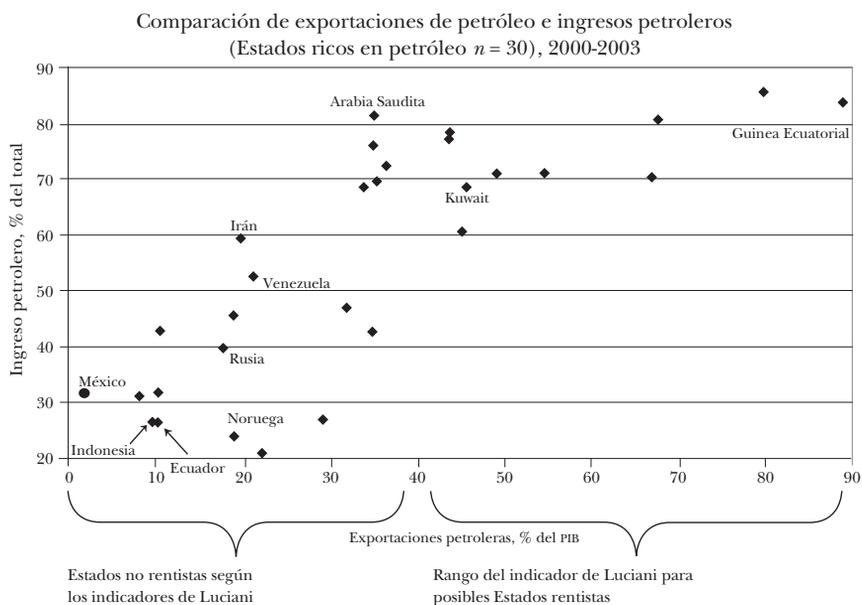
Por lo tanto, de acuerdo con Luciani, la mayoría de los países ubicados en el extremo izquierdo –si no es que todos– son casos “de menor probabilidad” o no son Estados rentistas. En la gráfica siguiente se simplifican los puntos de vista prevalecientes sobre el tema, pero aparecen, como casos posibles, algunos Estados cuya naturaleza rentista ya había sido descartada (Noruega) y, como casos que tienen incluso menos probabilidades de desarrollar rentismo, Estados que simplemente habrían sido totalmente descartados con anterioridad (México). *El problema es que, de hecho, se asemejan a algunos Estados rentistas típicos.*

Los conocimientos teóricos disponibles y sus correspondientes herramientas metodológicas indican que la proporción de exportaciones de petróleo y la proporción de ingresos procedentes del petróleo –ambos como porcentaje del PIB– representan indicadores clave para determinar si un país es o puede llegar a ser un Estado rentista. Por ejemplo, y partiendo de la siguiente gráfica, la bibliografía sobre Estados rentistas en su estado actual describiría a Guinea Ecuatorial como uno de los países más rentistas del mundo; a Arabia Saudita y Kuwait como casos intermedios, seguidos de cerca por Irán y Venezuela (estos últimos han sido objeto de dos de los análisis más citados en la materia). El caso de Noruega –considerado con frecuencia Estado no rentista o, mejor dicho, como un país que se ha librado de la “maldición de los recursos”– ha quedado fuera de la categoría de rentista por su tipo de régimen (democrático) y por su ubicación geográfica (europea).

<sup>43</sup> Noruega ha sido el caso en el que muchos, si no todos, de los efectos atribuidos a las rentas provenientes del petróleo han estado ausentes, razón por la que se lo deja fuera de los análisis estadísticos y cualitativos. Desde luego que es más fácil enfocarse en Guinea Ecuatorial o en algunos países árabes o africanos que dependen abrumadoramente del petróleo crudo que en países con una dependencia –y por lo tanto, con un grado de rentismo– que parece tangencial o carente de importancia.

<sup>44</sup> Luciani, art. cit.

GRÁFICA 6  
Esquema metodológico de ingresos y exportaciones de petróleo  
(Estados ricos en petróleo, 2000-2003)



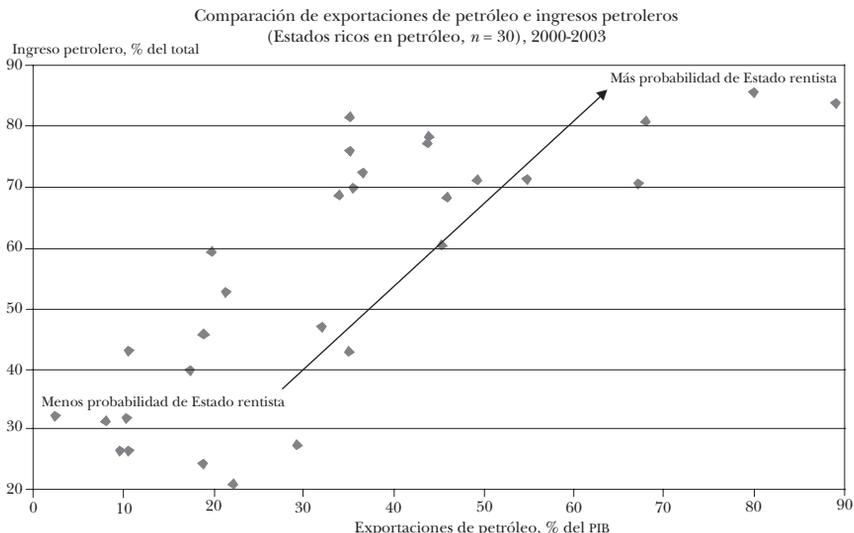
Fuente: elaboración propia con información del FMI, "Guide on Resource Revenue Transparency", 2005.

El caso más sorprendente es el de México, que, de acuerdo con la gráfica 7 –donde se integra información de treinta países del mundo, casi todos ricos en petróleo<sup>45</sup>–, es un Estado no rentista o al menos un caso atípico. De acuerdo con los datos, las exportaciones de petróleo de México son las más bajas de todos los países ricos en el hidrocarburo que fueron considerados, razón suficiente para preguntarse si puede ser calificado, antes que Noruega, como un país no rentista.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Por ejemplo, Estados Unidos y Canadá no están considerados ya que el petróleo es administrado por la iniciativa privada y no está bajo el control absoluto del gobierno federal. Otros casos, como Iraq, no fueron tomados en cuenta por falta de información disponible.

<sup>46</sup> Las exportaciones de petróleo de México son las más bajas del conjunto de países ricos en hidrocarburos, y los ingresos petroleros están entre los más bajos. Aun cuando la representación gráfica de estas proporciones no incluye la cantidad correspondiente a las exportaciones petroleras dentro de las exportaciones totales, la información incluida en el capítulo 3 procedente de los informes del FMI indica que representan apenas 2.5% del total de exportaciones.

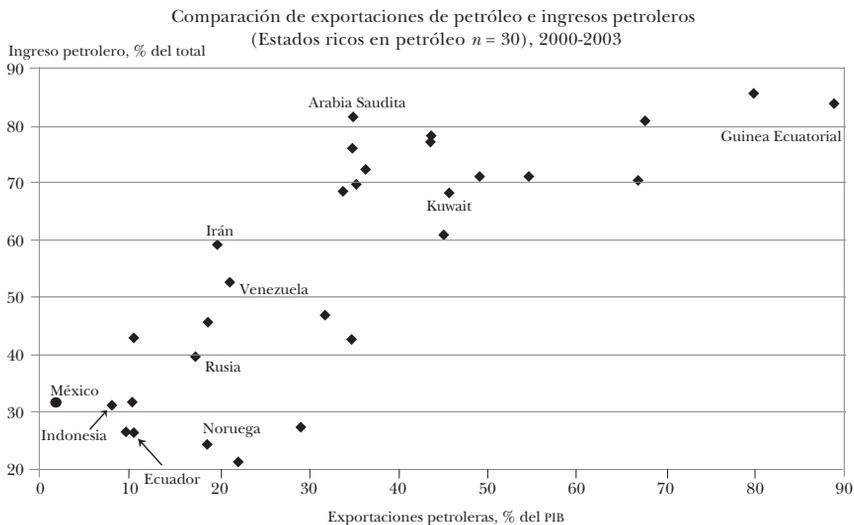
### GRÁFICA 7 Mapa del método para medir la actividad rentista



Fuente: elaboración propia con información del FMI, “Guide on Resource Revenue Transparency”, 2005.

Por consiguiente, todo parece indicar que, de emplearse las herramientas bibliográficas teóricas y metodológicas disponibles para determinar la naturaleza rentista de un país, México no calificaría como tal y podría no presentar casi ningún efecto o síndrome de los que la propia bibliografía describe como efectos del petróleo sobre un país. Por otra parte, Indonesia, Ecuador, Noruega y Rusia ciertamente podrían ser considerados casos típicos o, potencialmente, con mayores probabilidades rentistas que México. Para resolver este acertijo, se propone aquí reconceptualizar y, en consecuencia, pulir la metodología propuesta hasta ahora en los libros especializados para que existan indicadores más precisos que sirvan para identificar a los posibles Estados rentistas y poder así estudiar los fenómenos del rentismo petrolero. La teoría y la metodología a nuestro alcance predecirán que entre más aparezca un país en la extrema izquierda inferior de las gráficas, menos probable será que desarrolle los efectos del rentismo que ya se han visto en los países que se encuentran en el extremo derecho superior y que ya han sido catalogados como completamente rentistas. Quizá tenga mayor importancia el hecho de que si tenemos que aceptar hasta

### GRÁFICA 8 Exportaciones petroleras e ingresos. Resumen



Fuente: elaboración propia con información de FMI, “Guide on Resource Revenue Transparency”, 2005.

cierto punto que el discernimiento y los hallazgos que recogen las publicaciones sobre rentismo son verdaderamente empíricos y que develaron muchos temas que pueden asociarse correctamente con el petróleo, para identificar un potencial fenómeno rentista lo mejor sería buscar un indicador completamente distinto.

Andrew Rosser, autor de una de las reseñas más completas de la bibliografía relativa a la maldición de los recursos, hace hincapié en lo siguiente:

Si bien existen pruebas abundantes para apoyar el concepto de una maldición de los recursos, hay varias razones para ser cautos en el manejo de estos indicios. En primer lugar, algunos especialistas han sugerido que los hallazgos [...] pueden no ser suficientemente fuertes ante las diferencias de medición de la abundancia de los recursos naturales [...] han medido la abundancia de recursos naturales en términos de la proporción de exportaciones de recursos naturales de un país en relación con su PIB o de la proporción de las exportaciones de recursos naturales de un país en relación con el total de sus exportaciones [...]. En segundo lugar, no queda claro si la proporción de exportaciones

de recursos naturales en relación con el PIB o si la proporción de las exportaciones de recursos naturales en relación con el total de las exportaciones son medidas pertinentes para la riqueza de recursos naturales [...]; la mayor parte de los estudios que han buscado explicar la maldición de los recursos sugieren que el problema principal con la abundancia de recursos naturales no es que conduzca a la dependencia económica de estos recursos o a una estructura de exportación sesgada *per se*, sino que genera rentas, es decir, ganancias excesivas superiores a las utilidades normales [...]; se podría sostener que las mediciones de la abundancia de recursos naturales con base en las rentas ofrecen una base más útil para juzgar la existencia o no existencia de una maldición de los recursos.<sup>47</sup>

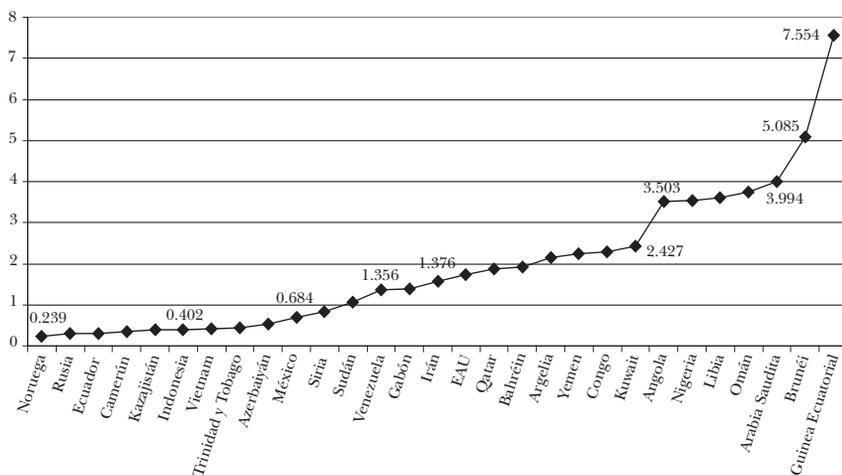
Por ejemplo, dos de los estudios de caso sobre rentismo más convincentes realizados por Karl y Dunning se enfocaron en Venezuela,<sup>48</sup> que desde hace tiempo ha sido considerado un importante exportador, un país democrático y un Estado rentista. Otros estudios de caso en África y el Medio Oriente, como Guinea Ecuatorial, Arabia Saudita y Nigeria, han sido ejemplos frecuentemente citados de la gran cantidad de efectos negativos del petróleo. Todo esto refleja visiblemente muchos de los síndromes identificados por las primeras investigaciones sobre el rentismo petrolero,<sup>49</sup> pero aun cuando es evidente que los países en los que la proporción de ingresos derivados de los hidrocarburos es alta en relación con los que provienen de otras fuentes son claramente rentistas, Noruega –que tiene la proporción más baja en la gráfica que aparece a continuación– ha sido tradicionalmente descrito como un Estado no rentista. Por consiguiente, de acuerdo con las principales afirmaciones teóricas publicadas, un elemento más sólido para predecir la presencia de rentismo es *la proporción de rentas (interna y externa) que están bajo el control directo y efectivo del Estado*. Adicionalmente, y considerando la fuerte correlación entre rentas e impuestos –principio muy importante entre casi todos los autores que han contribuido a la bibliografía sobre el rentismo–, la proporción de rentas debe compararse con la cantidad total de los recursos fiscales de que dispone el Estado, es decir, de los ingresos no procedentes de los hidrocarburos.

<sup>47</sup> Andrew Rosser, *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*, documento de trabajo, Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex, 2006, p. 10.

<sup>48</sup> Thad Dunning, *op. cit.*; Karl, *The Paradox of Plenty*.

<sup>49</sup> Mahdavy, *art. cit.*

GRÁFICA 9  
 Proporción de ingresos de hidrocarburos y no hidrocarburos,  
 países ricos en petróleo (promedio 1992-2005, % del PIB)



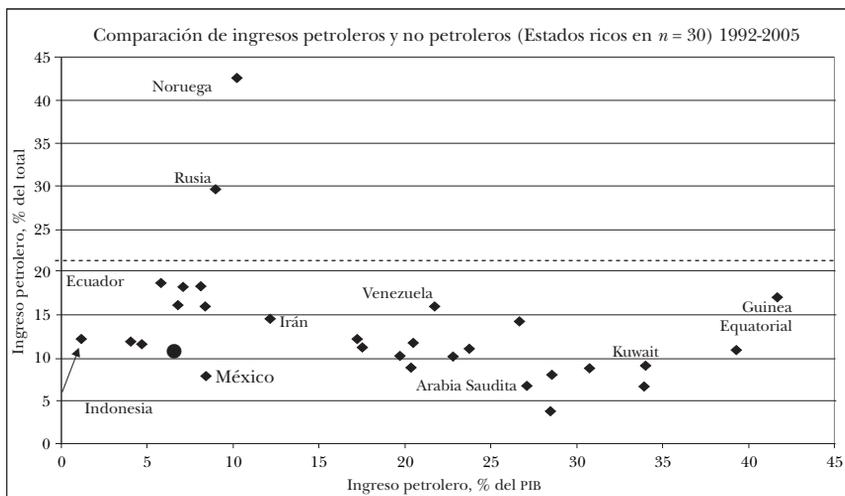
Fuente: Elaboración propia con datos de FMI, “Guide on Resource Revenue Transparency”, 2007.

La gráfica 9 muestra que una proporción mayor de ingresos procedentes de hidrocarburos en relación con no hidrocarburos refleja lo más novedoso de los estudios sobre rentismo y puede predecir de manera útil y segura el rentismo petrolero; abre un espacio analítico para iniciar investigaciones de Estados que, debido a la metodología preponderante, fueron excluidos de un esfuerzo de estudio inicial (*i. e.* México).

Con la nueva metodología y sus correspondientes indicadores, el universo de Estados rentistas puede ser resumido visualmente en la gráfica 10.

Cuando se aplica este nuevo enfoque, los conocimientos que tenemos de Estados rentistas reales o potenciales se vuelven más claros: los casos de Noruega y Rusia, por dar un ejemplo, quedan fuera, sin lugar a dudas, del alcance de la “amenaza de la maldición del petróleo”, y México no se encuentra entre muchos de los Estados que ya habían sido identificados como rentistas. Ahora, la regla parece ser que *todo país que tenga baja proporción de ingresos no petroleros y alta proporción de ingresos petroleros en relación con el tamaño de su economía (PIB) durante un periodo estadísticamente significativo tendrá mayores probabilidades de seguir siendo rentista o de salvarse de los efectos negativos (o maldiciones) asociadas al petróleo.* Por lo tanto, si un país pudiera seguir elevando los

GRÁFICA 10  
 Propuesta de mapa de Estados rentistas (nueva metodología)

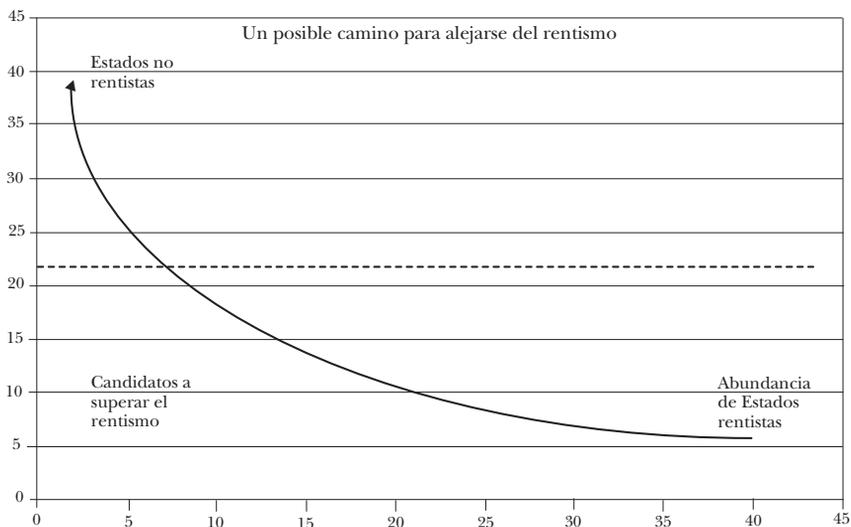


impuestos y mantuviera o aumentara su nivel de acuerdo con el tamaño de su economía, quedaría protegido contra la inestabilidad que los ingresos petroleros fomentan en las finanzas públicas y de sus consecuencias ulteriores en las políticas públicas.

Por consiguiente, podemos sostener, como ya lo han enfatizado muchos autores, que el tema del rentismo petrolero tiene un fuerte vínculo con la envergadura impositiva del Estado y su composición así como con su capacidad de extracción antes de la disposición de las rentas y con la evolución de su capacidad fiscal a lo largo del tiempo, particularmente en los periodos de auge petrolero, cuando el apetito financiero del Estado es descomunal. En la medida que el Estado pueda resistir desde el principio y con constancia la tentación de utilizar de manera más intensa los ingresos petroleros para financiar los gastos recurrentes, menores probabilidades habrá de que se convierta en Estado rentista o de que se mantenga en ese estatus. La siguiente gráfica resume estas reflexiones.

En conclusión, la hipótesis subyacente que se deriva de la versión pulida arriba descrita de la metodología propuesta en la bibliografía sobre el rentismo, construida a partir de un único pero comparativamente rico estudio de caso, es que el petróleo efectivamente tiene un efecto negativo sobre la recaudación y que, en consecuencia, este indicador describe un fenómeno clave que contribuye a explicar por qué en los países ricos en petróleo se

GRÁFICA 11  
Opción para superar el rentismo



Fuente: elaboración propia.

podrían presentar, en primer lugar, efectos negativos o maldiciones vinculadas al petróleo, pero, además, las probabilidades de que un Estado determinado siga siendo rentista. Por lo tanto, los impuestos son el mecanismo principal para evitar que el Estado rechace o abandone el uso rentista del ingreso obtenido de las rentas petroleras internas o externas.

La estrecha correlación entre impuestos e ingresos petroleros refleja una situación procesal importante que en ocasiones se pasa por alto. Como se puede observar en los presupuestos anuales, estos dos ingresos se manejan como parte de un mismo esfuerzo de proyección: como componentes de una política fiscal integral. Es decir, que como las rentas petroleras eran consideradas impuestos regulares, se estaban integrando dos tipos de impuesto distintos a un único marco de políticas.

La inclusión del ingreso petrolero (siempre difícil de calcular por anticipado) en una ley tributaria sujeta a debate y aprobación anuales en la que los ingresos fiscales procedentes del petróleo y del sector privado eran manejados dentro del mismo paquete y con criterios similares, distorsionaba desde el origen una verdadera y sustentable política de ingresos no rentista.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, Ehtisham y Eric Mottu, "Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues", Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 2002.
- Auty, Richard M., *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse*, Londres / Nueva York, Routledge, 1993.
- (ed.), *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford / Nueva York, Oxford University Press, 2004.
- Beblawi, Hazem y Giacomo Luciani, "The Rentier State", en *Nation, State, and Integration in the Arab World*, Londres, Croom Helm, 1987.
- Birdsall, Nancy y Arvind Subramanian, "Saving Iraq from Its Oil", *Foreign Affairs*, núm. 83, 2004, pp. 77-89.
- Bulmer-Thomas, Victor, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Carpenter, Daniel P., *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Chaudhry, Kiren Aziz, "The Price of Wealth: Business and State in Labor Remittance and Oil Economies", *International Organization*, vol. 43, núm. 1, 1989, pp. 101-145.
- , "Economic Liberalization and the Lineages of the Rentier State", *Comparative Politics*, vol. 27, núm. 1, octubre de 1994, pp. 1-25.
- , *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.
- Cothran, Dan A., "Budgetary Secrecy and Policy Strategy: Mexico under Cardenas", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 2, núm. 1, 1986, pp. 35-58.
- Dahl, Robert A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- Dunning, Thad, *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.
- Elizondo, Carlos, "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas", *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, núm. 1, 1994, pp. 159-190.
- Evans, Peter B., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Everhart, Stephen y Robert Duval-Hernandez, *Management of Oil Windfalls in Mexico: Historical Experience and Policy Options for the Future*, The World Bank / Mexico Country Management Unit and International Finance Corporation, 2001 (Policy Research Working Paper Series, wps 2592).
- Farfán-Mares, Gabriel, "¿Más impuestos o menores gastos? La farsa del presupuesto", *Enfoque* (diario *Reforma*), 1 de noviembre de 2009, p. 3.
- Fondo Monetario Internacional, "Guide on Resource Revenue Transparency", Fondo Monetario Internacional, 2005.
- , "Guide on Resource Revenue Transparency", Fiscal Affaires Department, Fondo Monetario Internacional, 2007.

- Foro Consultivo Científico y Tecnológico, "Análisis de las Finanzas Públicas en México", CIDE / ITAM, México, 2004.
- Gilpin, Robert, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2001.
- Green, Rosario, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*, México, El Colegio de México, 1976.
- Hamilton, Nora, *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1982.
- Huber, John D. y Charles R. Shipan, *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.
- Jiménez San Vicente, Armando, "The Political Economy of Tax Collection in Mexico: The Constraints on Reform, 1970-2000", tesis doctoral, Department of Government, London School of Economics and Political Science, Londres, 2002.
- Karl, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.
- , "Oil-led Development: Social, Political, and Economic Consequences" Stanford University, 2007.
- , "Oil & War", *Petroleum: Prospects and Politics*, Universidad de Chicago, 2007.
- Lenin, Vladimir Ilich Ulianov, *The State and the Revolution*, Moscú, Progress Publishers, 1949.
- , *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism: A Popular Outline*, Nueva York, International Publishers, 1982.
- Luciani, Giacomo, "Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework", en H. Beblawi y G. Luciani (comps.), *The Rentier State, Nation, State, and Integration in the Arab World*, Londres, Croom Helm, 1987, pp. 63-82.
- Mahdavy, Hossein, "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: the Case of Iran", M. A. Cook (comp.), *Studies in the Economic History of the Middle East: From the Rise of Islam to the Present Day*, Londres / Nueva York, Oxford University Press, 1970, pp. 428-467.
- Meyer, Lorenzo e Isidro Morales, *Petróleo y nación: la política petrolera en México (1900-1987)*, México, FCE, 1990.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, *Development and Growth in the Mexican Economy: An Historical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Nazmi, Nader, *Economic Policy and Stabilization in Latin America*, Armonk, N. Y., M. E. Sharpe, 1996.
- Nordlinger, Eric A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- OCDE, "Revenue Statistics", 2006.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- , *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.
- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

- Rosser, Andrew, *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*, documento de trabajo, Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex, 2006.
- Shambayati, Hootan, "The Rentier State, Interest Groups, and the Paradox of Autonomy: State and Business in Turkey and Iran", *Comparative Politics*, vol. 26, 1994, pp. 307-331.
- SHCP, "Presupuesto de gastos fiscales", 2007.
- Stanford University, "National Oil Companies: Strategy, Performance, and Implications for Global Energy Markets", Freeman Spogli Institute for International Studies-Stanford University, Stanford, California, 2006.
- United Nations Development Programme, "Human Development Indices: A Statistical Update 2008", Nueva York, Naciones Unidas, 2008.
- Yates, Douglas A., *The Rentier State in Africa: Oil Rent, Dependency, and Neocolonialism in the Republic of Gabon*, Trenton, Nueva Jersey, Africa World Press, 1996.