

# La política energética mexicana y el mercado petrolero internacional

FRANCISCO LABASTIDA OCHOA\*

En virtud de la creciente interrelación de la energía, la sociedad y la economía, lo que ocurra en el campo energético afecta a todos los países, ya sean exportadores o importadores de hidrocarburos, e independientemente del nivel de desarrollo y de la organización social que tengan. En un país como México, en el que el sector energético desempeña un papel trascendental, su importancia es por demás evidente.

Para este país es vital entender lo que ocurre en el panorama energético del mundo, pues el eslabón más fuerte de nuestras relaciones económicas con el exterior es el petróleo. Por lo tanto, la interdependencia señalada nos obliga a examinar permanentemente y a estudiar a fondo el contexto internacional de las relaciones energéticas. Si no se entienden los cambios que ocurren en el ámbito energético mundial, difícilmente puede comprenderse lo que pasa y lo que ocurrirá en nuestro país en esta esfera; más difícil aún sería delinear una estrategia de desarrollo o dar una respuesta eficaz y oportuna a las condiciones variables y complejas que se presentan.

Aunque en el contexto energético mundial México no tiene una influencia decisiva, en materia petrolera sí desempeña un papel de primera importancia; el monto de nuestras reservas, de nuestros volúmenes de producción y de nuestras exportaciones así lo determinan. Esto nos impone la responsabilidad de actuar con criterios sólidos, rechazando la tibieza y la improvisación. Es preciso pasar de espectadores a actores del mercado petrolero internacional.

## LA SITUACIÓN INTERNACIONAL

Durante el decenio de los setenta presenciamos dos crisis petroleras, que se manifestaron principalmente en drásticos aumentos de precios. Éstos se incrementaron casi en 1 500% en

sólo siete años, y llegaron a rebasar, a principios de 1981, los 40 dólares por barril. En los setenta concluyó la época de los energéticos baratos que habían sido la base de crecimiento de la economía mundial, que de 1950 a 1973 evolucionó a una tasa media anual de alrededor de 6 por ciento.

Tal alza de los precios del crudo tuvo un impacto que no había sido previsto en su profundidad ni en su ritmo por los analistas ni por los productores de petróleo. Las modificaciones de precios influyeron de manera directa e indirecta en el ritmo de crecimiento, en los salarios y los precios de diversas materias primas, y en el desarrollo de tecnologías. Las transformaciones a que dieron lugar han madurado parcialmente y se han convertido en estructurales, como lo demuestran las exitosas políticas de ahorro y de diversificación energética; otros cambios y evoluciones están aún por llegar.

Aunque las predicciones económicas siempre tienen grandes riesgos, podemos tratar de vislumbrar el futuro inmediato con base en la información disponible y en una técnica confiable de proyección.

Por el momento, parece razonable suponer que en los años próximos el crecimiento anual del producto de los países desarrollados será menor de 3%. Es permisible, además, inferir que algunas ramas industriales altamente consumidoras de energía no crecerán, porque existe una amplia capacidad instalada que permanece ociosa, que es capaz de cubrir las necesidades hasta el año 2000. En cambio, las ramas económicas de mayor dinamismo serán aquellas que consuman poca energía o que incluso la ahorren.

De lo anterior puede concluirse que en los próximos años el consumo de energía total no crecerá mucho. Tampoco va a hacerlo, por ende, el consumo de petróleo.

En el decenio anterior, los incrementos de los precios del crudo descansaron en varias premisas básicas, cuya permanencia se dio por sentada: 1) el consumo creciente de energía; 2) el carácter del petróleo como fuente casi insustituible de energía, y 3) el agotamiento progresivo de los hidrocarburos.

\* Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Se recogen fragmentos de la conferencia pronunciada el 7 de agosto de 1985 en la clausura del Tercer Curso de Planificación Energética, celebrado en la Universidad Nacional Autónoma de México. La Redacción hizo pequeños cambios editoriales y es responsable del título y los subtítulos.

La concepción de que el consumo de energía seguiría el ritmo ascendente observado en el pasado resultó infundada, pues como respuesta a la elevación de los precios del petróleo, los países industrializados implantaron políticas de ahorro y uso eficiente de energía; de ese modo, lograron abatir aquella tendencia e incluso romper la relación lineal entre crecimiento económico y crecimiento del consumo de energéticos.

Esa transformación se inició desde 1974 y se aceleró después de 1979. Entre este último año y 1983 el consumo mundial de petróleo se redujo en casi 7 millones de barriles diarios (b/d); en los países desarrollados ello representó una tasa de decremento anual del consumo de petróleo de 5%. Asimismo, en el decenio 1974-1983 los países de la OCDE registraron reducciones de 35% en el consumo de petróleo, lo cual provocó que la elasticidad de ese consumo con respecto al PIB bajara a menos de la unidad, hasta situarse en 0.4.

La segunda premisa, también equivocada, fue la creencia de que el petróleo era una fuente insustituible de energía. El aumento de los precios del crudo, al modificar también la estructura de precios relativos de los energéticos, elevó la competitividad de otras fuentes de energía y propició la diversificación del balance energético a favor de éstas, sobre todo el gas, el carbón y la energía nuclear. Así, la participación del petróleo en el consumo de energía de los países de la OCDE disminuyó de 54% en 1973 a 44% en 1983; en cambio, el gas natural, el carbón y la energía nuclear, aumentaron su participación en dicho consumo.

La tercera premisa, la creencia generalizada en un supuesto agotamiento progresivo y prematuro de los recursos petroleros, propició que muchos países, desarrollados y subdesarrollados, hicieran considerables esfuerzos tendientes a revalorar sus reservas energéticas, aumentando así sus potencialidades futuras. A partir de los incrementos de 1973, la mayor actividad exploratoria en zonas no explotadas antes dio lugar, aunque en menor medida, a un aumento significativo de las reservas mundiales probadas de hidrocarburos, lo que a su vez redundó en la incorporación de más países productores al mercado petrolero.

De ese modo, en los últimos cuatro años han entrado al mercado internacional del petróleo nuevos países exportadores, al mismo tiempo que algunos países importadores han aumentado su producción interna, con lo cual satisfacen su consumo, cada vez en mayor medida, con recursos propios. Algunos especialistas afirman que antes de finalizar la actual década se agotarán las reservas de estos países; otros sostienen que, independientemente de ello, día a día se descubren nuevos yacimientos. Es muy difícil prever lo que ocurrirá en los 13 países de la OPEP y en otros 20 que no pertenecen a dicha organización. Paradójicamente, lo único cierto es la incertidumbre. Pero si la incertidumbre está presente, debemos hablar de ella, no para quejarnos, sino para incorporarla en nuestros análisis en calidad de constante.

Un conjunto de poco más de 20 países no miembros de la OPEP, incluida la URSS, ha venido incrementando su oferta de crudo en alrededor de un millón de b/d por año. De esta manera se ha generado una gradual sobreoferta de petróleo, a pesar de que la OPEP disminuyó notablemente su volumen de producción, de 30.9 millones de b/d en 1979 a 17.5 millones en 1983 y a 14.5 millones en la actualidad.

En resumen, nadie imaginó que estos cambios se producirían

con la rapidez y profundidad que presentan. Hubo, además, políticas que impidieron prever los cambios estructurales que habrían de suscitar las drásticas elevaciones de los precios del petróleo.

Las transformaciones señaladas son parte de un escenario mundial caracterizado por un menor ritmo de crecimiento de la economía, un rápido cambio en la estructura industrial y en los patrones de desarrollo, y un veloz avance tecnológico. Al mismo tiempo, han cobrado impulso ramas industriales de punta, poco intensivas en el uso de energía, o que incluso la ahorran. Destacan las telecomunicaciones, la biotecnología, la robótica y la electrónica. En cambio, ramas intensivas en el uso de energía, como la siderurgia y la petroquímica, presentan un relativo estancamiento y una elevada sobrecapacidad.

La difícil situación actual del mercado petrolero se caracteriza por una sobreoferta de crudo, una demanda prácticamente estancada y un muy amplio exceso de capacidad instalada. A estos factores se han sumado, en el presente año, otros de carácter estacional y coyuntural, que amenazan aún más la estabilidad del mercado. Desde el punto de vista estacional, por ejemplo, el segundo y el tercer trimestre son los de más bajo consumo, con magnitudes de 2.0 a 2.5 miles de millones de b/d menos que en el primero y en el cuarto trimestres.

Si ante esta baja estacional del consumo se mantiene constante la producción, se agudiza el exceso de oferta. Así, algunos productores recurren al mercado ocasional y a prácticas de descuentos, trueques u otros mecanismos comerciales que implican precios menores que los oficiales. Tales prácticas han sido particularmente graves este año, pues a esa presión se sumó la de los países consumidores, que hicieron uso de sus inventarios para forzar el precio a la baja.

A lo anterior se agrega un nuevo factor: Arabia Saudita anunció que no estaba dispuesta a continuar recortando su producción para estabilizar los precios. De hecho, este país puede aumentar de inmediato su producción hasta 5 millones de b/d, y hasta 10 millones en un plazo de doce meses. En su conjunto, en el curso de un año, la OPEP podría incrementar su producción hasta 30 millones de b/d, el doble de su producción actual. Obviamente, el efecto en los precios sería catastrófico.

Para el resto del presente decenio, y pese a la gran incertidumbre reinante, la mayoría de los pronósticos coinciden en que la tasa de crecimiento de la economía mundial será moderada, no mayor a 3% al año en promedio. Ello, aunado al proceso de reconversión industrial y a la continuación de los esfuerzos de ahorro y diversificación, repercutirá en el ritmo de crecimiento del consumo de energía.

En el caso del petróleo, las previsiones señalan crecimientos aún más lentos. Así, se estima que en los próximos cinco años, el incremento anual de la demanda será de sólo 300 000 a 600 000 b/d, lo cual significa una tasa de alrededor de 1%. En tal situación, los países no miembros de la OPEP podrían cubrir el 100% del crecimiento de la demanda y la OPEP tendría que mantener su producción en un máximo de 16 millones de b/d, lo que augura la continuación de presiones sobre los precios. En este escenario, la disciplina que guarden los productores más importantes será indispensable para evitar fuertes tendencias a la baja. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que en el mercado pe-

trolero no hay producción marginal y que cualquier volumen adicional afecta de manera inmediata a los precios.

El gran número de países exportadores hace muy difícil predecir las tendencias. Sin embargo, es probable que algunos exportadores netos disminuyan en un futuro previsible su producción, lo que ocasionaría una baja en la oferta y en el exceso de capacidad instalada. De acuerdo con esto, hay un alto grado de probabilidad de que en el transcurso de los años noventa cambie la actual tendencia, favorable a los países productores.

Asimismo, esta perspectiva brindaría a países como México no sólo una nueva situación favorable, sino también la responsabilidad de usar el petróleo con ponderación y realismo, evaluando los hechos con objetividad, sin creer en falsas o engañosas premisas. Sólo de ese modo es posible revalorizar un recurso estratégico para nuestra sociedad.

#### PANORAMA NACIONAL

Para México resulta indispensable reconocer estos cambios y tener una visión clara de sus alcances. En efecto, desde 1982 las perspectivas del mercado petrolero han sido difíciles. Al inicio del actual gobierno, la política petrolera buscaba no tanto maximizar los beneficios cuanto minimizar pérdidas, evitar riesgos y garantizar un adecuado ingreso de divisas. También se postulaba la necesidad de ampliar el horizonte energético nacional y de coadyuvar a la estabilidad del mercado internacional. Asimismo, se planteaba la disyuntiva de buscar la estabilidad o de iniciar una crisis de precios en el mercado mundial de hidrocarburos. México optó por lo primero, decisión que responde al firme propósito de asegurar una adecuada valoración del petróleo, a fin de mantener un flujo estable de ingresos sobre el cual sentar el desarrollo.

En el ámbito interno se trataba de modificar una situación cuyas tendencias apuntaban, a mediano plazo, al consumo excesivo e irracional de energía, a una oferta muy dependiente de los hidrocarburos, a un potencial productivo poco flexible, a la disminución de las reservas y a la abrupta reducción de las exportaciones petroleras. En última instancia, dejar la evolución del sector energético a las fuerzas de la inercia significaba caer en un círculo vicioso, con el resultado final de haber canalizado crecientes inversiones para acelerar el agotamiento de las reservas.

Ante esta situación, y sin soslayar el horizonte de largo plazo, la planeación del sector energético afrontaba un doble reto inmediato: en lo interno, responder a las demandas del desarrollo del país y apoyarlo de manera efectiva, sin crear desequilibrios en la economía; en lo externo, ajustarse a un escenario mundial complejo y cambiante, sin menoscabo de la soberanía e independencia nacionales. La decisión política se plasmó en las diversas acciones que fundamentan e integran el Programa Nacional de Energéticos 1984-1988.

El Programa establece, como objetivo fundamental, mantener la autosuficiencia energética presente y futura del país, al menor costo posible. Para alcanzarlo, se procurará aumentar el margen de maniobra del sector energético, de modo que tenga la posibilidad, a mediano y largo plazos, de incrementar su capacidad para satisfacer los crecientes requerimientos internos de energía, mantener una plataforma de exportación petrolera de alrededor de un millón y medio de b/d y ampliar su apoyo al resto de la economía y a la industria.

No debe pasarse por alto que la difícil situación económica del país ha obligado a efectuar ajustes en el sector energético, para adaptarlo a los cambios del contexto económico nacional e internacional y corregir con rapidez las desviaciones. Es por ello que las líneas estratégicas se han adecuado para responder a esta coyuntura. En este sentido, se necesita intensificar esfuerzos y consolidar los avances logrados en el ahorro de energía.

La diversificación de fuentes energéticas, por su parte, debe adecuarse a la disponibilidad de recursos financieros, toda vez que su desarrollo requiere elevadas inversiones. Aunque se continúan los programas de ahorro y diversificación, llevan un ritmo mucho menor al previsto y el inicio de la mayor parte de los programas ha debido postergarse.

A fin de contribuir al reordenamiento en que está empeñada toda la sociedad, el sector energético ha hecho hincapié en las acciones que permitan, en el plazo más breve posible, elevar la productividad, fomentar las exportaciones e impulsar la sustitución de importaciones.

En materia de política petrolera internacional, México continuará manteniendo su activa y responsable presencia en el mercado, siempre en defensa de los intereses nacionales. Seguimos, pues, comprometidos en una política de colaboración y concertación, orientada a prevenir una crisis petrolera.

El presidente Miguel de la Madrid ha señalado que para superar la crisis económica nacional se están aplicando medidas profundas y radicales. El sector público ha dado ejemplo de cómo actuar ante situaciones adversas, conservando el rumbo y reafirmando su rectoría económica y su compromiso con las clases populares.

Si bien la energía es una condición *sine qua non* del desarrollo de cualquier país, no basta tenerla para lograrlo. La mera explotación de recursos energéticos no es ninguna garantía de desarrollo económico y social automático, y mucho menos inmediato. La energía puede servir como palanca del desarrollo, pero también puede frenarlo si se la concibe como puerta hacia una vida fácil. Para que la energía sirva efectivamente al desarrollo es imperativo no sólo producirla en cantidades y calidades suficientes, sino también darle una utilización apropiada.

Los recursos energéticos, en especial el petróleo, pueden ser un obstáculo si una sociedad se confía en que una dotación abundante es suficiente para lograr el desarrollo y, en consecuencia, no se esfuerza en diversificar en mayor medida su economía, elevar su productividad, mejorar el nivel de vida de la población, generar empleo, dar competitividad externa a los productos no petroleros, y demás características que hacen que una economía finque su desarrollo sobre bases sólidas.

En síntesis, contar con abundancia de petróleo remueve restricciones al desarrollo y a su financiamiento, pero no resuelve el problema del subdesarrollo. Para cambiar un país es preciso efectuar un trabajo concertado, que requiere del esfuerzo de todo un pueblo y su gobierno, y de la utilización de todos los recursos —naturales, humanos, financieros y tecnológicos—. También es menester adecuarse a los cambios tecnológicos mundiales y desarrollar los recursos humanos mediante una política de capacitación de largo plazo. Los recursos naturales no renovables se agotan, pero si se invierte en preparar a la población, jamás se agotará la riqueza de un pueblo. □