

Sección internacional

PRODUCTOS BASICOS

La política petrolera de algunos países exportadores

Cuando, a fines de junio pasado, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decretó en Ginebra un aumento de cerca de 24% en el precio del crudo, el problema de la disponibilidad de energía y de su costo pasaron a un dramático primer plano. En cierto sentido, se recreó la situación vivida en 1973, pero con mayor gravedad. En aquel entonces, el precio del petróleo pasó de 3.45 dólares por barril, a fines de 1973, a 9.31 dólares el primer día de 1974 y cerró el año a 10.14 dólares. Su efecto sobre los costos fue formidable, porque el mundo capitalista industrializado se había acostumbrado a disponer de petróleo a un precio bajo y relativamente estable, sobre todo si se lo mide en términos de la capacidad adquisitiva del dólar.

A la conmoción de 1974 siguió un período de reordenamiento paulatino del mercado, y posteriormente surgió el convencimiento de que no habría que enfrentar un nuevo aumento en los precios capaz de desequilibrar las relaciones económicas. La inquietud se renovaba periódicamente, antes de las sucesivas juntas de los países petroleros, pero la situación real se expresa en el hecho de que, de fines de 1974 a los últimos días de 1978, el precio del crudo de referencia pasó de 10.14 dólares a 12.70 dólares por barril, o sea, un aumento nomi-

nal de 25.2%; en el mismo período, la depreciación del dólar, medida por el índice de los precios al consumidor en Estados Unidos, fue de 33.7%, lo que significa un descenso en el poder adquisitivo real de un barril de crudo de 8.5 por ciento.

Es posible que los consumidores de la mayor parte de los países importadores tengan una impresión diferente respecto a este período, pero ello se debe a que en ese lapso se ajustaron los niveles internos de precios a las cotizaciones internacionales y, sobre todo, a que efectivamente hubo un aumento en el precio del barril de petróleo refinado. Aunque es difícil establecer una cotización promedio comparable, en virtud de los diferentes tipos de crudo y de una disparidad aún mayor en los precios del crudo refinado, puede afirmarse que en el período 1974-1978 el aumento fue, por lo menos, de 50%; en otras palabras, que el petróleo refinado fue más caro, medido en dólares de valor constante. El incremento en el precio del petróleo refinado se debe, además, al aumento de los impuestos fijados por los gobiernos y al crecimiento de las utilidades de las empresas petroleras. Esto último empieza ahora a tomar verdadero carácter público en Estados Unidos.

Los aumentos en el crudo de junio pasado, que elevaron el precio nominal del barril del tipo liviano de Arabia Saudita a 18 dólares por barril, y hasta a 23.50 dólares para crudos de mejor calidad, rompieron la tendencia desaceleradora que se había observado en el período inmediato anterior. El motivo fue la situación en Irán, la sensación de inestabilidad creada en el golfo Pérsico y la seguridad de los suministros para los más grandes países industrializados del mundo. Irán cuenta aproximadamente con

9% de la producción y cerca de 10% de las reservas mundiales.¹

Los acontecimientos de Irán pusieron de relieve tanto la vulnerabilidad de los suministros de petróleo, como la dependencia de éstos respecto a situaciones políticas virtualmente incontrolables. Ello hace crecer el convencimiento de que la energía disponible será cada vez más cara.

Esta afirmación no constituye un juicio definitivo, en el sentido de que la humanidad estará sujeta a una disponibilidad de energía cada vez menor y más cara. Es posible que el avance tecnológico y las investigaciones científicas en curso permitan llegar a usos de la energía mucho menos dispendiosos que los actuales y, sobre todo, menos contaminantes. Tal es lo que podría suceder con la energía solar o nuclear, apenas en sus comienzos. Las dudas, en todo caso, se proyectan sobre el próximo decenio.²

La mayor parte de los analistas considera que las proyecciones que puedan realizarse para 1980 son puramente especulativas. Sin embargo, existen hipó-

1. Véanse los editoriales de *Comercio Exterior*: "La OPEP y el nuevo orden económico", vol. 27, núm. 8, y "Causas y pretextos del alza del petróleo", vol. 29, núm. 1, de agosto de 1977 y enero de 1979, respectivamente, y las notas de la Sección internacional "Petróleo: antes y después de la reunión de Qatar" (vol. 27, núm. 1), "Reunión de la OPEP en Estocolmo: grandes cambios sin modificar los precios reales" (vol. 27, núm. 8), "Se profundizan las diferencias en la OPEP" (vol. 28, núm. 1) y "La OPEP, la reunión de Tokio y la situación económica mundial" (vol. 29, núm. 7), de enero y agosto de 1977, enero de 1978 y julio de 1979, respectivamente.

2. Véase *Energy policy. A consultative document*, informe presentado al Parlamento por el Secretario de Estado para Energía del Reino Unido, Her Majesty's Stationery Office, Londres, febrero de 1978.

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., sino en los casos en que así se manifieste.

tesis, más o menos fundadas, cuyos resultados son distintos. Así, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) calculó que el consumo total de energía para 1985 en los países no comunistas sería de 6 128 millones de toneladas de equivalentes de petróleo (mtep). La disponibilidad de crudo en dicha área, sin contar a los países de la OPEP, sería de 4 356 mtep, lo que haría que las importaciones de petróleo alcanzaran una magnitud de 1 772 mtep. Como según esta hipótesis los países socialistas tendrían un excedente neto de exportación de 40 mtep, las exportaciones de la OPEP deberían ser de 1 732 mtep, y su producción de 1 965 mtep, si se tiene en cuenta que el consumo de estos países sería de 208 mtep y las necesidades para acrecentar los inventarios, de 25 mtep. Esta cifra de producción debe compararse con el crudo efectivamente extraído por la OPEP en los años recientes, 1 550 millones de toneladas por año, salvo en 1975, en que la producción fue menor a 1 400 millones de toneladas.³

El cálculo de la OCDE se basó en un pronóstico de crecimiento promedio de 4.8% anual de 1975 a 1985 para el mundo comunista, que podría verse afectado con las estimaciones más moderadas realizadas con posterioridad por la propia organización, con base en las perspectivas de una próxima recesión en los países capitalistas industrializados.

La otra estimación que suele tenerse en cuenta es la de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos. Esta entidad calcula que las importaciones necesarias en 1985 serán mucho mayores y podrían alcanzar una magnitud de 1 925 a 2 125 mtep, lo que podría dar lugar a una angustiosa carencia de petróleo y a nuevos aumentos en los precios. Lo que destaca el cálculo de la CIA es una presencia importadora neta de los países socialistas en el mercado mundial, debido a un déficit de la producción con respecto a las necesidades de consumo en dicha área. Las importaciones netas de los países socialistas representarían en 1985 alrededor de 10% de las importaciones netas de los países no comunistas. Otro dato decisivo en el cálculo de la CIA es el consumo de Estados Unidos que, de continuar creciendo a una tasa de 4 a 5 por ciento anual, llegaría en 1985 a unos 800 millo-

nes de toneladas por año. Este resultado, a su vez, estaría influido por el éxito que pueda tener el proyecto del presidente Carter de reducir significativamente la importación de petróleo para esa fecha, mediante la conservación de la energía y el desarrollo de otras fuentes, como carbón, gas y otras.⁴

El panorama señalado indica que los próximos diez años serán cruciales para determinar la estrategia de los países que, en esa etapa, dispongan de excedentes de petróleo para exportar. Los países exportadores de petróleo se dividen en dos grandes categorías: los industrializados y los subdesarrollados. Las políticas adoptadas y los resultados obtenidos por los primeros han tenido menor repercusión que la de los segundos, debido probablemente a sus consecuencias menos conflictivas. Precisamente por esa razón interesa pasar revista a los casos más importantes, que son los de Noruega y Gran Bretaña.

Noruega

Noruega es un país de 4 millones de habitantes que en 1977 tenía un producto nacional bruto (PNB), a precios de mercado, de 35 600 millones de dólares corrientes. El ingreso per cápita, por consiguiente, era de unos 8 800 dólares, levemente superior al de Estados Unidos y la República Federal de Alemania (RFA). Se trata de un país industrializado, con una distribución del ingreso bastante pareja, en comparación con otros países de la OCDE. A principios de siglo, la sociedad noruega era predominantemente agraria, pero en la actualidad es un país con una moderna economía industrial y de servicios. En la posguerra registró un rápido crecimiento, con baja tasa de desempleo; asimismo, la productividad industrial creció rápidamente. Dos de las principales características del país son la disponibilidad de abundante energía hidroeléctrica a bajo precio y el desarrollo de una gran flota mercante que facilita su comercio exterior. El mercado de trabajo fluctúa poco. La situación política interna y externa se caracteriza por su estabilidad.

El Gobierno adoptó el principio de que el petróleo y el gas deberán quedar en el país, aunque podrían realizarse exportaciones hacia Europa Occidental. En la actualidad, el desarrollo de los pozos

en la plataforma marítima hace que el país produzca casi cuatro veces más petróleo que el que consume. Se calcula que sus reservas pueden cubrir 10% de las necesidades de Europa Occidental por un período de alrededor de 20 años. Sólo 5% de la plataforma ha sido explorada y existen problemas técnicos de gran envergadura en la región ártica.

La política de moderación del desarrollo petrolero intenta evitar una expansión descontrolada, por lo que se decidió mantener el ritmo de extracción en unos 90 millones de toneladas por año. Con ello se busca evitar cambios muy rápidos en la economía, evitar las consecuencias inflacionarias y, sobre todo, proteger el ambiente y la seguridad laboral e impedir perjuicios en otras actividades tradicionales, entre ellas la pesca. La actividad petrolera está indirectamente sujeta al control público. Con todo, la meta de producción fijada permite todavía triplicar la producción, dado que en 1978 se extrajeron 30 millones de toneladas de crudo con un valor de 3 000 millones de dólares, que produjeron al Estado ingresos por unos 1 200 millones.

El excedente será utilizado para estimular con cautela la economía, para desarrollar la capacidad tecnológica de la industria, incluyendo el petróleo, para fortalecer la corona noruega y para incrementar la capacidad de crédito del país en el mercado financiero internacional, en el que ha contraído una deuda externa elevada en comparación con otras naciones de la OCDE. El desarrollo económico previsto, además de no dañar a industrias tradicionales, tendrá por finalidad favorecer a las regiones más postergadas e impedir que se acentúen las diferencias de ingresos en el país, aspecto que se considera importante para conservar la estabilidad política y social y la elevada calidad del desarrollo económico.

Cabe señalar que Noruega aprovechó la presencia del petróleo para lograr un rápido desarrollo del *know-how* de su propia industria petrolera, preparar mano de obra especializada y fomentar las investigaciones que permitan contar con una industria competitiva en escala internacional. Claro que su punto de partida fue el de un país desarrollado, con amplia experiencia industrial, elevado nivel de ingresos y una capacidad financiera aceptable y auxiliada por créditos internacionales. Las industrias locales fueron

3. OCDE, *World energy outlook*, París, 1977.

4. CIA, *International energy situation*, Washington, 1977.

favorecidas por los pedidos de la industria petrolera, aunque se les impuso la condición de que fueran competitivas. En la actualidad Noruega brinda asistencia tecnológica en exploraciones e investigaciones sísmicas relacionadas con la exploración a países del Tercer Mundo, entre los que se encuentran Vietnam, Jamaica, Tanzania, la República Popular China e Irak.⁵

Gran Bretaña

Gran Bretaña inició la explotación comercial del petróleo en el Mar del Norte en 1975. En mayo del presente año se extraían 1.5 millones de barriles diarios. La producción de los pozos de la plataforma marina abastecerá este año 75% de las necesidades del país y se estima que en 1980 se logrará el autoabastecimiento. Se calcula que durante una parte del próximo decenio el país será un exportador neto de crudo.

Si bien Gran Bretaña no es todavía un país exportador neto, la disponibilidad de petróleo le significó una mejora de alrededor de 2 000 millones de libras esterlinas en la balanza de pagos de 1977, año en que la producción de crudo del Mar del Norte satisfizo la mitad del consumo.

El ahorro actual y el futuro excedente le permitirán afrontar diversos problemas que afectan su economía desde hace años. Gran Bretaña tiene una balanza de pagos muy vulnerable y se encontraba en una situación externa particularmente difícil cuando se inició la explotación del petróleo. El origen de los problemas radica en el lento crecimiento de la productividad de su industria en comparación con otros países capitalistas industrializados. Estos problemas no son nuevos, su origen se encuentra al principio del período de la posguerra. Gran Bretaña fue el país capitalista industrial-

zado que menos éxito tuvo en lo que respecta al crecimiento de la producción y la productividad. Por esa razón la recesión de 1974-1975 no pareció, en un principio, tan fuerte como la que afectó a Estados Unidos y otros países. Sin embargo, como esa recesión agudizó problemas estructurales de larga data, terminó siendo más profunda.

El largo período de declinación de la economía británica hizo que este país llegara a tener una de las posiciones más bajas en la escala de ingresos de Europa Occidental—, para desarrollar el empleo y de 244 500 millones de dólares en 1977, es 25% más elevado que el de Italia o Canadá, pero representa sólo 64% del correspondiente a Francia. El PNB per cápita, de 4 372 dólares, es el más bajo de Europa Occidental, con excepción de los países de menor desarrollo del Mediterráneo y de Irlanda, y representa la mitad del de Estados Unidos.

Las autoridades británicas consideran que la explotación del petróleo representa una oportunidad única para el desarrollo económico, para mejorar el nivel de vida interno —acercándolo en alguna medida al de otros países de Europa Occidental—, para desarrollar el empleo y para mitigar las diferencias sociales, que el crecimiento del desempleo y la recesión han profundizado. La mejora de la balanza de pagos servirá, a la vez, para sostener el valor de la libra esterlina en los mercados monetarios. Ya en 1977, como consecuencia de las menores importaciones de crudo, mejoró la posición financiera del Reino Unido y la situación de su crédito exterior, no precisó de mayor endeudamiento neto del exterior y se fortaleció la libra. De ninguna manera se desea que la mejora en la balanza de pagos se traduzca en un "boom" de consumo de corta duración.

Los ingresos petroleros del Mar del Norte permitirán lograr una mayor acumulación en la industria. En la actualidad, el programa de recuperación se asienta fundamentalmente en la contracción de los salarios reales, pero las discusiones sobre el petróleo hicieron hincapié en que, a más largo plazo, la inversión sólo puede mantenerse con un mercado interno y un nivel de exportaciones alto y estable.

Se cree que el aporte petrolero permitirá que Gran Bretaña logre ventajas relativas en la economía mundial, a pesar de

la recesión y de que el aporte del petróleo al PNB es bastante pequeño (en 1977 no representaba más que 3% del total y en 1980 podría alcanzar algo más de 5%). Sin embargo, aunque el aporte petrolero al PNB será pequeño, su contribución a los ingresos fiscales será más consistente y mucho más aún a la balanza de pagos. Con todo, los beneficios se prolongarán a lo largo del próximo decenio, aunque declinarán rápidamente en los años noventa.

Por este último motivo, tiene capital importancia determinar el uso del excedente petrolero a largo plazo, a fin de prever las situaciones que se presentan cuando el país se vea privado de dicha riqueza, por lo menos en la medida en que la tendrá en los próximos años. El excedente garantizará, en primer lugar, incentivos para invertir y para atender los problemas de Escocia y de otras regiones de menor desarrollo. Antes de que los conservadores llegaran al Gobierno, se había planeado que fuera la inversión estatal la impulsora de la expansión general, pero en la actualidad ha cobrado mayor importancia el efecto que pueda ejercer la reducción impositiva, dirigida no a expandir el consumo personal sino a asegurar la expansión de la base productiva.

De cualquier manera, tanto en la política laborista como en la conservadora existía el propósito de desarrollar las inversiones en el área de la energía, con el objeto de remplazar el petróleo, lo cual también requería aumentar la investigación en fuentes renovables. Otros aspectos que el excedente petrolero permite encarar son: desarrollar la infraestructura (puertos, comunicaciones), mejorar las áreas urbanas, capacitar a la fuerza laboral antes y durante el período de trabajo y aumentar los servicios sociales de la comunidad.⁶

Irán y Venezuela

En los países subdesarrollados la experiencia petrolera ha dado resultados muy conflictivos, ya sea en el sentido de que la transformación económica a que dio

5. Véanse: *Norwegian long-term programme 1978-1981*, informe presentado al parlamento de Noruega por el Ministro de Finanzas, Real Ministerio de Finanzas de Noruega, 15 de abril de 1977; *Norway Information*, órgano informativo publicado en Oslo por el Real Ministerio de Asuntos Extranjeros de Noruega, números de febrero y noviembre de 1974, enero de 1975, mayo de 1976 y marzo de 1977; *The Norwegian petroleum experience*, anexo al informe nacional noruego presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Viena, 1979), Oslo, mayo de 1979, y OCDE, *Norway*, París, diciembre de 1978.

6. Véase: *Energy policy...*, op. cit.; *The challenge of North Sea oil*, informe presentado al Parlamento por varios secretarios de Estado del Reino Unido, Her Majesty's Stationery Office, marzo de 1978; OCDE, *United Kingdom*, París, marzo de 1979, e *Información industrial*, publicación del Servicio Británico de Información de la Embajada Británica en México, julio de 1979.

lugar generó tensiones sociales, como en el caso de Irán, o bien porque la riqueza petrolera no alcanzó a modificar las bases de sustentación de la economía con la suficiente rapidez como para preparar al país para el momento en que el excedente petrolero fuera menor, como es el caso de Venezuela. Por supuesto, los efectos conflictivos se observan en países con cierto desarrollo industrial previo, puesto que en aquellos en que la base industrial se ha creado prácticamente desde el principio, como en Arabia Saudita o los Emiratos Arabes Unidos, los conflictos son, por ahora al menos, mucho menores. Lo que sí se advierte en todos ellos es una profunda transformación social, al punto que su fisonomía es completamente diferente a la que correspondía a la época en que el petróleo no había subido de precio (antes de 1973).

Irán fue el centro de la preocupación mundial en los últimos meses de 1978, debido a que el ascenso de la insurrección popular, que culminaría en febrero de 1979 con el fin del imperio, hacía peligrar el superávit de crudo con que contaba hasta ese momento el mercado internacional. El país era el cuarto productor mundial de crudo y ostentaba también el cuarto lugar en las reservas estimadas. A partir de 1974 el aumento de los precios del petróleo intensificó las características de un desarrollo muy concentrado (en términos de poder económico, de localización regional y de ingresos) que, si bien elevó el ingreso per cápita a 1 600 dólares en 1975, con un ritmo de expansión de 10% para el conjunto de la economía, también hizo que la mayoría de la población permaneciera al margen del progreso.

Poco más o menos al mismo tiempo que se elevaron los ingresos petroleros, el Gobierno iraní había modificado la política de desarrollo industrial, sustituyendo el proteccionismo y el mercado interno por una estrategia más integrada al mercado mundial. Sin embargo, la modificación se operó en forma demasado tajante. El desarrollo industrial quedó concentrado en unos pocos sectores de grandes empresas y se descuidó la solución del problema del empleo, que afectaba a una gran parte de la población del país (en forma permanente, 10% de la fuerza de trabajo). Por otro lado, se buscó desarrollar la industria petroquímica, para integrarla con la estrategia de gran exportador de crudo, pero el sector

resultó, según algunos analistas, demasiado grande para la capacidad de absorción del mercado mundial. El tamaño excesivo alcanzó también a los proyectos de energía nuclear, en relación con la magnitud del endeudamiento. Estos grandes desequilibrios económicos (dimensión exagerada de algunos sectores y falta de solución para otros, como la agricultura, a pesar de la reforma emprendida por el Sha) dieron lugar a un desequilibrio social más peligroso, que terminó con el experimento de rápida modernización de la economía con base en los modelos de concentración de los países capitalistas industrializados. El nuevo Gobierno ha emprendido una discutida estrategia económica de desaceleración del ritmo de la actividad, dando prioridad a sectores que ocupan más fuerza de trabajo. En el plano mundial, la consecuencia fue una situación de caos en el mercado petrolero, que dio lugar al último incremento de los precios.⁷

En Venezuela, la experiencia del petróleo puede llegar a ser dramática. La explotación del crudo no dio lugar a una política de remplazo por otros recursos más permanentes, con lo que el país afronta la declinación de su recurso máximo sin haber generado algo que lo sustituya. Además, el petróleo se vendió durante un largo período a un precio bajo, porque se anuló la prima de preferencia para alentar la exportación en momentos en que la demanda era más débil y las necesidades de divisas aumentaban. Como parte de una política de máximo aprovechamiento de los recursos presentes, los precios de realización del petróleo venezolano fueron por un tiempo menores a los precios de referencia de la OPEP. Esa política parece haber tenido consecuencias poco favorables en el ámbito de la producción: la explotación intensiva hizo que declinara la producción por pozo, se elevaron los costos de extracción y que disminuyeran en forma significativa los rendimientos de las reservas por pozo.

La política del uso imprudente del petróleo tuvo su correlación en la economía en su conjunto, con la evolución del

7. Véanse "Irán: terminan 2 500 años de monarquía (segunda y última parte)", en *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 5, México, mayo de 1979, y Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Energéticos. Boletín informativo del sector energético*, año 3, núm. 5, México, mayo de 1979.

gasto público, de la inversión, de los recursos fiscales y de la estructura del comercio exterior.

El gasto público total, fomentado por el petróleo, ascendió verticalmente en el período 1973-1978, pero la disminución del excedente obligó a imponer una política en la que el gasto público en 1979 crecerá menos que el ritmo de la población. Sin embargo, lo grave es que, dentro del total del gasto, el de tipo corriente y los servicios de la deuda pública seguirán presentando un ritmo de rápido ascenso, mientras que el gasto de capital presenta una franca tendencia descendente.

Si bien los gastos, sobre todo los de tipo corriente, crecieron a gran velocidad durante el período del auge petrolero, no sucedió lo mismo con los ingresos fiscales derivados del petróleo. La participación fiscal relativa, que en 1973 era 57% superior a la de Arabia Saudita, descendió a la mitad de la de ese país en 1978.

En el comercio exterior y las cuentas externas, la situación no es menos grave. Las importaciones pasaron de 4 400 millones de dólares en 1973 a 15 900 millones en 1978, mientras que las exportaciones se elevaron en el mismo período de 5 300 a 10 000 millones. La balanza de pagos en cuenta corriente, que llegó a un saldo positivo máximo de más de 5 800 millones de dólares en 1974, en los primeros meses de 1977 ya tenía saldo negativo y en 1978 era desfavorable en unos 5 900 millones de dólares.

Las modificaciones en el conjunto de la economía no generaron una riqueza que sustituyera al petróleo más caro y en declinación y las importaciones crecientes no transformaron la estructura industrial; por el contrario, dieron lugar a una dependencia cada vez mayor de algunos productos que, como los alimentos, no requerían de una tecnología muy avanzada para ser parcialmente sustituidos por producción nacional. El balance de las experiencias petroleras de Irán y Venezuela parece, por todas estas razones, particularmente significativo: habrá que tenerlo en cuenta y prevenir sus consecuencias.⁸ □

8. Véase Juan Pablo Pérez Alfonso, "Venezuela se acerca a la debacle", en *Resumen*, vol. XXI, núm. 258, Caracas, 15 de octubre de 1978.

El petróleo es todavía muy barato

ALAN L. MADIAN

Estados Unidos, junto con las demás naciones importadoras de crudo del mundo, le debe un voto de gratitud a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) por su comedimiento en los precios y su generosidad en los suministros. Aunque la OPEP trata los suministros de petróleo de la misma manera que Estados Unidos trata los productos agrícolas —restringe la oferta para aumentar el precio— cobra menos de lo que podría por sus recursos petroleros no renovables y produce en la actualidad más de lo que le conviene según sus intereses de largo plazo.

A pesar de los efectos adversos de la política de precios de la OPEP en las economías de los países importadores de petróleo, esas acciones han sido razonables desde el punto de vista de los intereses nacionales de los productores del hidrocarburo y de la creciente escasez de petróleo a bajo costo. Así, más que culpar con injusticia a la OPEP por sus dificultades, Estados Unidos debe buscar activamente soluciones a sus propios problemas energéticos. Las respuestas no serán fáciles ni baratas.

Estados Unidos está atrapado por su

Este artículo apareció originalmente en *Foreign Policy*, núm. 35, Washington, verano de 1979. Traducción del inglés de Sergio Ortiz Hernán.

propio cártel y por la dependencia petrolera que engendró. Las principales compañías petroleras internacionales, dominadas por empresas radicadas en Estados Unidos, funcionaron como cártel de 1945 a 1973; al establecer precios muy inferiores a los costos de otros combustibles, estimularon el aumento de una demanda excesiva de petróleo en los países desarrollados. La OPEP heredó la estructura de mercado edificada por el cártel dominado por Estados Unidos y adoptó políticas más racionales de precios y de producción. Las economías basadas en la disponibilidad de petróleo barato deben ahora ajustarse a una realidad: la era de energía de bajo costo terminó. A corto plazo ello provocará costos económicos y políticos penosos. No sólo se requerirán enormes inversiones en nuevas tecnologías, sino que también habrán de adoptarse decisiones difíciles y potencialmente impopulares para ayudar a resistir las repercusiones económicas.

La elevación de los precios internos trasladará ingresos de los consumidores nacionales a los productores internos de petróleo, a menos que esos ingresos se redistribuyan mediante impuestos y subsidios. Existen verdaderos problemas de equidad entre los productores estadounidenses de energía y los consumidores, sobre todo en el caso de consumidores de bajos ingresos y muy necesitados. Empero, mientras las decisiones

de la OPEP respecto a los precios se basen en los costos de reposición de sus inventarios, no debe culparse a los miembros de dicha organización por las dificultades que esas decisiones imponen a las naciones consumidoras. El comportamiento de los productores de petróleo se ajusta con toda exactitud a lo que aconsejan los textos estadounidenses de economía.

Estados Unidos podrá encontrar una solución a sus problemas energéticos sólo si el público y los funcionarios gubernamentales entienden la naturaleza del problema. El precio que los estadounidenses pagan en la actualidad por el petróleo importado, tanto en dólares como en términos de consecuencias económicas, es todavía inferior al precio de reposición de mediano plazo de ese recurso, esto es, el costo de una asignación eficiente del petróleo.

Si bien el movimiento ascendente de los precios del petróleo es resultado de las fuerzas del mercado, su oportunidad está determinada por la OPEP. Las restricciones de la producción impuestas por los miembros de la OPEP son considerablemente menos estrictas que las que hubiesen maximizado su ingreso en un período de 20 a 30 años. Por tanto, es probable que establezcan algunas restricciones adicionales.

Los actuales precios del petróleo son

todavía demasiado bajos como para provocar medidas de conservación en gran escala o estimular el desarrollo de sustitutos en los países avanzados. Se explotarán montos considerables de recursos petroleros adicionales a precios mayores tanto mediante tecnologías mejoradas de recuperación como por medio de nuevos descubrimientos y explotaciones. El desarrollo de esos recursos de alto costo y de sustitutos reducirá la vulnerabilidad de Occidente a los boicots y las escaseces futuras. Para alcanzar esas metas y para aumentar la conservación se necesitan precios mayores. Un programa exitoso de gran escala para producir sustitutos también puede ser útil para restringir los precios de la OPEP. Sin embargo, funcionará únicamente si los costos en los que incurran los productores de sustitutos no se aumentan mediante impuestos públicos o políticas de regalías y si no se autoriza a dichos productores a establecer niveles de precios como los de la OPEP, a menos que así lo requieran sus costos.

En el corto plazo, es relativamente poco lo que pueden hacer los países consumidores para disminuir de manera significativa los actuales niveles de demanda. En verdad, ésta continuará aumentando a medida que crezca el producto nacional bruto de los países consumidores, aunque a una tasa inferior a la de antes. Por tanto, los países consumidores nada pueden hacer para forzar los precios a la baja en el corto plazo, a menos que logren reducir o eliminar las restricciones de la OPEP a la producción, lo cual no concuerda con los intereses de mediano plazo de la OPEP ni de los consumidores.

LOS DERROCHADORES DE PETROLEO

La suspensión de los suministros de petróleo de Irán debería haber eliminado cualquier duda respecto a que la oferta mundial de combustible líquido está en equilibrio precario a los precios actuales. Sin embargo, no es probable que la disminución de la demanda conduzca a reducciones de precios. Dada la actual escasez de recursos petrolíferos, la oferta se reducirá para hacerla corresponder a la demanda disminuida. Durante la suspensión de 69 días de la producción en Irán los precios de petróleo crudo para embarque inmediato llegaron, según se

dijo, a 26 dólares por barril, casi el doble de los precios oficiales de la OPEP en ese momento. Si la suspensión de la producción hubiese durado hasta el próximo invierno parece probable que los precios al contado se habrían elevado cuando menos a 40 dólares por barril y los precios de contratos a largo plazo quizá hubiesen llegado a los 25-35 dólares.

Incluso si Irán produce petróleo nuevamente, parece que la OPEP tiene la capacidad de imponer el precio que quiera, cuando menos hasta 40 dólares por barril, sin perder ingresos, siempre que la producción se pueda limitar a los reducidos niveles de la demanda. La OPEP podría probablemente aumentar sus precios entre 20 y 30 por ciento sin pérdida alguna en sus ventas, aunque esto reduciría casi con certeza la tasa de aumento de la demanda. Empero, incluso esa demanda reducida tendría el beneplácito de la mayoría de los productores de la OPEP. Otros productores seguirían el precio de dicha organización, excepto cuando hacerlo estuviera prohibido por sus gobiernos.

Los recientes movimientos de precios en el mercado mundial de petróleo ayudan a predecir el futuro. Una disminución de la producción global de menos de 4% (cuando mucho dos millones de barriles de una producción diaria de 60 millones) amenazaría con un aumento de precio de 50% o más. El aumento de la demanda del año pasado fue casi igual a la disminución estimada de la producción. A pesar de los precios altos, la demanda continúa en aumento.

Con los niveles actuales de producción la OPEP tiene reservas estimadas equivalentes a 30 años. Los precios fijados por ella son inferiores a los que maximizarían su ingreso a lo largo de la vida productiva esperada de sus yacimientos. Así, desde el punto de vista de la maximización de ganancias, el precio actual es demasiado bajo y la cantidad vendida demasiado alta. Desde la perspectiva de las fuerzas de mercado, hay presión al alza de los precios y a la baja de la oferta. Las políticas de la OPEP respecto a precios y oferta se mueven en el sentido de una asignación más eficiente de los recursos escasos no renovables. De esta manera, acaso sin ad-

vertirlo, la OPEP encabeza el movimiento ecológico, dado que es el estímulo principal para que las naciones occidentales piensen en la limitación de recursos y en la necesidad de conservarlos.

Los precios artificialmente bajos que prevalecieron desde 1945 a 1973 (a fines de los años sesenta el precio del petróleo era inferior a 2 dólares por barril) convirtieron a los países industrializados en derrochadores de petróleo. Si este recurso hubiese tenido cotizaciones que tomaran en cuenta el valor de escasez de las existencias, el precio actual bien podría ser inferior. Los productores tendrían menos poder en el mercado, puesto que el petróleo tendría una participación significativamente inferior en él. Habría tanto una demanda inferior cuanto una oferta mayor bajo el control de Estados Unidos y quizá una industria más desarrollada de crudo sintético y de otros sustitutos.

En la actualidad se acusa a las principales compañías petroleras de crear escaseces artificiales. Sin embargo, durante 28 años fueron responsables de crear capacidades excedentes en los países que ahora son miembros de la OPEP. Los precios bajos subsidiaron el desarrollo de las naciones industrializadas y contribuyeron a tasas de crecimiento sin precedente. El petróleo barato mantuvo bajos los precios de otros energéticos y erosionó su participación en el mercado. Esta situación provocó deformaciones en las economías industriales y el uso del petróleo se duplicó cada decenio. Las inversiones en plantas y equipos se basaron en el supuesto de que el petróleo y otros energéticos seguirían siendo baratos.

Mediante una serie de acciones que comenzó a fines de los sesenta y llegó a su clímax en 1973, la OPEP destruyó el cártel de las compañías y heredó su estructura de mercado. Este cártel era un oligopsonio, es decir, se trataba de un mercado en el cual un pequeño grupo de compradores actuaba de manera concertada para reducir los costos de adquisición del petróleo. Las empresas petroleras obtuvieron utilidades generosas, aunque no afrentosas, durante la vida del cártel. La mayoría de los beneficios provenientes de usar com-

bustibles de bajo costo, en lugar de otros energéticos de mayor precio, fue a parar a los consumidores y a los países importadores a través de impuestos elevados.

En 1969 el precio medio de un barril de petróleo en Europa era de cerca de 12 dólares. De esa cantidad, menos de 2 dólares se dividían entre los países productores y las empresas petroleras y casi 6 dólares correspondían a impuestos de los países consumidores. El resto correspondía a costos de refinación y distribución. Es claro que la OPEP podría haber ido más allá de sus modestos aumentos de 1971, que dejaron su participación en los ingresos en menos de 3 dólares por barril, sin provocar por ello una disminución de las ventas, y lo podría haber hecho en una época anterior. ¿Qué puede ser más natural que transferir ingresos de los importadores a los productores?

Otro factor que contribuyó al triunfo de la OPEP fue la creciente conciencia de la escasez. La producción petrolera de Estados Unidos y del mundo y las relaciones entre las reservas y la producción se elevaron de 1945 a 1962. En el territorio continental de Estados Unidos la producción petrolera aumentó de 1962 a 1970, en tanto que las reservas disminuyeron. La producción estadounidense alcanzó un máximo en 1970 y por primera vez muchos miembros de la industria de los hidrocarburos vieron con claridad que el mundo estaba en el umbral de una escasez de petróleo barato. Al mismo tiempo, la demanda crecía con rapidez. Así, por ejemplo, Estados Unidos importó solo 7.2% de sus necesidades petroleras de 1947 (2 100 millones de barriles) y 23% de sus necesidades en 1970 (5 500 millones de barriles). La cifra correspondiente a 1977 fue de 47% respecto a 6 800 millones de barriles. En el mundo en su conjunto la demanda creció con mucho mayor rapidez.

Los aumentos del precio del petróleo impuestos en 1973 condujeron a predecir crecimientos considerables en la producción de ese combustible en los países no pertenecientes a la OPEP, así como en la de carbón, arenas bituminosas, combustibles líquidos derivados de esquistos, junto con la de alcoholes y

otros sustitutos exóticos. Aunque ha habido cierto desarrollo de nuevas explotaciones petroleras, en lo que concierne a los sustitutos el único aumento en los principales países industrializados ha sido el de las estimaciones de los precios y el del tiempo necesario para llevar esos productos al mercado. En 1974 esas estimaciones variaban de 12 a 20 dólares por barril; en la actualidad se mueven en el intervalo de 25 a 40 dólares por barril. En vez de un período de tiempo de cuatro a seis años, los cálculos establecen ahora más de 20 años para producir cantidades importantes de combustibles sustitutos. En lo que se refiere a la conservación, las expectativas de 1974 también han resultado demasiado optimistas.

Los precios actuales del petróleo han estimulado una considerable actividad de exploración en zonas de altos costos de producción. Sin embargo, debido a que la tasa de rendimiento de este petróleo sería baja, no se ha obtenido mucha producción. También ha sido relativamente escasa la exploración en muchos países menos desarrollados en comparación con sus potencialidades petroleras. Esto quizá obedece a la idea, por parte de las empresas petroleras, de que los riesgos relacionados con la inversión de enormes sumas son muy grandes en esos países; también tiene que ver con la falta relativa de elementos técnicos en ellos. Parece probable que antes del siglo XXI se eleven las estimaciones referentes al petróleo crudo recuperable, que en la actualidad están en alrededor de 2 billones de barriles (a un precio de 13 dólares c/u), hasta 4 billones de barriles. Un experto ha predicho que la recuperación última puede alcanzar los 6.3 billones de barriles. Las cifras tienen un alto contenido especulativo una vez que se rebasan los 2-3 billones de barriles, pero nadie pone en duda que precios mayores aumentarán la exploración y la producción de petróleo crudo. Tampoco pone nadie en duda que el petróleo del mundo se agotará, cuando más tarde, durante la primera mitad del siglo próximo.

Por desgracia, la política de conservación no reducirá de manera apreciable la demanda mundial de petróleo a largo plazo, aunque sí beneficiaría significativamente la balanza de pagos de Es-

tados Unidos. El carbón y la energía nuclear pueden utilizarse para generar electricidad y calor si se resuelven los problemas relacionados con el ambiente y la seguridad. Los edificios pueden aislarse y la energía solar utilizarse en zonas donde resulte eficiente; hasta cierto punto, también pueden modificarse las costumbres referentes al uso del automóvil y a la búsqueda de placer y descanso mediante aparatos mecánicos. Otros países industrializados aventajan a Estados Unidos en algunos de estos aspectos. Sin embargo, los países en vías de industrialización, si llegan a alcanzar tasas de crecimiento siquiera remotamente satisfactorias, aumentarán su demanda de petróleo a ritmos que excederán con mucho lo que se ahorre en los países industrializados.

Así, mientras no se creen tecnologías nuevas que permitan sustituir los combustibles líquidos, la única solución posible es sustituir el petróleo con crudo sintético u otros recursos energéticos líquidos. Las proyecciones optimistas prevén el surgimiento de importantes tecnologías nuevas durante el primer cuarto del siglo XXI. Hasta entonces, los sustitutos de la gasolina y los insumos petroquímicos probablemente se basarán en el petróleo crudo, sea sintético o natural, y en menor grado en los alcoholes y el gas natural.

LA FANTASIA DE LA INDEPENDENCIA ENERGETICA

La única manera de lograr que haya sustitutos y que se descubran y exploten recursos petroleros de mayor costo de producción es permitir que los precios suban. A menos que los precios iguallen a los costos, incluyendo un rendimiento del capital según la tasa de mercado, nadie emprenderá en el sector privado estas actividades cruciales.

La producción de sustitutos requerirá enormes inversiones de capital y difíciles decisiones políticas referentes a las consecuencias ambientales y a la distribución de los costos y los beneficios económicos entre los distintos sectores y regiones de Estados Unidos. Sólo es probable que se hagan esas inversiones de capital por parte del sector privado si se asegura que las barreras ambientales no impedirán una operación redituable.

Para desarrollar las tecnologías necesarias pueden utilizarse fondos públicos provenientes del impuesto para igualar el precio del petróleo crudo, del impuesto sobre la venta de gasolina, o ambos, junto con ingresos fiscales regulares.

Si Estados Unidos ha de disminuir su vulnerabilidad energética, resulta crucial la participación del gobierno. Será necesario realizar inversiones directas o dar incentivos fiscales si se quiere que haya investigación en estos nuevos procesos, dado que muchos de los esfuerzos iniciales no serán redituables o patentables. Una vez demostrada la factibilidad de las tecnologías y su eficacia desde el punto de vista del costo, una manera adecuada de enfrentarse al problema de los precios es aplicar a los productores de sustitutos del petróleo las regulaciones de las empresas de servicio público. Debería reestudiarse el actual sistema conforme al cual los gobiernos federal y estatales reciben diversos pagos especiales por la exploración y explotación de recursos energéticos. Dicho sistema produce ingresos pero requiere precios más elevados. Si la cantidad producida de sustitutos fuese importante y sus precios estuvieran por abajo de las cotizaciones de la OPEP que en ese momento rigieran, esta organización tendría quizá que disminuir sus precios para competir. La posibilidad de una disminución del precio representa un importante riesgo comercial, así como una oportunidad nacional. El gobierno, por medio de contratos de abastecimiento de largo plazo, puede proporcionar alguna forma de asegurar las utilidades contra los riesgos.

En el caso de los países consumidores de petróleo, no será eficiente elevar los precios de los sustitutos hasta los niveles de la OPEP mediante impuestos, como hacen los canadienses con la explotación de las arenas bituminosas. Hacerlo así será darle a la OPEP la oportunidad de mayores ganancias adicionales. Ha llegado el momento de reformar el régimen impositivo de los energéticos, de manera que los países consumidores puedan ser más competitivos. Resulta esencial no confundir la disminución de los costos económicos reales, mediante políticas de equidad impositiva, con los controles de precios que solamente trasladan los costos y socavan la eficiencia de asignación.

Existen maneras de aumentar los suministros de petróleo a corto plazo y de reducir el trauma del ajuste. Una sería estimular el aumento de la producción actual proveyendo a los países exportadores de bonos vinculados a un índice, con una tasa fija de rendimiento y un ingreso adicional para compensar la inflación. La ayuda gubernamental para exploración en los países con potencialidades de petróleo y gas natural también puede resultar una inversión de extrema importancia estratégica para la economía nacional de Estados Unidos. Empero, aumentar los abastecimientos del presente, en ausencia de un programa completo de desarrollo de productos sintéticos, sólo disminuiría las escaseces actuales aumentándolas en el futuro. Más petróleo ahora sólo tiene sentido si se emprende, simultáneamente, un programa para producir más en el porvenir.

Desde el punto de vista de la seguridad nacional, puede ser prudente disminuir la producción actual de Estados Unidos de manera que se retrase el agotamiento de los recursos del país. De manera aviesa, es posible que los controles de precios estén logrando esto hasta cierto punto. Conforme a las actuales tasas de explotación, Estados Unidos agotará sus reservas de petróleo en aproximadamente 10 años, mientras que las reservas mundiales es probable que duren cuando menos 50 años. La presente "fiebre" en favor de aumentar la producción nacional no resiste el análisis profundo. En un mundo de creciente escasez, conservar cierta proporción de existencias internas parece muy conveniente.

Así, la única solución de largo plazo al problema de los combustibles líquidos es producir sustitutos. Sin embargo, apenas está comenzando el proceso de exploración de tecnologías y de insumos, tanto minerales como agrícolas. Los riesgos son todavía demasiado grandes como para que los asuma el sector privado; por otra parte, el esfuerzo carece todavía del apoyo público necesario que permita al sector estatal hacerse cargo de él en la escala requerida. En gran parte esto se debe a que los precios no reflejan aún a cabalidad la escasez futura.

La muy extendida falta de confianza en el programa energético del gobierno de Carter es un reflejo de las fallas en cuanto a la educación del público y del Congreso. El problema más notable de dicho programa es su falta de prioridades. Esto en parte proviene de la mezcla de funciones asignadas al Departamento de Energía, pero también de la falta de análisis serios de los problemas más importantes.

Un primer paso muy promisorio sería que los principales funcionarios públicos dejaran de culpar a la OPEP por los problemas de Estados Unidos. Las quejas respecto al monopolio no ayudan a resolver las dificultades. En vez de eso, los funcionarios estadounidenses deberían explicar la naturaleza de las perspectivas en cuanto a combustibles líquidos y en cuanto a lo que se necesitará hacer para que el país tenga algún papel en la determinación de su futuro energético. La crisis de la energía ha sido, desde el principio, una crisis del petróleo. Otros combustibles todavía no están amenazados por el agotamiento dentro de un horizonte económico razonable, aunque es cierto que se están elevando sus costos debido a la necesidad de proteger el ambiente y la salud y porque ya no se enfrentan a la competencia con el petróleo barato. Si se quiere disminuir el poderío de la OPEP en el mercado en los próximos tres decenios y limitar la dependencia energética de Estados Unidos, resulta esencial una producción adicional de petróleo en el mundo y la producción de sustitutos tanto en Estados Unidos como en otros países. Sólo un programa de tal naturaleza podría tener efectos, en última instancia, en los precios de los combustibles líquidos y asegurar a Estados Unidos un suministro significativo de energía en el caso de que hubiera boicots.

La independencia energética en los próximos dos o tres decenios es una fantasía. Una política energética eficaz debe dirigirse al largo plazo. Estados Unidos dedicó casi 30 años a crear su actual vulnerabilidad; empero, cinco años después de que los estadounidenses se hicieron conscientes de las dimensiones de esa vulnerabilidad, casi no existen planes para atenuarla. Ya es tiempo de comenzar la tarea. □