

Algunas reflexiones sobre la futura política petrolera de México

MIGUEL S. WIONCZEK*

En un ensayo reciente sobre los aspectos principales de la planeación energética en las economías industrializadas de mercado, en las economías socialistas y en las en desarrollo (con amplias referencias a las experiencias mexicanas de los últimos 40 años) aventuré esta opinión: ni la planeación de la política energética ni la instrumentación de tal política son, como lo creen muchos expertos en la materia, ejercicios puramente técnicos.¹ Por el contrario, en todos los países, independientemente de sus sistemas económico-políticos y de su grado de desarrollo, y sobre todo en las economías mixtas, se trata de ejercicios de política y economía que se derivan de los proce-

1. Miguel S. Wionczek, "Energy Planning in Mexico — The Outstanding Issues", en *The Journal of Energy and Development*, Boulder, Col. (en prensa).

* Investigador asociado de El Colegio de México.

tos de negociación entre los múltiples actores del escenario energético nacional y a veces internacional.²

Entre estos actores destacan el Estado y sus planificadores, las empresas productoras de energéticos (sean privadas o públicas, según el caso), los distintos grupos de interés que conforman el conjunto de los consumidores, y otros importantes grupos como los trabajadores sindicalizados del sector. Consecuentemente, la planeación energética no es un proceso lineal, ni la política energética consiste en fijar sólo las metas cuantitativas a mediano plazo de la participación de las distintas fuentes energéticas en la oferta total, de la producción de energéticos, de su transformación, de su consumo intermedio y de su consumo final. Tampoco es suficiente traducir las metas en los proyectos. La planeación, considerada seriamente, involucra, entre otros factores, la incorporación a la planeación física de la planeación financiera y la tecnológica, el establecimiento de los

2. Lo confirma un libro reciente sobre las experiencias europeas. Véase Gordon T. Goodman, Lars A. Kristoferson y Jack M. Hollander, *The European Transition from Oil*, Academic Press, Nueva York, 1981.

instrumentos de política que permitan alcanzar los objetivos fijados y el compromiso de los ejecutores del programa energético de seguir los lineamientos de política con flexibilidad adecuada para eliminar los cuellos de botella imprevistos de origen interno y externo.

Estos cuellos de botella pueden, en el caso de que no se atiendan a tiempo, impedir el cumplimiento ordenado del programa energético no sólo en los casos en que la economía de que se trate dependa sustancialmente del exterior en cuanto a fuentes de energía, bienes de capital y tecnología, sino también en los que se dependa de la exportación de los recursos energéticos. En ambas situaciones, la planeación tendrá poco éxito si sus autores no disponen de información detallada y de buena calidad acerca de las relaciones interindustriales en el sector energético y entre éste y el resto de la economía y a la vez de datos y proyecciones relativamente fidedignas sobre las condiciones y las perspectivas de la economía mundial y del mercado energético internacional.

Una vez definida la planeación energética y su puesta en práctica como un proceso de negociación de naturaleza política y económica entre los múltiples actores presentes en el escenario energético nacional (y en el caso de México después del redescubrimiento del petróleo entre 1974 y 1976, en el marco de las condiciones cambiantes del mercado energético mundial), cabe insistir en que las mismas reglas de juego se aplican a las políticas energéticas sectoriales, la petrolera, eléctrica y otras. El proceso de la planeación y la instrumentación de tales políticas sectoriales se complica obviamente por la necesidad de coordinación institucional, cosa que pocos países han logrado hasta la fecha de manera razonablemente satisfactoria.

II

Este ensayo se constreñirá sólo a la evolución de la política petrolera de México de 1938 a principios de los ochenta. Ya que la historia es una parte del presente y del futuro, no existe un método más adecuado para plantear los problemas a los que seguramente se enfrentará el país en el campo petrolero durante el decenio en curso. Las raíces de los problemas futuros están en las experiencias vividas y las soluciones implantadas en el pasado relativamente reciente.

Las experiencias dramáticas de la nacionalización petrolera de 1938, el bloqueo subsecuente del petróleo mexicano en los mercados extranjeros, la convicción ampliamente compartida de que la riqueza energética del país era muy escasa, y las exigencias de la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones, definieron la política energética mexicana, centrada en los hidrocarburos, durante los casi 40 años posteriores a la expropiación (1938-1976). A partir de 1938, los hidrocarburos mexicanos habrían de ser desarrollados por mexicanos y exclusivamente para México, con base en tres prioridades: 1) el suministro de los energéticos procedentes de los hidrocarburos para las industrias manufactureras, el transporte y la demás infraestructura física a precios subsidiados; 2) la creación de capacidad tecnológica autónoma y la ampliación de los conocimientos operativos en el sector petrolero, y 3) la mejora del bienestar de los trabajadores petroleros, deprimido por más de 30 años, durante el control de los campos petroleros y las refinerías por las empresas extranjeras.

El primero de estos objetivos no ha sido fácil de cumplir en un país en que la demanda de hidrocarburos creció en el periodo posterior a la expropiación en un promedio de 10% al año. Reconstruir la industria petrolera nacionalizada exigía, en las primeras etapas, un sinnúmero de decisiones difíciles y a la vez conflictivas entre sí en lo que se refería a la distribución de los escasos recursos financieros entre la exploración, la extracción del crudo, la construcción de refinerías, la expansión de las redes de distribución y, después de 1960, el establecimiento de la industria petroquímica primaria.

La aplicación de las políticas petroleras definidas inmediatamente después de la nacionalización de 1938 procedió sin mayores dificultades sólo por algún tiempo. El primer estudio detallado de las experiencias y perspectivas del desarrollo económico de México, elaborado en 1952 por un grupo de trabajo conjunto del Banco Mundial y del Gobierno mexicano, ofrece un cuadro de la expansión de Petróleos Mexicanos en la década de los cuarenta, lograda sin ayuda externa alguna.³ En la producción total, tanto de crudo como de productos refinados, la empresa excedió en 1950 el nivel del año de la nacionalización (1938) en más de 80%. No sólo se satisfizo la demanda del mercado interno, que seguía creciendo 9.1% al año, sino que la industria petrolera pudo exportar en los años cuarenta en términos netos 24 millones de barriles de crudo para financiar las importaciones de bienes de capital y pagar también una parte considerable de la deuda negociada con las compañías petroleras extranjeras por causa de la nacionalización.

El punto más débil de la reconstrucción de la industria petrolera mexicana después de la nacionalización consistió en la restricción impuesta a su programa de exploración, debido sobre todo, según el estudio citado, a los precios internos excesivamente bajos de los derivados del petróleo. "En términos generales, sin embargo —según el estudio—, los problemas petroleros a que se enfrenta la economía mexicana no son ni sin soluciones ni tampoco particularmente difíciles. Lo que es necesario es transferir a la inversión pública en el sector petrolero las inversiones hechas en los sectores de más baja prioridad."⁴ Al resaltar la entrada de la Comisión Federal de Electricidad en los proyectos hidroeléctricos todavía de propiedad extranjera que demandaban cantidades crecientes de carbón y petróleo para la generación de electricidad, el informe ofreció un pronóstico bastante optimista del sector energético de México para los decenios siguientes, a pesar de que se esperaba que la demanda total de energía creciera aún más rápidamente.

En un estudio posterior de las perspectivas a mediano plazo del desarrollo económico de México, elaborado en 1957 por la CEPAL, se ofrecía una apreciación de las posibilidades del sector energético mexicano hasta 1965, de manera no menos optimista.⁵ En lo referente a la industria petrolera, la CEPAL puso énfasis en el crecimiento muy dinámico de la demanda de petróleo y productos refinados en respuesta a la continua expansión del transporte automotor, las grandes inversiones en carreteras y plantas termoeléctricas, y en la industria en general. Las proyecciones de la demanda global de hidrocarburos para 1955 y

3. Raúl Ortiz mena, Víctor L. Urquidi, Albert Waterston y Jonas H. Harals, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber el capital del exterior*, Nacional Financiera, México, 1953.

4. *Ibid.*, pp. 197-198.

5. CEPAL, *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México*, 2 vols., 1957 (mimeo).

1965 indicaban tasas anuales de crecimiento mayores de 9%, de orden parecido a las registradas en el período inmediatamente posterior a la nacionalización petrolera. Se consideraba factible lograr estos objetivos en vista de la magnitud probable de las reservas de hidrocarburos en México. Las muy modestas actividades de exploración de Petróleos Mexicanos de 1938 a 1955 aumentaron las reservas probadas durante este período en tres veces, de 835 millones a 2 800 millones de barriles. Las pruebas circunstanciales indicaban que las reservas potenciales eran mucho mayores.

En el estudio de la CEPAL de 1957 se extendieron las especulaciones sobre las reservas probables y potenciales mucho más lejos que en cualquier fuente anterior y en muchas posteriores. "De acuerdo con algunas fuentes extranjeras — se hizo notar en el informe— México cuenta con zonas sedimentarias cuya extensión total es comparable con la de Texas y es posible que el país cuente con recursos petroleros de magnitud similar a la de otros países latinoamericanos, incluyendo Venezuela. Más aún, parece posible que la existencia de la plataforma continental a lo largo del Golfo de México cuente con recursos de hidrocarburos bastante grandes. Vale la pena mencionar que solamente en el Medio Oriente, Venezuela y México se han perforado en los años más recientes pozos que producen 3 mil barriles al día."⁶ La CEPAL hizo notar también que las disponibilidades de gas natural estaban creciendo muy dinámicamente y que más y más gas natural se traía a la superficie junto con petróleo crudo para ser quemado. Mientras que en 1950 el crudo constituía 84% de las reservas en México, su participación bajó en 1955 a 61%, frente a 39% del gas natural.

La apreciación optimista de la CEPAL resultaba en una conclusión bastante heterodoxa: en sentido contrario a las creencias tradicionales acerca del tamaño limitado de los recursos petroleros de México, el problema no se originaba en la escasez de recursos físicos, sino en las restricciones tecnológicas y financieras, agravadas muy seriamente por la política de precios internos del petróleo. Las decisiones de política operativa de Pemex en los cincuenta se improvisaban sólo en el momento en que aparecían escaseces agudas en exploración, producción, transformación y distribución, respectivamente, y se tomaban sin una visión macroeconómica adecuada. Por otro lado, frente a un crecimiento muy lento de los ahorros internos de la industria petrolera, debido tanto a los niveles de los precios como al aumento incontrolable de los costos, la competencia por los fondos de inversión procedentes del presupuesto federal se volvía cada vez más aguda. Sin embargo, por razones políticas, hasta 1956 el Gobierno federal continuó negándose a ajustar los precios de los combustibles de acuerdo con las necesidades crecientes de los gastos operativos y de inversión de Pemex.

En estas circunstancias, la empresa no tuvo alicientes ni posibilidades para elaborar un programa de exploración a largo plazo, a pesar de que la disponibilidad de energía continuaba considerándose como el pilar de la industrialización. Por el contrario, la política petrolera siguió los cauces de una sucesión de decisiones improvisadas y de limitado alcance, dirigidas a solucionar los constantes y ubicuos problemas de la industria a corto plazo.

A pesar de la revisión de precios de 1956, los gastos en actividades de exploración se sacrificaron una vez más durante los sesenta en favor de las inversiones en distribución y transformación del crudo, como respuesta al dramático aumento de la demanda de combustible, estimulada por la política anterior de precios bajos. Según algunas fuentes conocedoras de la industria petrolera, la lentitud de las actividades de exploración en los decenios de los cincuenta y los sesenta también obedeció a factores tecnológicos: el país no logró construir con bastante anticipación la capacidad de elaborar y absorber internamente la información procedente de las etapas iniciales de exploración. El procesamiento de esta información fuera del país no ha sido ni rápido ni confiable. Además, la abundancia y excesiva baratura del crudo en los mercados internacionales no creaba ningún ambiente de emergencia. En tales condiciones, aun el aumento considerable de la inversión federal destinada a Pemex en los sesenta, apoyada en un creciente endeudamiento externo (una vez que el sector petrolero mexicano recuperó su respetabilidad como prestatario internacional) no permitió cerrar la brecha, constantemente creciente, entre la demanda interna y la oferta interna de hidrocarburos. En consecuencia, a fines del mismo decenio México presenció una aguda crisis de la oferta petrolera interna y en 1971-1972 se convirtió en un importador petrolero neto, por primera vez en su historia.

III

Afortunadamente, la escasez interna del crudo, acompañada por el rápido crecimiento de las importaciones, tanto de crudo como de productos petroleros, surgió antes del primer "choque petrolero internacional" de 1973-1974. Si México no hubiera respondido en 1970 al impacto de su crisis petrolera interna mediante la ampliación de los recursos financieros y tecnológicos para buscar más petróleo en su territorio, el crecimiento económico del país hubiera sido paralizado por los aumentos internacionales de los precios de los hidrocarburos ya en el año de 1974. Si hubiera ocurrido esto, es bastante probable que la crisis política y financiera de 1976 se habría traducido en un verdadero desastre nacional. Sin embargo, en vísperas de esa crisis, México no sólo logró volver a la autosuficiencia energética, sino que tuvo la capacidad de iniciar la exportación de crudo en cantidades crecientes desde el primer año de la nueva administración, en 1977. Una gran parte de los nuevos campos petroleros terrestres se descubrió inicialmente de 1972 a 1974. Lo que aún no se sabía entonces plenamente era la magnitud total de las reservas probadas.

Es menester tener presente que el descubrimiento de la gigantesca riqueza petrolera mexicana, a mediados de los setenta, sorprendió en cierta forma por su enorme cuantía. El objetivo original de la búsqueda del "nuevo" petróleo era encontrar más crudo para el consumo interno ya que su escasez a principios de ese decenio había puesto en grave peligro el desarrollo industrial nacional. En ningún momento se les ocurrió a los responsables de la política petrolera de 1970 a 1975 que México podía volverse, otra vez, como ocurrió en 1900-1930, un país petrolero orientado a la exportación, como Venezuela. Las primeras estimaciones oficiales de las reservas probadas y probables eran modestas e inciertas, contrariando la evidencia preliminar recogida por las empresas petroleras extranjeras en los años veinte y las especulaciones procedentes de fuentes externas

6. *Ibid.*, vol. 2, pp. 317-318.

tales como el *U.S. Geological Survey*. Empero, no cabe olvidar que la entrada de México en la escena petrolera internacional, de 1977 en adelante, durante el gobierno de López Portillo, fue posible debido a la prioridad muy alta que asignó a la inversión en el sector petrolero en el sexenio anterior su antecesor, Luis Echeverría. En México cada Presidente tiene un estilo particular de gobierno y un conjunto también particular de objetivos. Al parecer, los objetivos de Echeverría fueron resolver los problemas de la escasez del crudo en el mercado interno, construir una gran industria petroquímica y guardar el petróleo sobrante para usos internos futuros. Al llegar la crisis económica y financiera de 1975-1976, el nuevo régimen sustituyó en parte estos objetivos por otros tales como el uso del petróleo para salir más rápidamente de esta crisis.

El paso rápido de la escasez a la superabundancia dio lugar, con el cambio de gobierno, al súbito afloramiento de ideas sobre la posibilidad de hacer de los hidrocarburos el pilar del futuro desarrollo económico del país, tanto en el sentido físico como en el financiero. Las expectativas eran muy optimistas: la riqueza petrolera iba a ofrecer al Estado mexicano la capacidad casi mágica de solucionar rápidamente los ancestrales problemas económicos y sociales, así como la capacidad financiera, prácticamente ilimitada, procedente de la expansión petrolera, que haría posible eliminar los problemas estructurales más difíciles (la baja productividad agrícola, la mala distribución de los ingresos y la dependencia externa). Las exportaciones petroleras permitirían, al mismo tiempo, un crecimiento sostenido y acelerado de la economía en su conjunto (a una tasa anual cercana a 10%) mediante la inversión ampliada en los sectores clave de la economía, la disminución del endeudamiento externo y la mejoría considerable del bienestar de la sociedad. En estos tiempos surgió la idea, abandonada bastante rápidamente, de que habría tantas divisas procedentes de las exportaciones petroleras, que sería factible establecer un gran "Fondo de Inversiones", alimentado con las divisas petroleras.

Detrás de estos sueños de grandeza financiera es posible encontrar la visión, compartida por casi todos los expertos energéticos del mundo a finales de los setenta, de que la economía energética mundial pasaba por una revolución mayor e irreversible. El fortalecimiento del "cártel" de la OPEP, la magnitud limitada de las reservas mundiales de petróleo y gas natural y el crecimiento sostenido de la demanda de combustibles en todo el planeta parecían garantizar a todos los países productores la expansión constante de las exportaciones de hidrocarburos a precios en aumento permanente. Sin embargo, aun los muy entusiastas proponentes de la idea de que México tenía en sus manos todos los elementos que le permitirían hacer del petróleo el pivote del desarrollo, empezaron a percatarse de las limitaciones internas de tal posición. El hecho de que México era ya un país semi-industrializado ofrecía tanto ventajas como desventajas al inesperado auge petrolero. Las ventajas de orden económico y financiero se compensaban con las desventajas políticas provenientes de la ubicación geopolítica del país. El concepto de un país asentado sobre un mar de petróleo exportable, un "país petrolero", fue sustituido en el discurso político interno por el de un "país con petróleo".

La formación de la política petrolera mexicana en la segunda mitad de los setenta fue un ejercicio político particularmen-

te complicado. Pasará mucho tiempo antes de que se conozca la historia detallada de este episodio, tanto en México como en otras partes. Lo que se puede decir a estas alturas es que prácticamente todos los actores políticos de la escena mexicana —y hay muchos más de los que los observadores externos de México suponen— han sido involucrados directa o indirectamente en el proceso de decisión sobre la política petrolera. Más aún, el proceso mismo ha sido mucho más agitado de lo que puede colegirse de los documentos oficiales y los escasos y parciales informes de la prensa nacional.

Dicho ejercicio fue agitado, ya que involucraba no sólo problemas ideológicos y de otra índole, sino a muchos grupos de interés en conflicto. Además, muy rápidamente se descubrió que el petróleo no sólo fue una "bendición relativa", sino que sus grandes disponibilidades fueron "una bendición todavía más relativa", al hacerse descubrimientos de tal magnitud casi en la puerta del mayor país consumidor de petróleo importado del mundo, país cuyo sector energético está completamente dominado por poderosos intereses privados.

Durante los años anteriores a la fijación, en la primavera de 1980, de las cuotas y plataformas globales para la exportación de crudo y gas natural (válidas sólo hasta diciembre de 1982, en que termina la administración de López Portillo) y a la formulación de lineamientos tendientes a asegurar la diversificación de las exportaciones de hidrocarburos durante el mismo período, prosiguió un largo, complicado e intenso debate nacional acerca de los beneficios y los costos del auge petrolero. Este debate excedió en mucho el tema económico del papel del petróleo en el comercio exterior y la balanza de pagos de México y cubrió todo el campo de las interrelaciones del auge petrolero y el futuro de la sociedad y la economía mexicanas. Los escépticos subrayaron los costos económicos y sociales de lo que se percibía como una petrolización clara del país. La escuela de pensamiento opuesta insistía en los beneficios que recibiría una nación semi-industrializada que disponía de grandes reservas de hidrocarburos, continuamente crecientes. La división entre los escépticos y los entusiastas cruzaba las líneas políticas tradicionales: ambas escuelas tienen sus seguidores en el gobierno, en los sectores público y privado y en las élites intelectuales. Las listas de los costos y los beneficios sociales y económicos, reales o supuestos, de la riqueza petrolera resultaron bastante impresionantes.

Los escépticos resumieron los probables aspectos negativos de la presencia creciente del petróleo en la economía mexicana de la siguiente manera:

- 1) Aumento de la dependencia económica general del país del mercado estadounidense.
- 2) Cambios negativos en la composición de las exportaciones, en favor del petróleo.
- 3) Contribución importante del sector petrolero a las presiones inflacionarias internas, a pesar de los precios internos todavía bastante bajos de los hidrocarburos.
- 4) Desaceleración de la modernización y eficiencia de la industria manufacturera que, en una economía sobrecalentada,

vendía en el mercado interno toda su producción, ya fuese de alta o de baja calidad, ya fuese necesaria o irrelevante desde el punto de vista del desarrollo.

5) Efectos negativos muy serios del sector petrolero sobre la balanza de pagos, debido a tres factores: a) creciente demanda de importaciones de la industria petrolera, como reflejo del subdesarrollo industrial interno; b) incremento de la demanda de bienes de consumo suntuario que surgía, a su vez, del deterioro en la distribución del ingreso debido parcialmente a los patrones de desarrollo de una economía petrolizada, y c) creciente demanda de créditos externos que correspondía, entre otros, al manejo interno poco eficaz de la industria petrolera.

6) Relajamiento general en la disciplina del gasto público, semejante al ocurrido en otros países en desarrollo mayores, que también producen y exportan hidrocarburos.

7) Efecto negativo de la industria petrolera sobre las diferencias ya grandes en los niveles regionales del desarrollo nacional.

8) Consecuencias ecológicas serias de las nuevas actividades petroleras a lo largo del Golfo de México y en el sureste mexicano.

La lista opuesta de los esperados beneficios del petróleo cubría los siguientes aspectos:

1) Contribución de los descubrimientos petroleros a mediados de los setenta a la solución de la crisis económica y social generalizada de los dos últimos años de la administración de Echeverría.

2) Seguridad de una amplia oferta interna de hidrocarburos a largo plazo.

3) Creciente contribución del sector petrolero al producto nacional bruto.

4) Posibilidad de un ajuste gradual de la economía a los cambios mundiales abruptos de los niveles de precios de los energéticos.

5) Considerable expansión del ingreso fiscal en todos los niveles, por cuenta de la producción y exportación de hidrocarburos.

6) Efecto multiplicador sobre la demanda de bienes de capital y manufacturas intermedias producidas en el país.

7) Consecuencias positivas de la industria petrolera en el desarrollo de las regiones atrasadas del sureste.

8) Fortalecimiento de la capacidad de negociación comercial de México frente a los países industriales.

El debate entre los escépticos y los entusiastas tomó nueva fuerza al aparecer, en noviembre de 1980, el Programa Nacional de Energía que contenía un análisis de la demanda y la oferta de energéticos primarios mayores en el período de la posguerra, los objetivos de la producción de hidrocarburos has-

ta 1990 y las proyecciones de todas las fuentes energéticas hasta el año 2000.⁷

El Programa de Energía fijó como sus objetivos principales:

a) satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria;

b) racionalizar la producción y los usos de la energía;

c) integrar el sector energético en el desarrollo del resto de la economía;

d) conocer en detalle los recursos energéticos del país, y

e) fortalecer la infraestructura científica y tecnológica que permita desarrollar el potencial energético del país y aplicar nuevas tecnologías energéticas.

Lo novedoso del Programa de Energía de 1980 consistió en que fue el primer intento de integrar, en un conjunto relativamente coherente de lineamientos de política a largo plazo, todas las políticas energéticas parciales (petrolera, hidroeléctrica, de carbón y otras), que con anterioridad llevaban una vida independiente. Las debilidades del Programa fueron múltiples. Primero, su punto de partida era la visión de la economía energética mundial prevaleciente en el momento del "segundo choque petrolero" de 1979-1980; segundo, el Programa fue un subproducto de dos ejercicios de planeación inmediatamente anteriores, el Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, concebidos y elaborados durante el auge petrolero de fines de los setenta, planes que suponían una tasa sostenida de crecimiento de la economía mexicana de 8% al año; tercero, al defender las plataformas de producción de hidrocarburos ya fijadas para fines de exportación, el Programa no analizó con el detenimiento necesario las relaciones entre el sector petrolero y el resto de la economía; cuarto, contenía supuestos particularmente optimistas respecto a la racionalización del consumo y el ahorro de energía en los ochenta; quinto, dedicaba atención casi marginal a la instrumentación de sus propuestas, y sexto, apareció como un documento de una sola Secretaría de Estado —la de Patrimonio y Fomento Industrial— sin referencia alguna a la participación de las dos grandes empresas energéticas paraestatales —Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad—, a las cuales correspondería instrumentar una gran parte de las medidas de política energética previstas por el Programa.⁸

IV

Desde los inicios de la administración de López Portillo, e independientemente de los debates acerca de los peligros y beneficios de la petrolización de la economía mexicana, las

7. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Programa de Energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000* (Resumen y conclusiones), México, noviembre de 1980. En *Comercio Exterior* (vol. 30, núm. 11, noviembre de 1980, pp. 1262-1266) se reprodujo la "Presentación" del Programa, hecha por el titular de la Sepafin, así como los capítulos "Introducción" y "Objetivos y prioridades" de dicho documento. [N. de la R.]

8. Un análisis crítico del Programa de Energía se encuentra en Gerardo M. Bueno, "Petróleo y planes de desarrollo en México", en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 8, México, agosto de 1981, pp. 831-840.

actividades petroleras recibieron la más alta prioridad en la política económica del país. La participación del sector en la inversión pública aumentó de un promedio anual de 17.5% en el sexenio anterior (1971-1976) a casi 35% en 1977-1981; su participación en la producción industrial de 5% en 1976 a más de 21% en 1981; la producción de crudo y líquidos de gas natural de 1 085 000 barriles al día en 1977 a 2 554 000 en 1981; la producción bruta del gas natural (incluyendo el quemado) de 2 046 millones de pies cúbicos diarios en 1977 a 4 060 en 1981; la capacidad de refinación de crudo de 308 mbd en 1977 a 1 270 mbd en 1981 y las exportaciones de petróleo sin transformar de 202 mbd en 1977 a 1 100 mbd en 1981. Esta expansión de todos los sectores de la industria se vio acompañada por el crecimiento constante de las reservas probadas de los hidrocarburos (crudo, líquidos de gas y gas natural) de 11 200 millones de barriles a fines de 1976 a 72 000 millones a fines de 1981.

Durante todo el período del auge petrolero (1977-1980) no hubo cambio alguno de los precios internos de hidrocarburos transformados, a pesar de la aceleración del proceso inflacionario y la creciente sobrevaluación del peso. Un aumento muy considerable vino apenas en diciembre de 1981, en vísperas de la devaluación del peso. Los tres incrementos anteriores tuvieron lugar en diciembre de 1973, octubre de 1974 y diciembre de 1976, respectivamente, consistiendo el segundo en la fijación de un impuesto federal de 50% a los precios de la gasolina al consumidor, y el tercero en un ajuste posdevaluatorio. Consecuentemente, los precios relativos de los productos petroleros de consumo interno eran más bajos en 1980 que en 1970.⁹ En tales circunstancias, igual que en los sesenta, la inversión de Pemex tuvo que cubrirse con sus ganancias netas, con transferencias de recursos financieros públicos (menores que los ingresos fiscales aportados por la industria petrolera) y con empréstitos externos. Mientras la demanda y los precios seguían en ascenso en el mercado petrolero mundial y los ingresos petroleros del país crecían de 1 100 millones de dólares en 1977 a 14 600 millones en 1981, este patrón de financiamiento de la industria petrolera mexicana no parecía crear mayores problemas. Los ingresos petroleros netos se dirigían al resto de la economía y la creciente deuda externa de Pemex, que a mediados de 1981 llegó a representar aproximadamente 30% de la deuda total del sector público, iba a pagarse con sus ingresos en divisas futuras, supuestamente siempre crecientes.

Sólo algunos observadores del escenario petrolero mexicano —tanto extranjeros como nacionales— disientían en cuanto a la euforia expansionista general que acompañaba al auge petrolero de 1977-1981. Así, a mediados de 1980, un estudioso de la economía mexicana advertía que los primeros signos del "síndrome del petróleo", sufridos por los países de la OPEP a lo largo de los setenta, se podían detectar en México ya en 1978 y 1979. Entre los síntomas directos principales de tal síndrome se podían notar: a) los crecientes superávits en cuenta corriente de carácter pasajero, b) el crecimiento caótico y desequilibrado del sector petrolero, con la consecuente aparición de graves cuellos de botella, y c) la inflación acelerada generada por una demanda y una liquidez excesivas, frente a una oferta deficiente. Para controlar estos síntomas se necesitaba urgentemente,

9. E. Barriga Guzmán, "Relative Oil Prices and Oil Pricing Policy in Mexico", agosto de 1981 (mimeo).

según la misma fuente: a) diversificar la economía mediante un gran esfuerzo del Estado con el fin de ampliar y modernizar la infraestructura, lo que involucraba importaciones, conocimientos y tecnología extranjeros; b) abrir la economía para intentar eliminar algunos de los cuellos de botella y las consecuentes presiones inflacionarias, y c) formular y aplicar una amplia política de subsidios y transferencias (o reducciones de impuestos) con fines redistributivos y para proteger a la población contra los efectos inflacionarios. Este autor vaticinó, en fin, que "en definitiva, el petróleo producirá en México los síntomas comunes... que se observan en otros países ricos en petróleo".¹⁰

Otro observador del panorama económico y energético del país hacia notar unos meses más tarde —en noviembre de 1980— que:

"En respuesta al alto y sostenido crecimiento del sector petrolero en los últimos años, la economía mexicana ha empezado a sufrir algunos cambios estructurales que muestran una tendencia parecida a la observada en otros países productores de petróleo:

"a] participación creciente del sector petrolero en la generación del PIB;

"b] cambios en los precios relativos y reorientación de los factores de producción y de los escasos recursos internos hacia las actividades ligadas con el petróleo y los sectores que producen bienes que no pueden entrar en el comercio internacional (principalmente servicios y construcción),

"c] aparición de cuellos de botella en sectores clave de la economía, en particular transporte y capacidad industrial,

"d] rápido crecimiento de las importaciones, aunado a falta de dinamismo de las exportaciones no petroleras,

"e] altas tasas de inflación, y

"f] tendencia a la sobrevaluación de la moneda".¹¹

De mediados de 1980 a mediados de 1981, el síndrome petrolero se adueñó de México por completo. Entre otros factores, ello se debió al gasto público desmesurado, tendiente a sostener las tasas de crecimiento económico mayores del mundo en el ámbito de una recesión mundial cada vez más aguda; a la pérdida completa de control del gasto de inversión pública y privada; al crecimiento considerable de la cuenta de las importaciones necesarias para resolver de inmediato los cuellos de botella en la infraestructura y el aparato productivo y suplir, a la vez, la demanda tanto de alimentos básicos como de bienes de consumo suntuario (importaciones para cuyo pago no bastaban los crecientes ingresos petroleros en divisas), y a la defensa a ultranza de la paridad del peso. Vistas desde la perspectiva de 1982, el año en que la tasa de crecimiento económico del país

10. Abel Beltrán del Río. "El síndrome del petróleo mexicano. Primeros síntomas, medidas preventivas y pronósticos", en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 6, México, junio de 1980, pp. 556-569.

11. Jaime Corredor, *Oil in Mexico. Summary of Relevant Information and Some Comparisons with Other Oil Producing Countries*, noviembre de 1980 (mimeo), pp. 26-27.

bajó casi a cero, con estas políticas se cumplieron todas las predicciones acerca de los costos de la petrolización progresiva de México y apenas pocas sobre sus beneficios. El "síndrome petrolero" hubiera durado en el país tal vez algún tiempo más (quizá hasta fin del sexenio) si a mediados de 1981 no se hubiese presentado con toda fuerza un cambio básico en el panorama energético mundial, cuya aparición no fue tan inesperada como se pensaba en los países con muy poca experiencia en asuntos petroleros internacionales, entre ellos México. Ya desde 1980, los observadores cuidadosos del escenario mundial veían tendencias claras hacia la disminución de la demanda del crudo en todos los países industrializados de Occidente, en función de la crisis económica y del ahorro de energéticos, la sustitución creciente del petróleo por el gas natural y otras fuentes energéticas primarias, así como el estancamiento del consumo de hidrocarburos en las regiones subdesarrolladas (con excepción del Medio Oriente). Todos estos acontecimientos estuvieron acompañados por el constante crecimiento de la oferta de hidrocarburos y de otros energéticos, en escala mundial.¹²

V

Los acontecimientos de los últimos doce meses, que llevaron al país de tasas de crecimiento de 8% anual al crecimiento cero y que se tradujeron en medidas de austeridad más severas que las implantadas en 1976, conforme al convenio con el Fondo Monetario Internacional, están demasiado cercanos para que puedan analizarse con la amplitud necesaria en este breve ensayo. Además, el trabajo se circunscribe a la problemática petrolera del país y su posible futuro, después del fracaso del "proyecto nacional" que trataba de hacer del petróleo el pivote de desarrollo económico y social a largo plazo.

Para mal o para bien, e independientemente de si se considera a México como un "país petrolero" o un "país con petróleo", la magnitud de sus recursos de hidrocarburos es tal que seguirá siendo un actor significativo en el escenario energético internacional. Sin embargo, el campo de maniobra petrolera externa del país, en las condiciones depresivas del mercado internacional, se enfrenta a una serie de restricciones: cualquier intento mexicano de aumentar su participación en el mercado externo afectará en los próximos años las condiciones de este mercado y, a su vez, el comportamiento del mercado mundial afectará las posibilidades y limitaciones de la presencia petrolera nacional en el exterior. Esta regla de sentido común seguirá siendo válida mientras no ocurra una de dos cosas: a) que termine la crisis económica mundial presente y empiece una fuerte y sostenida recuperación de las economías industriales, o b) que surja un nuevo "choque petrolero" en alguna parte del mundo. Las posibilidades de ambos acontecimientos en un futuro cercano parecen bastante remotas.

A quienes piensan que en virtud de la cuantía de sus recursos petroleros México podría convertirse en un proveedor mundial de hidrocarburos del orden de Arabia Saudita, podría recordár-

12. Los factores que han llevado a un cambio radical en la configuración del mercado internacional de los hidrocarburos y de los energéticos en general a principios de los ochenta han sido analizados por Miguel S. Wionczek y Marcela Serrato en "Las perspectivas del mercado mundial de petróleo en los ochenta", en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 11, México, noviembre de 1981, pp. 1256-1267.

seles que, en contra de las apariencias, Arabia Saudita tampoco está en condiciones de seguir una política petrolera completamente autónoma. La evidencia convincente la proporciona el hecho de que ese país está perdiendo constantemente su poder dentro de la OPEP, a pesar de haber reducido sus exportaciones de crudo en menos de dos años de 10 000 mbd a unos 6 000 mbd.

La situación actual del mercado energético mundial plantea a los planificadores mexicanos varias cuestiones de orden político y técnico referentes a los objetivos e instrumentos de nuestra política petrolera futura. Entre ellas, las cinco siguientes tal vez son de importancia particular:

1) En las condiciones actuales del mercado internacional, ¿tiene alguna función fijar topes a las exportaciones de crudo?

2) Si no fuera así, ¿qué rango de tasas de crecimiento flexibles de las exportaciones de crudo y productos transformados debería fijar México como punto de referencia para los próximos años, en función de la capacidad de producción actual y potencial de la industria petrolera? Además, estas tasas no deben desestabilizar el mercado internacional ni conducir a un crecimiento ya imposible del endeudamiento externo del sector petrolero nacional.

3) ¿Qué tasas de crecimiento factible de las exportaciones deberían fijarse para la industria petroquímica, entre otras, ya que es tiempo de reconocer que ésta pasa en escala mundial por una crisis mucho más seria que el comercio internacional de crudo?

4) ¿Qué tipo de relaciones petroleras a más largo plazo debería establecer México con los principales países importadores para no convertirse, por omisión, en el proveedor estratégico de crudo de Estados Unidos, bajo el supuesto de que la diversificación de su comercio de hidrocarburos representa un objetivo de seguridad nacional para México?

5) ¿Qué tipo de relaciones convendría establecer con la OPEP, en vista de que a ningún productor y exportador de la magnitud de México le puede convenir la destrucción de esta organización, buscada por algunos gobiernos e intereses petroleros internacionales?

6) ¿Qué tipo de medidas será menester tomar para mejorar la coordinación entre Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, en vista de que el uso del crudo y del gas natural para generar electricidad continuará creciendo, particularmente después de la suspensión indefinida del programa nucleoelectrónico a causa de la situación financiera adversa que prevalece en el país?

7) ¿Qué medidas habrá que tomar para conservar y ahorrar energía en un país en que la demanda energética crece con suma rapidez y no parece verse afectada por el aumento de sus precios, al tiempo que tampoco funcionan otros incentivos tendientes a fomentar las innovaciones tecnológicas que ahorran energía?

8) ¿Cómo aumentar la productividad del sector generador de energía y de su personal, en vista del poder político de los sindicatos petroleros y eléctricos?

Un tema particularmente difícil parece ser el de las relaciones con la OPEP. En primer lugar, ésta nunca recibió en México la atención que merecía. En segundo, cuando se planteaba el problema, éste tomaba la forma de una pregunta simple y superficial: ¿debe México adherirse a esta organización o no? En las condiciones del mercado internacional de hidrocarburos, actuales y proyectadas a mediano plazo, no se trata tanto del ingreso de México en la OPEP, como de los contactos con ella y con otros países exportadores independientes. Tales relaciones permitirían, si fuera necesario, discutir, y tal vez concentrar en todos estos países en conjunto, acuerdos sobre precios y volúmenes de producción, para que el mercado funcione de manera tan ordenada como funcionaba en los tiempos en que lo controlaban las grandes empresas transnacionales, con anterioridad al primer "choque petrolero" de 1973-1974.

Obviamente, no es factible ver una solución satisfactoria de estos problemas sólo en términos técnico-comerciales, a pesar del peso de estas consideraciones a corto plazo en un país que sufre una aguda crisis económica y financiera. Se trata de un ejercicio político-económico con horizonte mucho más amplio, ejercicio que podría llevarse a buen término solamente si se ordenan los aspectos externos e internos de la industria energética nacional, cuyo crecimiento particularmente rápido (aunque caótico y descoordinado, sin la consideración debida de la productividad, los costos, los precios internos y los cambios en la estructura de la demanda interna) ha contribuido mucho a la actual crisis económica generalizada del país. Para tal ejercicio son absolutamente indispensables datos y proyecciones de la mejor calidad posible sobre las condiciones y perspectivas de la economía mundial y, por supuesto, una capacidad analítica y política al respecto.

VI

No todos los costos de la petrolización de la economía mexicana (enumerados a lo largo de este ensayo) han sido objeto de un análisis satisfactorio durante el presente año político, aun cuando no queda lugar a dudas acerca del fin del auge petrolero de 1977-1981. Los temas tratados con cierta profundidad en las reuniones del IEPES,¹³ entre otras, son principalmente: 1) el aumento de la dependencia económica general con respecto al mercado estadounidense; 2) la desaceleración de la modernización y eficiencia de la industria manufacturera, en una economía sobrecalentada por el auge petrolero; 3) los efectos de la política de precios internos en el financiamiento de la industria energética y, particularmente, en la petrolera; 4) Las consecuencias de las actividades de la industria petrolera en las grandes diferencias de niveles de desarrollo regional, y 5) las consecuencias ecológicas del auge petrolero en el Golfo de México y en el sureste.

Sin embargo, con una u otra excepción, se omitieron otros aspectos importantes del gran paquete de los costos económicos y sociales del ya difunto auge petrolero: 6) la contribución

considerable del sector petrolero al proceso inflacionario; 7) las consecuencias económico-técnicas de la explotación acelerada mar adentro; 8) el fracaso de los intentos por conservar y ahorrar energía, y 9) la falta de coordinación entre Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Cada uno de los nueve puntos enumerados merecería una investigación por separado si se contara con la información cuantitativa y cualitativa adecuada y si la forma del discurso político-técnico en México fuera distinta. Sin embargo, siendo las cosas como son, es factible ofrecer apenas algunas hipótesis de trabajo sobre las raíces de cada uno de estos problemas. Así, el aumento general de la dependencia económica del país con respecto al mercado estadounidense se debe no sólo al destino prioritario del crudo mexicano (Estados Unidos), sino al papel preponderante del vecino septentrional como fuente de las importaciones de bienes de capital (incluyendo la tecnología energética), de alimentos y de bienes de consumo suntuario, así como a la presencia masiva de las transnacionales manufactureras estadounidenses en México. El auge petrolero de 1977-1982 sólo fortaleció la integración económica silenciosa entre los dos países, que se inició en los cuarenta. Esta integración silenciosa se vio ayudada por la crisis económica internacional, cuyos primeros indicios datan de antes del auge petrolero mexicano.

El poco éxito de la modernización de la industria manufacturera mexicana en los setenta refleja su subdesarrollo tecnológico y empresarial, su aversión a los riesgos en un clima de protección desmedida y su acceso al sistema de subsidios públicos, de generosidad desconocida en otras partes del mundo. Uno de los problemas que no se han aclarado suficientemente hasta la fecha, por ejemplo, es por qué a quince años de descubrir el Estado mexicano la necesidad de establecer una industria de bienes de capital, tal industria no existe ni en el sector público ni en el privado.

Los efectos de la política de precios internos de los hidrocarburos en el financiamiento de la industria energética y en el crecimiento del endeudamiento externo del país han sido aclarados en detalle, aunque de manera muy incompleta. Aparentemente nadie está dispuesto a analizar el problema de los costos crecientes del sector energético, por tratarse, sin duda, sólo en parte de un problema económico (en lo referente al efecto de la inflación mundial en el costo de las importaciones de este sector y a su relación de precios de intercambio con el mundo externo) y en gran parte de un conjunto de problemas políticos internos sumamente delicados, entre ellos, por ejemplo, los costos de las obras contratadas en el país, los ingresos reales de la mano de obra sindicalizada, etcétera.

El tema de la contribución del auge petrolero al aumento de la brecha entre los niveles ya muy desiguales del desarrollo regional y a la destrucción ecológica de las nuevas zonas petroleras (fenómenos nada privativos del caso mexicano), ha sido aclarado mejor que otros. Los daños sociales y ecológicos fueron resultado de la prioridad máxima otorgada a los programas y proyectos de nuevas inversiones concedidas exclusivamente con criterios técnicos por las empresas energéticas públicas, criterios divorciados de las condiciones económico-sociales que caracterizan las regiones subdesarrolladas donde se encontró el nuevo petróleo o se construyeron grandes plantas hidroeléctricas

13. Véanse los cuadernos de la Reunión Popular para la Planeación de los Energéticos y el Desarrollo Nacional, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), México, mayo de 1982 y la Memoria de la reunión final del mismo ciclo, Querétaro, mayo 29 de 1982.

El problema de la contribución del sector petrolero al proceso inflacionario general, tratado hasta ahora *sotto voce*, no puede verse divorciado de la estrategia de Pemex de 1977 a 1981, del ritmo de sus actividades de exploración, explotación, refinación y distribución y de la aparición de cuellos de botella en y entre las distintas actividades. El surgimiento de estos cuellos se volvió inevitable debido a que el ritmo conjunto de todas las actividades ha sido tal vez excesivo desde el punto de vista de la infraestructura general y la disponibilidad de equipo en las nuevas regiones petroleras (Tabasco-Chiapas y la Sonda de Campeche). El mismo fenómeno se dio en otras fechas en Irán, Arabia Saudita y Nigeria, entre otros países. Los cuellos de botella se hicieron notar en forma severa en el transporte terrestre, las instalaciones de almacenamiento y los puertos y el transporte de cabotaje y de alta mar. A estos estrangulamientos se sumaron otros originados en la escasa disponibilidad de equipo de exploración y explotación, tanto terrestre como marino, particularmente al abrirse a la explotación intensiva en 1979 la plataforma continental de Campeche, donde la producción de crudo aumentó veinte veces en apenas dos años (de 52 000 barriles al día en 1979 a 1 082 000 barriles diarios en 1981). La solución de todos estos cuellos de botella ha sido emprendida mediante una serie de programas de emergencia, sin tener en cuenta los costos de los insumos físicos y tecnológicos que era necesario importar. La "batalla contra el tiempo", emprendida en las nuevas zonas petroleras, ha sido muy costosa, aunque la magnitud de los costos sigue siendo desconocida. Tuvo que afectar forzosamente a la postre la capacidad de inversión en otras actividades de la empresa.

Las consecuencias económico-técnicas de la explotación marina acelerada, iniciada a mediados de 1979, se sintieron solamente después de un cambio drástico en las condiciones del mercado energético mundial, dos años más tarde. Están directamente relacionadas con varios hechos: el crudo de la Sonda de Campeche es semipesado y, por tanto, es un crudo de exportación, mientras que el sistema de refinación nacional ha sido construido para transformar el crudo ligero procedente de los campos en tierra; el mercado nacional consume hasta la fecha casi en su totalidad los productos procedentes del crudo ligero, aunque, durante el auge, avanzó mucho la sustitución de los productos petroleros por el gas natural, tanto en Pemex mismo, como para fines industriales y usos domésticos. Consecuentemente, frente a la tendencia interrumpida del aumento del consumo de energéticos en el país, éste se enfrenta en la actualidad a dos problemas interconectados: la declinación de los ingresos procedentes de las exportaciones del crudo semipesado (55% de las exportaciones petroleras totales) y la creciente insuficiencia de la capacidad de refinación para el mercado interno en condiciones de escasez de recursos de inversión de Pemex.

El más intratable, quizá, es el problema de la conservación y ahorro energético en el país. En un ambiente en que tanto la electricidad como el petróleo son "nuestros", la experiencia reciente demuestra con amplitud que la elasticidad-precio de los energéticos se acerca a cero y tampoco funcionan los incentivos para la innovación tecnológica tendiente a conservar los energéticos. El aumento de casi 100% de los precios de gasolinas y diesel al público, introducido como una medida de emergencia en diciembre de 1981, después de más de un año de negociaciones en el seno del Gobierno federal, no ha afectado en

lo más mínimo el consumo de estos combustibles, confirmando solamente las expectativas inflacionarias de los consumidores. Lo mismo ocurre con el consumo industrial y doméstico del gas natural, el combustóleo y el gas licuado, cuyos precios aumentan automáticamente 2.5% mensual (o cerca de 40% al año). Las medidas del aumento de los precios de los combustibles no sólo se han visto sobrepasadas en los últimos diez años por el proceso inflacionario, sino que no toman en cuenta que los usuarios principales de los hidrocarburos son las dos grandes empresas energéticas públicas mismas, cuyos costos contables se desconocen en lo que respecta a estos insumos. A manera de ejemplo, cabe mencionar que Pemex consumía en 1981 casi la mitad del gas natural producido y distribuido internamente por la misma empresa (excluyendo el que se quema en los pozos) y cerca de la mitad de la energía eléctrica generada provenía de hidrocarburos en el mismo año. Sin duda, en México la conservación y el ahorro de los energéticos, sobre todo después de la euforia del auge petrolero de 1977-1982, no es simplemente un problema económico y tecnológico. Tiene sus raíces en otras facetas del comportamiento de la sociedad mexicana, cuyo estudio pertenece a sociólogos y antropólogos.

Finalmente, la coordinación estrecha entre Pemex y la CFE es un asunto de extrema urgencia y seriedad, en virtud de la clara tendencia histórica del aumento del petróleo y del gas natural como fuente de generación de energía en el país. Al suspenderse el plan nucleoelectrónico indefinidamente en 1982, no cabe duda que la dependencia de la CFE con respecto a los hidrocarburos seguirá creciendo en los ochenta, a pesar de la contribución de algunos proyectos hidroeléctricos y del uso de carbón para generar energía eléctrica. El problema de la coordinación de las dos empresas energéticas públicas gigantes es, sin embargo, un problema político de primer orden. En el sistema político mexicano sólo el Presidente de la República puede instrumentar la verdadera cooperación entre los entes, cuyos intereses institucionales, burocráticos y económicos no coinciden todo el tiempo, como suele suponerse.

El comportamiento de la economía global, las tendencias depresivas del mercado energético mundial y las dificultades internas del país indican como poco probable la diversificación de las fuentes energéticas en México en fecha próxima. Si bien es factible prever que aumente el uso de gas natural, carbón y energía hidroeléctrica durante los ochenta, el petróleo crudo seguirá siendo la principal fuente energética primaria. El ritmo de la transición del petróleo hacia otras fuentes no convencionales, que avanzó considerablemente en los países muy industrializados de Occidente entre 1973 y 1981, parece haberse frenado en últimas fechas por la abundancia de petróleo y gas natural y por la escasez de recursos financieros para impulsar otras fuentes energéticas. No sería extraño en absoluto que el mismo fenómeno se diera también en México.

Empero, tal situación no autorizaría, en manera alguna, que los planificadores de la política petrolera (y energética) nacional no consideraran con toda seriedad tres problemas centrales de la política futura: primero, el nivel de los precios internos de los productos petroleros; segundo, la magnitud del derroche de los energéticos, que caracterizó los cuatro años del auge petrolero del país, y tercero, las limitaciones impuestas a las exportaciones de crudo por las condiciones poco estables de su demanda mundial. □