

PETRÓLEO Y BIENESTAR

LAURENCE WHITEHEAD

LAS VENTAJAS que para cualquier país tienen las grandes reservas de hidrocarburos han prendido en la imaginación popular. Descubrir petróleo a finales del siglo veinte parece asegurar el desahogo a las limitaciones impuestas por la escasez económica, que en siglos pasados se asociaba con el descubrimiento de oro o plata. Sin embargo, las expectativas se transmiten tan rápidamente a consecuencia de las nuevas de buena fortuna, que el sentimiento de alivio a las presiones de la escasez pocas veces duran mucho tiempo. Por el contrario, un auge de este tipo puede hacer aflorar nuevos problemas. En este trabajo consideraré tres:

i) En la práctica, una prosperidad repentina nunca cae como maná del cielo. Por el contrario, depende de un sistema de producción que impone sus propias demandas urgentes sobre la sociedad.

ii) La perspectiva de auge petrolero eleva rápidamente, aun cuando sea en forma temporal, el nivel general de expectativas. Pero mientras que en la realidad un crecimiento provocado por el petróleo puede enriquecer a ciertos sectores de la sociedad estratégicamente localizados, los problemas de la escasez pueden intensificarse para muchos otros grupos; éstos esperarán del gobierno una ayuda inmediata y tienen poca paciencia como para esperar los frutos de la planeación a largo plazo.

iii) De cualquier manera, los recursos naturales no renovables se agotarán en algún momento. Ante esta perspectiva es urgente considerar y, si es posible, controlar, el perfil temporal de sus efectos. Sin embargo, esto presupone un grado de estabilidad que no es frecuente, una capacidad de previsión y la benevolencia y el control efectivo de las autoridades.

Así, el petróleo iraní ha provocado la caída de la producción de tapetes persas (que necesitan beneficiarse de bajos salarios y una tasa de cambios baja) y se ha culpado al gas holandés de socavar el potencial industrial de Holanda. Del Siglo de Oro español a los presagios de Juan Pérez Alfonso sobre el daño que, según él, la OPEP haría en Venezuela, tanto la historia

como la teoría han mostrado cuáles son los principales obstáculos para que cualquier abundancia de recursos naturales se convierta en bienestar económico y social duradero.

En este ensayo se intenta evaluar de manera preliminar las oportunidades y los problemas que presentan los recientes descubrimientos de petróleo y gas natural en México. Para evitar complicaciones, en este trabajo se hará abstracción de las complejidades internacionales. Hasta la última sección del mismo se supondrá que la demanda mundial por los energéticos mexicanos excedentes será tan grande en los años ochenta como lo ha sido a partir de 1973, y que el país se mantendrá dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos. Este marco de referencia básico ha sido resumido por el asesor petrolero, Alan Parker, de la siguiente manera:

Los cálculos más optimistas colocan los nuevos hallazgos en México cerca de los 100 mil millones de barriles, es decir diez veces más grandes que las reservas probadas de Alaska, 1.5 veces que las reservas del Irán o Kuwait y dos tercios de las reservas aprobadas de Arabia Saudita. Aun partiendo de estos supuestos, México no proporcionará más de 3 o 4 años extras al consumo del mundo no comunista según las tasas de 1990; aunque éste sea el descubrimiento más grande realizado fuera de los Estados Unidos, la Unión Soviética y Arabia Saudita. Claramente, no puede haber paralelo entre los esfuerzos para reducir la tasa de consumo y los que alientan la producción de gas y petróleo.¹

A partir de este supuesto, aun cuando la estimación más optimista (entre las varias existentes) sobre las reservas mexicanas demuestre ser acertada (es decir, 100 mil millones de barriles, en comparación con las reservas actualmente probadas de 17 mil millones), el tamaño y características de los beneficios derivados de éstas dependerán, esencialmente, del éxito que tenga el país en sus esfuerzos por organizar sus asuntos internos. Parker refleja la opinión que prevalece en la industria petrolera, según la cual es poco probable que México pueda producir “demasiado petróleo” y, en consecuencia, mine su posición en el mercado internacional. Por otra parte, no sería difícil que México produjera muy poco, o que los costos fueran demasiado altos, o que desperdiciara los beneficios del petróleo sin producir beneficios duraderos para la economía nacional. Veamos de qué manera los puntos enumerados arriba se aplican al caso mexicano.

i) Sin duda, la riqueza petrolífera mexicana no está libre de costos y los intentos para optimizar el perfil temporal de sus efectos plantea algunos de los problemas técnicos y políticos más delicados que el Estado mexicano haya tenido que manejar. Los costos de producción directos son de dos tipos: los compromisos financieros y las concesiones políticas que se harán para

¹ “Western Energy Policy After Carter”, *Lloyds Bank Review*, Londres, enero de 1978, p. 37.

acilitar una rápida expansión en la producción. Los crecientes costos financieros de los esfuerzos de desarrollo petrolero mexicano pueden observarse a través de la cuenta pública. La inversión en el desarrollo del gas y el petróleo fue relativamente baja en los años sesenta y principios de los setenta, pero ha crecido rápidamente. De representar un 15% de la inversión pública total en 1973, pasó al 20% en 1976 y al 25% en 1977. Las proyecciones para los siguientes años son del 37% en 1978, 40% en 1979, para descender nuevamente a partir de 1980 en que alcanzaría el 28% y llegar al 15% en 1982. Se piensa pues dedicar una proporción muy alta de su inversión a este sector durante la mayor parte del sexenio. Por último, y tal vez sea lo más importante, al mismo tiempo que la deuda exterior *total* de México se fijó oficialmente en 19 600 millones de dólares a finales de 1976 (de la cual PEMEX representaba cerca del 10%), se anunció que durante el gobierno actual (1976-82) solamente PEMEX planea pedir préstamos por 9 mil millones de dólares en el extranjero para financiar sus proyectos de expansión. Al recurrir de manera tan pronunciada al financiamiento externo, PEMEX es capaz de obtener recursos mucho más grandes de los que hay disponibles para otros sectores de la economía. *Comercio Exterior* ya hizo notar con respecto a las propuestas de presupuesto para 1978 que "la sola industria del petróleo dispondrá de casi la misma cantidad de recursos financieros que los que en forma conjunta se asignan a los sectores agropecuario y de salud y seguridad social".²

A pesar de ello, los esfuerzos mexicanos de inversión son bien modestos en comparación con los niveles de la industria petrolera mundial. El Chase Manhattan Bank ha elaborado estimaciones muy amplias sobre el volumen del gasto total en exploración y desarrollo petrolero en el mundo capitalista. De ellas se desprende que México representó menos de un 3% en la década de 1956 a 1965 (proporción mantenida sólo en la siguiente década). Se espera que el porcentaje se duplique y se acerque al 6% (aún muy reducido) en la década de 1978-1985. Suponiendo que el ambiente político y geológico lo permitan, desde el punto de vista de los banqueros mundiales el programa de inversión es lo suficientemente valioso como para respaldarlo, además de ser fácilmente financiable.

Si la banca extranjera provee la mayor parte de los fondos de inversión, ¿qué proporción de las transacciones obtendrán y cuál será el grado de sus exigencias políticas? Según una estimación reciente,³ se espera que los 15 mil millones que deberán ser invertidos durante 1976-1982 producirán una utilidad acumulada de casi 40 mil millones de dólares y cerca de la mitad será en

² *Comercio Exterior*, enero de 1978, p. 26.

³ David J. Fox, "Mexico: The Development of the Oil Industry", *Bank of London and South America Review*, octubre de 1977, p. 530.

divisas extranjeras. Hay muchos imponderables en este tipo de cálculos pero como una estimación de magnitud, parece plausible concluir que si los banqueros extranjeros proporcionan 9 mil millones para la inversión, probablemente esperan recibir cerca de un tercio de la utilidad financiera acumulada. Los mexicanos (esencialmente el Estado) obtendrían el resto y si ese monto es íntegramente canalizado hacia inversiones petroleras posteriores 1982, casi seguramente liberará a PEMEX de una dependencia del financiamiento externo, probablemente con un margen bastante amplio para gastos.⁴ Estos cálculos se usan sólo a modo de ilustración, pero sugiere que la dependencia financiera externa no debe, necesariamente, perpetuarse *siempre y cuando* el resto de la economía mexicana no requiera de grandes transferencias de recursos de PEMEX durante esta década en que pasa por su expansión más rápida. Por supuesto que éste es un requisito básico, sobre todo porque muchos observadores temen que México pronto adquiera una "ventaja comparativa" tan fuerte en hidrocarburos que la mayoría de los otros sectores de su economía no serán competitivos a la tasa de cambio de "equilibrio".

Pese al amplio margen de maniobra que implican los términos financieros ¿deben ser necesariamente limitantes las condiciones políticas asociadas con el financiamiento externo del desarrollo petrolero? Sin duda hay muchos otros aspectos de la posición internacional de México que limitan considerablemente sus opciones políticas y no faltarán oportunidades al Estado mexicano para comprometerse, a causa del desarrollo de sus hidrocarburos, con la ayuda exterior en condiciones que limiten aún más sus opciones. Pese a esto, no está implícito que el financiamiento externo sea causa de cond

⁴ Los economistas del mercado pueden considerar irracional que una empresa de rápido crecimiento pueda plantear como una de sus metas el ser "libre de dependencia del financiamiento externo". Sin embargo, PEMEX ha sido, desde hace bastante tiempo, un símbolo nacionalista y estratégico más que una empresa puramente orientada hacia las actividades en el mercado. Así por ejemplo, el presidente Díaz Ordaz dijo lo siguiente en su informe de 1968:

Tres criterios fundamentales norman la política de la institución (PEMEX en lo que se refiere al empleo de créditos para inversión. En primer lugar, que la inversión se realice preponderantemente con recursos propios; en segundo, negociar el financiamiento a plazo más largo de modo que ésta, una vez autoliquidada, genere recursos para otros nuevos. Por último, no adquirir compromisos de comprar en el exterior equipos o bienes de producción que se manufacturen en México (*Novedades*, México, D. F., 2 de septiembre de 1968).

Era natural que estos criterios tendieran a restringir la tasa de expansión de la empresa, especialmente antes de 1974, cuando sus precios fueron mantenidos artificialmente bajos. (Pese al tercer criterio, cerca de tres cuartas partes de la maquinaria y equipo de PEMEX provino del extranjero.)

ciones políticas onerosas. Mientras se mantenga la recesión económica actual, la banca internacional dispondrá de gran cantidad de fondos y no tendrán proyectos de inversión de primera clase. Por ello, se podrán localizar varias fuentes externas sin riesgo de caer bajo la soberanía de un acreedor exclusivo y exigente. Si los banqueros van a financiar en forma masiva a productores de petróleo tan pobremente administrados y políticamente inseguros como Indonesia, o a regímenes tan independientes como el argelino, en principio México debería estar en condiciones de conseguir sus fondos sin hacer ninguna concesión que lo perjudique. Con esto no se subestima la importancia de todos los mecanismos inherentes al concepto de "dependencia", sino que simplemente sirve para argumentar que tales mecanismos no necesariamente se reforzarán a consecuencia del financiamiento externo al desarrollo del potencial mexicano en hidrocarburos. Esto es cierto sobre todo si las autoridades tienen éxito en diversificar los mercados para sus excedentes energéticos y en preservar el monopolio estatal sobre todos los sectores estratégicos de la industria.

Es verdad que además de la dependencia financiera y comercial, y los riesgos tradicionales del *entreguismo*, hay riesgos de dependencia tecnológica. Esos riesgos no pueden ser eliminados completamente,⁵ pero pueden contenerse promoviendo una tecnología nacional y diversificando las fuentes de tecnología. En este aspecto PEMEX tiene cuarenta años de experiencia a su favor, y el Estado mexicano ha sido suficientemente inteligente como para formar un cuerpo de expertos nacionales en cuestiones petroleras probablemente mayor que los disponibles en cualquier otro país latinoamericano o del Tercer Mundo. Sin embargo, la velocidad de los planes actuales de desarrollo es muy fuerte y difícilmente podrán igualarla el aprendizaje y los procesos de entrenamiento locales. Además, mientras que los descubrimientos más importantes a inicios de los años setenta se efectuaron en tierra firme, cerca de la mitad de los descubrimientos petrolíferos más recientes se han dado en zonas marítimas. Esto aumenta la dependencia del país de la tecnología extranjera, ya que las compañías norteamericanas todavía retienen el

⁵ Tal vez sea un alivio para los lectores mexicanos saber que Inglaterra también experimenta una dependencia tecnológica en sus esfuerzos por desarrollar el petróleo del Mar del Norte. Muchas de las compañías privadas que ahí operan son multinacionales con una experiencia especial en las técnicas de perforación marina, que a menudo se deriva de sus operaciones en el Golfo de México. Pese a los esfuerzos oficiales para promover el uso de equipo de fabricación británica, apenas poco más de la mitad del gasto al desarrollo petrolero se ha hecho en Inglaterra. El "interés nacional" petrolero es canalizado a través de una nueva empresa estatal, la Corporación Nacional de Petróleo Británica, que busca obtener la información y la tecnología operando en sociedad con las compañías privadas. Faltará ver si es "capturada" por éstas. De cualquier manera, esta corporación tiene mucho menos poder de negociación que PEMEX.

monopolio tecnológico de las operaciones que se hacen en el mar (aun cuando algunas compañías británicas estén aprendiendo rápidamente). La revista norteamericana *Fortune* ha caracterizado recientemente el problema del desarrollo marítimo de PEMEX como sigue:

Los grupos de perforación de PEMEX son bastante competentes en tierra firme pero no tienen ni el equipo ni la experiencia necesaria para las exploraciones marítimas... Así, compañías norteamericanas han proporcionado los barcos perforadores que PEMEX necesita, y aunque los manejan tripulaciones de PEMEX se sabe que el número de "consejeros" norteamericanos es grande. PEMEX ha pedido a las compañías norteamericanas que están involucradas en este desarrollo marítimo (entre ellas a Brown y Root) que, como parte del trato mantengan una actitud discreta. Generalmente, estas compañías trabajan para las mexicanas cuyos nombres son los que aparecen en los contratos, conservando un tipo de *cordon sanitaire* entre la compañía nacional de petróleo y las corporaciones extranjeras.⁶

Otros datos indican que algunas compañías con sede en Houston pueden ser "puestas en entredicho" por la intensidad de su relación con PEMEX en lo que hace a tecnología marítima; son conscientes de que esta situación puede llevarlas a que, en un momento dado, se las acuse de haber "colonizado" una institución que por tradición simboliza las conquistas del nacionalismo mexicano. Ciertamente, debe existir un potencial considerable para el contragolpe. Además de la voluble opinión pública mexicana, también la opinión pública norteamericana podría encontrar razones para volverse contra este *contubernio* en el que puede ser bastante difícil el determinar cuál parte es realmente responsable de las decisiones que se han tomado o cuál ha influido en la otra. Pero las necesidades de la producción no ofrecen alternativas a corto plazo, por lo menos no ante la actual distribución de tecnología internacional y el compromiso evidente del gobierno de López Portillo de conseguir el más rápido ritmo posible de desarrollo.

Debe de haber otros aspectos en los que las necesidades de la producción petrolera en esta fase de rápida expansión estén imponiendo demandas urgentes —y tal vez onerosas— al resto de la sociedad mexicana. Cuando haya competencia por el uso de la tierra, por medios de transporte, por un volumen fijo de endeudamiento público externo, o por recursos científicos escasos, etc., debe esperarse que las necesidades de PEMEX reciban la más alta prioridad, exigiendo, necesariamente, que se sacrifiquen las necesidades rivales. Se puede esperar que dentro de la burocracia estatal crezca el poder de los organismos que controlan las fuentes de energía y disminuya el poder relativo de los organismos competidores. Dentro del mo-

⁶ Hugh Sanderman, "PEMEX comes out of its shell". *Fortune*. Nueva York, 10 de abril de 1978, p. 48.

vimiento obrero podrían, quizás, aumentar la fuerza y las ventajas de los obreros de PEMEX y de las empresas relacionadas con el petróleo y de sus sindicatos. Ello tendría efectos perturbadores sobre los otros sectores obreros. Es indudable que podríamos presentar otros ejemplos, pero para confirmarlos sería necesaria una investigación que hasta ahora no se ha hecho. Un punto importante que nos sugieren otras experiencias internacionales es que estos efectos aumentarían considerablemente en la medida en que PEMEX operara como una burocracia unificada. Se reducirían si se adoptaran, como en otros países, políticas de descentralización o antimonopolios, por ejemplo, ubicando empresas sobre bases regionales o funcionales que *pudieran* equilibrarse y controlarse entre ellas.

La mera sugerencia de "controlar el monopolio"⁷ de PEMEX parecerá ofensiva si se observa a través de la tradición mexicana (o más bien latinoamericana) que rige el papel y estructura de las empresas descentralizadas. Así como es imposible pensar que el PRI se pueda dividir en dos partidos similares, que compitan y se hallen en igualdad de condiciones, sujetos a alternarse en el poder a través del proceso electoral, no existe la posibilidad de transformar a PEMEX en varias empresas independientes, libres, que sólo busquen maximizar ganancias. No obstante, vale la pena detenerse un momento en lo imposible, ya que este tipo de hipótesis prueba los supuestos básicos del mantenimiento de la actual estructura organizativa. Ni la necesidad histórica ni la técnica pueden ser suficientes para justificar el mantenimiento de un monopolio estatal en hidrocarburos bajo las condiciones totalmente nuevas que imperarán en la próxima década. No hay duda de que el motivo esencial para apoyar la estructura actual en estas nuevas condiciones es la creencia de que sólo una única empresa pública que sea centralizada, eficiente y bien informada será lo suficientemente fuerte como para defender los intereses nacionales en un mercado mundial donde las mayores concentraciones de poder y recursos están alineadas contra México. Sin embargo, una burocracia lo suficientemente poderosa como para actuar en el área internacional con todo el peso de México puede ser demasiado poderosa y arrogante para que se mantengan tranquilos los grandes intereses in-

⁷ En mayo de 1911 la Suprema Corte de los Estados Unidos falló en contra de John D. Rockefeller: su compañía Standard Oil había crecido al grado de llegar a ser un monopolio capaz de expulsar a "otras compañías del sector privándolas de su derecho de participación". Se ordenó a la compañía que se deshiera de todas las subsidiarias en un término de seis meses. A consecuencia de esto se crearon 38 compañías separadas, incluyendo a la EXXON, la Mobil y la Social. Los nombres de las compañías sucesoras confirman que el proceso de destrucción del monopolio fue limitado en sus objetivos; y más todavía en sus efectos. Así, para 1928, las mayores compañías petroleras habían monopolizado el mundo manteniéndose en competencia sólo donde las obligaba la ley, es decir, en Estados Unidos.

ternos, o, inclusive, para la seguridad del Estado mexicano. En este caso, como en tantas otras experiencias latinoamericanas en que prevalecieron principios de organización similares, puede surgir el peligro de una excesiva fuerza interna que llevaría a la arbitrariedad y poca sensibilidad hacia las menos beneficiadas y que, en el peor de los casos, podría combinarse con una sumisión y complicidad incontrolada a aquellos poderes centrales (a menudo extranjeros) superiores a ella. Sin llegar al control de los monopolios, las autoridades mexicanas ofrecen, al parecer, dos opciones con el objeto de contrarrestar estos peligros. El gobierno central reforzará la supervisión y el control de PEMEX, y, teóricamente, se espera que los mexicanos (a través del programa general de reformas políticas) refuercen su supervisión o influencia sobre aquellos que los gobiernan. Aun así, sería un exceso de optimismo esperar que estas medidas serán suficientes para resolver el conflicto que el auge del petróleo plantea a PEMEX: un conflicto entre los requerimientos de efectividad internacional y los de adecuación a las necesidades internas. El reportero de *Fortune* destacó al desafío que plantea la bonanza de la siguiente manera:

El problema empresarial básico de PEMEX es el que aqueja a la mayor parte de las corporaciones estatales en los países en desarrollo: todas las decisiones se hacen en la cúspide. Gregorio Hernández, jefe de personal, insiste en que PEMEX está tratando de cambiar. Extiende un gran mapa y señala los puntos que indican nuevas fuentes de poder... Pero los viejos hábitos difícilmente mueren. Funcionarios de alto nivel dicen que ninguna decisión, excepto aquellas de naturaleza técnica, se toman en los niveles inferiores de los gerentes de departamento —un grupo compuesto por sólo unas cuantas docenas de personas en una empresa con 98 000 empleados. Como si fuera un dinosaurio, una pequeña cabeza en continuo trabajo día y noche mantiene en acción este cuerpo inmenso y algo pesado.⁸

ii) Trasladándonos de los imperativos de la producción petrolera a la más nebulosa cuestión de la distribución de los supuestos beneficios del petróleo, debemos considerar el escurridizo tópico de las expectativas despertadas. Ante la posibilidad de la riqueza petrolera, ¿qué expectativas se levantan y cómo reaccionan los diversos intereses ante la desfase entre los beneficios que esperan y los efectos que experimentan? Por lo general, transcurre tanto tiempo entre el anuncio inicial de un descubrimiento importante y el flujo de los beneficios económicos para la sociedad como un todo, que la relación entre las expectativas y los resultados se hace muy compleja y difícil de trazar. Las siguientes observaciones, aun cuando se derivan de principios generales y sobre todo de la experiencia británica, pueden tener algún significado para México.

⁸ *Fortune*, art. cit., p. 47.

Después de la euforia inmediata, la mayoría de los ciudadanos comunes parece ignorar las implicaciones de un descubrimiento importante. Puesto que la magnitud, la impersonalidad, la extensión de los periodos y los mecanismos (a través de los cuales se filtrarán los beneficios a la población) son tan nebulosos e inciertos, no es posible conseguir un juicio sólido acerca de la importancia que los descubrimientos de hidrocarburos tendrán para la comunidad. En el caso británico, por ejemplo, muchos expertos y comentaristas estaban muy entusiasmados a finales de los años sesenta y principios de los setenta por la escala de los beneficios potenciales. Sin embargo, los efectos macroeconómicos del desarrollo del Mar del Norte no fueron importantes hasta 1977, cinco o diez años después de haberse anunciado. De hecho, tomará otros cinco años (hasta 1982) antes de que se sienta el impacto total. Entre tanto, el ciudadano británico promedio se ha visto afectado severamente por fuerzas económicas mucho más inmediatas y poderosas: debilidad de la tasa de cambio, inflación acelerada, desempleo cada vez más severo y periodos de ingreso real decreciente o, en el mejor de los casos, estancado. Tendencias similares puede experimentar el mexicano promedio. El flujo de noticias alentadoras mantenido por los especialistas puede tener un efecto continuo sobre el nivel general de expectativas pero, aun así, es difícil aislar otros procesos económicos más inmediatos.

Cualquier expectativa popular estará concentrada en dos áreas principales: se esperará que el ingreso petrolero implique un gasto público más generoso y costos más bajos de energía y transporte. Sin embargo, en Inglaterra y México, los primeros años de esta década fueron un periodo en el cual el gasto público ya estaba creciendo más rápidamente que la economía como un todo, aun antes de que se conocieran los beneficios del petróleo. A partir de 1975, por razones relacionadas, al menos parcialmente, con algunos problemas de la economía *mundial*, ambos gobiernos han reducido de mala gana el gasto público y sus economías casi han cesado su expansión. Los expertos todavía podrán ver una estrecha relación entre el ingreso petrolero y el crecimiento en el gasto público, pero ésta ya no es una relación evidente para la mayoría de los ciudadanos. Con respecto a las posibles expectativas populares de costos más bajos en la energía y el transporte, la quintuplicación del precio del petróleo en dólares en el mercado mundial entre 1973 y 1975 más que anula estas perspectivas. De hecho, el costo por barril del petróleo extraído de los pozos británicos en aguas profundas (algunos de ellos se encuentran hasta a 90 metros bajo un mar propenso a las tormentas) es simplemente más alto de lo que los británicos estaban acostumbrados a pagar por su petróleo importado antes de 1973. Por lo tanto, a medida que los precios internos se alteran para estar a la par del precio mundial, el consumidor individual tiene que pagar más por su energía.

Además, *la economía como un todo* tiene que dedicar más recursos para la obtención de la oferta de petróleo generada internamente de lo que con anterioridad dedicaba a las importaciones. México es más afortunado en este sentido, ya que los costos de producción en sus nuevos campos están muy por debajo de los niveles británicos.

No obstante, como hemos visto en la sección i), los costos no pueden descuidarse aun en el caso de recientes descubrimientos en tierra firme; y dado que el desarrollo petrolero se mueve hacia el mar, los costos de producción por barril de petróleo probablemente crecerán en forma significativa. Por ello, al menos durante esta década, la economía mexicana como un todo padecerá una carga neta en su proceso de desarrollo petrolero. A pesar de los recientes informes sobre los planes acelerados para conseguir los objetivos de producción habrá un retraso considerable antes de que se sientan los beneficios a nivel macroeconómico. Mientras tanto, el consumidor mexicano no puede esperar que los precios de la energía sean más baratos. Por el contrario, a pesar de los considerables aumentos en el precio, que ya ha experimentado, la triste realidad es que (a diferencia de su contraparte británica) está siendo aislado de los efectos derivados de la venta de la energía en los mercados mundiales. A consecuencia de esto, PEMEX carece de financiamiento interno y adquiere préstamos en una escala desproporcionada, mientras que existen formas de fuerte desperdicio en el consumo de energía que continúan siendo subsidiadas en la práctica. Por todo esto, y a pesar del auge, los consumidores mexicanos no conseguirán energía barata, sino que soportarán precios relativamente más altos en el gas y petróleo.

Dado que es difícil que las esperanzas iniciales del ciudadano promedio se mantengan o satisfagan, ¿significa esto que debe desdeñarse por insignificante el impacto que produce un hallazgo petrolero sobre las aspiraciones colectivas? Aunque la respuesta dependerá de la naturaleza del sistema político (es decir, de las posibilidades que tiene el público de expresar sus puntos de vista y sus reacciones), por lo general deberá ser negativa. Pese a que es difícil encontrar una causa directa, parece probable que en Inglaterra las esperanzas, las expectativas y la desilusión generadas por el desarrollo del petróleo del Mar del Norte han afectado en forma significativa la vida económica y política del país. En el nivel más general, el fracaso de sucesivos gobiernos en transformar sus promesas en realidades (en este y otros temas) ha reducido el prestigio de la clase política como un todo y ha provocado una serie de reacciones "contra el sistema". Al darse cuenta de su pérdida de credibilidad los líderes políticos adoptaron estrategias para recuperar sus posiciones: la disciplina partidista se ha relajado, la legislatura ha intentado ejercer un mayor control sobre el ejecutivo, el poder judicial ha procurado asumir un papel más abiertamente político,

y han aumentado las víctimas propiciatorias. Pero es en el nivel desagregado en donde los efectos políticos del desarrollo del Mar del Norte se pueden ver con más claridad. Por ejemplo, el incremento del nacionalismo escocés se intensificó, casi seguramente, porque en el norte de Gran Bretaña se cree que el "petróleo es nuestro". Dado que las remotas autoridades que residen en Londres parecían incapaces de transformar este amplio y tangible recurso en beneficios para el pueblo escocés, la idea de crear instituciones locales que estuvieran seguras de obtener *alguna parte* de los beneficios adquirió una fuerza considerable. Cuando los mineros ingleses del carbón presentaron demandas por salarios mucho mayores, fueron probablemente alentados por consideraciones similares, sobre todo porque una producción mayor de carbón podría ofrecer una alternativa a la aceptación de las demandas de aquellos que controlaban la oferta de petróleo. Cuando un sector redobla sus esfuerzos de organización para obtener los beneficios del petróleo, otros siguen rápidamente el ejemplo. El gobierno británico, con su prestigio disminuido, se ha visto asediado por nuevas demandas de recursos poderosas y competitivas; demandas propuestas con más fuerza que en el pasado y, probablemente, irreconciliables (en el sentido de que mientras más recursos provenientes del petróleo obtenga Escocia, menos estarán disponibles para el norte de Inglaterra, etc.).

Hasta cierto punto, todas estas circunstancias son específicamente británicas y, por supuesto, no fue solamente el descubrimiento de petróleo en el Mar del Norte lo que las provocó, pero aun así la importancia de estas consideraciones es general.

El caso mexicano no se parece al de Escocia o al sindicato nacional de mineros, y las autoridades mantienen un control mucho más firme sobre la expresión de la mayoría de las demandas y aspiraciones de los sectores. Aun así, se podría argumentar que la clase política recientemente ha visto erosionado su prestigio porque el gobierno anterior no satisfizo muchas de las aspiraciones que despertó y porque es muy probable que el aumento del ingreso petrolero estimule a corto plazo una serie de nuevas demandas extraordinarias y, en cierto sentido, irreconciliables con el Estado mexicano. Es probable que la impaciencia de muchos grupos que actualmente están sufriendo los problemas de una aguda escasez se intensifique si piensan que la bonanza petrolera está concediendo grandes beneficios a grupos específicos y estratégicamente localizados dentro de la sociedad.

Hemos hablado antes sobre los intereses privados extranjeros y la posibilidad de que PEMEX se beneficie excesivamente. Otro grupo estratégicamente localizado es el de trabajadores petroleros, cuyo sindicato disfrutará de muchas oportunidades para aumentar el número de sus miembros, incrementar sus ingresos y ganar más influencia dentro del movimiento obrero.

El STPRM está muy lejos de ser uno de los sindicatos más grandes de México, pero, indudablemente, es uno de los que tienen las perspectivas más brillantes. En el otoño de 1974 se calculó que tenía 45 665 miembros; muy por debajo de los sindicatos más grandes: el de Trabajadores del Distrito Federal (aproximadamente medio millón), el de trabajadores de la educación (362 000), el de mineros, metalúrgicos y conexos (147 500) o el de telefonistas (147 000).⁹ Sin embargo, en ciertas zonas, los petroleros son una fuerza local poderosa y es probable que su vigor aumente. Será importante observar cómo se usa esta fuerza y si los beneficios adquiridos se canalizan en una dirección socialmente aceptable o si su uso provocará resentimiento y resistencia. Opinan Leal y Woldenberg que la expansión producirá, seriamente, cambios importantes en el equilibrio interno de esta organización:

La fuerza y la influencia del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)... se concentra en Ciudad Madero, Tamaulipas; Poza Rica, Veracruz; Minatitlán, Veracruz y México, Distrito Federal. En estos lugares —exceptuando al D. F.— el STPRM es la fuerza laboral, social y política más importante. Además, Ciudad Madero, Poza Rica y Minatitlán integran el famoso “triángulo” político que actúa dentro del sindicato. Es entre las burocracias sindicales de estos tres sitios que “se rotan”, en cada elección, las posiciones claves... El descubrimiento de nuevos e importantes yacimientos petrolíferos en Chiapas, Tabasco y Campeche tiende a alterar la estabilidad del “triángulo”.¹⁰

Naturalmente que el STPRM tiene interés en expandir la nómina de PEMEX y en controlar los nuevos trabajadores. La gerencia de PEMEX, por otra parte, está intentando cubrir sus necesidades para los nuevos campos, en la medida de lo posible, con trabajadores de las áreas de producción deficientes y sobrepobladas. Según informes, más de la mitad de las personas contratadas por PEMEX en 1976 eran parientes de los trabajadores con planta, lo que indicaría que el sindicato es bastante efectivo en la defensa de sus intereses. El STPRM también opera y protege sus propios negocios, los cuales se benefician de la influencia del sindicato sobre la asignación de los contratos que hace PEMEX. Esa influencia también se utiliza para ejercer el poder de veto sobre los otros contratistas de PEMEX a menos de que éstos se conviertan en cómplices.

Es indudable que también hay otros sectores estratégicamente localizados que intentarán obtener la mayor parte del “excedente” generado por el programa de desarrollo petrolero: la construcción, instituciones financieras,

⁹ De acuerdo con estadísticas presentadas por V. Padgett, *The Mexican Political System*, 2a. ed., 1976, pp. 140-1.

¹⁰ Juan Felipe Leal y José Woldenberg, “El sindicalismo mexicano, aspectos organizativos”, *Cuadernos Políticos*, enero-marzo de 1976, pp. 50-1.

tc. Cualquiera de estos grupos podría tener un éxito tan rotundo, en contraste con la austeridad general, que podría aumentar la lucha sobre la forma en que se distribuyen los recursos. Uno de los riesgos sociales principales de un auge petrolero consiste precisamente en su capacidad de producir efectos redistributivos tan ilógicos e injustificables, que la estructura total del proceso de toma de decisiones sobre la distribución se vea alterada y lespojada de su legitimidad habitual. Es obvio que la obligación de enfrentarse con este aspecto del problema cae sobre el gobierno central. El más poderoso factor estabilizador en la situación de Inglaterra y México es que se espera que el gobierno central sea quien obtenga un gran porcentaje del "excedente" generado por la bonanza petrolera por medio de sus poderes fiscales, reguladores y sobre los precios. Sin embargo, no es tarea fácil para el Estado cumplir en forma tan satisfactoria que satisfaga a toda la población. Se requeriría, por ejemplo, supervisión efectiva de funciones directivas especializadas y frenar los excesos del sindicato, sin impedir los procesos de desarrollo y producción. Veamos otro ejemplo: en principio, todos estarán de acuerdo en que el Estado debería reforzar la ley relacionada con las compañías petroleras extranjeras, pero ¿cuál sería el efecto de la aplicación de la ley mexicana de transferencia de tecnología?

Las tensiones que puede provocar este tipo de situación se ilustran, por ejemplo, con las políticas de precios para la energía interna de las que hablamos arriba. La oposición nacionalista tiene una plataforma efectiva: dice que los recursos no renovables de México son demasiado valiosos como para que se manden al exterior, sin procesar, y los consuma irreflexivamente el vecino rico. No obstante, si los mismos recursos se concentraran en el mercado nacional, y se vendieran a los precios que prevalecen allí, el "excedente" que el petróleo daría al gobierno sería, en efecto, muy reducido. De hecho, el camino más efectivo para asegurar que la economía mexicana consiga a largo plazo el máximo excedente posible por sus descubrimientos de hidrocarburos sería el aumentar tan rápidamente como fuera posible los precios internos de energéticos hasta que alcancen los niveles mundiales. Esto capitalizaría PEMEX con recursos internos, estimularía la conservación de energía y fortalecería la posición del gobierno mexicano en sus tratos con clientes extranjeros, es decir, en la discusión sobre el precio justo para la venta del gas natural mexicano. Desafortunadamente, ello produciría más inflación y recesión a corto plazo y lesionaría algunas industrias mexicanas importantes que sólo mantienen una apariencia de solvencia por el acceso a fuentes de energía interna artificialmente baratas. En este sentido, el gobierno se halla en una posición poco envidiable. A pesar de que se puede acusar a la oposición nacionalista de inconsistente, su plataforma es popular. El llamado a la "responsabilidad" tendrá poco efecto en los grupos conde-

nados por el sistema político a la oposición permanente y a sobrevivir a margen de la tolerancia oficial. Igualmente, a pesar de su impopularidad los del campo opuesto (los "realistas económicos") difícilmente pueden ser derrotados. Ellos continuarán señalando los costos económicos por no seguir políticas de precios más realistas; y el gobierno sabrá que lo que dicen es verdad. Sin embargo, es poco probable que se vean satisfechas estas críticas ya que su realismo económico es incompatible con cualquier intento de gobernar con apoyo popular.

Estos ejemplos confirman que el gobierno debe soportar un peso considerable cuando entra a regular los efectos distributivos de un auge de su producción de energía e intenta conseguir para la población una gran porción del "excedente" asociado. El papel regulador del Estado puede prevenir las formas más extremas del celo sectorial y el conflicto distributivo aunque, por supuesto, en lugar de disolverlas, sólo desvía las tensiones. El mismo gobierno se convierte en un foco mucho más importante en el proceso de toma de decisiones distributivas y este hecho invita a todos los actores sociales a acelerar sus esfuerzos para promover sus intereses y reforzar sus alianzas dentro del aparato estatal.

iii) Los problemas que implica administrar la abundancia de petróleo aumentan ante la perspectiva de que los recursos no renovables se agoten en menos de una generación y ante la necesidad de concertar compromisos graves e inflexibles que pesarán mucho sobre los gobiernos futuros. Pero su estimación tiene como única base las predicciones (que hacen los que conocen el tema) sobre la forma en que se presentarán las condiciones energéticas en el futuro. Por ejemplo, fuentes confiables de la industria petrolera estiman que ya se ha descubierto cerca de la mitad del total mundial de recursos petroleros recuperables. Con esta base, opinan que en menos de 20 años la producción petrolera mundial llegará a un máximo del doble de los niveles actuales; después, sus niveles de producción física caerán rápidamente. Este análisis afirma que, cuando tengan nietos los que se casen ahora el petróleo habrá corrido la misma suerte que la madera como fuente de energía para la humanidad. Esta suposición es muy seria, aun cuando no sea más que el conocimiento fragmentado y las dudosas proyecciones en las cuales debe descansar una predicción de este tipo. El carácter no renovable de recursos como petróleo y gas es, cuando menos, un aspecto que para su perjuicio olvidan los políticos (como lo confirmará la experiencia norteamericana a partir de que en 1970 llegó a un máximo en su producción). Otro indicador mucho más confiable sobre la necesidad de una perspectiva a largo plazo en la planeación temporal de los programas de desarrollo energético es el lapso que transcurre entre la elaboración de un proyecto y lo que tarda en ejecutarse. Por ejemplo, se afirma que las perforaciones

frente a la costa de Texas requerirán, por lo menos, cuatro años; las del Mar del Norte duraron diez años. En contraste, el máximo término parlamentario de gobierno británico es de cinco años. En consecuencia, una de las mayores preocupaciones de los líderes políticos británicos desde mediados de los años setenta ha sido el temor de que su gobierno se vuelva impopular a causa de los grandes sacrificios que se pide al pueblo para conseguir el desarrollo petrolero, mientras que la prosperidad y popularidad, una vez terminado el proyecto, beneficiará a sus sucesores. Es probable que las autoridades mexicanas tengan temores similares.

En proporción a la economía nacional, los hallazgos petroleros mexicanos son mucho mayores que los británicos del Mar del Norte. México también ha tenido más suerte porque sus descubrimientos pudieron desarrollarse mucho más rápidamente, lo que le permitió eliminar su déficit comercial, en la cuenta del petróleo, aproximadamente un año después del aumento de precios efectuado por los miembros de la OPEP. Inglaterra, por el contrario, sufrió todavía un gran déficit en su cuenta petrolera durante los primeros cuatro años de la esperada era de energéticos. Sin embargo, con respecto al perfil temporal deseable para su desarrollo petrolero, México es menos afortunado en un aspecto vital. Actualmente, Inglaterra está experimentando una tasa de crecimiento demográfico cercana a cero y, aun cuando el desempleo ha llegado a niveles que crean algunas molestias a las autoridades, las demandas de nuevos empleos aumentarán muy poco en el futuro cercano. En México, por el contrario, están ya presentes los efectos del rápido crecimiento demográfico de los últimos veinte años. Y no importa cuán rápidamente disminuya la tasa de natalidad en los próximos años. En consecuencia, sabemos que el aumento neto en la fuerza de trabajo crecerá aproximadamente un 3% anual desde ahora hasta, por lo menos, el principio de los años noventa y que la demanda de trabajo urbano calificado crecerá todavía más rápidamente. Sin tomar en cuenta el ciclo sexenal, esta situación impone una tremenda presión sobre las autoridades para que logren una expansión económica en el corto plazo. La industria petrolera sólo genera un pequeño volumen de nuevos empleos y lo mismo se puede decir de las industrias procesadoras del petróleo (tanques, oleoductos, plantas petroquímicas, etc.). Todas ellas absorben grandes volúmenes de capital por cada trabajo que crean. Por lo tanto, a corto plazo la alta prioridad que se le concede al desarrollo petrolero significa desviar capital de proyectos generadores de empleo. Por supuesto, la esperanza es que la rápida tasa de expansión generará muy pronto abundantes recursos ociosos que puedan ser dedicados a recuperar el rezago en la creación de empleos. Sin embargo, en las condiciones mexicanas, el tiempo que dure este proceso es una cuestión difícil y peligrosa. Un viraje prematuro hacia una reactivación económica

general puede fácilmente absorber los recursos destinados al desarrollo petrolero; o desviar los esfuerzos del sector externo al interno. Por otro lado insistir en una estrategia de desarrollo de "primero el petróleo" durante un periodo de, por ejemplo, cuatro años, creará casi seguramente tensiones sociales y políticas muy profundas y puede amenazar la capacidad del régimen para elaborar políticas económicas a largo plazo.

Los cambios tan drásticos que se dieron en la política mexicana en 1976 pueden verse como aberraciones que nunca se repetirán, o como prueba de tensiones internas que el petróleo está lejos de resolver. Al parecer los mayores hallazgos petroleros se hicieron en 1972, y los grandes bancos norteamericanos estaban bien conscientes del innecesario conservadurismo en las estimaciones oficiales sobre las reservas probadas mucho antes de que las noticias se dieran al mundo (y, en consecuencia, a la opinión pública mexicana). Una explicación de esta reticencia de las autoridades mexicanas sería el temor de que el hacer público el tamaño de los descubrimientos podría traer complicaciones en el extranjero; aunque es difícil creer que esto hubiera sido más dañino que la fuga de capitales ocasionada por la creencia popular, en un determinado momento, de que la economía mexicana estaba al borde del colapso total y cuando no le quedaba al régimen ninguna reserva de credibilidad. Una segunda explicación es que, en la euforia que seguiría al anuncio de esos descubrimientos, se evaporaría toda la presión a favor de las necesarias reformas fiscales y sociales. Este argumento tiene algo de plausible, particularmente porque la crisis de estabilidad de 1976-1977 parece haber permitido a las autoridades mejorar, de alguna manera, sus procedimientos de captación de impuestos así como el incremento de la presión fiscal. Aun así, no parece que tenga sentido provocar una crisis económica que agrave las injusticias sociales subyacentes para crear las condiciones propicias a un cierto grado de reforma social. En realidad (según los argumentos expuestos en el párrafo ii), la euforia provocada por la abundancia de petróleo hubiera disminuido rápidamente; de esta manera, el gobierno de L. E. habría tenido argumentos suficientes para justificar una reforma social y fiscal, si ése hubiera sido su objetivo. Así pues, el observador extranjero se queda perplejo y con explicaciones poco convenientes sobre el perfil temporal en el desarrollo petrolero adoptado por los políticos mexicanos hasta 1976. Por ejemplo, George W. Grayson llegó a la siguiente conclusión:

La respuesta más sólida es que la generación de 1938, que mantuvo muchos puestos importantes en la compañía nacional del petróleo hasta que Díaz Serrano hizo varios nombramientos nuevos, prefirió una cifra conservadora [en las reservas de petróleo mexicano] para que México no se convirtiera, una vez más, en el centro de las ambiciones extranjeras. Muchos diplomáticos en la ciudad

de México creen que ni siquiera Echeverría estaba informado de las inmensas reservas a causa de su comportamiento imprevisible y su ostentoso peregrinar por el mundo.¹¹

Ante opiniones como éstas, debe aconsejarse al perplejo extranjero mantener una mente abierta sobre la forma como se maneja el perfil temporal del desarrollo petrolero en México. Sin embargo, sería razonable que ese extranjero llegara a la conclusión de que el gobierno actual no estaba ubicado en la mejor de las posiciones para estudiar todas las implicaciones de las alternativas de acción y, en consecuencia, para hacer una elección racional. Por el contrario, probablemente se sintió bajo una intensa presión para recuperar el tiempo perdido aun con el riesgo de irse al extremo opuesto y continuar con algunas propuestas poco inteligentes, muy apresuradas o inadecuadamente preparadas. De acuerdo con esto, no se debe suponer que el repentino cambio en la línea de conducta ocurrido en 1976, sobre el ritmo y patrón de desarrollo petrolero deseado, sea el último que se registrará en la historia mexicana. Las dificultades para seleccionar la estrategia correcta para el desarrollo petrolero son inmensas y las consecuencias de un error de apreciación o una predicción poco afortunada tendrán repercusiones a largo plazo. Esto sería cierto aun cuando las autoridades disfrutaran de una estabilidad perfecta, una visión a largo plazo y un completo control sobre la situación interna. Como es lógico y natural el gobierno mexicano no satisface ninguna de estas condiciones como ocurre con cualquier otro gobierno del mundo.

El problema de seleccionar el mejor ritmo de desarrollo energético se hace más grave si, a manera de conclusión, eliminamos el supuesto mantenido hasta ahora en el ensayo, es decir, que existen condiciones internacionales estables para los precios de los energéticos. Esto debe considerarse como otro imponderable importante dado que, después de todo, hace solamente cinco años que la OPEP, cuando nadie lo esperaba, elevó sus precios.

Desde la creación de Israel en 1949 ha habido cuatro guerras en el Medio Oriente y no existen bases para suponer que esta importante área exportadora de petróleo será en el futuro más estable de lo que lo ha sido en el pasado. Por ejemplo, ¿qué sería de la OPEP si algún cambio en la realeza saudita, o en el equilibrio político de ese país, trajera un régimen decidido a utilizar el arma del petróleo para asegurar las metas políticas árabes? O bien, manejando la hipótesis alternativa, ¿qué ocurriría si los sauditas redujeran a la mitad el precio que mantienen como castigo a países rivales dentro de la OPEP o porque sus inversiones se vieran amenazadas por una recesión provocada por el alto costo de la energía?

¹¹ "Mexico opportunity: the oil boom", *Foreign Policy*, 1977-78, núm. 29, pp. 72-3.

Por lo tanto, en terrenos meramente especulativos o apriorísticos, un observador cuerdo puede dudar de que la OPEP (como se asegura) retendrá necesariamente su poder en el mercado a mediano plazo. ¿Podemos superar un escepticismo ingenuo y argumentar en favor de la predicción según la cual el precio en dólares del crudo sufrirá una rebaja sustancial a corto plazo? Para lograr esto sería necesario eliminar uno o más de los tres supuestos que siguen y que sustentan el actual sentido común convencional:

a) Pese a los altos precios actuales puede esperarse que la demanda mundial de petróleo (en particular norteamericana) continúe creciendo a una tasa importante en el futuro próximo.

b) No es probable que las ofertas, en particular las ofertas norteamericanas en los países consumidores de hidrocarburos, o de formas de energía sustitutivas, se mantengan al mismo nivel que la demanda creciente.

c) Los nuevos productores, no afiliados a la OPEP (como Inglaterra y México), son también incapaces de expandir su producción lo suficientemente rápido como para minar el monopolio de la OPEP.

A estos supuestos se pueden hacer las siguientes observaciones:

A) Todas las predicciones de un aumento en la demanda petrolera mundial se basan en la hipótesis de un crecimiento sostenido de la economía mundial. Por ejemplo, la influyente publicación de la EXXON Corporation, *World Energy Outlook*,¹² basa todas sus predicciones en el supuesto de que el producto nacional bruto de las economías capitalistas más ricas crecerá a una tasa anual de un 3.7% entre 1977 y 1990. (Esto se compara con la tasa del 4.5% que se alcanzó con una oferta de energía abundante y barata entre 1953 y 1973.) En forma similar, la obra *Project Interdependence: US and World Energy Outlook through 1990*,¹³ parte del supuesto básico de que el PNB norteamericano crecerá anualmente a una tasa de 3.5% entre 1976 y 1990. En el "peor de los casos" la alternativa es que la tasa de crecimiento será de solamente un 3.4%. Sin embargo, se pueden encontrar investigadores que trabajan en proyecciones sobre la economía mundial que argumentan que ya no existen las precondiciones esenciales para un crecimiento constante de este tipo en las economías ricas. La inestabilidad en las monedas y el proteccionismo amenazan con desalentar el crecimiento del comercio mundial, y la deficiencia en la demanda, combinada con la inflación y la incertidumbre, están desalentando las inversiones de capital a largo plazo. Las predicciones más comunes no sólo suponen un crecimiento económico

¹² Nueva York, enero de 1977, p. 6.

¹³ *US. Congressional Research Service Report*, Government Printing Office, Washington, junio de 1977, p. 1.

ostenido; también se apoyan en que existe una relación moderadamente estable entre el crecimiento del PNB y el consumo de energía. Durante los veinte años de energía barata que precedieron a 1973, la demanda total de energía tendió a crecer mucho más rápido que la economía mundial como un todo y, por supuesto, una proporción creciente de este total de energía fue proporcionado por las fuentes de petróleo y gas natural. Las predicciones para los próximos veinte años reconocen que el alto costo de la energía llevará a ciertas formas de ahorro energético, por lo que tal vez en el futuro la demanda agregada de energía crecerá más lentamente que el PNB. Sin embargo, empiezan a aparecer pruebas impresionistas según las cuales el coeficiente de consumo de energía puede caer todavía, y más rápidamente, de lo que las predicciones actuales prevén. Actualmente los automóviles norteamericanos consumen menos gasolina y están en auge las ventas de aislantes de casas. De acuerdo con un informe de *The New York Times* (marzo 19 de 1978), la Fundación del Petróleo de Estados Unidos cree que "se está haciendo común un nuevo cociente de aproximadamente seis unidades de crecimiento de energía por cada diez unidades de crecimiento económico". Si la demanda de energía cae más allá de los niveles previstos, es probable que la demanda de petróleo de la OPEP, como la fuente de oferta energética marginal, caiga más que proporcionalmente. Mientras que el monopolio de la OPEP está preparado para mantener los precios del petróleo aun al costo de reducir su producción, no se quedarán atrás otras fuentes de oferta que incluyen la energía nuclear y el carbón.

B) Las reservas probadas de gas natural en Estados Unidos declinaron constantemente de 1968 a 1975 y las reservas probadas de petróleo disminuyeron cada año entre 1970 y 1976. Muchos observadores dicen que, dados los precios fijados por las autoridades federales, estas estadísticas sólo revelaron el volumen de reservas probadas. Por lo tanto, se suponía que una vez que los precios internos crecieran en los Estados Unidos, el volumen de reservas probadas registrado en las estadísticas norteamericanas aumentaría en la escala. (A este respecto, es importante hacer notar que las estadísticas del gobierno norteamericano sobre energía parecen depender en gran parte de la información proporcionada por los intereses privados comprometidos.) Sin embargo, el precio en cabeza de pozo pagado por el petróleo interno se duplicó en promedio entre 1973 y 1975, sin que tuviera un efecto perceptible en el tamaño de las reservas norteamericanas. Esto parece haber convencido a muchos críticos de las compañías petroleras norteamericanas de que hay una genuina falta de reservas que impiden la producción en Estados Unidos. Quizá sea cierto, pero el argumento contrario sería que, aun en 1975, las compañías norteamericanas sabían que el precio que recibirían por el petróleo producido dentro de los Estados Unidos estaba muy por

debajo del precio en el mercado mundial. Puesto que ha aumentado la expectativa de que la OPEP tendría éxito en estabilizar el precio internacional en más de doce dólares el barril, los propietarios de los recursos en hidrocarburos norteamericanos tuvieron un sólido motivo económico para “guardar” su energía bajo tierra hasta que los precios internos alcanzaran los niveles mundiales. Para los que están fuera de la industria no es posible evaluar el grado en que esto ocurrió/dado que, es claro, el petróleo se ocultó posponiendo la explotación o dilatando la actualización de las reservas. Sin embargo, los responsables de la política mexicana deberían dedicar mucha atención a observar cuidadosamente los cambios en las reservas estimadas y la producción potencial que pueden ocurrir, una vez que los precios internos de energía norteamericanos sean sustancialmente elevados. Otro indicador que debe ser observado cuidadosamente es el grado de excedentes petroleros creados en la Costa Oeste de Estados Unidos por los nuevos suministros provenientes de Alaska. Ya es un hecho que las cantidades de petróleo disponibles para enviar al otro lado de las Rocallosas son mucho más grandes de lo que había sido previamente estimado y el mantenimiento de los excedentes en la Costa Oeste son ahora estimados, no en meses, sino en años. El consumo norteamericano se está restringiendo mediante un programa federal de acumulación de reservas que, en un momento dado, proporcionará un abastecimiento de emergencia al país suficiente para resistir otro embargo. En consecuencia, puede ser que en un año o dos, Estados Unidos tenga más capacidad de sustitución de importación de hidrocarburos de lo que actualmente se cree.

C) Está fuera de los límites de este trabajo una revisión completa de las fuentes de petróleo no localizadas en Estados Unidos o los países de la OPEP. Aun así, el reciente aumento de las reservas mexicanas en respuesta a una severa crisis en su balanza de pagos puede no ser algo poco usual. La predicción de la EXXON en 1977, sobre la tasa *mundial* de descubrimientos de nuevas reservas petroleras, considera “improbable que, aun con un esfuerzo muy grande de explotación, el ritmo promedio de descubrimientos pueda aumentarse más allá de los 15 mil millones de barriles anuales”.¹⁴ A finales de 1975, las reservas probadas de México se estimaban en 5 mil millones de barriles. Esta cifra se elevó a 11 mil millones en 1976 y a 16 mil millones en 1977. En marzo de 1978, PEMEX predijo que para 1982 las reservas probadas de México llegarán *por lo menos* a 30 mil millones de barriles. En suma, México por sí solo parece tener la seguridad de agregar cada año a sus reservas una cantidad igual a un tercio de la cantidad que la predicción de la EXXON consideraba posible *para todo el mundo*, “aun con un esfuerzo muy activo de exploración”. ¿Son las perspectivas fuera de México

¹⁴ *Ibid.*, p. 26.

almente tan pobres como esta predicción de EXXON haría suponer? Es fácil ver la razón que tienen las grandes compañías petroleras para hacernos creer esto, pero, *prima facie*, parece sorprendente que puedan estar tan confiadas en lo reducido de las reservas que, probablemente, serán descubiertas fuera del continente norteamericano. Por ejemplo, en Inglaterra, algunos expertos, críticos de los métodos que las compañías siguen para estimar las reservas, como el profesor P. Odell, han predicho que el verdadero tamaño de los descubrimientos en el Mar del Norte será muchas veces más grande que la cifra de finales de 1976 (17 mil millones de barriles de reservas probadas). Las estimaciones occidentales sobre el tamaño de las reservas soviéticas y chinas son, evidentemente, poco fiables y las estadísticas sobre las reservas del Tercer Mundo derivan de observaciones sobre perforaciones muy dispersas y fragmentarias. La exploración por kilómetro cuadrado ha sido, hasta ahora, cerca de mil veces más densa en Norteamérica de lo que ha sido en el Tercer Mundo. Por todas estas razones no deben tomarse como realidades científicas las predicciones más comunes de que la producción en los países fuera de la OPEP no se podrá incrementar lo suficientemente rápido como para minar los niveles actuales del precio del petróleo.

Los puntos A, B y C mencionados constituyen una argumentación razonada a favor del punto de vista de que, cuando México se convierta en un importante exportador de petróleo, digamos, a principios de los años ochenta, el precio real del petróleo en los mercados mundiales podrá ser mucho más bajo de lo que es a principios de 1978 y que el control del mercado habrá cambiado de los productores hacia los consumidores. Una argumentación razonada no es una predicción firme; y se podría también defender el punto de vista de que a principios de los años ochenta el precio del petróleo será considerablemente mayor en términos reales de lo que es ahora. El propósito del ejercicio es, simplemente, demostrar cómo el manejo del perfil temporal de un programa de desarrollo petrolero se hace mucho más difícil y riesgoso cuando las incertidumbres del mercado energético internacional reciben su peso justo. Para ver cómo un desarrollo de este tipo afectaría a México, revisemos la hipótesis de que los precios del petróleo pueden caer de, digamos 14 dólares el barril en 1978, a siete dólares en 1982. En la sección i) se citó la ortodoxa predicción de que, entre 1976 y 1982, se invertirían 15 000 millones de dólares, y que la banca internacional proporcionaría 9 000 millones; esto generaría un ingreso financiero acumulado cercano a los 40 000 millones, de los cuales la mitad sería en divisas extranjeras. Si, por el contrario, suponemos que el precio del petróleo en dólares cae a la mitad, el ingreso acumulado se reduce a poco menos de los 20 000 millones y el componente en divisas extranjeras se reduce en

más de la mitad. Los recursos liberados después de cumplir con las exigencias de los banqueros no son suficientes para financiar el desarrollo del gas y el petróleo y no dejan un "excedente" para que se "inyecte" al resto de la economía. Por supuesto, contra esta hipótesis pesimista se podría presentar una alternativa optimista en la que el precio en dólares se duplique o el volumen de la producción exceda, con mucho, las tasas que predice el modelo; el resultado sería que el volumen de divisas extranjeras generado llegaría más allá de una simple duplicación, los cargos financieros de los banqueros se convertirán en una proporción bien modesta de los costos totales y el "excedente" disponible para ser "inyectado" se elevaría a un gran porcentaje de los ingresos financieros totales.

Como Inglaterra se ha apoyado principalmente en el "financiamiento por acciones" para su desarrollo petrolero, mientras que México ha usado créditos bancarios, es interesante comparar ambos países a este respecto. En el caso británico, las compañías privadas, a menudo extranjeras, han asumido gran parte del riesgo y, si el precio del petróleo cae, son ellas quienes se responsabilizan por un porcentaje sustancial de las pérdidas. Por supuesto, si se eleva el precio del petróleo, las ganancias a repartir crecerían más que proporcionalmente. La economía mexicana está "mucho más engranada" a causa de su dependencia de los préstamos bancarios; asume la mayor parte de los riesgos y, en ese sentido, juega más que los británicos con el supuesto de que el precio del petróleo crecerá o de que es poco probable que descienda. Más todavía, la política mexicana de desarrollar el máximo de excedentes para la exportación tan rápidamente como sea posible está implícitamente suponiendo un patrón temporal particular en el movimiento de los precios internacionales de la energía. No es claro cuán deliberado ha sido este punto de vista de la situación internacional, pero un desarrollo acelerado tiene más sentido si se cree que la OPEP será muy fuerte a principios de los años ochenta y si se espera que decline la severidad de la crisis energética a partir de entonces. Política mucho más dudosa sería esperar que las presiones para obtener la energía se debiliten a corto y mediano plazo, y que al mismo tiempo se pensara que los factores subyacentes que provocan la escasez energética continúen y se intensifiquen a largo plazo. Aun cuando se podría defender el segundo punto de vista, los planificadores mexicanos han optado firmemente por el primero que, por otro lado, también tiene muchos adeptos. El punto central de esta discusión no es el atacar una política particular, sino el iluminar las consecuencias e implicaciones a largo plazo de tomar una decisión de desarrollo petrolero y las inciertas bases sobre las que descansan decisiones de este tipo.

Las primeras noticias sobre un gran descubrimiento petrolero son, naturalmente, bienvenidas como beneficio absoluto para todos los elementos

de la sociedad. Este artículo ha intentado demostrar por qué las consecuencias son necesariamente mucho más complejas y por qué se debe matizar más. Esto se puede aclarar más con el análisis del proceso de desarrollo bajo tres puntos: los imperativos de la producción, los efectos en las expectativas y los problemas en el manejo del perfil temporal del desarrollo. Por supuesto que, en el caso mexicano, todo esto acontece bajo las condiciones específicas del capitalismo dependiente, lo que, indudablemente, aumenta las complicaciones. Aun así, los tres puntos señalados aquí también serían útiles para analizar los problemas de administración de una mina de oro o plata (desarrollada bajo las condiciones de colonialismo o feudalismo) o los del descubrimiento de petróleo en un país socialista.

Traducción de Sergio Aguayo