

Comentario

DEPARTAMENTO DE ENERGÍA, "ENERGY POLICY: A CONSULTATIVE DOCUMENT". LONDRES: HER MAJESTY'S STATIONARY OFFICE, 1978, 127 PP.

GOBIERNO DEL REINO UNIDO, "THE CHALLENGE OF NORTH SEA OIL". LONDRES: HER MAJESTY'S STATIONARY OFFICE, 1978, 21 PP.

El estudio de las experiencias de diversos países productores exportadores de petróleo cobra particular interés e importancia en un país que, como México, está expandiendo la producción de hidrocarburos a ritmo acelerado, y que recientemente ha vuelto a participar activamente en el mercado internacional del petróleo. Muchas son las lecciones que podemos aprender de los principales países exportadores de petróleo del Tercer Mundo. Desde una perspectiva global, quizá la más importante la constituye el hecho de que hasta ahora el crecimiento del sector petrolero no ha contribuido, de manera significativa, a operar los cambios necesarios para que las economías de estos países trasciendan el estado de subdesarrollo en el que se encuentran. Estas economías se han tipificado por la consolidación de una industria petrolera de enclave, débilmente vinculada con otros sectores; una especialización excesiva que impide ampliar la base de la estructura productiva y diversificar las fuentes de divisas; profundas distorsiones en la asignación macroeconómica de recursos y una vulnerabilidad en la asignación macroeconómica de recursos y una vulnerabilidad creciente respecto a las condiciones del mercado externo.

En el caso de México pueden apreciarse algunas de estas características de las economías petroleras, así como los procesos subyacentes que la conforman. Otras de ellas podrían aparecer en un futuro cercano. Sin embargo, la estructura económica mexicana tiene la capacidad para contrarrestar algunas de estas tendencias y ofrece amplias oportunidades para aprovechar productivamente la nueva riqueza petrolera. Potencialmente, ésta puede contribuir a la solución de algunos de los problemas seculares de la economía mexicana. En comparación a los países de mayor desarrollo de la OPEP, México cuenta con una base industrial de amplitud y complejidad

significativamente mayores. Además, nuestro país se encuentra en condiciones de invertir la secuencia temporal seguida por los países exportadores de petróleo: ha desarrollado su industria antes de que se presentaran las posibilidades de que se virtiera, a su vez, en un país exportador de petróleo.

Por estas razones la experiencia de los países desarrollados productores de petróleo cobra particular significado para México, de manera especial la de aquellos países que, como la Gran Bretaña, han descubierto recientemente nuevos yacimientos e incrementado de manera rápida su producción de hidrocarburos. Es mucho lo que podemos aprender del caso británico. La amplia discusión realizada en torno al manejo y utilización de los hidrocarburos del Mar del Norte puede contribuir a iluminar algunos de los problemas centrales que plantea la producción de petróleo y de gas de Tabasco, Campeche y Chiapas, así como el desarrollo de la industria petrolífera y petroquímica nacional. Es por ello que el *Green Paper* sobre política de energéticos y el *White Paper* sobre el uso de los recursos del Mar del Norte, recientemente publicados por el gobierno de la Gran Bretaña, resultan especialmente interesantes y oportunos.*

Es sorprendente el número y la naturaleza de las coincidencias y similitudes en los desarrollos que supone la explotación del sector británico del Mar del Norte y los del área del cretácico en la zona sur de México. Al mismo tiempo las diferencias son muy grandes. Hace diez años se inició la producción de gas natural en la plataforma continental del Reino Unido, al principio de los años setenta se hicieron los primeros descubrimientos importantes de petróleo y, en 1975, llegaron a la isla los primeros barriles de esta región. En otras latitudes, en mayo de 1972, se descubrieron los yacimientos del área de Reforma y, poco después, se inició la producción de crudo abriendo con ello una nueva era en el desarrollo energético de México. En el Mar del Norte, el periodo entre el descubrimiento de yacimientos y la producción de petróleo fue mucho mayor que en México. Los costos de extracción han sido mucho mayores debido a que los yacimientos se encuentran mar adentro, a relativa profundidad, y su explotación se realiza bajo condiciones climatológicas severas. Ello reduce significativamente el margen entre el costo de producción y el precio internacional. En México éste es mucho mayor.

Aquí, una empresa estatal es la responsable exclusiva de la explotación y comercialización del petróleo. En cambio, en el Reino Unido del 60 al 70 por ciento de las reservas probadas han sido concesionadas a empresas

* Conforme a la tradición parlamentaria inglesa, las iniciativas de cambios legislativos son usualmente formuladas por el gobierno en los llamados Libros Blancos. Ocasionalmente, publica Libros Verdes en los que se plantean, para discusión pública, propuestas gubernamentales que se encuentran en una fase formativa.

extranjeras. A la empresa estatal British National Oil Company (BNO) sólo corresponden del 5 al 6 por ciento de las reservas totales. Sin embargo, a través de acuerdos de participación en el capital de las empresas petroleras y el acceso al petróleo que éstas pagan como regalías, la BNO llegará a controlar un 60 por ciento de la producción al principio de la próxima década. Por otra parte, el gobierno, a través de regalías, licencias e impuestos, espera captar en promedio el 70 por ciento de los ingresos netos de las empresas. En los campos adjudicados más recientemente podrá lograr hasta un 85 por ciento mediante la participación de la BNO.

Al finalizar el primer trimestre de 1978, México estaba produciendo 1.2 millones de barriles diarios de crudo y la Gran Bretaña producía un millón, aproximadamente. En ambos casos se trata de un aceite ligero aunque el mexicano contiene una mayor cantidad de azufre. Los dos países han fijado la misma meta de producción para 1980: 2.2 millones de barriles diarios. Como puede verse, esta meta representa un esfuerzo sustantivo pues supone duplicar la producción en menos de tres años. La magnitud de las reservas probadas de petróleo es también similar. Ascenden a 10.2 miles de millones de barriles en el caso del Reino Unido y 10.4 en el caso de México. Las reservas probadas de gas natural son de 28.6 y 27.9 millones de millones ($\times 10^{12}$) de pies cúbicos, respectivamente. Sin embargo, hay indicaciones de que el potencial de hidrocarburos es mucho mayor en México.

Por otro lado, las diferencias principales se refieren al nivel y estructura del consumo interno de energéticos. En 1977 la producción de petróleo sólo logró cubrir la mitad de las necesidades británicas de crudo. Se espera que al principio de los años ochenta Gran Bretaña logre la autosuficiencia, y a partir de entonces, por un número limitado de años, se convierta en un exportador neto de escala modesta. Esto contrasta con el caso mexicano, ya que a partir de 1975 nuestro país volvió a ser autosuficiente en materia de petróleo, el año pasado se exportaron 202 mil barriles diarios, y, para 1980 se tiene programado exportar un millón de barriles diarios.

Es importante ubicar el papel del petróleo dentro del conjunto de las fuentes de energía de cada país. La diversidad de éstas en el Reino Unido es mayor que en México pues en ese país se cuenta con una capacidad nuclear relativamente importante y con abundantes reservas de carbón. Así, el consumo de petróleo en Gran Bretaña sólo representa el 40 por ciento de la energía generada mientras que en México es el 66 por ciento. Por otra parte, la participación de los hidrocarburos en el producto nacional de ambos países es del orden del 3.5 por ciento.

La Gran Bretaña y México siguen actualmente políticas de explotación petrolera, a corto y medianos plazos, muy similares. En ambos países se expande la producción al máximo ritmo posible, partiendo de un volumen

de reserva probadas de magnitud semejante. Como antes se señaló, en el caso británico la meta de producción planteada busca lograr la autosuficiencia neta de petróleo en el menor plazo posible y, con ello, eliminar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, e, incluso, generar un superávit. En el caso mexicano, está implícita en la meta de producción de 1980 la posibilidad de equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos. En ambos casos, el logro de estas metas fortalecerá de manera importante el estado de las finanzas públicas. Los elementos comunes de estas políticas de explotación pueden explicarse, en gran medida, por la similitud de las circunstancias económicas en las que se gestaron: recesión, inflación, fuertes déficits del sector público y en la balanza de pagos, elevado endeudamiento externo y debilitamiento progresivo del tipo de cambio, entre otras.

El Libro Verde plantea diversas consideraciones en torno a los elementos a tomar en cuenta en el diseño de una política de explotación de largo plazo, una vez logrados los objetivos antes mencionados. Su discusión cobra particular interés en México al acercarnos a la plataforma de producción de 1980. Para esas fechas se tiene previsto revisar la actual política de explotación. En el apéndice dedicado a estos temas, así como en los capítulos correspondientes a petróleo y gas natural, se expone con toda claridad la naturaleza, la complejidad y los riesgos de las políticas de explotación a largo plazo.

El Libro Verde considera que el principal instrumento de política en materia de energéticos lo constituyen la estructura y el nivel de sus precios. Postula que éstos deben fijarse de tal manera que reflejen el costo que supone aumentar su oferta. La Gran Bretaña está obligada a considerar al petróleo importado como la fuente marginal de energía pues éste cubre la diferencia entre la demanda y la oferta internas. Así, un mayor nivel de consumo o de producción afecta directamente el nivel de las exportaciones o, en su caso, de las importaciones. Es por esto que el costo actual del petróleo para la economía británica está definido por su precio internacional.* Estas razones han llevado al gobierno a establecer que el petróleo del Mar del Norte será vendido, en el Reino Unido como en el exterior, a dicho precio. Este principio se aplica también a los productos petrolíferos y a las demás fuentes de energía. Sólo introducía matices en los casos de electricidad, el gas natural y el carbón por su menor movilidad.

Se considera que precios internos por abajo de ese nivel tienden a alentar el desperdicio de estos recursos escasos y a desalentar su producción.

* La OPEP mantiene el precio del petróleo a un nivel muy superior a su costo de producción ajustando ésta a la demanda que rige a los precios establecidos por el cártel. Su fuerza radica en ser los productores marginales de la fuente marginal de energía.

Por otra parte, una política de precios altos obligaría a los consumidores a destinar demasiados recursos y esfuerzos a ahorrar energía, siendo que éste no constituye el único recurso escaso en una economía. De esta manera, el principio de que los precios reflejen el costo de aumentar la oferta, a la vez que garanticen un rendimiento adecuado a la inversión, ha sido firmemente establecido. Sin embargo, se reconoce que surgirán muchos y muy diversos problemas al aplicarlo.

Esta política de precios lleva implícito un principio de distribución: el país en su conjunto participará en el excedente entre el precio internacional del petróleo y su costo a través de mecanismos fiscales y no mediante la adopción de precios artificialmente bajos. Este aspecto es comentado más adelante con mayor detalle. Basta aquí señalar la importancia de estos temas en las discusiones que se han planteado respecto a los precios internos de los energéticos en México. La estructura de éstos es muy diferente a la que prevalece en otros países y, al comparar sus niveles con los que rigen en el mercado internacional, sobre todo en relación a algunos productos petrolíferos y al gas natural, encontramos que son mucho menores. Con esto no se quiere sugerir que en México se debe aplicar necesariamente el mismo principio seguido por Gran Bretaña.

El Libro Verde está dividido en tres partes: la primera se refiere a los objetivos y a la instrumentación de la política de energéticos, y el contexto internacional en el que ésta se desarrollará; la segunda parte analiza, por separado, cada una de las fuentes de energía, así como los problemas de conservación de energía y contaminación ambiental, y se hacen algunas consideraciones en relación a aspectos industriales y sociales de la política de energéticos; en la parte tres se entretajan los diversos temas antes tratados y se sintetizan, con objeto de integrarlos en términos de una estrategia de corto, mediano y largo plazo. Como es frecuente en este tipo de documentos, la discusión de los temas más interesantes se ofrece en los apéndices que aparecen al final. Son de particular interés los que se refieren a la política de explotación, a los instrumentos de la política de energéticos y a las proyecciones de la demanda y la oferta de energéticos.

Después de leer el Libro Verde, el Libro Blanco resulta decepcionante. Este último es, en muchos aspectos, más retórico que analítico. Su estilo y contenido reflejan preocupaciones políticas del momento e, incluso, no es difícil vislumbrar horizontes electorales. Es un claro producto de muy diversos compromisos. Sin embargo, el documento analiza aspectos importantes de la problemática que plantean el uso y el aprovechamiento de los recursos provenientes del petróleo del Mar del Norte. En el Libro Blanco, el gobierno británico presenta su punto de vista sobre la magnitud y la duración de los ingresos derivados del petróleo y establece las prioridades respecto de su uso.

En primer lugar, se presentan estimaciones de la contribución directa de los hidrocarburos al producto nacional bruto, a la recaudación fiscal y a la balanza de pagos hasta el final de la década de los años ochenta. Se plantea también el papel que los desarrollos recientes en materia de petróleo y gas han tenido en la evolución de la industria petrolera y en la industria proveedora de sus insumos. Por otro lado, se hace hincapié en la importancia de los efectos indirectos de los recursos derivados del petróleo. Destaca la mayor libertad que éstos permiten en el diseño e instrumentación de la política macroeconómica, bajo condiciones en las que van dejando de operar las restricciones tradicionalmente impuestas por la balanza de pagos. Así, estos recursos permiten lograr tasas más altas de crecimiento del producto nacional y una mayor estabilidad en dicho crecimiento.

Por otra parte, se señalan las prioridades adoptadas por el gobierno en la utilización de los fondos derivados del petróleo. La estrategia esbozada pretende convertir los beneficios de corto plazo en una mejora permanente de la eficiencia económica e industrial, y en consecuencia, del nivel de vida de la población. Para ello se espera canalizar una parte importante de los recursos petroleros a aumentar la inversión industrial y la capacidad productiva, y a desarrollar y modernizar la infraestructura y los servicios públicos esenciales. El gobierno planea canalizar recursos a la exportación de fuentes de energía, tanto convencionales como alternativas, y a la conservación de ésta. Con ello se intenta reducir la vulnerabilidad que significaría volver a importar petróleo cuando se agote el del Mar del Norte. Por otro lado, se propone reducir la carga impositiva con objeto de mejorar los incentivos al trabajo y a la inversión privada. Por último se discuten dos problemas centrales de la economía política de los recursos derivados del petróleo. Uno de ellos se refiere a su distribución entre los sectores público y privado. El otro problema lo constituye la negativa a establecer un fondo especial de inversiones, nutrido con una parte de los recursos provenientes del Mar del Norte. La concepción de este fondo es similar a la del Fondo Nacional de Empleo recientemente anunciado en México.

El Libro Blanco contiene dos breves referencias al manejo del tipo de cambio bajo condiciones de un fuerte flujo de divisas derivadas del petróleo. Por un lado, se menciona que es muy posible que la firmeza del tipo de cambio, apuntalada por las divisas petroleras, no se justifique en términos de la posición competitiva de la industria británica. En otra parte se asienta que el gobierno hará todo lo posible por asegurar que el tipo de cambio permita a la industria competir en los mercados internacionales, y, a la vez, que éste sea compatible con una política de pleno empleo. Es difícil visualizar la forma que tomará la política cambiaría en estas circunstancias. Se trata de un problema que han enfrentado los países expor-

tadores de petróleo con muy poco éxito. De mantenerse fijo el tipo de cambio ante un superávit en la balanza de pagos, y si prevalecen condiciones inflacionarias internas, se tiende a desalentar a la industria nacional. La inflación interna hace que las exportaciones no petroleras vayan perdiendo competitividad y que las importaciones se vuelvan cada vez más atractivas. Los ingresos por concepto del petróleo tienden a encubrir el desequilibrio subyacente y, en condiciones de superávit, se vuelve difícil lograr una modificación del tipo de cambio o la instrumentación de medidas de protección que permitan competir a la industria nacional.

Otro tema cubierto de manera somera es el que se refiere al manejo de la deuda externa. Al igual que México, el Reino Unido tuvo que recurrir por un largo periodo al endeudamiento externo para financiar su creciente déficit de balanza de pagos. La magnitud de la deuda y las condiciones que en ocasiones fueron impuestas no dejaron de ser traumáticas para amplios sectores de la opinión pública. Es por ello fácil de explicar que, en el momento que se plantea la posibilidad de generar un superávit, surja de inmediato la recomendación —casi siempre expresada en términos por demás simplistas— de destinar estos recursos al pago de la deuda pública externa. Gran Bretaña ha anunciado haber pagado por adelantado ciertos créditos. En realidad se trata de un gesto simbólico. El Libro Blanco sólo plantea programas de reducción del endeudamiento neto y de redocumentación de la deuda. En las condiciones inflacionarias actuales, la tasa de interés tiende a ser baja en términos reales y en ocasiones negativa. Por otro lado, destinar a este fin los recursos adicionales del petróleo presupone que la economía no ofrece mejores opciones. Nada está más lejos de la realidad en el caso de países con recursos ociosos y una cierta capacidad de absorción.

Al comentar la política de precios de hidrocarburos adoptada por el Reino Unido se señaló la importancia de sus aspectos distributivos. En esta materia, la cuestión principal que se plantea se refiere al destino de la renta económica de estos recursos escasos. La industria petrolera debe obtener por la venta de sus productos ingresos suficientes para cubrir los costos de exploración y operación —incluyendo la depreciación del equipo, así como un rendimiento adecuado sobre su inversión. Los ingresos en exceso a los costos así definidos constituyen la llamada renta económica. Este margen entre costos y precios puede captarlo el Estado a través del pago de regalías, impuestos y licencias, o puede ser canalizado directamente al consumidor final reduciendo los precios de venta. Gran Bretaña —y muchos otros países— han optado por la primera de estas alternativas. Hasta ahora el gobierno mexicano ha optado por sólo captar una parte de esta renta y, a través de una política de precios internos bajos, entrega la otra parte a los consumidores.

Esta política de subsidiar a los usuarios de servicios públicos y a los consumidores de bienes producidos por el Estado ha sido objeto de múltiples críticas, por demás conocidas. Por un lado se trata de un subsidio generalmente indiscriminado o cuando se intenta discriminar mediante estructuras de precios diferenciales relativamente complejos se corre el riesgo de crear serios problemas de tipo administrativo e inclusive alentar ciertos mecanismos de corrupción. Por otra parte, se transfieren recursos del sector público al privado, de los contribuyentes a consumidores de alguna manera privilegiados. Además, hay indicaciones de que estas políticas de precios bajos, cuando buscan un efecto redistributivo directo, resultan ser regresivas. Finalmente, esta política tiende a debilitar la posición financiera de las empresas públicas. En el caso particular de los energéticos, una política de precios bajos lleva a darles un uso ineficiente y fomenta su desperdicio.

Por las razones antes enumeradas es fácil comprender que las decisiones gubernamentales en relación a los precios y a los impuestos y regalías, afectan tanto la eficiencia en la asignación de recursos como a su distribución. Modificaciones a esta última necesariamente tienen un impacto sobre el equilibrio de poder entre los sectores público y privado: con la redistribución de recursos se redistribuye tanto el poder económico como el político. Es por ello que estas decisiones constituyen uno de los temas centrales de la economía política del petróleo.

El gobierno británico consideró cuidadosamente la conveniencia de establecer un fondo de inversiones que captara una parte de los ingresos derivados del petróleo y que éstos se canalizaran a financiar proyectos especiales acordes con las prioridades antes mencionadas. A primera vista tal fondo ofrecía diversos atractivos, entre los que destacaban la posibilidad de manifestar claramente las intenciones del gobierno respecto al uso de los recursos petroleros, a la vez que se aseguraba que estos ingresos no serían distraídos hacia otros fines. Después de considerarlo ampliamente, se concluyó que no sería práctico establecer dicho fondo.

La idea del fondo implicaba que se asignaría una cantidad fija para ser gastada, en áreas prioritarias específicas, de manera separada y en adición a los programas básicos de gasto público. En muchos casos el resultado sería la superposición de prioridades. Por otra parte, el gasto financiado por el fondo sería, por definición, de menor prioridad que el gasto básico de los programas principales. Si el gobierno tuviera un conjunto de prioridades para los ingresos del fondo, y otro diferente para el resto de sus programas, se correría el riesgo de crear confusión y de propiciar una mala asignación de los recursos nacionales.

El manejo del gasto "adicional" a través de un fondo separado plantea problemas particulares. No existe una manera fácil de identificar los gas-

tos precisos que el petróleo del Mar del Norte haría posible. Y si bien es posible reconocer que el gasto público total es mayor al que se hubiera realizado sin el petróleo, otra cosa muy diferente es la posibilidad de identificar y enumerar, por adelantado, los renglones específicos de gasto que el petróleo hará posible. Así, cualquier esfuerzo por reunir esos renglones de gasto en un fondo separado sería artificial y poco conveniente. Además, no parece adecuado que sea el monto de los ingresos el que determine el volumen del gasto en áreas específicas en lugar de su necesidad relativa. Por otra parte, el Libro Blanco señala que un fondo en el que la magnitud del ingreso no tiene efecto sobre el volumen del gasto, constituye un ejercicio contable carente de sentido.

Al igual que en México, la estrategia energética de corto y mediano plazo de la Gran Bretaña ha sido definida en lo fundamental. Una buena parte de las decisiones de inversión que determinarán la oferta de energía al principio de la década de los años ochenta ya han sido tomadas. Dado los largos periodos de gestación y de maduración de las inversiones que caracterizan a este sector, es difícil modificar el volumen y la estructura de la oferta energética que regirá en esas fechas.

La piedra angular de la estrategia británica a mediano plazo lo constituye la decisión de lograr la autosuficiencia en materia de petróleo para 1980. Dicha meta supone que habrá un cierto margen de capacidad no utilizada en los renglones de carbón, electricidad y gas natural. Esta abundancia relativa de energéticos plantea diversos problemas. Destaca entre ellos el peligro de que esta abundancia temporal sea considerada como algo más permanente, reduciendo la importancia que debe darse a los programas que garanticen el suministro de energéticos al final de esa década y a principios de los años noventa. En cuanto al petróleo, la proyección central plantea el equilibrio de la demanda y la oferta internas en 1980, la generación de un modesto excedente exportable durante los años ochenta y que, hacia finales de la década, la demanda volverá a superar la producción.

Las actividades de planeación y de diseño de la política energética chocan frontalmente con el problema de la incertidumbre. Es muy difícil tener una idea precisa del futuro, aun del inmediato, principalmente en materia de hidrocarburos. Ello se debe, entre otras cosas, a las deficiencias en las proyecciones de demanda de energía; las dificultades para predecir el impacto de las medidas de conservación, de los cambios tecnológicos ahorradores de energía, de cambios en las preferencias de los consumidores respecto a combustibles alternativos, de cambios sustantivos en los precios relativos de éstos y, del lado de la oferta, la imprecisión de los cálculos de las reservas de hidrocarburos en el subsuelo.

La incertidumbre y los largos periodos de gestación de las inversiones

en este sector hacen muy difícil evaluar las implicaciones de opciones alternativas. Se hace imposible, e incluso peligrosa, la elaboración de planes muy detallados. Sin embargo, es indispensable contar con una visión congruente del futuro del sector energético y del papel que éste deberá desempeñar dentro de la estructura económica del país. Esto es necesario para poder identificar e instrumentar aquellas decisiones que es menester tomar en el presente. De no tener una visión coherente y clara de ese futuro se corre el riesgo de que las decisiones que se están tomando puedan ser fácilmente sobrepasadas por las circunstancias. Por otra parte, los planes y programas que se deriven de dicha visión deberán ser flexibles y capaces de asimilar modificaciones importantes. Deberán estar bajo constante evaluación.

La estrategia energética británica de largo plazo plantea la necesidad de mantener y desarrollar diversas opciones que puedan instrumentarse dentro de 5, 10 o más años. Para ello es indispensable tomar actualmente una serie de decisiones que permitan disponer en el futuro de la tecnología y de la capacidad productiva necesarias. Sin embargo, no es posible mantener abiertas todas las opciones durante un largo periodo de tiempo. La flexibilidad, característica clave de la estrategia, no puede lograrse a base de posponer decisiones. Debido a que ninguna línea de acción puede ser igualmente apropiada para toda posible circunstancia, el Libro Verde opta por elegir una estrategia que logre el mayor beneficio, o el menor costo, en relación a una gama amplia de posibles situaciones. Considera preferible este camino al intento de seleccionar una estrategia óptima en relación a una sola situación futura. Es indudable que este proceder lleva asociado un cierto costo. Sin embargo, éste es el precio que supone disminuir el riesgo de una política que pudiera resultar más costosa, e inclusive desastrosa, al cambiar las circunstancias inicialmente previstas.

Adrián Lajous