

# REFLEXIONES SOBRE LAS LIMITACIONES DE LA POLITICA ENERGETICA DE MEXICO

MIGUEL S. WIONCZEK

DESPUÉS DEL REDESCUBRIMIENTO de la riqueza petrolera en el decenio de los setenta, el tema de la política energética nacional se suele abordar en México, con distintas variantes, siguiendo un mismo camino básico: el estudio de sus efectos en la vida de la sociedad, la determinación de sus repercusiones económicas y sociales (o el intento de determinarlas). En particular, se ha tratado de analizar los efectos de esa política en aspectos tales como la industrialización, el empleo, la inflación, la crisis agrícola, el desarrollo urbano, el comercio exterior, etcétera, fenómenos que, según quienes siguen este método, han resultado afectados por la política energética mexicana de los últimos diez años.

Confieso mis dudas sobre la validez de tal enfoque. Las más importantes basadas en mis limitados conocimientos, son dos. Primero, no estoy seguro de que México haya tenido en los setenta una sola política energética. Segundo, creo que las relaciones entre cualquier política energética y fenómenos económicos y sociales como los mencionados no son unidireccionales; en otras palabras, creo que la política energética afecta a estos fenómenos, pero ellos afectan a su vez y al mismo tiempo tanto la formulación como la instrumentación de la política energética... o de cualquier otra. Por consiguiente, lo que habría que estudiar son las interrelaciones de la política energética y la sociedad y la economía mexicanas, y no el efecto de aquélla en éstas.

Consciente de que no es factible desarrollar todos estos temas en un espacio breve, me limitaré tan sólo a algunas reflexiones sobre las relaciones entre los problemas energéticos y la sociedad mexicana, reflexiones que tal vez tengan alguna utilidad.

Se me ocurre que habría que hacer una distinción clara entre una política energética y una política petrolera, porque no son necesariamente la misma cosa. Además, es menester distinguir también, por un lado, entre las interrelaciones —o la falta de ellas— de la política energética y la economía y la sociedad en los setenta y, por otro lado, las posibles repercusiones económicas y sociales de una política ener-

gética futura, una vez que se sepa algo más concreto sobre sus características principales. Ambas distinciones son necesarias; primero, porque difícilmente puede sostenerse que México tuvo en el pasado una política energética (aunque tal vez haya tenido una política petrolera); segundo, porque dadas las características peculiares del sistema político mexicano no existe la certeza absoluta de que el *Programa de Energía (Metas a 1990 y Proyecciones al año 2000)* sienta las bases de una política energética nacional al iniciarse el nuevo gobierno, a fines de 1982. A estas alturas sólo puede decirse que no parece que así ocurra y que es más probable que algunas partes del *Programa* sean incorporadas a la política energética de la próxima administración. A la luz de los acontecimientos presentes que se registran en el mercado mundial de los hidrocarburos muchas de las premisas básicas del *Programa de Energía* han perdido su validez. Además cabe recordar que se trata de un programa elaborado por una sola dependencia del Estado, que el ejercicio no parece tener el aval técnico de Petróleos Mexicanos, y que aparentemente se olvida de los vaivenes del ciclo político sexenal.

Dicho esto, cabe señalar que la ausencia de una política energética definida y coherente no es una característica exclusiva de México. Hasta el día en que la OPEP cambió unilateralmente en 1973-1974 los precios internacionales del petróleo, ningún país (con excepción tal vez de los que pertenecen al bloque socialista) consideraba imprescindible una política energética de largo plazo. También los planes o programas energéticos de los países socialistas eran bastante deficientes desde el punto de vista de su coherencia y eficacia.

A lo largo del período posbélico, los países industrializados de economía de mercado sólo contaron con una serie de políticas para distintas fuentes energéticas: una para el petróleo, otra para el carbón, otra más para la energía hidroeléctrica y, muy recientemente, otra más para la industria nuclear. En el nivel de los gobiernos centrales, estas políticas no estaban integradas entre sí por muchas razones, entre las cuales destacan la percepción difundida en todo el planeta sobre la abundancia de fuentes energéticas y en particular de petróleo, el precio ridiculamente bajo de este último y el hecho de que en la mayoría de los países industriales la producción de los energéticos estaba controlada (y lo sigue estando) por la empresa privada. Que en algunos países existieran o se establecieran en la posguerra numerosas empresas petroleras y eléctricas de propiedad estatal no cambió mucho el panorama general. De hecho, sólo las grandes empresas energéticas y, en particular, las petroleras transnacionales, contaron hasta fechas muy recientes con políticas energéticas en su campo de acción particular, y éstas, por su carácter global, dificultaron aún más la formulación e instrumentación de las políticas energéticas nacionales.

Si bien todas estas empresas tenían un gran peso político y económico nacional e internacional y estaban sujetas a cierto grado de regulación en los países en donde actuaban y, en especial, en los mercados que consumían la energía producida por ellas, no deben confundirse los sistemas de regulación que operan en varios países, incluso los más capitalistas, con políticas energéticas nacionales. Como se ha dicho antes, el concepto mismo de la política energética es posterior a los acuerdos unilaterales de la OPEP de principios de los setenta. Esto es tan válido en el caso de todos los países industriales de economía de mercado como en el de las naciones en desarrollo, aun las de economía mixta. Que la necesidad de una política energética nacional se haya descubierto tan tarde es un hecho que aquí sólo podemos mencionar. Falta tiempo y espacio para analizarlo en profundidad.

Cuando se habla de las políticas energéticas de los países socialistas, hay que subrayar que tenían dos características: primera, un objetivo general de orden estratégico político, la independencia completa con respecto a las fuentes de abastecimiento externas al bloque socialista; segunda, un contenido operativo que consistía en la asignación periódica de los recursos financieros, tecnológicos y humanos de manera razonablemente coherente entre las distintas fuentes de energía. La política de asignación de los recursos para el desarrollo energético de los países socialistas —individualmente y como grupo— sirvió como medio para integrar entre sí las distintas fuentes energéticas. Si bien tal política tuvo éxito en términos generales, es interesante hacer notar no sólo que la integración energética en los países socialistas tropezó con serias dificultades sino que su patrón reflejaba, por lo general, la pauta de prioridades energéticas dominante en las economías capitalistas avanzadas.

Abundan las pruebas de que, durante el período posbélico, es decir entre 1945 y 1970, todas las economías avanzadas, tanto capitalistas como socialistas, participaron en un grado muy semejante en la transición desde el carbón y la energía hidroeléctrica hacia el petróleo como la fuente energética básica y principal. En vísperas de la acción de la OPEP en 1973-1974, la participación del petróleo en la producción de energía primaria en Estados Unidos y la URSS era muy parecida. La diferencia consistía en que la primera de las dos superpotencias dependía mucho de los energéticos importados por sus transnacionales, mientras que, gracias a la dotación sumamente generosa de hidrocarburos y a su objetivo estratégico-político, la URSS logró mantener una total independencia energética.

Entendidos estos fenómenos en escala global, es conveniente volver a los problemas subyacentes a la política energética de México. La nunca bien definida política energética de México entre los años treinta y mediados de los setenta tiene como trasfondo una consideración estratégico-política primordial: asegurar al país la autosuficiencia y el

control nacional de los dos recursos energéticos principales (el petróleo y la energía hidroeléctrica) y de su industrialización y distribución. Esta consideración se basó en la convicción de que la amplia disponibilidad de estas dos fuentes energéticas era vital para el proceso de industrialización emprendido más o menos en la fecha de la expropiación petrolera de 1938. Mientras tanto, otras fuentes energéticas convencionales (el gas natural y el carbón) han sido y siguen siendo aprovechadas en México de modo marginal, y una fuente no convencional (la energía nuclear) apenas ahora recibe cierta atención. La larga historia petrolera, la abundancia potencial de crudo y el subdesarrollo tecnológico del país en otros sectores energéticos explican en parte esta situación.

La ampliación de las exploraciones petroleras en México alrededor de 1970 respondió al objetivo mencionado de lograr la autosuficiencia energética, y no al intento de hacer del petróleo el eje del desarrollo. Aparentemente, los mexicanos fueron los más sorprendidos por la magnitud de las reservas descubiertas en 1972-1975. El concepto de "pivote del desarrollo" que apareció en el país al inicio de la actual administración fue incorporado con gran facilidad en la visión popular del petróleo como la principal, si no la única, fuente energética de México. Sólo ahora se han suscitado reacciones críticas a esta visión simplista; como era de esperar, algunas son bastante violentas. Si la visión surgida en los últimos años hubiera sido menos eufórica, tal vez no se hubiera podido seguir confundiendo —como ocurre con gran frecuencia— la política petrolera con la energética, ya que en realidad la primera es sólo una parte (por importante que sea) de la segunda. Lo que el país necesita a estas alturas es exactamente una política petrolera de largo plazo integrada en una política energética también de largo plazo. La importancia del *Programa de Energía* consiste precisamente en que es el primer intento de definir e integrar ambas.

Otra faceta no menos importante del *Programa de Energía* consiste en que, por decir así, intenta poner al petróleo en su lugar no sólo como una de tantas fuentes energéticas de la economía mexicana sino como uno de tantos factores de su desarrollo, y no el único. Propagar la tesis, en boga a fines de los setenta en México, de que el petróleo será por un tiempo largo (aunque no definido) el "pivote del desarrollo", equivale a poner a este país en el mismo nivel que los países petroleros del Medio Oriente, o Venezuela y Libia. A pesar de sus abundantes reservas y su gran producción de hidrocarburos, la historia de estos países (tanto antes como después de la aparición de la OPEP en el escenario mundial) no es nada edificante. Subraya más bien los aspectos negativos y no los positivos del uso del petróleo como "pivote del desarrollo". Que la abundancia de petróleo no ofrece garantías automáticas de un desarrollo económico y social razonable está comprobado por el caso de Venezuela, país que registró en 1981

una tasa de crecimiento económico cero, una inflación desatada, una crisis financiera externa resultante de su cuantioso endeudamiento (foráneo) y una creciente inseguridad social. Todo esto ocurre a pesar del petróleo o, más bien, gracias a que el petróleo fue declarado el pivote del desarrollo de este país hace varios decenios.

Todo esto no quiere decir que deberíamos hacer del petróleo el chivo expiatorio de todos los males que aquejan a la sociedad mexicana a pocos años de iniciada su segunda época petrolera. El auge petrolero de los años finales de los setenta cumplió una importante función: permitió al país salir de la crisis económica de 1975-1976, cuya continuación hubiera tenido consecuencias nefandas para toda la sociedad mexicana. Sin ir más lejos, piénsese en lo que hubiera ocurrido si las condiciones políticas en México fueran parecidas a las que reinan en gran parte de Centro y Sudamérica, lo cual se pudo evitar, en buena medida gracias al auge petrolero de 1977-1981.

Tampoco tiene sentido glorificar al petróleo como el salvador de la patria. La economía y la sociedad mexicana no son ni las más austeras ni las más eficientes del mundo. En términos históricos, no son sólo resultado de la Revolución de 1910 sino que contienen una fuerte herencia de varios siglos de la Colonia y de varios decenios de influencia del vecino del norte cuya economía, no menos que la del desaparecido imperio español —aunque en distinta forma—, se sostiene desde hace tiempo en el consumismo, el derroche, el desperdicio y la corrupción. El efecto demostración de la España colonial y de los Estados Unidos imperiales ha contribuido al subdesarrollo económico-social mexicano mucho más que la limitación de los recursos y la presencia de las empresas extranjeras en el país. Sólo en este amplio marco histórico y sociológico es factible apreciar correctamente las relaciones entre el auge petrolero de los últimos años y el planteamiento del petróleo como pivote del desarrollo, por un lado, y la sociedad y la economía mexicanas, por otro .

Se ha señalado, con acierto, que la opinión pública y sectores del gobierno, de la intelectualidad y de los empresarios se pronuncian tanto a favor como en contra del reciente auge petrolero; por consiguiente, es necesario distinguir entre los factores positivos y negativos de las interrelaciones de este auge con la economía y la sociedad. No cabe duda que de estos factores, algunos son incidentales y coyunturales y otros estructurales.

Además del principal —la oportunidad que ofreció el redescubrimiento de la riqueza petrolera en los setenta para que el país saliera de la crisis económica y social generalizada de 1975-1976— los factores positivos incluyen los siguientes:

1. la seguridad de suministro de hidrocarburos de origen interno;
2. una disponibilidad de energía para consumo interno más amplia que antes;

3. la posibilidad de ajustar gradualmente la economía al cambio mundial de los niveles de precios de los energéticos;
4. el aumento considerable de los ingresos fiscales;
5. la aportación creciente del sector petrolero al producto interno bruto;
6. el efecto multiplicador en la economía, particularmente en la demanda de bienes de capital y manufacturas intermedias;
7. el efecto de la industria petrolera en el crecimiento de las regiones atrasadas (el sureste) y
8. el fortalecimiento de la capacidad negociadora de México frente a los países industriales.

Esta lista, que dista mucho de ser completa, tendría que compararse con otra —no menos larga— de los factores negativos que reflejan el subdesarrollo de la economía y de la sociedad y no las limitaciones de origen externo. Elaborar tal lista resulta particularmente edificante, ya que contradice las teorías simplistas que, con una facilidad impresionante, atribuyen todo lo malo que ocurre en México a las conspiraciones de orden externo. No es factible responsabilizar a factores ajenos al control nacional de los altos costos económicos y sociales del reciente auge petrolero que se mencionan en seguida, por la sencilla razón de que la industria petrolera fue nacionalizada hace más de 40 años. Entre estos costos económicos y sociales, que reflejan lo que se suele llamar la petrolización de México, destacan:

1. la agudización de la dependencia del país del mercado estadounidense;
2. la aportación, increíble pero cierta, del sector petrolero al proceso inflacionario del país, a pesar de los bajos precios internos de los hidrocarburos;
3. los cambios negativos en la composición de las exportaciones a favor del petróleo;
4. la lentitud del proceso de modernización de las industrias manufactureras nacionales, las que en una economía sobrecalentada venden todo lo que producen, lo bueno y lo malo, lo necesario y lo inútil;
5. el efecto negativo global del sector petrolero en la balanza de pagos, resultante, primero, de la demanda creciente de importaciones de la propia industria petrolera (reflejo del subdesarrollo industrial); segundo, de la demanda creciente de importaciones de bienes de consumo suntuarios consecuencia del deterioro en la distribución de ingreso debido, en parte, al patrón de desarrollo de una economía petrolizada), y, tercero, de la demanda creciente de capital, suplida en parte con el endeudamiento público externo debido, entre otros, a los problemas de manejo interno de la industria petrolera;

6. la disminución general de la disciplina del gasto público, tan parecida a la que ocurre en los países meramente petroleros;
7. el efecto nocivo de las actividades petroleras en los desequilibrios regionales y, por último,
8. los graves impactos ecológicos de la expansión petrolera en el este y sureste del país.

Cualquier científico social realista y conocedor tanto de la realidad nacional como de las de otros países (en los que el petróleo es o se considera el pivote del desarrollo) se dará cuenta en seguida de que, si bien los costos enumerados son en su conjunto bastante grandes, algunos se hubieran podido evitar tal vez o disminuir, mientras que otros han sido inevitables en vista de la estructura económica y social de México y sus patrones de desarrollo, en los que la herencia colonial y la vecindad de Estados Unidos, ya mencionados, han desempeñado un papel de considerable importancia.

Una lectura somera de los costos del auge petrolero muestra de manera bastante convincente que no hay manera de disminuirlos tan sólo con una mejor política petrolera o con una política energética más correcta y coherente. Las interrelaciones del sector petrolero y el resto de la economía y la sociedad son tan complejas que no pueden cambiarse con el mejor plan o programa del sector en cuestión, si tales planes, programas o políticas, una vez instrumentados, no se incorporan a una política económica general que refleje lo que algunos pensadores llaman el *proyecto nacional*.

Éste es exactamente el punto crucial de mi preocupación. No sólo no existe todavía el proyecto nacional de México, sino que los planes y programas (incluidos los más recientes), por buenos que sean en términos técnicos, rara vez son más que una declaración de buenas intenciones, debido a la ausencia de su instrumentación, a sus horizontes temporales bastante limitados y a las incertidumbres que acompañan a los vaivenes de los ciclos sexenales. Además, en el caso particular de la política energética, incluso el varias veces mencionado *Programa de Energía* no ha sido integrado a la política global de desarrollo. Como hicieron notar algunos observadores del escenario nacional, una evaluación de conjunto de los distintos planes de desarrollo elaborados recientemente en México señala que, si bien se han registrado progresos relativamente importantes en materia de definición y precisión de los objetivos referentes a los energéticos y, por tanto, con respecto a la producción y utilización de los recursos del petróleo, todavía son bastante inadecuados el tratamiento de la fijación de metas y proyecciones, el manejo de instrumentos de política y la definición del papel que deben desempeñar los recursos del petróleo en su relación con el resto de la economía.

Esta falta de claridad es particularmente inquietante en momentos en que la constante disminución de la demanda global del petróleo crudo en el mercado internacional, durante los últimos doce meses, indica que ningún país petrolero o exportador importante de crudo, incluido México, podrá manejar su política petrolera de manera completamente autónoma o, en otras palabras, podrá contar con ingresos petroleros y demanda para su petróleo siempre crecientes.

Es exactamente en estos momentos cuando, dentro y fuera del país, se empieza a hablar de un plan nucleoelectrico para los próximos veinte años. La relación de este plan con el *Programa de Energía* dista de ser clara, a pesar de que su costo total para lo que resta del siglo se estima en unos 25 000 millones de dólares a precios de 1980. Ello sugiere que —como se acaba de afirmar en un estudio elaborado para el Congreso de Estados Unidos acerca de los hidrocarburos en el hemisferio occidental y su disponibilidad para Estados Unidos— es bastante difícil prever cuál será la política petrolera y energética de la próxima administración, ya que “la actual etapa de desarrollo y las exigencias políticas de México pueden obligar al Gobierno a cambiar de estrategia a mediados de los ochenta”. Según el mismo informe, “es dudoso que el Gobierno sea capaz de mantener su actual política petrolera conservadora. Los recursos externos que se necesitarán para afrontar el creciente desempleo, para modernizar todos los sectores de la economía y para atender las necesidades de las enormes capas de mexicanos que ahora viven en la pobreza parecen sustancialmente mayores de lo que México está ganando con sus actuales niveles de producción y exportación de crudo”.