

Al principiar 1981 *Petróleos Mexicanos* estaban produciendo en promedio 2 350 000 barriles de petróleo al día, de los cuales exportaba alrededor de 1 200 000. La producción de gas era de 4 000 000 de pies cúbicos de los cuales se exportaban 300 mil. Todo indica que el objetivo siendo en promedio 2 350 000 barriles de petróleo al día, a 19 países y mantener inalterada la exportación de gas. Las cifras de exportación de México están lejos de aquellas de Arabia Saudita —10 000 000 de barriles al día— pero son suficientes para colocarlo entre los siete u ocho países exportadores de petróleo más importantes.

La experiencia de México en el mercado internacional de hidrocarburos no es reciente. Desde el segundo decenio de este siglo y hasta 1938 —cuando el Estado expropió la industria petrolera— la producción y exportación de petróleo estuvo controlada por varias empresas angloamericanas cuyo objetivo principal fue satisfacer la demanda externa de petróleo y algunos de sus derivados. Por unos años, México llegó a ser el exportador de petróleo más importante. Fue también entonces, en medio de la lucha civil que devastaba al país, cuando una comisión de expertos nombrada por Carranza (1915), concluyó que era indispensable nacionalizar la industria petrolera para lograr que su actividad fuera compatible con el proceso de desarrollo económico e integración nacional. Sólo la nacionalización aseguraría que la explotación de este recurso natural no renovable sirviera básicamente al interés nacional de México. La idea no cayó en el vacío, pues en 1917 quedó incorporada en el artículo 27 de la nueva Constitución: a partir de entonces los depósitos de hidrocarburos serían propiedad de la Nación, aunque esta podría otorgar a los particulares concesiones para su explotación, pues aún no se vislumbraba la posibilidad de que México diera forma a un ente petrolero estatal.

La adopción de la nueva Constitución y su interpretación marcó el inicio de una larga y prolongada lucha entre las compañías petroleras y sus gobiernos, por un lado, y los gobiernos de la Revolución, por el otro. En buena medida esta lucha conformó el nacionalismo contemporáneo mexicano. Desde entonces este nacionalismo ha evolucionado pero sigue siendo parte del contexto político dentro del cual se formulan y desarrollan las políticas petroleras actuales. No hay duda de que las

variables económicas son quizá los elementos determinantes de dichas políticas; pero no son las únicas. El nacionalismo petrolero sigue siendo parte de los elementos de legitimidad del actual sistema político.

Históricamente, el nacionalismo mexicano del siglo xx se ha definido básicamente frente a los Estados Unidos, y esto es particularmente cierto con relación al petróleo. Desde luego éste no es el único aspecto que da legitimidad a las políticas petroleras —se puede mencionar además la preservación del control público sobre la producción y comercialización del petróleo, lo mismo que sobre la petroquímica básica, el uso apropiado de los ingresos por ventas, la conservación de los energéticos y otros similares— pero quizá es el más importante.

Cuando al principio de su gobierno el Presidente López Portillo anunció su decisión de volver a hacer de México un exportador importante de petróleo como única forma de resolver la peor crisis económica del México postrevolucionario, se inició un vivo debate público que aún continúa. La confrontación de opiniones tuvo, y tiene lugar, dentro y fuera de los círculos gubernamentales. Tanto la izquierda como algunos representantes del gran capital han aconsejado cautela en la formulación de un programa de producción y exportación de hidrocarburos. Las ventas de gas y petróleo al exterior pueden borrar el déficit comercial, pero también pueden acelerar la inflación, fomentar el gasto superfluo y extender una corrupción que ya alcanza niveles escandalosos. En una palabra, ningún grupo político favorece, al menos públicamente, el que México se transforme en un típico país petrolero. Se está consciente de que ni la experiencia histórica nacional ni la de ningún otro país subdesarrollado exportador de petróleo, provee un ejemplo de una transformación exitosa de la riqueza producida por el petróleo en otras más permanentes en la forma de una industrialización independiente y capaz de competir en los mercados internacionales. Sin embargo, desde un principio hubo voces dentro del gobierno que favorecieron una rápida expansión de la capacidad productora y exportadora de petróleo de México, como la única manera de acabar con un déficit comercial de tres mil millones de dólares en 1976 y que seguía creciendo, y de frenar el problema del desempleo. De hecho la discusión pública y la lucha interburocrática

no se ha tenido, pero sí ha influido en la formulación del llamado "Programa de Energía" presentado al principio el año pasado por el Secretario de Patrimonio Nacional y Fomento Industrial, y en donde adoptó oficialmente una política concreta de exportación de hidrocarburos.

El programa energético de la SPFI acepta que a raíz de la crisis económica de 1976, las exportaciones de petróleo constituyeron la única vía para hacer frente a lo que parecía ser la bancarrota de la economía nacional. Sin embargo, el objetivo a largo plazo debe de ser: transformar el petróleo "en un instrumento privilegiado del proceso de transformación estructural de la economía". En este contexto, transformación estructural significa llegar a un proceso de industrialización autosustentado, proyecto que la élite política mexicana persigue desde el siglo XIX. Desde esta perspectiva, el objetivo no es simplemente exportar tanto petróleo como sea posible sino únicamente lo necesario para lograr un crecimiento del PBI de 8% al año, que se considera el apropiado para eliminar el desempleo estructural.

Todo parece indicar que, desde un punto de vista técnico, los depósitos de hidrocarburos localizados en el sureste de México podrían llegar a producir entre 8 y 10 millones diarios de petróleo y su equivalente en gas. Sin embargo, el gobierno ha decidido imponerse a sí mismo, y por 10 años, un límite de exportación: un millón y medio de barriles de petróleo y 300 000 000 de pies cúbicos de gas al día. Es necesario notar que esta "plataforma de exportación" no va acompañada de ninguna limitación a la producción para el consumo interno,

aunque se hace mención que es urgente disminuirlo a través de un uso más racional de los hidrocarburos y del desarrollo de fuentes alternativas de energía. Desde luego, en 1982, la próxima administración puede rechazar este límite, pero entonces deberá justificar tal decisión con argumentos sólidos pues de lo contrario se enfrentará a la crítica de los defensores del nacionalismo petrolero.

La decisión de fijar la cifra máxima de exportación en un millón y medio diarios de barriles de petróleo no es enteramente arbitraria, sino una combinación de consideraciones políticas con los resultados de las proyecciones de un modelo económico industrial muy similar al desarrollado en Cambridge y que actualmente se usa en Canadá. La consideración política más importante que se encuentra detrás de la limitación de las exportaciones petroleras es el temor generalizado entre la tecnocracia gubernamental y la opinión pública a la "petrolización" de la economía; es decir, a que la vida económica de México dependa excesivamente de las ventas de hidrocarburos al exterior.

Existen características objetivas que hacen a la economía mexicana diferente de, por ejemplo, la de Arabia Saudita, Nigeria, Venezuela o de cualquier otra de los países subdesarrollados exportadores de petróleo. Estas características son la existencia de una infraestructura industrial relativamente importante, de un mercado interno de casi 70 millones de personas, de un sector interno de la economía que no es excesivamente grande (12% del PBI) y algunas otras. Son justamente estos elementos los que hacen realista y viable tratar de usar a la ex-

portación petrolera como un instrumento para avanzar en el proceso de industrialización, aunque no constituyen un seguro contra el fracaso.

La "plataforma de exportación" petrolera pretende, entre otras cosas, evitar un mal común a todos los países del tercer mundo que son productores importantes de petróleo, que tienen una economía menos desarrollada que la mexicana, más abierta y con menos población: la especialización excesiva del sector exportador. Idealmente se pretende lograr que las exportaciones mexicanas de hidrocarburos no excedan del 50% de las exportaciones totales de bienes y servicios (ya son más de la mitad de las exportaciones de mercancías). Esta insistencia en preservar la diversidad de las exportaciones no es nueva. Tradicionalmente las administraciones mexicanas han considerado que tanto por razones económicas como políticas es inconveniente que México se ligue al mercado internacional a través de sólo uno o dos productos, pues esto hace al país muy vulnerable a las fuerzas y cambios en el ambiente internacional.

La conveniencia de mantener un límite máximo para las exportaciones de hidrocarburos se basa no sólo en la necesidad de evitar una dependencia excesiva de ellos, sino también en el hecho de que la demanda interna de energéticos crece a un ritmo particularmente rápido. En la actualidad, por cada unidad de crecimiento del PBI, el consumo de energía aumenta 1.7 veces. En esta etapa del desarrollo mexicano es muy difícil lograr una disminución significativa en la demanda de energía. Con reservas totales probadas de gas y petróleo equivalentes a 67 830 000 000 de barriles, y más de 47 000 000 000

de reservas probables, pero dependiendo de los hidrocarburos para satisfacer más del 90% de las demandas de energía, es posible que México tenga que enfrentarse a una escasez relativa de hidrocarburos antes de que termine el siglo. Esto explica el creciente interés oficial por desarrollar una industria atómica.

La "plataforma" es el principal elemento de la política de exportación de hidrocarburos pero no es el único. Hasta 1979, alrededor del 90% de todas las exportaciones de petróleo tenían como destino Estados Unidos, pero la situación se está modificando; el año pasado el mercado norteamericano sólo recibió el 68% del petróleo exportado y el resto se destinó a otros once países. El objetivo es llegar a no vender a un solo país más del 50% del petróleo exportado. Es más: se intentará que el petróleo mexicano no signifique más del 20% de las importaciones totales de cada uno de los clientes de México. Hay una sola excepción: Centroamérica. Aquí, por razones históricas y políticas, México y Venezuela decidieron en 1980 surtir ambos el total de las demandas normales de petróleo de la región, que se calcula aproximadamente en 160 000 barriles diarios. Este petróleo se venderá a los precios del mercado pero con un crédito blando equivalente al 30%.

El objetivo de esta política de diversificación de las exportaciones petroleras es doble. Por un lado, evitar que el petróleo mexicano se convierta en un elemento vital para la economía o seguridad de cualquier país. Por otro lado, impedir que cualquier país vuelva a usar su posición de "cliente privilegiado" para imponer condiciones a México. El problema que enfrentó la decisión

de construir en 1977 un gasoducto que uniera al sureste mexicano con la frontera de Estados Unidos sirvió de lección. Como se recordará, al iniciarse la administración de López Portillo se decidió construir a marchas forzadas y a gran costo —entre mil y mil quinientos millones de dólares— este gasoducto de 48 pulgadas para vender a seis empresas norteamericanas alrededor de dos mil millones de pies cúbicos de gas natural, pero la administración Carter echó por tierra el proyecto original al demandar un precio menor al acordado entre México y las compañías. Ante lo avanzado del proyecto, México no detuvo su realización pero decidió consumir internamente el máximo posible del gas natural, librar más petróleo para el mercado de exportación y enviar a Estados Unidos sólo un séptimo del volumen de gas originalmente convenido.

Finalmente, el gobierno mexicano desea usar sus exportaciones petroleras diversificadas, en particular aquellas dirigidas a los países industrializados, para tratar de abrir mercados a algunas de sus exportaciones no petroleras y adquirir tecnología en términos más favorables que en el pasado.

Como se puede ver, el objetivo oficial de la política petrolera consiste en usar los hidrocarburos para resolver el problema del desempleo estructural, lograr una industria autosustentada y la máxima producción posible de alimentos. Pero ¿qué tan realista es esta meta? ¿Tiene el gobierno mexicano el poder o la habilidad, la voluntad y la honestidad para llevarla a cabo? Existen poderosos argumentos para dudar de la viabilidad del plan de energía. Sin embargo, lo que está en juego es extraordinariamente importante y el fracaso del proyecto pudiera significar también el fracaso de un tipo de nacionalismo y la pérdida de una oportunidad histórica extraordinaria.

Una presentación detallada de todos los puntos débiles del proyecto oficial rebasa los límites de este artículo pero es posible intentar un señalamiento de algunos de los principales. En primer lugar, se encuentra el problema del déficit comercial, que en 1980 superó los seis mil millones de dólares. Esto se explica no sólo por las grandes importaciones de HEMEX y la poca competitividad de nuestra industria manufacturera, sino también por las de importaciones masivas de alimentos (alrededor de 10 000 000 de toneladas). Es difícil suponer que el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) resuelva a corto

plazo la baja productividad del campo mexicano, fincada, entre otras cosas, en sistemas obsoletos de tenencia de la tierra, créditos y comercialización. La “petrolización” de México también se ve favorecida por una inflación superior a la que existe en aquellos países hacia los que tradicionalmente han ido las exportaciones no petroleras (30% en 1980). Inflación e ineficiencia industriales están llevando a una pérdida de competitividad de las manufacturas mexicanas que con tanto esfuerzo se habían impulsado en el pasado. Al mismo tiempo, la deuda externa pública y privada de México sigue creciendo y probablemente haya llegado ya a los 50 000 000 000 de dólares, lo que hace que entre el servicio de esta deuda y las utilidades de las empresas extranjeras, México haya remitido al exterior en 1980 5 300 millones de dólares. Finalmente, no hay duda de que el sistema fiscal no está proveyendo al sector público con el flujo necesario de recursos, y en estas condiciones un aumento en los impuestos pagados por PEMEX constituye siempre la alternativa fácil a la reforma y disciplina fiscales.

Hasta aquí se ha discutido básicamente el aspecto económico de la política petrolera mexicana, pero no hay que olvidar ciertos elementos externos de naturaleza estrictamente política que también pueden influir en contra del “Plan de Energía”, aunque su probabilidad sea remota. Por ejemplo, si por circunstancias internas, o por una interferencia soviética en el transporte, el principal proveedor de petróleo de los Estados Unidos, Arabia Saudita, disminuyera drásticamente sus envíos de crudo al mercado norteamericano, Estados Unidos podría demandar a México un aumento sustantivo en sus exportaciones de combustible. Este escenario no es factible en la actualidad por el simple hecho de que PEMEX no cuenta con la capacidad de producción necesaria para hacer frente a este tipo de emergencias, pero si sus programas llevan a que en un futuro México tenga capacidad excedente de producción, entonces, y aunque no haya sido éste el objetivo, el petróleo mexicano tendrá una importancia estratégica para Estados Unidos.

A manera de conclusión se puede decir que existen tantas posibilidades de éxito como de fracaso en la política petrolera oficial. Pero a la larga los intereses de la clase política, los de los sectores populares, los del gran capital e incluso los de nuestro poderoso vecino del norte, se verán mejor servidos si México logra evitar el destino del típico “país petrolero”.