

AGENDA CIUDADANA

EL ETERNO “PROBLEMA PETROLERO”

Lorenzo Meyer

Siempre ha Existido Uno.- Bolivia tiene grandes yacimientos de gas natural y su gobierno quiere exportarlo pero muchos bolivianos se oponen a ello violentamente. Los opositores argumentan que no es claro que los 300 millones de dólares anuales que van a pagar en impuestos las empresas extranjeras exportadoras sean un monto justo ni que su destino sirva realmente al interés nacional. ¿Y a donde se supone que iría ese gas? pues a Estados Unidos y a México, donde se usaría para producir electricidad que se vendería a... Estados Unidos. ¿Realmente todos los caminos conducen a Roma! Pero a todo esto ¿Cómo andamos nosotros mismos en materia de petróleo y gas?

En México el petróleo como problema político y económico es tan viejo como la industria misma y, aunque sin la violencia boliviana, hoy está de nuevo en el centro del debate político y es causa de una aparentemente profunda división dentro de la “élite del poder”. El asunto es sí debe o no modificarse la Constitución para darle mayor campo de maniobra al capital privado --nacional y extranjero— en una industria petrolera que ya no está siendo capaz de cubrir las demandas internas ni aumentar las reservas.

El “problema petrolero”, igual que el de la corrupción o la pobreza, el indígena o el fiscal, por mencionar otros temas históricos y conflictivos, ha mudado de naturaleza pero nunca ha dejado de estar presente. Para entender lo que sucede hoy en esa rama de nuestra economía, no está de más reconstruir la historia de esos que Ramón López Velarde llamó “los veneros del diablo”.

Hubo un tiempo en que la industria petrolera mexicana cumplía cabalmente con las condiciones que hoy serían vistas como ideales por los neoliberales duros: a) estaba enteramente en manos privadas, b) el capital externo que la controlaba era también el generador de la tecnología necesaria, c) su mercado era global, d) no tenía problemas de

inversión pues las empresas que dominaban el campo eran transnacionales, d) no había un sindicato único de trabajadores sino varios y, en cualquier caso, no había exceso de personal ni de prestaciones y e) el Estado apenas si contaba con capacidad para regular las actividades de la industria. Pues bien, en esa supuesta “época dorada” para quienes son partidarios de la ortodoxia económica, y que coincidió con la I Guerra Mundial, la actividad petrolera mexicana también tuvo problemas. Veamos su evolución.

En el Origen.- En México la actividad petrolera se inició justamente con el siglo veinte. En un principio, los cálculos de los expertos que asesoraron al gobierno de Porfirio Díaz señalaron que en el país había pocos depósitos de un combustible cuya demanda iba en aumento. El problema era, por tanto, alentar a quienes se podían arriesgar a invertir en tan exótica actividad; como incentivo se modificó el marco constitucional y el Estado cedió a los particulares la propiedad plena sobre los hidrocarburos y puso un impuesto mínimo.

Justo al estallar la Revolución Mexicana quedó claro que el problema se había enfocado mal: lo relevante no era en realidad la escasez de petróleo sino su exceso. En efecto, en un solo año, de 1910 a 1911, la producción aumentó 400%. Para entonces había una guerra de precios interna entre una empresa norteamericana y otra británica que causó tensiones en el sistema político. La I Guerra Mundial resolvió el problema al inducir un aumento notable en la demanda, y para 1914 los campos petroleros mexicanos producían diez veces el volumen de cinco años atrás. Para cuando la Gran Guerra concluyó, el petróleo mexicano equivalía al 15.4% de la producción mundial y para 1921, con una producción de 193.4 millones de barriles, ¡al 25.2%!

Para entonces el problema del nuevo régimen era como lograr que tan significativa riqueza natural no renovable, y destinada a alimentar básicamente a las economías centrales en Estados Unidos y Europa, sirviera al interés nacional. La

Constitución de 1917 había buscado resolver la cuestión de raíz al retornar los hidrocarburos a su viejo estatus legal como propiedad de la nación. Sin embargo, los poderosos intereses extranjeros que dominaban la industria rechazaron el cambio –lo calificaron de retroactivo e ilegal-- y la presión sobre México llegó al punto que Washington negó su reconocimiento al gobierno de Álvaro Obregón en tanto éste no se comprometiera a respetar los “derechos adquiridos”.

Los llamados “Acuerdos de Bucareli” de agosto de 1923 más o menos dieron satisfacción a los norteamericanos al pronunciarse en contra de una interpretación retroactiva de la reforma petrolera. Sin embargo, ya para entonces habían tenido lugar discusiones muy ásperas en el congreso sobre la reforma petrolera y donde los sectores “duros” se habían pronunciado por no ceder frente a las exigencias externas, más o menos como es hoy el caso. Los enemigos de Obregón finalmente tomaron las armas bajo el liderazgo formal de Adolfo de la Huerta y usaron lo acordado en Bucareli para deslegitimar al gobierno, aunque no antes de haber intentado ellos mismos, sin éxito, llegar a un acuerdo directo con Washington y donde ofrecían a los petroleros más concesiones de las que Obregón ya les había dado.

Después de 1923 el “problema petrolero” se puede resumir en tres puntos. El primero fue de mercado, pues concluida la Gran Guerra hubo una sobre oferta de combustible proveniente de muchos descubrimientos nuevos, como los del lago de Maracaibo en Venezuela. La Gran Depresión que estalló en 1929 disminuyó tanto la demanda como los precios. El segundo punto fue que a partir de 1922 los grandes campos petroleros mexicanos iniciales empezaron a agotarse y la producción declinó al punto que fue necesario importar combustible; a partir de 1933 y como resultado de los descubrimientos en Poza Rica, la producción volvería a aumentar pero no mucho. El tercer elemento del problema fue enteramente político: la insistencia en la ley petrolera

de Plutarco Elías Calles de 1925 en reconocer sólo los derechos de las empresas que pudieran demostrar que había efectuado trabajos en sus propiedades antes de 1917 – doctrina del “acto positivo”--, y no a perpetuidad sino sólo por cincuenta años. La tensión entre México y Washington llevó a que surgiera la posibilidad de que Estados Unidos recurriera a la fuerza para detener la “ilegalidad” mexicana. Finalmente Calles tuvo que dar marcha atrás aunque Washington también cedió en un punto: los derechos de las empresas ya no serían absolutos sino “concesiones”. Al final, fue el general Lázaro Cárdenas quien deshizo este nudo gordiano con un tajo de la espada nacionalista: aprovechó un conflicto laboral así como las divisiones entre las grandes potencias para decretar el 18 de marzo de 1938 la expropiación y nacionalización del petróleo.

El Petróleo, Actividad Reservada al Estado.- A partir de la nacionalización de la industria petrolera, la naturaleza de los problemas en ese ramo cambiaron pero no disminuyeron en importancia. Al echar los cimientos de la política petrolera futura, Cárdenas partió de dos supuestos. Primero, que México tenía en el petróleo no sólo una fuente de energía para su modernización sino casi la única fuente; no podía desperdiciarla en la exportación porque al no contar con alternativas reales, había que conservar los hidrocarburos para el consumo interno. Segundo, ninguna forma de propiedad que no fuera la estatal podía cuidar y administrar mejor un bien tan noble y no renovable como era el petróleo.

El proyecto cardenista se topó con problemas de inmediato. Uno fue la presión externa que no deseaba que PEMEX sobreviviera, pero otro fue el sindicato, que en el principio buscó asumir el control de la actividad. Con el paso del tiempo los problemas se multiplicaron. El sindicato se transformó en una organización tan fuerte como corrupta, aunque igualmente corrupta fue la administración de una enorme empresa a la que sólo el presidente le podía pedir cuentas. Ejemplos recientes del tipo de

corrupción que desde siempre ha afectado a PEMEX son, entre otros, el que se investiga desde 1997 en las plantas de Cadereyta y Ciudad Madero por un monto de 4, 500 millones de dólares y, desde luego, la transferencia ilegal de más de mil millones de pesos de PEMEX al PRI por la vía del sindicato para la campaña presidencial del 2000.

Inicialmente los precios subsidiados de sus productos le impidieron a PEMEX contar con los recursos necesarios para expandirse y sostener una activa política de exploración. Además, el exceso de personal se dejó sentir prácticamente desde el principio, y la política impositiva pronto convirtió a la paraestatal en una fuente de recursos para el gobierno que resultó ser la alternativa fácil a una reforma fiscal.

El Diagnóstico.- Un listado superficial de los problemas a resolver en la industria petrolera mexicana, debe incluir, en primer lugar, el impositivo. PEMEX no tiene medios para llevar a cabo una exploración y expansión adecuadas porque el gobierno le quita recursos de manera escandalosa. El total de transferencias por la vía fiscal de PEMEX al Estado –que significan a una cuarta parte de los ingresos gubernamentales (entre el 5% o 6% del PIB)-- equivalen al 64% de los ingresos de la empresa. Es por eso que PEMEX no puede ser autosuficiente, pues se le usa para sostener el ajuste macroeconómico y fiscal del país. Las reservas petroleras, por tanto, han disminuido, y aunque se han descubierto nuevos campos en Veracruz y en la plataforma continental, la relación producción-reservas pasó de 52 años en 1992 a tan sólo 21 años en 2002. PEMEX es, por su magnitud, la quinta empresa petrolera del mundo, pero tiene que importar combustible para cubrir la demanda nacional (en algún momento ese monto fue del 25%); su plantilla total es de alrededor de 141 628 trabajadores, sin contar los jubilados. Es la empresa petrolera con más trabajadores en el mundo, lo que es un indicador de su baja eficiencia.

Finalmente está la relación con el exterior. Por mucho tiempo después de la nacionalización, PEMEX se dedicó casi exclusivamente a producir para el mercado interno, pero todo cambió radicalmente a partir del gobierno de José López Portillo y sus sueños de lograr el desarrollo del país sin tener que cambiar un modelo económico ya obsoleto. Desde entonces que se paga con petróleo la factura de los grandes errores y corrupción de la clase política. La producción de crudo de PEMEX en 2002 se dividió casi por igual entre consumo interno y exportación, esta última equivalió a 13 mil millones de dólares, suma no muy alejada de la que nos envían los trabajadores mexicanos en Estados Unidos. México volvió a su condición de país exportador de su recurso natural no renovable más importante para poder hacer frente a las obligaciones de un gobierno endeudado y sin alternativas. La filosofía implícita en esa política petrolera que se mantiene hasta hoy es: el petróleo es para sobrevivir hoy, que el futuro se encargue de si mismo cuando llegue.

Una Empresa Petrolera Pública Exitosa.- Lo ideal es que la renta petrolera quede en manos del Estado y se destine al beneficio colectivo de las generaciones presentes y por venir, tal y como sucede con Noruega y su empresa Statoil que, organizada como holding, extrae petróleo, lo procesa y lo comercializa, aunque también concesiona tareas de exploración a empresas extranjeras como Shell y Conoco, para compartir riesgos. El estado noruego controla todo lo referente a los hidrocarburos y, además de Statoil, tiene a otra empresa menor, Norsk Hydro, para la extracción de petróleo en el Mar del Norte y actividades de refinación, petroquímica y comercialización. Statoil es supervisada tanto por el Ministerio de Energía como por el parlamento, pero se comporta con independencia del gobierno en su administración y hasta hoy no le ha estallado ningún escándalo de corrupción.

Petroleum Economist considera a Statoil como la segunda empresa petrolera con la mejor dirección financiera en el mundo. Así pues, ahí hay un modelo –el modelo— para México. Es teniendo como trasfondo la excelencia noruega que se debe debatir el futuro de PEMEX. Debemos partir del supuesto de que la riqueza petrolera no es una mercancía más sino un recurso estratégico no renovable, que debe usarse no sólo para hacer frente a un mero problema presupuestal, sino en función del interés nacional y no únicamente de ahora, sino del futuro.