

## AGENDA CIUDADANA

### LA DEBILIDAD DE LA RENTA PETROLERA

Lorenzo Meyer

¿Mejor Agua?- “Tomando todo en consideración, habría sido preferible haber encontrado agua”. Eso le confesó en 1979, en una entrevista en Caracas, el Sheik Yamani, Ministro del Petróleo de Arabia Saudita, a Terry Karl (*The Paradox of Plenty, Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997). De haber conocido Ramón López Velarde al sheik árabe, ambos se hubieran entendido, al menos en lo que a su visión del petróleo se refiere, pues el poeta zacatecano siempre sospechó que a México los yacimientos petroleros se los había escriturado el diablo. Deseos o poesías aparte, es claro que el mal no está en el petróleo mismo, sino en la política que ciertos países han seguido en relación a una riqueza natural que ofrece a los gobiernos una enorme renta no ganada y en un tiempo muy breve. Los efectos de esta riqueza fácil --absolutamente desproporcionada en relación al resto de la economía-- en naciones con sistemas productivos con falta crónica de capital, estructuras políticas anacrónicas, débiles y con altos grados de corrupción, pueden ser terribles, como de hecho lo han sido para México desde 1979.

Nadie en su sano juicio puede desear que los yacimientos de hidrocarburos mexicanos fueran agua; nuestra situación es totalmente distinta de la que existe en la tierra del sheik Yamani. En México hay casi 100 millones de habitantes y no hay fuentes alternativas de energía abundantes, relativamente baratas y accesibles. Sin embargo, en donde México si tuvo --y tiene-- alternativa, fue en el diseño de la política petrolera al momento en que se descubrieron los grandes yacimientos del sur. Al final de los años setenta, el gobierno de José López Portillo contaba con las razones del

presidente Lázaro Cárdenas como una herencia en materia de política petrolera, pero las substituyó por las fantasías e irresponsabilidades del ex secretario de Hacienda de Luis Echeverría, y las consecuencias son las que aún estamos sufriendo.

En parte por necesidad –la importancia de la producción petrolera mexicana de la época era, en términos mundiales, secundaria y, además estaba sometida a un boicot internacional-- y, sobre todo, por su visión nacionalista, el presidente Cárdenas propuso en su momento destinar los hidrocarburos a cubrir las necesidades internas futuras de México y dejar atrás, y para siempre, la época en que la producción petrolera mexicana se planeaba en función de las prioridades del mercado externo. Hoy, cuando la Secretaría de Energía recomienda a la de Hacienda encontrar la forma de reducir permanentemente la dependencia fiscal de los ingresos petroleros (**Reforma**, 5 de diciembre), las ideas del general Cárdenas vuelven a cobrar urgente actualidad en ese campo como en mucho otros.

Al momento de iniciarse el sexenio de López Portillo y hacerse pública la existencia de nuevos e importantes yacimientos de hidrocarburos justo en momentos en que los precios mundiales del petróleo subían hasta alcanzar un máximo histórico – treinta y tres dólares por barril al inicio de 1982-- , hubo un grupo encabezado por el ingeniero Heberto Castillo, que argumentaba la conveniencia de no permitir la petrolización de la economía mexicana, de no volver a la situación de hacer depender el intercambio con el exterior de la exportación de un recurso natural no renovable. Esa propuesta fue expuesta y argumentada en mucho foros pero echada de lado con impaciencia e impertinencia por el presidente, por la dirección de PEMEX y por todos los sectores de los negocios públicos y privados que esperaban beneficiarse de la

“administración de la abundancia”. Sin embargo, justo en 1982 los precios empezaron a bajar, la economía mexicana se desplomó, la supuesta abundancia se evaporó y López Portillo terminó llorando su impotencia. El petróleo mal administrado no fue, como aseguró el gobierno, la solución a nuestra histórica falta de capital, sino el factor que agudizó más ese problema por la vía del endeudamiento masivo, sin precedente histórico, con el exterior. En efecto, la deuda externa total de México, que en 1970 era de únicamente 6 mil millones de dólares aumentó a 20 mil millones con Luis Echeverría pero ascendió a 60 mil millones al concluir el breve sueño petrolero de López Portillo. Sin embargo, ya metidos en esa dinámica y exportando nuestra riqueza petrolera a la velocidad de más de un millón de barriles diarios, la deuda siguió creciendo hasta llegar a los 86 mil millones de dólares al final del gobierno de De la Madrid, a los 93 mil millones cuando concluyó Carlos Salinas y su sexenio de la “Solidaridad”. En la actualidad, el monto del endeudamiento externo total de México debe rondar los 150 mil millones de dólares. En suma, una carrera alocada hacia un endeudamiento agudo y crónico como resultado de decisiones de una clase política tan irresponsable como soberbia, corrupta... y petrolizada.

**El Problema**.- Lo sucedido a México con el petróleo no es un caso único. Terry Karl, empleando el concepto de petro-estados, señala que, la dinámica de endeudamiento y dependencia fiscal de la renta petrolera, de feroz resistencia al cambio de las estructuras impositivas y de gasto público previas al boom petrolero, de presiones contradictorias de los que deseaban aprovechar la renta petrolera sobre estructuras institucionales muy débiles, de auge del consumo efímero y crisis prolongada de la economía en su conjunto, son fenómenos que con mayor o menos

intensidad también se han dado en Argelia, Nigeria, Irán, Venezuela e Indonesia. En unos casos se trata de estados con regímenes autoritarios y en otros democráticos, pero todos son países con producción petrolera significativa a nivel mundial, con economías que sufren un déficit crónico de capital, donde la actividad petrolera es central, tan medular para la economía como lo es el gasto público, pero donde el fisco carece de diversificación, es incapaz de extraer recursos importantes de fuentes no petroleras y donde la institucionalidad administrativa es deficiente al punto de la incompetencia.

El ingreso muy rápido de grandes cantidades de dinero en sistemas políticos débiles, no hace al gobierno más fuerte, sino rehén de todos los intereses cuya obediencia, apoyo o lealtad se ha comprado con el dinero petrolero: empresarios, sindicatos, burócratas, etcétera. El gasto público se dispara, y como los recursos no provienen de ningún sector de la sociedad en especial, nadie pide cuentas de manera efectiva. Los conflictos entre clases, grupos y regiones, los choques entre el gobierno y la oposición, se disuelven sin resolverse por la vía del gasto público. Pero cuando llegan los tiempos duros, los de las vacas flacas de los precios bajos del crudo, entonces las contradicciones vuelven a aparecer, pero de manera más aguda, y la debilidad inicial de los gobiernos se vuelve impotencia y crisis.

1968 es el principio del fin del sistema político postrevolucionario mexicano, pero es en realidad a partir de 1982 cuando se acelera la descomposición del régimen mexicano, cuando del auge petrolero se pasa a la crisis de pagos y a la caída de la actividad económica como resultado de la baja en los precios internacionales del petróleo. Para 1983 la oposición gana en Chihuahua, en 1986 el PRI tiene que recurrir

al fraude abierto para sostenerse en ese estado y en 1988 recurre a una “caída” del sistema de computo y a un fraude a nivel nacional para evitar perder el poder. No es, desde luego, la petrolización lo que explica la inviabilidad del sistema presidencial y de partido de Estado al final del siglo XX mexicano, pero si un factor importante que aceleró su obsolescencia.

**Durkheim**.- Hace mucho uno de los clásicos de la sociología política, Emile Durkheim explicó en su investigación sobre el suicidio, que cambios rápidos en la situación social del individuo como son, entre otros, el enriquecimiento o el empobrecimiento súbitos, producen un desajuste en las normas o valores que le sirven para explicarse el mundo y a si mismo –a ese fenómeno lo llamó anomia— y pueden llevarle a una crisis tan aguda que puede terminar en el suicidio. Pues bien, el concepto de anomia se puede llevar al plano colectivo, y resulta que cambios rápidos en la riqueza o pobreza del erario como resultado de las rápidas fluctuaciones de la renta petrolera en los petro-estado, suelen desembocar en situaciones donde las viejas reglas no sirven y toda la estructura de poder –el régimen— entra en crisis. Y vaya que si hubo crisis de régimen en Irán y la sigue habiendo en Argelia, Nigeria, Indonesia, Venezuela y, obviamente, en México.

Al caer a fines de este año el precio del barril a precios no previstos por las autoridades mexicanas –se pensó que el piso del precio mundial de la mezcla de petróleo que México exporta sería once dólares por barril, pero el 3 de diciembre bajó a 7.5 dólares por barril--, los ingresos esperados por el gobierno vía la exportación de hidrocarburos pueden disminuir entre 8 mil quinientos y 17 mil millones de dólares en 1999, y eso suponiendo que el precio del barril mexicano repuntara a los 9 o 10

dólares en el futuro cercano. Los efectos de la caída en los ingresos petroleros han obligado al gobierno de Zedillo a una doble operación. Por un lado a buscar nuevas fuentes de ingresos, entre otras un aumento a la gasolina. Por otro lado, y para evitar que esos aumentos tengan un efecto inflacionario, ha decidido disminuir el gasto público, acabar con subsidios como el de la tortilla y retirar circulante, todo lo cual tiene que afectar negativamente a la tasa de crecimiento de la economía y, sobre todo, el nivel de vida del grueso de los mexicanos. Si antes del último shock petrolero el gobierno de Ernesto Zedillo y el régimen en general estaban en problemas, ahora esos problemas son mayores.

**La Solución**.- Como lo señaló la Secretaría de Energía, la solución de largo plazo está en disminuir la dependencia del gasto público del ingreso petrolero, es decir, en dejar de ser petro-estado. Ahora bien, eso es más fácil decirlo que hacerlo. Para Terry Karl, el ejemplo de Noruega puede servir mucho para entender cuando y porque los depósitos petroleros pueden ser verdaderos “veneros del diablo”. En efecto, a partir de 1976 Noruega empezó a recibir abundantes ingresos por concepto de la explotación del petróleo en el Mar del Norte y a resentir sus efectos: aumento del consumo del sector público, inflación, endeudamiento y pérdida de dinamismo del sector industrial. Sin embargo, la nación escandinava, con un aparato estatal fuerte desde el siglo XVIII, no se dejó arrastrar por la inercia hasta convertirse en un petro-estado. La explotación del petróleo se hizo al ritmo –lento-- y condiciones –vigilancia estrecha-- impuestas por una burocracia muy profesional e incorruptible, que finalmente decidió no ser parte del boom petrolero. En los años en que México se hizo adicto a los préstamos –1978-1981— los noruegos se zafaron de la adicción y cuando

los precios del petróleo cayeron, Noruega casi había pagado su deuda, justamente lo opuesto al caso mexicano. Noruega no dejó secar sus fuentes impositivas no petroleras --nunca bajó impuestos-- y cuando la bonanza petrolera pasó, sus fuentes de ingreso fiscal siguieron funcionando. ¿Que hicieron los escandinavos con la renta petrolera si disminuyeron el gasto y no bajaron impuestos?, pues la “esterilizaron” creando un “fondo petrolero” cuyos beneficios se reinvierten para servir al país en el siglo XXI, cuando los depósitos del Mar del Norte se hayan agotado.

**Las Lecciones**.- El estudio de Karl, más la propia historia mexicana, muestran que en los estados con déficit de capital, institucionalidad política débil, sin un servicio civil realmente profesional y con una historia de corrupción endémica, los auges petroleros pueden terminar por ser una verdadera catástrofe. La crisis actual del régimen político mexicano no fue causada por el petróleo, pero si fue acelerada por la conversión de México en petro-estado en un tiempo sorprendentemente corto –el sexenio lopezportillista. La salida está en recuperar la esencia del proyecto del presidente Cárdenas, tratar al petróleo no como el atajo fácil sino como una responsabilidad en el presente y hacia el futuro.