

Luis Pedro España N.

La política petrolera mexicana y sus lecciones para Venezuela (II)

Impacto del "boom", crisis y futuro

En la primera parte de este trabajo (ver SIC No.535, Junio 1991) hacíamos la comparación de la política petrolera en México y Venezuela, en atención a los distintos condicionantes históricos que determinaron el papel del petróleo en los dos países desde sus orígenes hasta el "boom petrolero" de los años setenta.

En la presente entrega nos proponemos comparar el impacto que tuvieron, en estos dos países, los cambios ocurridos en el mercado petrolero y, lo más importante, el futuro previsible para el petróleo.

Las consecuencias que tuvieron para Venezuela y México el auge y el posterior declive del precio del barril de petróleo en el mercado internacional, se diferencian en lo que esto representó para la industria, la economía y la sociedad en general. La explicación de ese impacto diferencial no se encuentra sino precisamente en las disímiles condiciones en que se inscribieron ambas políticas petroleras, sean ellas económicas, políticas o ideológico-culturales.

Si bien, tanto en México como en nuestro país, la caída en los precios del petróleo propició una de las crisis más severas por las que hemos transitado, las lecciones y sus repercusiones dentro del sector petrolero y de la sociedad en su conjunto, parecen ser bien distintas. No sólo a nivel de las especificidades de la crisis en cada país, sino muy especialmente, en lo que ello condicionó para el establecimiento de la política petrolera actual y futura.

Para decirlo de una vez, probablemente, los cambios y el impacto del derrumbe de la política petrolera en México, fue mucho más "traumático" de lo que fue en Venezuela. De allí que, a casi una década del inicio del derrumbe en los precios del petróleo, la perspectiva de una política petrolera más clara y con opciones para el futuro del país, parece ser una realidad en Venezuela, mientras que en México el petróleo aún aguarda por una definición. Ello se en-

tiende si esbozamos el impacto de los eventos petroleros de 1976 hasta hoy, en la industria petrolera, la economía, el discurso político y la propia política petrolera en los dos países.

6. EL IMPACTO DE LA RENTA SOBRE LA INDUSTRIA PETROLERA

Conforme México comenzaba a ser receptor del formidable ingreso petrolero de los años setenta, dicho excedente fue en su mayor parte a dar a las arcas del fisco, por medio de impuestos especiales a la exportación de petróleo.

Sin embargo, para que el Estado mexicano recibiera ese ingreso, la industria petrolera debía expandir su producción más allá de lo que habían sido sus niveles históricos de crecimiento. Por el contrario, Venezuela recibe el "boom petrolero" en plena tendencia a la baja de su nivel de producción de petróleo. De 3.7 mmbd. en 1970, la producción venezolana cayó a 2.1 mmbd. en 1981, pero aumentó sus ingresos petroleros cuatro veces; mientras que México, para lograr un nivel similar de ingresos al de Venezuela, debió aumentar su producción de 0.4 mmbd. a 2.4, en el mismo período.

PEMEX aumentó más de tres veces su producción de petróleo en menos de seis años. Para ello, fue necesario que la empresa realizara importantes inversiones y contratara un buen número de empresas de servicio privadas, tanto nacionales como extranjeras.

La carrera que el entonces director de PEMEX, Jorge Díaz Serrano (desde 1987 sentenciado a prisión por diez años por actos de corrupción mientras ocupó la dirección de PEMEX), le imprimió a la industria tuvo por finalidad el incremento del ingreso de divisas petroleras al país. Política ésta de "rápida expansión" que fue apoyada con créditos y tecnología internacional, ya que México representaba, en esos años, la posibilidad, por parte de los grandes consumidores industrializados, de diversificar sus fuentes de aprovisionamiento más

allá de la OPEP.

En ese marco de condiciones externas (el interés de EE.UU. por depender menos del petróleo de la OPEP) e internas, dada la crisis económica que dejó el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), la industria petrolera mexicana implementó planes productivos con un gran margen de autonomía de parte del "dueño de los yacimientos", el Estado mexicano. Así, la autonomía de PEMEX le permitió incrementar exponencialmente todas sus actividades, para lo cual incurrió en una enorme deuda externa que alcanzó los 20 mil millones de dólares. Deuda ésta que, luego de la caída de los precios en el mercado, debió ser asumida por el gobierno.

A lo interno de la industria la dirección de PEMEX debió "negociar" con el sindicato petrolero la paz laboral necesaria para que la expansión fuera posible.

El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República de México (STPRM) a lo largo de toda su historia se reconoce como uno de los sindicatos de más poder dentro del sindicalismo mexicano. Dicho poder proviene de las prerrogativas que el Estado mexicano le ha otorgado continuamente, desde los tiempos de la expropiación, con el fin de desmovilizarlos. Dada la participación de éstos en el proceso de nacionalización, el Estado parece arrastrar "una deuda" con el sindicato que nunca ha sido saldada. Ello les ha permitido disfrutar de privilegios y derechos dentro de la industria que serían impensables en otras áreas del sindicalismo. Entre las más importantes pueden señalarse la supervisión y control de la contratación de personal de planta, la percepción de una comisión sobre los contratos de servicios realizados por terceros e, incluso, la posibilidad de comercializar directamente cierto tipo de petróleo residual.

La expansión de PEMEX, como estrategia petrolera del Estado para participar de los atractivos precios en el mercado internacional, no hizo sino potenciar los privilegios del sindicato dentro de la industria, ya que en pleno proceso de expansión, "la paz laboral" era condición previa para los objetivos de la nueva política exportadora.

Bien fuera a través de "jugosos contratos colectivos", por la introducción de prácticas improductivas amparadas en los privilegios de inamovilidad de los trabajadores sindicalizados, o por medio de la simple corrupción; el STPRM, por la vía del incremento de los costos de la mano de obra terminó siendo un perceptor directo de renta petrolera.

El crecimiento acelerado de PEMEX,

por otra parte, llevó a que la empresa confrontara problemas serios de mantenimiento y seguridad en sus instalaciones, sobre-explotación de yacimientos, daños al medio ambiente, trastocamiento de los patrones culturales en las nuevas zonas petroleras, etc.

Después de la caída en los ingresos petroleros, no se podían sostener las magnitudes del ingreso con el que la empresa había diseñado su crecimiento, autonomía y acuerdos, y se que pusieron en evidencia los problemas que confrontaba PEMEX; se hacía insostenible continuar con una política expansiva que ya no se correspondía con las tendencias decrecientes de la demanda en el mercado mundial, a partir de 1981-82. A partir de entonces, se inició un proceso de depuración de la industria y de revisión en la política petrolera, que aún no culminó.

Lo ocurrido con PEMEX no tiene ningún punto de coincidencia con Pdvsa. En Venezuela la separación de intereses, entre lo que es la actividad productiva y la perspectiva rentista de dueño del recurso petrolero, mantuvo a la industria petrolera fuera de la posibilidad de que ella se dedicara a una actividad distinta que la estrictamente productiva. La corrupción que se desató en PEMEX no es visible en Pdvsa, aunque sí puede verse en el Estado venezolano, como distribuidor del ingreso petrolero.

7. IMPACTO DE LA RENTA PETROLERA SOBRE LA ECONOMÍA

En pleno auge petrolero se iniciará un debate en México sobre lo que entonces se llamó "la petrolarización" de la economía mexicana. Una vez que pasaron las causas coyunturales que llevaron al país azteca a desarrollar una política exportadora, comenzaron las críticas y dudas sobre el papel que tendría el petróleo en la economía.

Debe tenerse en cuenta que una de las razones (además del interés de los EE.UU. por que México se reinsertara en el mercado internacional controlado por la OPEP) por la cual México decidió iniciar la política de exportaciones se originó en la fuerte crisis por la cual atravesaba la economía interna a mediados de 1976. Crisis ésta, en la cual todos los sectores del país parecían coincidir, que fue producto del agotamiento del modelo de industrialización iniciado desde los años cuarenta.

La llamada "petrolarización" suponía entonces que los ingresos petroleros habían permitido paliar una crisis estructural de la economía mexicana, an-

tes que reordenar el aparato productivo para el crecimiento.

A comienzos de los ochenta la estructura exportadora mexicana había cambiado radicalmente. Las divisas provenientes del petróleo llegaron a representar casi el 70% del total y el Gobierno Federal dependía del tributo petrolero en poco menos de la mitad, mientras que en 1977 tales porcentajes no superaban el 30 y 13%, respectivamente. Por otra parte, la deuda pública externa crecía alarmantemente, lo que representaba la adquisición de renta petrolera a futuro, ya que ningún otro sector de la economía podía respaldar financieramente los nuevos endeudamientos.

Junto a lo anterior, se percibía que la economía en su conjunto crecía gracias al impulso financiero del petróleo. Así, un aparente rezago productivo de la economía en su conjunto, comparado con el ingreso petrolero, comenzó a desatar fuerzas inflacionarias y la ineficiencia de la economía no-petrolera, dada la no correspondencia entre el ingreso nacional y la productividad.

Frente a estos síntomas, la primera reacción provino de uno de los sectores del propio gobierno. En 1980, el Secretario (Ministro) de Planificación, quien sería el próximo presidente de la república (Miguel De la Madrid), propuso un Plan Global de Desarrollo cuyo lineamiento central apuntaba a la reducción de las exportaciones petroleras. Tal propuesta, si bien discursivamente se apoyaba en la llamada "petrolarización", no hay dudas de que en el fondo la propuesta apuntaba al reajuste del sector petrolero mexicano dada la nueva estructura del mercado mundial.

Aunque bajo otros razonamientos, otros sectores de la sociedad mexicana comenzaron a criticar "la petrolarización" advirtiendo que ello conduciría a hacer de México un país petrolero semejante a Venezuela o Irán, países (según las críticas) altamente dependientes del petróleo y mucho más "atrasados" que México, dadas sus características mono-exportadoras. Así, tras el cambio de gobierno en 1982, se creó un ambiente "anti-petrolero", o más bien, "anti-exportador de petróleo", que se fue reforzando a lo largo del sexenio de De la Madrid.

Si bien a los críticos del México petrolero no les faltaría razón, sobre todo si se apoyaban en las profundas desviaciones y corruptelas de la industria, "la solución" que daban era abortar la posibilidad de que el país aprovechara su potencial exportador. De esta forma, sólo reduciendo la importancia relativa del petróleo en la economía se podrían intro-

ducir los cambios necesarios para que se iniciara un nuevo ciclo de acumulación y crecimiento, teniendo por eje el crecimiento de las exportaciones no-petroleras.

Para el caso Venezolano, algo similar había ocurrido, pero en los años sesenta. Quizás con mucho menos intensidad de lo que llegaron a ser las críticas dirigidas a superar al petróleo en México, antes del "boom petrolero" se advertía sobre la incapacidad de la economía venezolana para seguir absorbiendo renta petrolera. Juan Pablo Pérez Alfonzo, ideólogo petrolero de la democracia, apuntaba ya para los sesenta que se había alcanzado la capacidad de absorción de nuevos capitales, lo cual reflejaba el agotamiento del modelo de crecimiento venezolano.

Sin embargo estas apreciaciones de Pérez Alfonzo en modo alguno llegaron a propiciar ninguna acción dirigida a repensar la estructura económica del país, y mucho menos cuando a partir de 1974 se desató el auge petrolero venezolano, el cual sin duda fue mayor en términos relativos que lo que alcanzó a ser en México.

En el marco de la abundancia petrolera ningún sector de la sociedad venezolana pudo predecir o adelantarse a lo que sería del país una vez que el nivel de renta petrolera descendiera. Sólo en 1983 con el inicio de la crisis de la deuda, a pesar que la economía venía descendiendo consecutivamente por cinco años, fue que las fuerzas sociales del país reaccionaron. No tanto por voluntad propia, sino porque el sistema económico mundial decidió suspender las transferencias en forma de préstamos a Venezuela.

México y Venezuela nuevamente se verían en condiciones similares, aunque esta vez de apremio, y con la necesidad de reestructurar sus respectivas economías con el fin de descifrar un nuevo modelo de crecimiento. La renta petrolera, cada cual en su debido contexto, terminó posponiendo los cambios que de seguro se hubiesen realizado antes si no fuera por el auge rentístico de los setenta.

Si bien el reto de superación del rentismo puede formularse de modo similar, existe una diferencia fundamental, y que a su vez condiciona el futuro del petróleo en los dos países, a saber, la posibilidad real de enrumbar productivamente al petróleo en Venezuela, mientras que en México esa alternativa pasa primero por la superación de los problemas que dentro de la propia industria dejó el "boom" de los setenta.

8. LA OPEP Y LA VENTAJA RENTISTA

Si bien el auge petrolero para México se enmarcó en el aprovechamiento de una ventaja internacional que sin duda su política petrolera no había ayudado a construir, Venezuela sí había dirigido sus esfuerzos a que la renta por barril alcanzara lo que llegó a ser.

Así, frente a las consecuencias similares que el fin del crecimiento de la renta tuvo para los dos países, subyacen condiciones muy disímiles que permiten inferir que el futuro de los dos países debe ser distinto, en lo que se refiere al papel del petróleo en los próximos años.

México propiamente nunca fue un país petrolero. El peso de la actividad comparada con el resto de la economía no-petrolera es y fue mucho menor de lo que la actividad productiva del petróleo y su ingreso representa para Venezuela.

Lo anterior, como dato para el futuro, también explica el comportamiento de México frente a la OPEP. Mientras que Venezuela ha sido un miembro clave dentro de la organización de propietarios del petróleo, México tradicionalmente se mantuvo al margen, manteniendo sólo una proximidad discursiva fundamentada en la vocación tercermundista de su política exterior.

Ello se debió a que de 1976 a 1981, la política petrolera mexicana de máxima producción, era contraria a los intereses de la OPEP, si se toma en cuenta que México representó esos años una alternativa de los consumidores para "librarse" del control de la organización. México sabía perfectamente de esa situación y de la oportunidad que el control de la OPEP le brindaba en términos del desarrollo productivo a su sector petrolero. Este, largamente restringido al abastecimiento del mercado interno, no hubiese podido desarrollarse como lo hizo si la OPEP no rompió, como lo hizo, el control del mercado por parte de las siete nacionales del petróleo.

Sin embargo, cuando se precipita la crisis dentro del mercado mundial, la política comercial de México se orienta a la aproximación a la OPEP, siguiendo sus resoluciones aunque sin ser formalmente su miembro número 14.

La perspectiva ahora era otra. Frente a un mercado deprimido y dados los requerimientos de ingresos petroleros para sostener la crisis de los ochenta, la política petrolera mexicana necesitaba que la OPEP garantizara un nivel de precios lo suficientemente alto, como para hacer frente, al menos, a la pesada deuda externa.

La industria petrolera mexicana, en

plena reestructuración y padeciendo aún de los problemas técnicos y políticos de su expansión acelerada, en modo alguno podía aumentar los volúmenes de producción. Si México quería mantener el ingreso, debía optar por una estrategia comercial rentista, es decir, de defensa de los precios.

Esto lo logró convirtiéndose en "observador" de la OPEP (a partir de la reunión de Londres de 1983), aunque sin integrarse plenamente a la organización, manteniendo así la condición de productor no-OPEP, que tan buenos dividendos le reportó en términos de apoyo de los países industrializados (EE.UU. en primer lugar) para expandir su industria.

9. EL PETROLEO COMO BASE DEL DESARROLLO

La primera reacción que tuvo el descalabro de los precios del petróleo en Venezuela y México, y la posterior crisis económica, fue que en los dos países se desató una fuerte oposición al petróleo en sí mismo. En Venezuela se comenzó a hablar del país post-petrolero, mientras que en México de la "petrolización" y de la corrupción en PEMEX.

Más allá de las valoraciones subjetivas, el dato objetivo presentado argumentaba que los ingresos petroleros habían permitido encubrir las deficiencias del modelo de acumulación. De donde se desprende que superar el petróleo sería sinónimo de desarrollo.

Tal presunción no sería nada nueva para Venezuela. El mismo proyecto de modernización del país, financiado con renta, suponía un futuro sin petróleo para el cual había de preparar al país desarrollando al sector no-petrolero. Lo cierto es que tras 70 años de rentismo, el petróleo sigue modelando los indicadores claves de la economía venezolana.

Sin embargo, el contexto mexicano es distinto. En México el petróleo no representó un sector clave en la economía a excepción de los años que median entre 1978 y 1985. Por el contrario, el sector manufacturero y las exportaciones agrícolas tuvieron para ese país una importancia en modo alguno comparable con lo que representan para Venezuela.

Según este contexto, mal puede México ser un ejemplo para Venezuela, a menos que renunciemos a la potencialidad productiva de nuestro petróleo, empobreciendo al país hasta lo inimaginable y remontar desde abajo un nuevo modelo de acumulación.

En Venezuela, a diferencia de México, ningún otro sector económico posee el tamaño o las potencialidades del petro-

lero para desplazar a éste. Tal realidad es en definitiva lo que nos diferencia de la experiencia mexicana, y es lo que permite suponer porque lo que es viable para México, en términos de la reducción del petróleo para acoplarlo nuevamente a las necesidades de la economía, resulta un absurdo para Venezuela.

En los últimos siete años PEMEX como empresa productiva ha reducido su tamaño relativo. Si bien esto se ajustó al cambio en las condiciones en el mercado internacional, también le permitió reducir el peso político y económico que llegaron a alcanzar "los petroleros" en la época del "auge petrolero". De allí que resulte comprensible que ningún sector de la sociedad mexicana pretenda hacer del petróleo la base de desarrollo, y ello se demuestra en el bajo perfil actual de la industria petrolera, como alternativa ante la crisis.

Así, mientras que para México la industria petrolera explícitamente parece no formar parte de los sectores más dinámicos con miras al futuro, para Venezuela el crecimiento productivo de la industria petrolera y el efecto multiplicador que resulta para el resto de la economía parece ser lo más viable para reanimar el crecimiento.

10. PETROLEO Y FUTURO

Desde los indicadores objetivos para el crecimiento de la actividad productiva en los dos países, México posee un potencial suficiente como para plantearse un programa ambicioso de expansión de su industria petrolera.

Más de 60.000 mmb. en reservas, y un nivel de producción de superior a los 2.7 mmbd., ubican al país azteca como un productor que puede mantener sus niveles e incluso aumentar sus volúmenes de exportación de petróleo, siempre y cuando se lo proponga.

Venezuela con unas reservas superiores, un nivel de producción algo similar, pero con un mercado interno de hidrocarburos mucho menor al mexicano, es por mucho una potencia petrolera.

Sin embargo, mientras que en Venezuela es ya una decisión técnica y política la expansión de la industria y su diversificación en las áreas petroquímicas, del gas y la explotación de la faja del Orinoco, en México el discurso oficial sigue apuntando al bajo perfil de la política petrolera, mientras que se señala como logros el crecimiento del sector no-petrolero.

El observador desprevenido podría asegurar que en México el futuro del petróleo supone el retorno de la actividad a lo que ésta fue antes de los años

setenta. Más aún, la gran mayoría de los distintos sectores mexicanos apoyan que México vuelva a la senda del mercado interno. Los más variados discursos, sean estos de derecha o de izquierda, aspiran que el petróleo mexicano "se quemé" internamente. Aunque, lógicamente, con argumentaciones muy distintas, la opinión pública mexicana parece haber quedado "marcada" por la crisis post-petrolera y los escándalos en PEMEX.

No obstante, los eventos recientes en el mercado petrolero puede que den un viraje a lo que hasta hace poco parecía ser la tendencia de la des-petrolarización mexicana. La Guerra del Golfo Pérsico y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, EE.UU. y Canadá, puede que abran caminos distintos para el futuro del petróleo en México.

Con la Guerra del Golfo, el mercado petrolero internacional, volvió a ser objeto de alarmas por parte de los consumidores. Si bien la coyuntura fue superada, satisfactoriamente por éstos, los peligros de escasez inmediata fueron el presagio de la tendencia en el mercado: el aumento en la demanda.

En el contexto de la guerra, el gobierno de los EE.UU. solicitó de México un aumento en los niveles de producción, con el fin de incrementar las exportaciones, tal y como había sido la decisión de otros países petroleros no involucrados directamente en el conflicto, como fue el caso de Venezuela.

Tanto el director de PEMEX como el Secretario de Energía, expusieron que la industria no podía ampliar su producción, dada la desinversión de ésta en los últimos ocho años. Sin embargo, el crédito para México se abrió. La banca internacional otorgó más de 5.600 millones de dólares, para que PEMEX contara con recursos financieros para aumentar su producción en los próximos cinco años.

Por otra parte, en el marco del Tratado de Libre Comercio, el cual debe leerse también como de libre inversión, los EE.UU. tienen un interés particular por el desarrollo del sector petrolero mexicano y la entrada de éste en el tratado. México, por dificultades políticas provenientes del nacionalismo petrolero y las resistencias ya señaladas, oficialmente ha dicho que mantendrá al sector petrolero fuera del tratado.

No hay dudas de que esa negativa es poco menos que irreal, ya que no guarda lógica con la política de apertura al mercado mundial que desarrolla el actual presidente de México, Carlos Salinas de Gortari. Por lo tanto, el discurso oficial puede que sólo pretenda ganar tiempo

antes de enfrentar la dificultades que internamente se ciernen sobre la expansión del petróleo.

Enumeradas brevemente, éstas serían: a) El discurso anti-petrolero, incluso promovido desde el propio gobierno como forma de ensalzar el crecimiento del sector no-petrolero. b) El discurso nacionalista, que bajo premisas conservacionistas, supone "un desperdicio" exportar petróleo. c) Los problemas que internamente persisten en PEMEX en cuanto a los privilegios del sector sindical, el cual si bien fue "limpiado de sus líderes" por el actual gobierno (básicamente por su actitud conspirativa en las elecciones de 1988), mantiene intacta su estructura de relaciones con la empresa y el Estado priista. d) El proyecto privatizador y la característica de PEMEX como empresa pública, problema éste que puede considerarse el principal de todos si se tiene en cuenta que expandir a PEMEX supondría ir contracorriente al proyecto salinista; por su parte, dar cabida a la inversión privada nacional o extranjera, supondría incluso modificar la constitución nacionalista de 1917, tocando así la médula del nacionalismo mexicano.

Otros problemas que implicaría la expansión de PEMEX están referidos a la competencia del sector privado y el público por la obtención de recursos para la inversión y, sin duda, la redefinición del Estado mexicano en su rol de propietario del petróleo, si éste seguiría

determinando los volúmenes de producción, su posición frente a la OPEP, etc.

A todo este "rosario" de problemas básicamente políticos para la expansión de PEMEX, se antepone la rentabilidad del sector petrolero y los estímulos norteamericanos para que México expanda sus suministros al vecino del Norte. Por encima de todos los obstáculos, estas dos razones puede que terminen pesando. De allí que resulta improbable que el futuro del petróleo en México sea la de volver a la política de los años posteriores a la nacionalización.

En resumen, con miras al futuro Venezuela tiene buena parte, si no todos, de los problemas ideológicos y políticos resueltos para expandir la actividad petrolera y superar con ella el "trauma" de la década de los ochenta. México aún es mucho lo que debe resolver, para lograr definir una política petrolera clara y satisfactoria para el país.

Por todo lo anterior, probablemente en estos momentos, y en materia petrolera, sean más las lecciones que Venezuela tenga para México, que la despetrolarización (como enseñanza azteca) para nuestro país.

NOTA:

1. El presente artículo forma parte de un trabajo sobre la política petrolera mexicana más extenso que se encuentra en realización.

NOTICIAS DE LA GUERRA DEL PETROLEO ■ El Fisgón

