

## **Política Petrolera Reciente y Expectativas a Corto Plazo**

**Benjamín García Páez\***

### **Los propósitos.**

Si intentáramos sumarizar en pocas palabras la esencia que impulsó al Nuevo PEMEX que se pretendió erigir en 1983, podríamos decir que se trató de una filosofía cuyo juicio era que después del periodo de expansión acelerada y anárquica con que se había administrado a la industria petrolera, correspondía de manera natural someterse a una etapa de racionalización y consolidación de su infraestructura.

La racionalidad de este objetivo radicaba en que a finales del sexenio 1983-1988, PEMEX debería constituirse en una industria dotada de una base más flexible y viable como condición imprescindible para transitar por los caminos de los energéticos que para los años ochenta, se observaba preñados de inestabilidad.

Por lo tanto, el balance de la política durante ese periodo tiene que efectuarse evaluando su desempeño en la consecución del magno objetivo arriba enunciado.

En principio hay que subrayar que los primeros cambios observables en nuestra política petrolera fueron marcadamente influidos por la inestabilidad prevaeciente en el mercado petrolero internacional desde principios de los ochenta, cuando al desplomarse las

---

\* Profesor de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía UNAM, adscrito al Seminario "Economía de la Energía".

cotizaciones del crudo nos habían dejado al borde de la insolvencia financiera a pesar de ocupar el cuarto lugar como productores a finales de 1982 en el mercado mundial y que, a la postre, nos forzó a un programa económico de ajuste drástico.

La crisis económica, la que había sido temporal y parcialmente atemperada por la restructuración de la deuda externa en cuanto a su servicio, fue acompañada por una devaluación en el tipo de cambio que ocasionó que las importaciones de insumos productivos y bienes de capital, a los cuales se había vuelto adicto nuestro aparato productivo, se redujeron drásticamente (40 por ciento) provocando, a renglón seguido, que el espectacular ritmo de crecimiento que el PIB había registrado entre 1978-1980, se desplomara a sólo 0.2 por ciento. Porcentaje insuficiente para satisfacer los crecientes requerimientos de empleo que una población económicamente activa y aceleradamente arribando al mercado de trabajo, demandaba.

Ante la posibilidad de que los precios se deslizaran aún más, el gobierno decidió poner en marcha un proceso de ajuste estabilizador todavía más severo que el planteado originalmente.

No obstante y, debido a que las reservas monetarias internacionales se drenaban y las expectativas de reanimar las exportaciones no petroleras eran bastante sombrías como para remplazar el papel del petróleo como proveedor de divisas, la única esperanza de alcanzar un respiro sólo era factible si el mercado petrolero internacional se estabilizaba.

De esta manera, con el objetivo de evitar mayores deterioros ulteriores, México se vio constreñido a iniciar un acercamiento a la OPEP para convenir en el espacio de una estrategia que limitara la producción, como la forma más expedita y directa de evitar que los precios continuaran hacia una pendiente más pronunciada.

En este frente es donde encontramos el primer cambio con relación a la conducta radical de México, que, en nombre de la independencia, siempre había rechazado la idea de ingresar a la OPEP aunque al convertirse en un prominente exportador durante los años setenta se guiará por ésta en la formación de sus precios internacionales.

Esta serie de contactos informales con la OPEP fructificaron porque a su vez esta organización se encontraba en un proceso de auscultación interna en sus premisas orgánicas en las que se proponía:

- i) Restaurar las relaciones internas que se habían fracturado por los tiempos de enconada competencia comercial.
- ii) Restablecer la comunidad de intereses estratégicos como productores de crudo.

Un segundo cambio de política petrolera se operó al aceptar límites fijos a la plataforma de producción y exportación. Este giro se debió a que México pese a haber estado siguiendo una política de fijación de límites a producción y plataforma de exportación, éstos eran móviles y siempre se ajustaban al alza.

Lo novedoso fue que México aceptara autorrestringir sus niveles de producción y exportación porque se preveía que "cualquier intento por maximizar ingresos en el corto plazo por parte de cualquier productor incrementaría los riesgos que otros le imitaran provocando que eventualmente el mercado se revirtiera contra todos".

Así, el cambio tiene también el sentido de que para delinear nuestra política petrolera frente a las condiciones del mercado internacional, se reflexiona en torno a los intereses estratégicos de la nación.

Un tercer cambio se registra en los ajustes de políticas de precios internos de los petrolíferos, al decidir ajustarlos al alza, lo cual, aunado a los bajos niveles de actividad económica nacional, motivó que las tendencias crecientes de demanda energética declinaran ligeramente fortaleciendo así la capacidad exportadora de México al desplazar crudo desde el consumo interno a la exportación.

Es oportuno recordar que los altos niveles de consumo habían sido incubados en el pasado reciente por una política deliberada de precios subsidiados a una actividad económica en expansión. Algunas estimaciones concluyen que el monto por concepto de subsidios en términos de ingresos sacrificados por PEMEX o el Estado, fueron de  $10\ 000 \times 10^6$  dólares.

Un cuarto cambio crucial en la política de producción fue cuando ésta se desplazó de ser en costa adentro a ser en costa afuera, toda vez que la primera había aportado los crudos medianos y ligeros para las transacciones comerciales durante un relativamente largo periodo.

Este cambio en el patrón de producción reveló el nivel de agotamiento a que estaban arribando los pozos Cactus, Samaria y Canducan.

Otro importante nuevo aspecto en política petrolera fue la decisión de convertir a la industria petroquímica básica en un factor

exportador que se esperaba fuera tan dinámico como el petróleo y se erigiera en un baluarte complementario o factor sustitutivo de las tanpreciadas divisas para el país.

**Resultados**

Debido a que la frontera de insolvencia financiera siempre ha rondado de cerca; a que los precios internacionales del petróleo se desplomaran después de 1982 aún más de lo esperado; a que la competencia entre los productores de petróleo se exacerbó haciendo insostenible los objetivos de una exportación prestablecida; a que los subsidios vía precios continuaron transfiriéndose indiscriminadamente y, a que las severas restricciones presupuestales se han venido profundizando, son perceptibles algunas reorientaciones en el ámbito de la política petrolera reciente.

Fueron de particular relieve sobre tales reorientaciones las presiones extraordinarias derivadas de la suscripción de nuevos paquetes financieros de rescate, que se fundaban en la presunción de una industria petrolera saludable y las traumáticas consecuencias de la decisión de la OPEP de liberalizar controles sobre precios y producción que guiaron a una pronunciada caída vertical de los primeros. Todo esto propició el primer cambio de política petrolera: PEMEX abandona virtualmente la política de acercamiento a la OPEP para adoptar una política pragmática de precios de exportación modulada por la situación coyuntural del mercado, con el objetivo expreso de mantener el volumen de exportaciones histórico. Para el efecto, su estrategia comercial consistió en determinar precios basándose en el valor de una canasta de crudos en el mercado ocasional, e incluso ofreciendo unilateralmente descuentos para que el crudo mexicano fuese recogido por operadores.

Por otra parte, aunque la exportación de refinados venía robusteciendo ingresos por ese concepto y contrapesando la pérdida de volumen y valor en las exportaciones de crudo, un incremento en la importación de otros refinados neutralizó tal tendencia (cuadro 1).

Asimismo, y a pesar de que la política de precios internos para los refinados se tradujo en una mejoría financiera para el país y el revertimiento de las tendencias en el consumo reciente de petrolíferos, se juzga que los precios internos están muy por debajo de los precios internacionales correspondientes (cuadro 2).

CUADRO 1  
BALANZA COMERCIAL PETROLERA  
(Millones USD)

Exportaciones	1980	1981	1982 <sup>1</sup>	1983	1984	1985	1986	1987
Istmo	55 575	6 393	8 145	7 309	6 585	6 004	2 820	3 365
Maya	3 874	6 912	7 478	7 512	8 382	7 293	2 761	4 517
Total Crudo	9 449	13 305	15 623	14 821	14 968	13 297	5 582	7 882.8
Productos Refinados								
Gasolina	—	14	2	217	374	197	53	76
Virgin Stock —28 <sup>1</sup>	—	—	—	45	408	443	13	11
Diesel	18	113	37	286	127	172	154	80
Combustóleo	237	413	273	212	111	180	143	170
NGL	103	22	10	34	58	126	62	74
Otros	33	28	34	72	61	116	107	150
Total Productos	391	589	315	866	1 139	1 233	532	561
Gas Natural	448	526	476	354	231	—	—	—
Petroquímicos	125	154	140	124	129	76	30	31
Ingresos Totales por Exportación	10 403	14 574	16 595	16 165	16 466	14 606	6 133	9 035.8
Importaciones								
Petroíferos	243	159	141	255	348	454	353	405
Petroquímicos	523	523	401	337	442	572	324	34
Gas Natural	—	—	9	8	8	6	7	7
Importaciones Totales	766	683	551	600	797	1 032	684	446
Ingresos Netos por Exportación	9 647	13 892	16 044	15 565	15 669	13 574	5 449	8 589.8

<sup>1</sup> Hasta 1982 incluido en "otros".

<sup>2</sup> Nivel máximo de ingresos por exportación petrolera.

FUENTES: *The Petroleum Economist*, August 1986 y July 1987. *Memoria de Labores*, PEMEX, 1987.

CUADRO 2  
MEXICO: PRODUCCION, COMERCIO Y DEMANDA PETROLERA  
(MBD)

Producción	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Petróleo Crudo <sup>1</sup>	2 129	2 554	3 003	2 954	3 056	2 985	2 427	2 540
Exportación	828	1 098	1 492	1 537	1 525	1 434	1 290	1 345
Petróleo Crudo	47	66	42	84	112	135	116	95
Productos	874	1 164	1 534	1 621	1 636	1 569	1 406	1 440
Exportaciones totales	ND	ND	8	17	33	50	60	70
Importaciones	—	—	1 526	1 604	1 603	1 519	1 346	1 370
Exportación Neta								
Demanda Doméstica								
Gas Licuado	103	116	132	143	170	181	178	176
Gasolina	314	358	361	317	325	324	306	348
Diesel	215	233	222	193	202	201	188	190
Kerosene	65	67	65	56	25	21	20	22
Combustóleo	243	250	269	295	319	348	356	395
Totales Principales	940	1 023	1 050	1 004	1 041	1 075	1 075	1 131

<sup>1</sup> Incluyendo líquidos del Gas Natural y Condensados.

FUENTES: *The Petroleum Economist*, August 1986 y July 1987. *Memoria de Labores*, PEMEX, 1987.

La posición de la petroquímica básica no ha descollado como el factor complementario de ingresos que se anticipó a pesar de la portentosa capacidad productiva instalada recientemente, robustecida por la planta Morelos, debido a que México aún importa más petroquímicos que los que exporta. Entre las razones que parecen haber influido para que la petroquímica básica no sea el dinámico elemento nuevo en nuestra balanza petrolera, parecen estar la demora en la ejecución de proyectos, la sobre-oferta mundial de petroquímicos, y algunas ineficiencias en la administración de PEMEX.

Finalmente, la capacidad productiva instalada se ha mermado por la situación financiera prevaleciente, lo que ha conducido a un descenso en los niveles de exploración y perforación, justo en un momento tan crítico como el que atraviesa el país. A pesar de que nuevas áreas promisorias para la extracción de petróleo han sido descubiertas, financieramente ha sido imposible desarrollarlas, lo que explica en gran parte el ritmo extenuante a que han sido sometidas las áreas tradicionales (cuadro 3).

La última información disponible, mostrada en el cuadro 3, revela la magnitud de la abrupta caída en el número de pozos de exploración y desarrollo terminados, y en la cantidad de metros perforados entre el periodo 1983-1987, como resultado tanto del desplome en la percepción de ingresos por exportaciones petroleras que obligaron a

CUADRO 3  
MEXICO: PERFORACION DE EXPLORACION Y DESARROLLO<sup>1</sup>

	1983	1984	1985	1986	1987
Pozos Terminados:					
Exploración	65	59	69	68	22
Desarrollo	249	228	219	178	76
Total	314	287	288	246	98
Metros Perforados					
Exploración	299.8	304.8	288.4	258.4	179.9
Desarrollo	723.7	754.1	735.6	437.8	305.1
Total	1 023.3	1 058.9	1 024.0	696.2	484.8

<sup>1</sup> Incluye pozos operados por inyección de agua y métodos estratégicos.  
FUENTES: *The Petroleum Economist*, August 1986 y July 1987.  
*Memoria de Labores*, PEMEX, 1987.

que plataformas de perforación se mantuvieran ociosas, como a la astringencia financiera que está sujeta PEMEX.

Esta situación que ha traído como consecuencia necesaria la reducción de los niveles de reservas probadas de hidrocarburos (cuadro 4), se ha extendido a la esfera de la capacidad instalada de refinación donde también por restricciones financieras se suspendieron proyectos para elevarla y ampliarla.

Todo esto, en su conjunto expresa que el principio de política petrolera basado en la perspectiva de mantener la capacidad productiva ha sido abandonado bajo los embates de la visión pragmática y cortoplacista con que se ha administrado a la empresa y que la ha mantenido en la denominada "pausa dinámica" más tiempo de lo previsto originalmente en 1983. Así va a ser realmente difícil para México el mantener por mucho tiempo los niveles de capacidad productiva, fijados oficialmente en 3MMBD, de no instrumentarse un programa coherente de ajuste macroeconómico donde las actividades primarias y estratégicas, válidas para cualquier industria minera, esto es, perforación y desarrollo, sean acciones permanentes para disminuir en el tiempo la tendencia a la baja de las reservas.

Consideramos que aún continúa siendo válida una de las principales conclusiones contenidas en este ensayo: la que se refiere a que los mejores logros de la actual política petrolera se situaban en el ordenamiento y modernización de la estructura administrativa y contable de PEMEX, pero que en términos de consolidación de su plataforma productiva y de su integración económica con otros sectores industriales y agropecuarios los resultados habían sido bastante precarios. Lo confirma el que no se ha logrado independizar a la economía mexicana respecto al petróleo, a pesar del repunte favorable de rubros no petroleros en los sectores de la producción que se ha visto impulsada, entre otros factores, por la devaluación del peso, y de que su participación se ha magnificado aún más debido a la pérdida de volumen y valor de las exportaciones petroleras en el pasado reciente.

Difícilmente pudieran objetarse esfuerzos como los de la modernización de la estrategia comercial de la empresa con el propósito de fortalecer su capacidad competitiva a nivel internacional para afianzar posiciones de mercado, formar asociaciones e integraciones verticales e iniciar el desarrollo de sistemas de comercialización que incluyan la capacitación gerencial de sus recursos humanos en las técnicas del mercado moderno, justo en un momento en que la

CUADRO 4

MEXICO: RESERVAS PROBADAS Y SU COMPOSICION  
1973-1988

(Millones de barriles)

Año	Total	Volumen crudo	Volumen gas natural	Hidrocarburos (anual)	Producción de crudo			Producción de gas natural (anual)	Producción reservas producción (años)
					diaria (miles de barriles)	de crudo (anual)	de gas natural (anual)		
1974	5 773	3 536	2 237	379	575	109.8	169.2	15	
1975	6 338	3 954	2 384	439	716	261.5	177.5	14	
1976	11 160	7 279	3 881	469	803	293.1	175.9	24	
1977	16 002	10 428	5 574	533	981	358	175	36	
1978	40 194	28 407	11 787	658	1 221	442.6	215.4	61	
1979	45 803	33 560	12 243	785	1 470	536.5	248.5	58	
1980	60 126	47 227	12 899	1 015	1 936	706.5	308.5	59	
1982	72 008	56 998	15 010	1 372	2 746	1 003	369	52	
1984	71 750	56 410	15 340	1 325	2 806	1 024.3	300.7	54	
1985	70 900	55 593	15 307	1 317	2 701	986	331	54	
1986	70 000	54 880	15 120	1 286	2 500	912.6	373.4		

FUENTE: Anuario Estadístico, 1986, PEMEX. La Jornada, 1° de marzo 1988.

industria petrolera mundial experimenta nuevas transformaciones estructurales tanto en la oferta como en la demanda, que México, como exportador neto de crudos, no puede soslayar.

Pero preocupa realmente que esos procesos de modernización y de racionalidad administrativa no estén asociados a los grados de alta flexibilidad que se requieren para adaptarse y transitar a través de las cambiantes circunstancias que se han registrado en el mercado en los últimos años, y cuya inestabilidad parece que trascenderá la presente década.

Para abreviar, es estratégicamente correcto que el sector petrolero sirva de punta de lanza en la apertura de la internacionalización de la economía mexicana y continúe siendo un puntal de las finanzas públicas. Lo que exige una reorientación inaplazable es la subestimación de los efectos nocivos que puede provocar la erosión productiva de la industria petrolera tanto para las funciones tradicionales de PEMEX en el abastecimiento de los requerimientos energéticos para el desarrollo del país, como para sus operaciones en el mercado petrolero internacional.

### El mercado petrolero hoy

El acuerdo suscrito por la OPEP el 5 de agosto de 1986 para establecer el control sobre los niveles de producción y de precios entre sus miembros después que las restricciones al respecto se levantaron y los precios del crudo se desplomaron por debajo de 10 dólares el barril, constituyó una señal alentadora para los productores no miembros de la OPEP que, como México, aún conservan un grado de dependencia estratégica muy acentuada del petróleo y, por lo tanto, son muy sensibles a las fluctuaciones de la demanda y de los precios internacionales de este energético.

Más recientemente, el refrendo hecho por la OPEP el 14 de diciembre de 1987 para continuar defendiendo una estructura oficial de precios sobre una base de 18 dólares por barril (cuadro 5), abrió para México un horizonte de relativa predictibilidad para el financiamiento del programa económico en curso, previendo ingresos a precios razonablemente por debajo del precio de referencia.

Sin embargo, durante el primer trimestre de 1988 se ha acentuado lo que ha sido la característica central del mercado petrolero durante los ochenta: la inestabilidad. Con ellos se ha evidenciado que los

CUADRO 5

## CANASTA DE PRECIOS OFICIALES DE OPEP

Bonny Light	(Nigeria)	18.92
Saharan Blend	(Algeria)	18.87
Tía Juana Light	(Venezuela)	17.62
Minas	(Indonesia)	17.56
Arabian Light	(Arabia Saudita)	17.54
Fateh	(Dubai)	17.42
+ Istmo de un no miembro	(México)	18.07
Precio promedio canasta		18.00

FUENTE: The Institute of Petroleum, UK, febrero, 1988.

conflictos internos y la plétora de presiones externas están causando graves problemas en la unidad del grupo de países productores cohesionados en la OPEP.

Nos parece que la explicación de las vertiginosas fluctuaciones en la cotización del petróleo obedece, entre otras razones, al impacto diferenciado que sobre el conjunto de países miembros de la OPEP tiene una política de precios fijos en las condiciones que existen actualmente en el mercado. Más específicamente, al impacto que tal política tiene sobre aquellos productores grandes cuyas exportaciones de crudo son una parte significativa en la estructura global de su comercio exterior.

Recordemos, por otra parte, que la mayoría de los grandes consumidores procuran realizar sus compras de crudo y productos refinados en los mercados ocasionales y demandan sólo cantidades marginales a los productos oficiales fijos regulados por la OPEP.

En estas circunstancias, los tres grandes productores que reciben los efectos negativos de esa marginalización son Arabia Saudita, Irán e Irak, países que, a la sazón, están seriamente involucrados en la conflagración bélica del Golfo Pérsico. El que más esfuerzos realiza de los tres países por preservar la estructura de producción y precios acordada es Arabia Saudita, ya que Irán e Irak, debido al alto costo que les cobra la guerra, buscan concertar ventas petroleras al precio que el mercado abierto demande.

De ahí que el mayor riesgo lo siga constituyendo la actitud que asuma Arabia Saudita, la cual posee las reservas probadas más grandes del mundo, y que dada su precaria situación financiera ha hipote-

cado gran parte de sus ingresos petroleros futuros a ciertos proyectos de defensa militar. En este contexto, es probable que Arabia Saudita necesite de toda la cuota de producción asignada: 4 343 miles de barriles diarios (cuadro 6), ya que su sector no petrolero no cumplirá al, parecer, con sus metas complementarias en la aportación de ingresos públicos.

CUADRO 6

OPEP  
CUOTA DE PRODUCCION  
(Primer Semestre de 1988)

	MBD
Argelia	667
Ecuador	221
Gabon	159
Indonesia	1,190
Iran	2,369
Kuwait	996
Libia	996
Nigeria	1,301
Katar	299
Arabia Saudita	4,343
Emiratos Arabes Unidos	948
Venezuela	1,571
Total	15,060

FUENTE: The Institute of Petroleum, UK, febrero, 1988.

Creemos que los factores que en el corto plazo determinarán la situación del mercado petrolero serán, por una parte, las presiones financieras que está enfrentando Arabia Saudita, y por otra parte la continua indisciplina interna entre los principales productores de la OPEP (algunos de los cuales, paradójicamente, como Irán, sostienen formalmente una posición en el sentido de que los precios de referencia deberían incrementarse).

Otro elemento determinante en inestabilidad lo constituye la creciente politización en las decisiones de producción y precios por parte de los países miembros de la OPEP que protagonizan los episodios bélicos del Golfo Pérsico. Dicha politización amenaza con dividir la organización entre aquellos países que están ubicados

dentro, y aquéllos que están ubicados fuera del conflicto. En realidad, ya han salido a colación escisiones entre los miembros de la OPEP que no se explican puramente por simple rivalidad comercial.

De lo anteriormente descrito se desprende que las predicciones para 1988, y tal vez más allá, de no mediar esfuerzos multilaterales para el establecimiento de fórmulas más efectivas de concertación, es la inestabilidad.

En el marco de esa inestabilidad y suponiendo que se mantenga tanto el actual balance de poder dentro de la OPEP y en el Golfo Pérsico como el papel residual que ha jugado Arabia Saudita, tres posibles escenarios son perceptibles asumiendo como referencia al precio del crudo *North Sea Brent*:

1. En el supuesto que se arribe a un acuerdo con respecto al sistema de cuotas y precios prestablecidos para el primer semestre de 1988, y que se discipline a Irán aunque a Irak no se le pudiese hacer razonar, el precio promedio continuaría siendo de 18 dólares por barril. No obstante, persistiría la presencia de algunos países con conductas diferentes en precios y producción.

2. Considerando que esa conducta diferente resulte a mayor escala que la prevista en el anterior escenario, por países tales como Irak y algunos otros de la comunidad árabe que se consideran al margen de los acuerdos suscritos por la OPEP, probablemente el precio se deslizaría a 15 dólares por barril, aunque la influencia de algunos factores como los de índole climatológica pudiesen ajustarlos ligeramente al alza.

3. En el caso de que se libere a los países de la OPEP de sus compromisos sobre producción y precios, que se generalice la práctica de otorgar descuentos y que las reuniones ministeriales fracasaran, el precio caería hasta un nivel de 10 dólares por barril. No obstante, aun cuando se cayera a ese nivel y una vez más como en 1986, el pánico se expandiera entre los miembros del cártel petrolero, la restauración de la disciplina sobrevendría y sería de esperar que el precio nuevamente se ajustara al alza, probablemente superando el nivel de los 15 dólares por barril y, eventualmente, estabilizándose en 18 dólares.

La situación que se considera remota es que en el mediano plazo los precios pudieran romper la barrera de los 18 dólares por barril, debido, entre otras razones, a las condiciones geopolíticas apuntadas líneas arriba que más bien van *in crescendo* en sus implicaciones.

A la luz de estos escenarios se infiere el reto que México está enfrentando, aparte de la necesidad inmediata de acciones para fortalecer y mantener la capacidad productiva de PEMEX. El país necesita también reorientar su política petrolera exterior para activamente contribuir a la estabilidad del mercado y beneficiarse de las ventajas de predicciones más cercanas a la realidad en sus ingresos y en el financiamiento de su programa económico de recuperación. En circunstancias de volatilidad de precios y en los cuales cualquier exceso marginal de crudo en el volumen perturba sensiblemente el mercado, la nación tiene que ponderar su significativa participación en el mercado y el poder de sus reservas petroleras, para suscribir acuerdos con productores y consumidores en términos tales como que el excedente petrolero realmente refleja el costo y oportunidad de liquidar irrevocablemente un activo físico como el petrolero, y que sea además suficiente para financiar las actividades de expansión del sector para elevar la cantidad y calidad de productos derivados en un horizonte temporal razonable y mientras este energético no posea un sustituto más eficiente.