

Otro presidente apostador

CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA

Hace cuatro décadas, López Portillo apostó su sexenio al petróleo. Una aguda crisis demostró que se había equivocado. López Obrador está haciendo ahora una nueva apuesta por Pemex. ¿Cuáles son las posibilidades de éxito?

Y A TUVIMOS un presidente apostador, como nombró Gabriel Zaid a José López Portillo,¹ quien apostó su sexenio a un precio del petróleo alto y al alza. Cuando el precio del crudo cayó en el mercado mundial en junio de 1981, en lugar de ajustar el gasto público (ya presionado por la fuerte subida en las tasas de interés a nivel internacional), corrió al director general de Pemex, Jorge Díaz Serrano, por hacer un descuento de cuatro dólares por barril sin consultarle antes. Sabemos cómo terminó esa historia: en la crisis más profunda que ha tenido la economía mexicana desde la Gran Depresión de los años treinta.

¹ Gabriel Zaid, "Más progreso improductivo y un presidente apostador", *Vuelta*, diciembre de 1982, pp. 8-18.

Como lo argumenté en *Letras Libres* en abril de este año,² Andrés Manuel López Obrador parece haber aprendido algunas lecciones de aquella crisis (por entonces era presidente del Comité Directivo Estatal del PRI tabasqueño y, a partir de 1984, fue director de Promoción Social del Instituto Nacional del Consumidor). Por eso le preocupa mucho el balance fiscal. Pero no da señas de haber aprendido cuán imprudente es apostar un sexenio al petróleo; parece estar obsesionado por usar una buena parte del ajuste presupuestal para hacer de Pemex *great again*, por parafrasear a Trump.

Toda decisión respecto al futuro es una suerte de apuesta, pero la del petróleo es una apuesta arriesgada. Si las cosas no salen como AMLO espera, no se habrán usado esos fondos para algo más productivo y en el camino Pemex puede perder el grado de inversión y propiciar justo el problema macroeconómico que el presidente busca evitar.



Hay, por supuesto, muchas diferencias entre el gobierno de López Portillo y el de AMLO. La primera y más importante es que la apuesta del expresidente estaba anclada en un hecho: se había descubierto mucho petróleo. Al 31 de diciembre de 1980, los datos mostraban que teníamos 44 mil 161 millones de barriles de crudo de reservas probadas,³ lo que representaba el 8.2% del total en el mundo. En otras palabras, éramos el quinto país con mayores reservas probadas de crudo.⁴

Además, el precio del crudo no había hecho más que subir. El barril pasó de 2.7 a once dólares en 1973. Para 1980 ya valía 35.5 dólares.⁵ En 1981 la producción de crudo en México cerró en dos millones 312 mil barriles diarios, cuando en 1977 se producían apenas novecientos millones de barriles al día, lo que generó un ingreso de aproximadamente 35 mil millones de dólares corrientes, cerca de 493 dólares por cada mexicano de entonces, el 14% del PIB per cápita de la época.

Si bien se llegó a discutir la idea de depositar una parte de los recursos petroleros fuera de México, para no sobrecalentar la economía y no gastar en una generación los recursos de la naturaleza que son de

² Carlos Elizondo Mayer-Serra, "La política económica de AMLO: ¿regreso al pasado?", *Letras Libres*, abril de 2019, pp. 26-31.

³ Pemex, documento, "La actividad petrolera de México en 1980", *Revista de Comercio Exterior*, Bancomext, abril de 1981, p. 449.

⁴ Diana Hernández Martínez, *La producción petrolera mexicana: análisis histórico y escenario a futuro* (tesis de maestría en Ciencias de la Tierra), México, Centro de Geociencias, UNAM, 2017, p. 1.

⁵ OPEP, *Evolución anual del precio medio del petróleo crudo de 1960 a 2018* (en dólares por barril).

todos los mexicanos (ahora se les llama fondos soberanos, y el país sería otro si lo hubiéramos hecho), se acabó imponiendo la visión de López Portillo: gasarlo todo a la brevedad para que México pudiera dar un salto en su nivel de desarrollo. En sus palabras: “No aprovechar la coyuntura hubiera sido una cobardía, una estupidez.”⁶

Por su parte, AMLO le está apostando al petróleo cuando ya no somos una potencia petrolera. El año pasado se produjeron, en promedio, un millón 833 mil barriles diarios, que dieron un ingreso de 48 mil 867 millones de dólares, unos trescientos ochenta dólares (hoy valen mucho menos que en 1981) para cada uno de los 129 millones de mexicanos, y representan el 3.9% del PIB per cápita. Son ingresos y no ganancias, es decir, aún no se les restan los costos de extraer ese crudo, mayores que en 1981 por ser reservas más complicadas.

Según información de Pemex, al 1 de enero de 2019 las reservas probadas de crudo eran de seis mil 954 millones de barriles.⁷ Hoy tenemos el 0.4% de las reservas probadas mundiales, muchísimo menos que en el sexenio de López Portillo. Además, cerca del 50% de nuestras reservas potenciales se componen de hidrocarburos no convencionales, es decir, reservas atrapadas en la piedra, la cual debe fracturarse para poder extraerlas mediante el *fracking*.⁸ AMLO está en contra de esa técnica, que ha hecho de Estados Unidos una potencia petrolera, por razones de protección al ambiente (sí, el mismo presidente que quiere hacer un tren en medio de la selva); apuesta por el petróleo, pero decide no explotar parte de él.

Hay muchas otras diferencias, de carácter político, entre ambos gobiernos. López Portillo llegó al poder porque Luis Echeverría lo designó candidato del partido que nunca perdía. No tuvo adversario y su legitimidad democrática era particularmente frágil. Requería unificar al país tras la polarización entre algunos empresarios y el gobierno de Echeverría. Lo logró rápidamente con un discurso radicalmente distinto al de su antecesor y, con la ayuda del *boom* petrolero, la economía pasó de un crecimiento del PIB del 3.9% el primer año de su sexenio a uno de 9% en el segundo.⁹ AMLO es, en cambio, un político nato. Llevaba años buscando ser presidente y lo consiguió en una elección sin cuestionamientos: es el presidente con mayor legitimidad en la historia de México. Pero además de haber

optado por polarizar, ha tomado decisiones que parecen absurdas, como cancelar el aeropuerto en construcción en Texcoco.

Además, en los ochenta éramos una economía petrolizada: en 1981, más del 75% de nuestras exportaciones eran petroleras.¹⁰ Ahora, gracias a las reformas tan criticadas por AMLO, las petroleras constituyen el 5.2% del total de nuestras exportaciones.¹¹

La apuesta de López Portillo estaba basada en lo que a la postre fue una lectura equivocada del mercado del petróleo. Pero le pudo haber salido bien. La mayoría de las proyecciones anticipaban que el precio del crudo continuaría en su ruta ascendente (para 1985 se esperaba que el barril costara 56.23 dólares).¹² Su error fue no darse cuenta de que el mercado había cambiado, y no solo el petrolero, sino también el financiero, que ya arrastraba tasas de interés altas y crecientes.

La apuesta de AMLO parte de creer que los problemas de Pemex se deben a la corrupción de los gobiernos anteriores y a la malicia neoliberal de dejar a la empresa sin recursos para privatizarla. Su apuesta dependerá de su éxito en hacer de Pemex *great again*.



Pemex llegó a ser la tercera mayor empresa petrolera a nivel mundial por un accidente geológico: Cantarell.¹³ Cualquier empresa con ese yacimiento de diecisiete mil millones de barriles sería grande.¹⁴ En su pico, en 2004, Cantarell produjo poco más de dos millones de barriles diarios pero,¹⁵ para 2018, apenas produjo un promedio de 161 mil barriles diarios.¹⁶

Otro gran yacimiento, Ku-Maloob-Zaap, con reservas probadas de más de seis mil 400 millones de barriles de petróleo equivalente,¹⁷ inició operaciones

6 Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 2004, 7ª edición, p. 429.

7 Pemex, *Evaluación de las reservas de hidrocarburos*, 1 de enero de 2019.

8 Senado de la República, boletín informativo: “Aclara la CNH baja producción de hidrocarburos en la Comisión de Energía del Senado”, 13 de febrero de 2019.

9 Inegi, *Indicadores macroeconómicos del sector público*: bit.ly/2ksRkqn.

10 Inegi, *Banco de información económica*: bit.ly/2FKk1cb.

11 Banco de México, *Balanza comercial de mercancías de México* (julio de 2019): bit.ly/31RwJf4.

12 Miguel S. Wionczek y Marcela Serrato, “Las perspectivas del mercado mundial del petróleo en los ochenta”, *Revista de Comercio Exterior*, Bancomext, noviembre de 1981, p. 1263.

13 Alexis Juárez Cao Romero, “Las perspectivas de Pemex después de la Reforma Energética: El desempeño operativo y financiero de Pemex y Pemex Exploración y Producción”, *Foro Energético*, El Colegio de México, mayo de 2017, p. 4.

14 Adrián Lajous, “El ocaso de Cantarell”, *Nexos*, México, 1 de octubre de 2009.

15 Pemex, *Las reservas de hidrocarburos de México*, evaluación al 1 de enero de 2005, p. 90.

16 Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía, “Producción de crudo y gas natural por activos integrales 2018-2019, producción de crudo, anual (miles de barriles diarios)”.

17 Adrián Lajous, *op. cit.*, cuadro 3.

en 2002.¹⁸ En su pico, en 2018, produjo un promedio de 874 mil 73 barriles diarios¹⁹ y, hasta julio de 2019, un promedio de 844 mil barriles diarios.²⁰ Ya entró en fase de declinación.

El mayor problema de Pemex es que se acostumbra a vivir de estos dos grandes yacimientos, y otros dos muy grandes con más de cuatro mil millones de barriles cada uno: Antonio J. Bermúdez y Abkatún-Pol-Chuc.

AMLO está apostando a que Pemex pueda, por sí sola, desarrollar las reservas que tiene y revertir la caída en la producción de crudo, que pasó de 3.4 millones de barriles en 2004 a 1.8 millones al cierre de 2018. Su proyecto, “Sembrar petróleo”, espera que Pemex produzca dos millones 697 mil barriles diarios para 2024, frente al millón 706 mil barriles diarios que se reportó en julio de 2019. Para diciembre del año entrante, por ejemplo, se espera producir un millón 829 mil barriles diarios.²¹

La afirmación de que el problema central de Pemex ha sido la falta de inversión es un mito genial. Ese fue el caso durante la crisis de los ochenta, cuando casi todo el dinero de Pemex se destinaba a pagar los platos rotos de la apuesta fallida de López Portillo (pagables gracias al petróleo descubierto y desarrollado por su gobierno). Sin embargo, entre 1991 y 1997, el gasto de inversión por parte de Pemex Exploración y Producción pasó de mil 727 millones de dólares a tres mil 258 millones de dólares corrientes.²² Durante los siguientes sexenios esta tendencia se aceleró, pasando de cinco mil 809 millones de dólares en 2001 a veintidós mil 513 millones de dólares en 2014.

La recuperación en la inversión de Pemex para este año implicará una erogación de aproximadamente trece mil 650 millones de dólares, de los cuales el 78% corresponden a Pemex Exploración y Producción.²³ No es una apuesta muy grande en términos de dinero, pero este gobierno no tiene mucho dinero disponible.

Como señaló Juan Carlos Boué en 2013: “A partir de 2005, lejos de haber sido descapitalizada por causa

de la ‘voracidad fiscal’ del gobierno federal, Pemex ha dedicado montos sin precedentes de capital a la inversión en actividades de exploración y producción, pero los resultados obtenidos han sido exiguos, por decir lo menos.”²⁴

El caso más dramático relativamente reciente de una gestión incompetente en Pemex es Chicontepec. La administración de Felipe Calderón, cuando Jesús Reyes Heróles dirigía la empresa, apostó a que ahí se encontraba el futuro. A principios de 2008 se proyectaba que para 2009 Chicontepec produciría 790 mil barriles de petróleo diarios y que llegaría a un pico de 839 mil barriles en 2011.²⁵ Sin embargo, su máximo histórico fue de 65 mil 300 barriles en un día.²⁶ Con todo, hasta 2013, en Chicontepec se invirtieron más de trece mil millones de dólares.²⁷



La primera apuesta de AMLO en materia petrolera es incorporar veintidós nuevos yacimientos de exploración. Hay cierta probabilidad de que en todos le vaya muy bien; sin embargo, es mucho más probable que esto no se cumpla. La inversión esperada para el mayor de los yacimientos, Ixachi, ya pasó de mil 500 millones a seis mil 412 millones de dólares.²⁸

Toda inversión en este negocio es una apuesta geológica. Nunca se sabe a ciencia cierta qué habrá en el subsuelo. Por eso se hizo la reforma energética, para que Pemex compartiera el riesgo exploratorio y de ejecución con otras compañías a través de los llamados *farmouts*, con los que se licita un yacimiento de Pemex para encontrar al mejor postor a fin de que este ponga capital y tecnología. Para la actual administración, con esta estrategia Pemex pierde, pues tiene que compartir el petróleo que salga del yacimiento. Sin embargo, al hacerlo no corre el riesgo solo. Si no existe el crudo esperado, Pemex pierde mucho menos. Además, puede desarrollar más yacimientos con socios que por sí misma, no solo porque requiere de mucho menos dinero, sino también porque otras empresas ayudan con la gestión y la tecnología para explotar yacimientos.

A fin de que el país compartiera el riesgo exploratorio con otras empresas, durante el sexenio de Peña Nieto se licitaron ciento siete contratos petroleros, de

18 Los campos que integran el Proyecto Integral Ku-Maloob-Zaap se descubrieron en 1977, 1980, 1985, 1992 y 1994. Véase Pemex, Exploración y Producción, “Proyecto Integral Ku-Maloob-Zaap”: bit.ly/2HcgQIf.

19 Sistema de Información Energética de la Sener, documento citado.

20 Pemex Exploración y Producción, Base de Datos Institucional, “Producción de petróleo crudo por región y activo”.

21 Pemex, “Plan de negocios de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias 2019-2023”, p. 186.

22 Pemex, Anuario Estadístico 2001, p. 10.

23 Pemex, “Plan de negocios de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias 2019-2023”, p. 191.

24 Juan Carlos Boué, “Cuidado con la renta”, *Nexos*, 1 de junio de 2013.

25 Véase el cuadro 26 en Fabio Barbosa Cano, *Retos en la exploración y producción de petróleo crudo en el sexenio 2012-2018*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2012: bit.ly/2lNgdNq.

26 “Produce Chicontepec 63 mil 313 bdp”, *Reforma*, 30 de enero de 2012.

27 Otra contracción importante de la inversión ocurrió tras el colapso del precio del petróleo en 2015. “Pemex excluirá a Chicontepec de sus proyectos de explotación”, *La Jornada*, 18 de febrero de 2014.

28 Pemex, “Plan de negocios de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias 2019-2023”, pp. 218-219.

los cuales Pemex ganó catorce. Las futuras licitaciones fueron canceladas por AMLO bajo el argumento de que no habían generado lo esperado. Ante esta decisión hay dos opciones: o no se desarrolla una parte de las reservas del país, y en el subsuelo las reservas no valen nada, o todo el riesgo lo asumirán las finanzas públicas a través de Pemex. Paradójicamente, al no haber cancelado los contratos asignados, AMLO dejó abierta la única puerta por la que puede ganar otra apuesta: que la reforma de Peña Nieto termine por funcionar. Hay ciento cuarenta planes de inversión por 36 mil 390 millones de dólares.²⁹ Una apuesta en la que no tiene que meter dinero, solo esperar que produzcan crudo.

La segunda apuesta es terminar la refinería de Dos Bocas. Nadie estuvo dispuesto a concursar por ese proyecto al precio y en el tiempo que AMLO dispuso. En su momento, dijo que las cuatro empresas invitadas a la construcción de Dos Bocas eran “las mejores del mundo, las cuatro se seleccionaron a partir de un estudio”.³⁰ Cuando las mejores del mundo dijeron que no se podía hacer a ese precio y en ese tiempo, AMLO no canceló el proyecto, sino que decidió que lo hicieran Pemex y la Secretaría de Energía.

Apostar al petróleo cuando tenemos poco crudo es extraño. Nuestro potencial de crecimiento se encuentra en la manufactura y los servicios, desde el turismo hasta los productos de alto valor agregado como la programación sofisticada. México también debería apostarle a ganar parte de la inversión que saldrá de China por la inestabilidad comercial entre ese país y Estados Unidos. En suma, puede resultar más caro el costo de oportunidad de lo que no se hará al apostarle al crudo que el costo de no encontrar ese petróleo. Así, AMLO no parece tener una visión clara de cuál debe ser la estrategia para insertar a México en el cambio tecnológico exponencial en el que estamos inmersos. Tampoco qué hacer frente al nuevo paradigma geopolítico que está impulsando el gobierno de Donald Trump.

Dado que hoy importamos más hidrocarburos de los que exportamos, como país nos conviene un precio bajo del crudo, y a la hacienda pública, cobrar altos impuestos a la gasolina (le dejaría más dinero que los ingresos por la venta del crudo). Además, no habría necesidad de invertir ni de correr riesgos en exploración y producción, que podrían correr a cargo de los inversionistas privados y, si tienen éxito, el gobierno se llevaría una parte del ingreso.

29 “Avala CNH inversiones a privados por 36 mmd”, *Reforma, Negocios*, 20 de agosto de 2019.

30 “AMLO: Empresas que construirán refinería, las mejores del mundo”, *Noticieros Televisa*, 19 de marzo de 2019.

Por el contrario, AMLO quiere tener más petróleo y una nueva refinería para poder bajar los precios de la gasolina, a fin de que “logrando la autosuficiencia en gasolinas y diésel podamos, en el mediano plazo, bajar en términos reales los precios de los combustibles”.³¹ Si piensa cumplir esa promesa, para el fisco podría ser mejor no terminar la refinería de Dos Bocas.

El fracaso de López Portillo llegó al final de un sexenio muy exitoso. Su reacción a la crisis que arrancó con la devaluación del peso el 17 de febrero de 1982 fue nacionalizar la banca el 1 de septiembre. Ello le dio unos meses de gloria. En cambio, antes de tomar posesión, AMLO dio un golpe de mano: cancelar el aeropuerto de Texcoco. ¿Cómo reaccionará si el petróleo no empieza a fluir como se espera? ¿Si sus grandes obras se van retrasando y costando más? ¿Si la economía no crece? ¿Si las finanzas públicas no alcanzan para todo lo que se propone? ¿Redoblará su apuesta? ¿Dará un giro de ciento ochenta grados, o al menos uno de noventa grados? —

CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA es profesor investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Fue consejero independiente de Pemex de septiembre de 2014 a abril de 2019.

31 “En tres días iniciarán obras de la refinería de Dos Bocas”, *Excelsior*, 29 de julio de 2019.



Novedades y
Fondo
editorial
de Libros
www.LibreriaCide.com

Encuétralas en
www.LibreriaCide.com
Coordinación editorial CIDE. Tel. 5081 4003, editorial@cide.edu



@LibrosCIDE