

Conclusiones

LA PRODUCCIÓN

En este libro se trató de probar que el sector energético estadounidense atraviesa, si no por una crisis, sí por momentos difíciles, sobre todo en lo que se refiere a su industria petrolera, aunque el resto no es ajeno a problemas estructurales. Consideramos haber mostrado que el problema más agudo, que no nuevo, es el referente a la merma en las reservas petroleras, la caída de la producción, de la productividad por pozo perforado y los altos costos de producción, que tienen una tendencia irreversible. La curva de Hubbert nos ayudó a sustentar el hecho de que la producción llegó a su máximo y ahora va en picada. La inelasticidad de la curva limita el grado de respuesta a los cambios en la producción, aun elevando los precios del hidrocarburo. La alternativa que parece prometedora está en las técnicas de recuperación mejoradas, pero su costo es todavía alto y deben considerarse otros parámetros internacionales a fin de resolver si, en efecto, son la mejor opción en términos económicos. Alaska y las tierras federales (ocs) son geográficamente los terrenos más promisorios y lo único que aún detiene su explotación es la oposición de los ambientalistas. Lo que se ha configurado como la nueva frontera petrolera son las aguas profundas y ultraprofundas en el Golfo de México, cuya explotación es todavía de altos costos pero que, no obstante, está mostrando un potencial importante de recursos totales, tanto de crudo como de gas natural. Si bien cabe esperar que las grandes corporaciones petroleras estadounidenses y británicas, así como algunos productores independientes, continúen trabajando en el Golfo, su producción actual y futura de ninguna manera resulta suficiente para cubrir la demanda estadounidense ni sustituye los desarrollos petroleros en otras latitudes, que seguirán siendo prioritarios en la geopolítica del Estado.

LA DEMANDA

Por el lado de la demanda, consideramos haber mostrado que han existido políticas para reducir el consumo, pero sin mucho éxito. La estrategia que con este propósito prevalece es la de hacer más eficientes los dispositivos de uso final. Como lo avanzamos en la hipótesis, las importaciones petroleras tampoco revierten su tendencia; son crecientes y el Estado ha de asegurar su abasto a través de fuentes seguras y diversas, desarrollando potenciales petroleros y gaseeros en nuevas regiones promisorias, consolidando y buscando la apertura a las inversiones estadounidenses en los sectores energéticos de otras naciones que puedan soportar aumentos en la producción y en la capacidad de producción. Todo con el propósito de garantizar la seguridad energética estadounidense futura y el traspaso de la renta petrolera de los países productores a la industria petrolera internacional.

LA POLÍTICA ENERGÉTICA Y LAS METAS NACIONALES

En otro orden, encontramos que cada presidente de Estados Unidos, desde Harry S. Truman (1947) hasta la actualidad, ha adoptado una política energética nacional que, con distinto énfasis, ha tenido la limitación de no ser un objetivo en sí misma. Es decir, la política energética ha derivado su dirección de metas nacionales más amplias, como la fortaleza de la economía, la calidad del medio ambiente, la seguridad nacional y la política exterior. Así, por ejemplo, mientras el Estado impone restricciones a sus propias empresas para comerciar o invertir en países como Irán, Libia o Siria, por razones de política exterior, las transnacionales petroleras no han ocultado su disgusto y han exhibido la incongruencia de la medida.

LA POLÍTICA ENERGÉTICA

Una de las preguntas de las que partimos fue si Estados Unidos tenía una política energética nacional o sólo una serie de estrategias re-

representativas de los intereses de distintos grupos económicos. En este sentido, hay quienes afirman que no ha habido una directriz sino una sucesión de medidas que, hasta 1973, se organizaron por regímenes de combustible y después han pretendido basarse en objetivos definidos por el Poder Ejecutivo y podrían considerarse más bien estrategias y no una política como tal. En efecto, la historia parece mostrar que la política energética estadounidense ha estado lejos de tener una coherencia de conjunto. Las dificultades para consensar una política coherente radican en el sistema de pesos y contrapesos, en particular por la gran capacidad de los grupos de interés para hacer valer sus demandas a través del mecanismo de cabildeo. Ni siquiera las administraciones que tomaron como bandera el tema energético e intervinieron activamente lograron una convergencia de intereses y de propuestas. En contraste, tampoco las que optaron por un enfoque más orientado al mercado se abstuvieron totalmente de participar o favorecer las áreas de su interés, como ocurrió con la industria nuclear durante la presidencia de Ronald Reagan, debido a compromisos de tipo político. Si bien la disyuntiva intervencionismo o no intervencionismo no es sinónimo de una política más coherente, hemos encontrado que el peso de los grupos de interés influye en el grado de unidad o convergencia de las propuestas energéticas y que los cotos mínimos de intervención están dados por las demandas de los grupos y no sólo por la voluntad estatal.

El hecho de que los grupos de interés transmitan sus demandas a través de diferentes agencias del Estado, también influye en el diseño de la política energética. Su elaboración es resultado de “consensos” en los que no siempre prevalece el interés de las mayorías o el interés nacional. Los arreglos y componendas en ocasiones resultan en propuestas contradictorias, que no satisfacen a nadie o que mantienen el statu quo. Un ejemplo representativo está en la administración del presidente Bush padre.

Una reflexión más profunda de esta aparente incongruencia podríamos sustraerla de una de las características básicas del sistema político estadounidense: el pragmatismo. En este sentido, la falta de una política nacional consistente surgiría de la necesidad de imprimir flexibilidad al sistema energético para ensayar diferentes opciones de acuerdo con las circunstancias sin la imposición de camisas de fuerza,

como ocurriría con las metas nacionales preestablecidas. El pragmatismo sería, entonces, el reflejo de la ausencia de una política nacional, desde una óptica positiva. En otros ámbitos, como la política exterior, es difícil marcar la línea entre las acciones utilitaristas y la doble moral de un enfoque eminentemente pragmático, que busque ir más allá de ideologías o del espíritu de cruzada. No obstante, éste es el acontecer cotidiano del desempeño internacional de Estados Unidos.

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL SECTOR ENERGÉTICO

El papel del Estado en la política energética estadounidense es complejo y a primera vista, podría parecer de muy bajo perfil, por el enfoque predominante de su economía de mercado. No obstante, hace uso de las herramientas tradicionales de cualquier Estado como impuestos,¹ subsidios, exenciones fiscales, cuotas a la importación y aranceles, entre los más importantes. Subsidia y protege a los sectores que considera en desventaja comercial en el plano internacional, como sucede con el sector agrícola, pese a los acuerdos de libre comercio.

Históricamente el Estado ha apoyado a las compañías petroleras estadounidenses, a las que alienta a invertir en el exterior, exime de ciertos impuestos y deliberadamente les permite que ignoren la ley antimonopolios para su desempeño en el extranjero. En tiempos de paz, las compañías llevan el liderazgo diplomático en los países donde tienen negocios. En situaciones de conflicto están detrás del Estado, que abandera sus intereses frente a otros Estados.

Con todo, el Estado ha venido redefiniendo su papel con las reformas de los años ochenta y noventa, como sucede con las industrias eléctrica y de gas natural, en las que se ha puesto en marcha un proceso de desregulación, privatización y liberalización. En el ámbito

¹ Es importante señalar que los impuestos en Estados Unidos varían de estado a estado y son cerca de un tercio del precio final de la gasolina. Dichos impuestos pueden ser federales o locales. Además, a las refinerías se les pide manufacturar una amplia variedad de tipos de gasolina para cumplir con las regulaciones federales de emisiones. Mientras estas regulaciones han contribuido a mejorar el ambiente, las complejidades creadas han reducido la flexibilidad de los refinadores para mover su producción de una región a otra y cubrir la demanda local. Esto también está teniendo un impacto en el precio de las gasolinas.

internacional, dichas reformas se legitiman promoviendo las bondades del mercado y el Estado participa, a través de los acuerdos de integración, en la apertura de mercados para sus empresas, en materia comercial y de inversiones. Se desalienta la inversión estatal de las naciones productoras de hidrocarburos para que estos espacios sean ocupados por empresas extranjeras, con la legitimidad que otorga el discurso de la falta de recursos presupuestales, de los que crónicamente adolecen las naciones en vías de desarrollo, acompañado de las prescripciones macroeconómicas y lineamientos de política de los organismos financieros internacionales, que condicionan su ayuda a una disciplina fiscal astringente y a la cesión de espacios al sector de los negocios.²

Esta promoción se acompaña en el plano ideológico-político de los valores de la democracia occidental. El término democracia, como lo conciben los estadounidenses, más que referirse a igualdad de oportunidades políticas, jurídicas, económicas, parece asociarse más bien al modelo económico vigente (neoliberal) y la necesidad de darle operatividad, funcionalidad y legitimidad. Así, en lo concerniente a la energía, una mayor democracia estaría relacionada con un Estado de menores dimensiones, el desmantelamiento de monopolios estatales, liberalización, privatización y desregulación de los mercados. Es decir, desde el punto de vista de los valores estadounidenses, una mayor libertad de mercado va asociada a una mayor democracia y viceversa.

² La austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados fueron los tres pilares aconsejados por el Consenso de Washington en los años ochenta y noventa. En aquel momento tenían cierto sentido porque algunos países habían incurrido en fuertes déficit. Sin embargo, estas políticas luego se volvieron fines en sí mismas, más que constituir un medio para el crecimiento. El papel jugado por el Banco Mundial en estos procesos ha sido importante, ya que empezó por condicionar los créditos al financiamiento de los proyectos energéticos de los países en vías de desarrollo a que se incorporara la participación privada. Uno de los críticos de las privatizaciones indiscriminadas ha sido Joseph Stiglitz. Él ha señalado las incongruencias e irracionalidades de las privatizaciones en los países subdesarrollados, así como los falsos supuestos de los que partió el FMI al presionar por dichas privatizaciones. Demuestra los costos sociales y el desplazamiento de empresas nacionales que esto ha significado para muchas economías subdesarrolladas. En varios países, como Rusia, las privatizaciones no han constituido la palanca de crecimiento que pudieron haber sido. Véase Joseph Stiglitz, *El malestar de la globalización*, Madrid, Taurus, 2002.

LAS REFORMAS EN EL SECTOR ENERGÉTICO

Los años ochenta y noventa se caracterizaron por importantes avances en las reformas neoliberales en el sector energético de Estados Unidos. Consideramos que la liberalización ha fallado en su promesa de proporcionar los incentivos suficientes para construir una capacidad excedentaria para la generación de electricidad. Cierto es que en algunos estados la reforma eléctrica es relativamente exitosa, pero ello ha sido posible elevando los precios a fin de mantener los márgenes de reserva suficientes. Otras áreas en las que se está presentando este fenómeno son la infraestructura de ductos y la industria de refinación. En el caso de las refinerías, su rentabilidad para las grandes corporaciones petroleras ha sido, históricamente, menos atractiva que las actividades corriente arriba, por lo que prefieren invertir en estas últimas. La infraestructura de ductos y redes presenta también problemas de subinversión. Una posible causa estaría en las externalidades en forma de costos ambientales. Sin embargo, debido a sus particularidades, esta situación podría ser vista como un problema asociado a los bienes públicos, cuya definición más clásica sería la de aquellos de uso común, sobre todo en el caso de los ductos y las redes. En otros casos de problemas asociados a la infraestructura, los amplios periodos de maduración en la recuperación de la inversión los hace menos atractivos para el capital privado. El mercado parece estar encontrando sus límites en este tipo de bienes, aunque también resulta evidente que la realidad está mostrando aspectos nuevos, para nada contemplados por la teoría. La gran volatilidad de los precios del gas natural y la electricidad en el año 2001 estaba lejos de ser considerada cuando estas industrias se desregularon. La tendencia a la disminución de la capacidad excedentaria de producción en las industrias eléctricas, en una modalidad equivalente al “justo a tiempo” que no mantiene inventarios (*stocks*) porque representan un costo, tampoco parece haber sido considerada por la teoría. Esto choca con una perspectiva técnica porque para operar con eficiencia y con seguridad de abasto, el suministro de electricidad necesita contar con una capacidad excedente a manera de reserva.

Otro ejemplo de una realidad no contemplada surge de la especulación que han tenido las empresas generadoras de electricidad a

partir de la desregulación de mercado cuyo ejemplo más ilustrativo ha sido el caso de California, con el riesgo de extenderse hacia otros estados. Las oportunidades para especular han tenido, ciertamente, que ver con los aspectos tecnológicos, la reducción en las capacidades excedentarias de producción y las oportunidades para la contabilidad creativa que vienen dados por los cambios en la regulación. En general, la lógica misma del mercado y la búsqueda de mecanismos para maximizar ganancias serían las razones de fondo de estas nuevas situaciones. Por lo anterior, y con base en la experiencia estadounidense, quizá no sea tan aventurado decir que el mercado no siempre conduce a las soluciones más eficientes para el conjunto de la sociedad.

Si la falta de una política energética coherente y los problemas resultantes de la desregulación están generando una serie de impactos negativos en la industria eléctrica, es precisamente esta deficiencia de mercado la que le ha dado éxito a la industria petrolera. Tanto las corporaciones como el gobierno estadounidense han usado la corrupción nacional y el soborno a los líderes de otros países como una manera de resolver los problemas estructurales de la industria petrolera estadounidense. Es bien conocido el financiamiento que otorgan a las campañas políticas. En el exterior, el sistema no hubiera funcionado sin la corrupción y la cooptación de líderes y políticos de las naciones subdesarrolladas para que abran sus industrias nacionales a las grandes corporaciones petroleras. En conclusión, mientras las deficiencias del mercado están generando problemas para la industria eléctrica, son estos factores los que han dado operatividad y flexibilidad a la industria petrolera de Estados Unidos, tanto internamente como en el extranjero.

EL MERCADO

Si bien el aprecio por el mercado, la eficiencia y la maximización de beneficios son las virtudes del modelo económico en Estados Unidos, la ideología en su forma de imposición de estos valores parece estar convirtiéndose en otra de sus limitantes. El rechazo a la intervención gubernamental se evidencia en posiciones como las de quienes explican la crisis del sector eléctrico californiano con el argumento de que la desregulación no llegó a permear todas las actividades

y de aquí resultaron las fallas en el sistema, en vez de asumir un punto de vista más crítico y aceptar que el mercado fue la oportunidad para la especulación de las empresas. Más aún, esto puede ser muestra fehaciente de que el sistema no se autorregula. No obstante, la desregulación parece ser lo último cuestionable y la terminología sólo le da carácter de “incertidumbre regulatoria” a todos estos nuevos fenómenos, sin objetar de fondo los problemas estructurales.

Los defensores del libre mercado tienen una postura contraria a la planeación, por considerar que equivale al socialismo, además de oponerse a cualquier “intromisión” del Estado. Piensan que es la empresa privada la que debe manejar las decisiones acerca de la exploración, la producción, la distribución y el precio del combustible. Objetan las medidas gubernamentales como los impuestos, las regulaciones, etc. Un ejemplo histórico de esta postura es la de quienes no han quitado el dedo del renglón para desaparecer al Departamento de Energía. En tiempos de Ronald Reagan estuvo a punto de ser eliminado, sin embargo, el resto de las administraciones ha terminado apoyando su existencia por considerar que su papel no es relevante (excepto en materia nuclear) y su desaparición no añade mucho al ahorro público.

La planeación en su verdadero sentido es ajena al sector energético estadounidense; lo que existe son proyecciones a futuro y excelentes análisis econométricos, que permiten la estimación de parámetros medulares en el sector, pero que están lejos de un verdadero proceso en donde participen insumos, productos y los agentes que lo llevarían a cabo. Aunque debe señalarse que a nivel macroeconómico la planeación no es una alternativa, sí lo es a nivel microeconómico; es decir, las empresas diseñan y trabajan con base en su propia planeación. El problema, en realidad, radica en que no todo puede ser resuelto por el mercado y se requiere de estrategias globales y de largo plazo en el sistema energético. El mercado es inmediatista y su lógica no corresponde con aquellos bienes con largos periodos de maduración y de baja rentabilidad.

LOS GRUPOS DE INTERÉS

Otro elemento que se convierte en un obstáculo para los proyectos de largo plazo radica en el sistema político mismo. En el caso de Es-

tados Unidos una política o proyecto ya aprobado por el Congreso puede ser modificado o incluso desmantelado por la administración en turno.

Puede haber políticas que no se lleven a cabo, pese a gozar del apoyo del Ejecutivo y/o del Legislativo debido a los conflictos entre distintos grupos de interés o porque estos grupos tengan objetivos políticos contradictorios. Tales contradicciones pueden estar relacionadas con una multiplicidad de aspectos geográficos, de tipos de combustible, de orientación social y política (conservacionista, ambientalista, aperturista, proteccionista), por ser de los estados productores o de los estados consumidores, etc. La gran influencia de los grupos de interés puede contrarrestar propuestas como la de los principios de eficiencia económica e incluso las negociaciones internacionales, como en el caso del Protocolo de Kioto, rechazado por la industria petrolera a través del Senado estadounidense.

Otro ejemplo de intereses contradictorios se observa en los intentos para reducir las importaciones petroleras como una pretendida política nacional, porque atenta contra grupos económicos específicos, como las grandes corporaciones petroleras que son las que compran el petróleo del exterior y porque no resulta realista. La producción nacional no alcanza a cubrir la demanda y aun en caso de cubrirla, su costo sería muy alto. La alternativa de la recuperación secundaria que permitiría elevar la oferta es cara y encuentra límites para elevar la oferta. Plantearse escenarios de autosuficiencia mediante recuperación secundaria y terciaria implicaría estar hablando de costos de producción entre 25 y 50 dólares por barril, lo cual resulta bastante caro. Por lo anterior, parece poco viable económicamente incrementar la oferta interna por esta vía.

EL CONGRESO

Otro elemento que se intentó destacar en el trabajo fue el papel del Congreso, que se ha vuelto cada vez más importante en materia de energía, aunque no es este tema el más relevante en sus discusiones. Lo que resulta innegable es que el Legislativo está ahora más preparado que en los años setenta para lidiar con los asuntos energéticos:

tiene unidades especializadas, expertos y agencias de apoyo externo en la materia. Su poder es y seguirá siendo muy grande.

UN CASO

Finalmente deseamos concluir la descripción del papel del Estado bajo la administración de George W. Bush para actualizar algunas de las constantes que hemos expuesto y responder a la pregunta planteada en este libro respecto de si el problema energético es de mercado o sigue siendo de seguridad para Estados Unidos. Deseamos destacar el nuevo protagonismo del Estado y el reposicionamiento de la agenda petrolera en el orden de prioridades de la actual administración republicana. El hecho de que la energía hubiese perdido importancia en el pasado respecto a otras cuestiones fue, en parte, reflejo de la pérdida de poder de la industria petrolera en Washington. Durante la actual gestión de George W. Bush, la industria energética ha recobrado su relevancia y varios miembros del gabinete mantienen fuertes vínculos con o han sido parte de empresas de este sector. Como ejemplos están la relación entre el vicepresidente Richard Cheney y la empresa Halliburton, entre Condoleezza Rice y la empresa Chevron y la amistad y apoyo económico entre la empresa Enron y la familia Bush. Estos grupos de interés participan en la elaboración de la propuesta energética de George W. Bush, a través de la cual han filtrado sus demandas y preferencias.

Lo anterior da pie para concluir que el Estado está lejos de haber bajado su perfil. Todo lo contrario, se observa una fuerte intervención estatal en materia de seguridad y en relación con la política petrolera internacional, sin haber soslayado el papel del mercado y menos aún el liderazgo económico y productivo del capital privado. Más que quitar espacio al mercado, el desempeño del Estado refleja una alta dosis de pragmatismo en el manejo de la estrategia energética, que se acompaña de objetivos geopolíticos y hegemónicos con miras a preservar la unipolaridad estadounidense en el contexto internacional. Todo lo anterior en un ejercicio brutal del poder por el poder mismo.

En tanto Estados Unidos siga dependiendo del petróleo y su industria petrolera continúe vinculada a la estrategia económica y de

política exterior, la política energética estadounidense seguirá siendo un asunto de seguridad. Asimismo como lo hemos venido sugiriendo, la política energética tiene que lidiar con problemas de mercado, sobre todo desde los años noventa, cuando cobran fuerza los procesos de desregulación de varias de las industrias energéticas de ese país.

PROPUESTAS DE ANÁLISIS

Para finalizar, deseamos señalar que han quedado aún muchos aspectos y problemas por analizar. Uno de ellos podría ser el relativo a los procesos de desregulación de las industrias eléctrica, petrolera y del gas natural, tanto en lo que se refiere al marco jurídico institucional como a la evaluación de su desempeño hasta la actualidad, a lo largo y ancho de toda la Unión Americana.

Otro tema de posible interés está en la integración del mercado energético de América del Norte, bajo una perspectiva de integración asimétrica y desde el liderazgo estratégico-institucional de Estados Unidos. Es decir, un análisis que vaya más allá de la retórica gubernamental y responda a preguntas como las siguientes: ¿quién integra a quién?, ¿cuáles son las razones estructurales por las que se pretende la integración?, ¿de qué manera nos integramos México y Canadá a este mercado?, ¿quién puede sacar más ventaja de tal proceso?, ¿cuáles son los principales actores que participan? México no se puede dar el lujo de prescindir de un cuidadoso análisis sobre el posible devenir de este proceso y sus implicaciones futuras.

Una última propuesta de análisis se refiere a la cuantificación de las reservas petroleras que podrían obtenerse a partir de la técnicas de recuperación mejorada (EOR) en Estados Unidos. Si bien la visión convencional afirma la existencia de un gran potencial, no encontramos cuantificaciones precisas al respecto. Las cifras que se manejan muestran una enorme disparidad entre sí, lo que daría cuenta de la incertidumbre y de la necesidad de mejores estimaciones. Por lo anterior, las tecnologías de recuperación mejorada y el aumento en las reservas que se pueden obtener, ameritan se les considere como otro tema de investigación.