

Canadá: cómo las instituciones democráticas y el mercado participan en la distribución de la renta petrolera

Philippe Faucher*

Conversación con Angel de la Vega Navarro**

Angel de la Vega Navarro (AVN): *en México conocemos poco de Canadá, como país productor de petróleo; un país que en este momento exporta más que México hacia Estados Unidos. Sería interesante conocer un poco más acerca de la presencia del petróleo en Canadá y de la manera como se ha organizado su explotación, con referencia a México si es posible.*

Philippe Faucher (PF): es preciso señalar que en Canadá los recursos naturales son responsabilidad de las provincias. El gobierno federal no tiene autoridad sobre las reglas que rigen la exploración, salvo en las tierras llamadas “de la Corona”, por ejemplo los parques nacionales. Tampoco tiene autoridad sobre la fijación de las cantidades producidas o sobre los precios. Solamente tiene que ver con el comercio internacional o provincial, como en el caso de los permisos de exportación y con una vigilancia para que las provincias no impidan el libre flujo del comercio energético.

En el nivel federal existe también una Agencia Nacional de Energía que se ocupa de asegurar el abastecimiento energético del país, el cual se lleva a cabo mediante la producción local o las importaciones tomando en cuenta la enorme extensión geográfica de Canadá y los costos de transporte. Resulta más económico importar petróleo en el este del país que traerlo desde las provincias del oeste. Este no es el caso del gas natural porque todavía no hay plantas de regasificación en la costa Atlántica (LNG).

En ese contexto quisiera señalar dos cosas importantes que contrastan con la situación de México. La primera es que sin grandes debates, hubo un cambio importante en la actitud de las autoridades con respecto a lo que sucedió durante los *shocks* petroleros de los setenta cuando se impulsó una política dirigista. En ese momento el gobierno federal impuso una política energética nacional consistente sobre todo en controles de precios. En particular se impidió que Alberta (la principal zona productora) aprovechara plenamente el aumento de los precios internacionales y se obligó a los productores de petróleo a vender más barato para absorber una parte del aumento de los precios y beneficiar así a los consumidores. Fue en ese momento también que se creó PetroCanadá, como empresa pública, con el objetivo de asegurar una mayor autonomía energética y que la renta petrolera no solamente beneficiara a las compañías privadas. El principal mandato de PetroCanadá fue hacer un esfuerzo especial en el campo de la exploración y desarrollo de nuevos yacimientos, de la apropiación y desarrollo de tecnologías y, además, constituirse en una empresa integrada hasta la distribución.

* Profesor de la Universidad de Montreal, Director del Departamento de Ciencias Políticas.

** Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es el Primer Titular de la Cátedra sobre México Contemporáneo en la Universidad de Montreal, adscrita al CERIU (Centro de Estudios y de Investigaciones Internacionales).

Después de la caída de los precios del petróleo, en la década de los ochenta, PetroCanadá empezó a tener problemas de rentabilidad, en parte porque los mejores permisos de exploración ya habían sido atribuidos a empresas privadas y sólo le quedaban sectores con riesgo elevado y mayores dificultades tecnológicas. Con la llegada de los conservadores al gobierno la empresa fue vendida y la política anteriormente definida fue abandonada.

AVN: parecería que todos estos cambios se llevaron a cabo sin grandes debates; en otros países productores no hubiera sucedido así.

Ph. F.: Canadá nunca se ha visto a sí mismo como un gran productor o exportador de petróleo con todo lo que eso trae consigo. Nunca se ha considerado como un actor significativo del mercado petrolero mundial. El balance energético refleja una mezcla compleja de importaciones y exportaciones. Además el petróleo de Canadá tiene la particularidad de ser un petróleo nuevo, cuya explotación se volvió rentable con el aumento de los precios y por el gas que lo acompañaba el cual cuenta con un mercado seguro en el oeste de Estados Unidos. Por otra parte están también las arenas bituminosas (petróleo no convencional), cuya explotación es rentable a partir de 30 dólares el barril y de las cuales Canadá tiene reservas muy importantes.

Después del abandono de PetroCanadá y de la política energética nacional de tipo dirigista y centralizadora, lo cual coincidió con el abandono de toda política industrial en Norteamérica y con la adopción de la política de libre comercio con Estados Unidos, se consideró que la energía no era un factor particular de desarrollo. También, desde los años cincuenta, se abandonó progresivamente toda idea de “Canadá campeón internacional” en determinados campos: aviones de caza, industria automovilística, siderurgia, etcétera. Lo mismo sucedió con PetroCanadá y la idea de un gran instrumento de soberanía nacional, de política industrial, etcétera. Con todo ello también quedó relegada cualquier dimensión estratégica asociada con la energía. Canadá no tiene reservas estratégicas, la energía con la cual cuenta es considerada como un insumo necesario para la actividad económica y para el confort cotidiano, sobre todo en un país en el que el invierno dura varios meses. Cierta romanticismo relacionado con la energía ha desaparecido; algo queda solamente en empresas como Hydroquébec (monopolio provincial público de la energía hidroeléctrica) que en algún momento fue considerado como un símbolo de orgullo nacional y de una capacidad tecnológica propia en el campo de la producción hidroeléctrica y del transporte en alta tensión.

Lo que se ha desarrollado desde entonces es una confianza en el mercado para el logro del mejor abastecimiento energético. No existe discriminación respecto a los inversionistas extranjeros en el campo de la energía: el sector energético es visto como cualquier otro. Ha habido incluso numerosos programas para fomentar las inversiones y se han creado numerosas empresas privadas en el campo de la energía

apoyadas por subsidios, créditos de impuestos y recursos para la investigación y desarrollo. Numerosas empresas son extranjeras, no solamente estadounidenses (como Exxon), sino también europeas (como BP y Shell), las cuales han invertido mucho en las arenas bituminosas para asegurarse una parte importante de las reservas con los ojos puestos en el mercado estadounidense.

En lo que respecta al comercio internacional de petróleo, Canadá está en situación de libre cambio con su vecino y principal cliente, desde la firma del tratado del libre comercio con Estados Unidos en 1991. Este acuerdo va muy lejos: Canadá no puede reducir sus ventas de petróleo y de gas hacia Estados Unidos, incluso por motivos excepcionales, si ese país no está de acuerdo. Canadá no puede tampoco manipular los precios ni modificar o fijar impuestos a la exportación, a menos que esos impuestos no se fijen también al mercado interno.

AVN: un tema que con seguridad interesa en México es el de la gestión de la renta petrolera. ¿Qué pasa con el excedente petrolero, sobre todo con el extraordinario aumento de los precios que se ha dado recientemente?

Ph. Faucher: en Canadá esto se realiza en el nivel de la provincia, en este caso principalmente Alberta. En lugar de gastar el excedente, el gobierno de la provincia creó un fondo (Heritage Fund) en previsión del día en el que ya no habrá ingresos provenientes del petróleo. También decidieron acelerar el reembolso de la deuda pública y terminaron de pagarla por completo este año. Además los habitantes de Alberta no pagan impuestos locales al valor agregado (solamente se paga el impuesto federal) e incluso cada uno de ellos recibió este año un cheque de 400 dólares canadienses. Una parte de la riqueza generada por el petróleo contribuye también al resto de la economía canadiense mediante el sistema de perecuación, cuyo objetivo es nivelar el conjunto de las provincias apoyando a las menos ricas.

Por otra parte la actividad económica se ha incrementado en Alberta, aumentando el poder de compra de sus habitantes, atrayendo inversiones y trabajadores cuyos salarios han aumentado; todo eso ha convertido a Calgary (la capital provincial) en un importante centro económico. Obviamente también ha habido efectos negativos: concentración de la riqueza, aumento del costo de la vida, encarecimiento de los alojamientos, crecimiento urbano desmesurado y empobrecimiento de una parte de la población al ser desplazada de sus actividades económicas anteriores.

Desde el punto de vista macroeconómico el petróleo también se refleja en el valor del dólar canadiense, con algunos de los efectos que ya se conocen sobre la industria y las exportaciones no petroleras. Sin embargo, en Canadá esos fenómenos no alcanzan la gravedad con la que se presentan en otros países exportadores. La razón principal es que el grueso del comercio exterior se lleva a cabo con Estados Unidos (87%) y que la mayor parte la realizan grandes empresas que funcionan

en dólares americanos con cuentas en dólares americanos de un lado y otro de la frontera. No hay transferencias, no hay conversiones: la mayor parte de los insumos y de la maquinaria de esas grandes empresas son importados y solamente pagan la mano de obra, los impuestos, los servicios y algunos otros insumos en dólares canadienses. La sobrevaluación no afecta las exportaciones a causa de la estrecha integración, aunque las pequeñas y medianas empresas sí pueden verse afectadas.

AVN: cuando se piensa en los países productores y exportadores de petróleo inmediatamente se piensa en lo que hace el Estado, en lo que puede o no puede hacer, en particular frente a las compañías petroleras internacionales.

Ph. Faucher: en Canadá las cosas son relativamente simples. Hay instituciones y las compañías se pliegan a las reglas fiscales y de otro tipo. Hay creación de riquezas en el marco de una economía de mercado y el excedente es captado y utilizado para fines que son definidos por instituciones sólidas y conocidas. Existen también ciertas concepciones según las cuales el petróleo es del pueblo, porque hay personas que son pequeños propietarios de pozos en sus terrenos: si funcionarios corruptos quisieran intervenir de manera indebida se enfrentarían con muchos problemas.

AVN: parecería que en el caso de México ante la fragilidad de algunas instituciones y de cierta debilidad del Estado frente a poderes fácticos, se teme que si se da una apertura a intereses privados no se les podrá controlar o encarrilar hacia el interés público.

Ph. F.: si eso es así, no estoy de acuerdo. Tomemos el caso de la industria petrolera rusa: prefiero a la Rusia de ahora que a la Rusia de antes, aún si parece estar llena de mafias y que en ella predomina el caos. Cuando la gente se enriquece busca ser protegida por la ley y apoya la construcción de un Estado de derecho. En México puede darse un período de turbulencia, pero las cosas se calmarán con el tiempo. No se darían privatizaciones salvajes como en Rusia, porque en México existen instrumentos financieros y un mercado mucho más robusto que el ruso en la época de las privatizaciones. Se pueden organizar transferencias de propiedad apoyándose en un sistema financiero que funciona y en una clase empresarial dinámica. En México se podría movilizar al sector privado mexicano, ofreciéndoles el apoyo de los fondos de pensiones y de bancos de desarrollo (al estilo del BNDES brasileño) para que adquieran competencias empresariales y técnicas. No se trataría de regalarles nada sino de proporcionarles financiamiento y de apoyarles para la adquisición de tecnología. También se podría hacer mucho en asociación con empresas públicas, como la brasileña Petrobrás, ofreciéndoles participaciones minoritarias y cierto tipo de contratos con el objetivo de transferir tecnologías de exploración.

En México los bloqueos son institucionales, se encuentran en el derecho mexicano que prohíbe la participación privada tanto nacional como extranjera; no es

un problema de carencias empresariales o de capacidades técnicas. Se dice también que el sindicato es el que bloquea toda posibilidad de cambio, pero yo no lo creo así. En todo cambio institucional existen perdedores y ganadores: todo el problema es identificarlos correctamente y asegurarse que los ganadores comprendan la necesidad de compensar a los perdedores por el casi seguro deterioro de su situación. En este caso se puede encontrar el sindicato petrolero: es mejor pensar en compensarlo correctamente, en asociarlo, que identificarlo como un enemigo sistemático del cambio. Un ejemplo interesante para México se puede encontrar en Brasil, con los arreglos que se dieron en la industria siderúrgica.

AVN: cuando las compañías extranjeras llegan a Alberta no llegan a un lugar vacío de instituciones en el que predomina el capitalismo salvaje, al que llegan las compañías para depredar los recursos, etcétera. Hay instituciones, tanto en el nivel provincial como federal, hay un Estado.

Ph. F.: hay ciertos aspectos de “far west” como por ejemplo en la apropiación de las concesiones o en las tensiones que se dan con las comunidades autóctonas. Hay abusos y muchos casos en los que la ley no es respetada. Pero, en efecto, hay Estado. Cuando se es un país rico no es difícil tener un Estado con instituciones sólidas.

Lo que ya no tiene vigencia en Canadá es esa mitología del Estado-nación, que llegó de Europa: en un territorio determinado existe una lengua, una religión, un destino colectivo, instituciones que son símbolos compartidos, etcétera. Respecto a esa tradición, Canadá es un no-Estado, es una sucesión de comunidades que se han puesto de acuerdo para vivir con instituciones que tienen una intrusión limitada en la comunidad. Es un país que tiene muy pocos símbolos y que transmite mal su historia nacional; la historia regional es mucho más importante. Desde este punto de vista es un país moderno en el que predomina la idea según la cual Canadá es un Estado cuyo objetivo es que las instituciones y convenciones colectivas mínimas se apliquen de manera justa y equitativa al conjunto de los ciudadanos. Canadá ha evitado hasta ahora la idea de un Estado que no es otra cosa históricamente que el resultado de miedos compartidos. Solamente en Québec existen resabios de las concepciones estatistas o soberanistas por la herencia francesa y también, por oposición, a causa de la influencia de Estados Unidos que, en el fondo, no es más que la caricatura del Estado-nación y en ese sentido es el Estado más europeo del mundo.

AVN: en México está también muy presente el carácter estratégico de la energía, en particular del petróleo.

Ph. F.: me parece que en México es posible reconsiderar el carácter estratégico que aún se da a las reservas. Si se continúa el discurso tradicional, lo que se está diciendo

a los mexicanos, sobre todo a los más pobres, es que deben esperar 50 años o más, porque la soberanía es lo más importante y que hay que guardar las reservas. Me parece que el bienestar de la gente es más importante que la soberanía y los mexicanos deben aprovechar ahora el petróleo que poseen para obtener ingresos y utilizarlos para el desarrollo. Un barril de petróleo que no se ha extraído ni vendido no existe para la gente; sólo existe para los geólogos.

Probablemente algunas cosas se puedan desbloquear en el futuro con la disminución del centralismo y la nueva presencia que están adquiriendo los estados federales que, como existe en Canadá, reivindicarán mayor autoridad sobre los recursos que se sitúan en su territorio. Además los gobernadores podrán obtener sistemas de compensación –una forma de lo que en Canadá llamamos perecuación–, de tal manera que todos los estados tengan interés en que la renta petrolera sea la más grande posible. El gobierno federal sólo actuará bajo la presión de los gobernadores.

En relación a lo que sucede en Canadá, en México existe todavía un nacionalismo que se sustenta en la apropiación de símbolos históricos. También lamento la continuación de un discurso que considera más importante el nacionalismo y la soberanía que el hecho de enfrentar seriamente la cuestión de las reformas. Se combinan la afirmación nacionalista con una concepción de la seguridad que puede ir hasta la autarquía. Se sigue confundiendo el bien público con el Estado; como en algunos países europeos, existe una ignorancia del mercado, al cual se considera necesariamente una causa de injusticia. El colmo es que muchos intelectuales se aferran a la idea que el Estado es necesariamente un instrumento de redistribución, cuando los mexicanos han experimentado desde siempre lo contrario. Miedo del mercado, miedo de los extranjeros, mentalidad de sitiados, preferencia por la protección y una autarquía utópica se combinan en un discurso perdedor que puede complacer a algunos pero que está haciendo que el país se dirija en una dirección errónea, desde mi punto de vista y desde una perspectiva canadiense ■