

# El desmantelamiento de Pemex

David Ibarra

## Introducción


La situación de Pemex llega a un punto crítico que apenas oculta el ascenso de los precios internacionales del petróleo<sup>1</sup> y algún modesto avance en el esfuerzo de formación de capital pospuesto por años. La empresa está dejando de cumplir los objetivos de su creación en cuanto a: fomentar desarrollo, industrialización y capitalización nacionales, abastecer de energéticos baratos a la economía y contribuir a la salud de la balanza de pagos.

El objetivo central de Pemex ha dejado de ser el de impulsar el crecimiento para convertirse en instrumento equilibrador de corto plazo del presupuesto público y de las cuentas externas. El abasto doméstico de energéticos, crecientemente se satisface con importaciones de gasolinas, gas y productos petroquímicos. La significación del petróleo en la balanza de pagos sigue siendo importante –aunque su contribución relativa disminuya dado el ascenso de otras exportaciones– principalmente por el alza de las cotizaciones internacionales, ya que los volúmenes vendidos declinan y seguirán declinando *pari passu* al agotamiento de las reservas y las posibilidades de extracción.

Un pilar fundamental de la economía durante setenta años comienza a flaquear. Las causas son variadas, aunque ajenas en lo medular al manejo intrínseco de Pemex. No significa lo anterior la ausencia de ineficiencias, fallas administrativas, técnicas, exceso de empleo, rezagos en la modernización, ni imperfecciones en los sistemas regulatorios, en el control de costos o en la maximización de los rendimientos de las cadenas productivas. Sin embargo, los obstáculos centrales a la revitalización de la industria petrolera, nacen de la ausencia crónica de una estrategia energética de largo plazo, como parte medular de las políticas públicas de desarrollo y de seguridad nacionales. Y, junto a ello, está la exacción indiscriminada de las rentas petroleras para sanear desequilibrios de las finanzas públicas, olvidando que la producción de hidrocarburos requiere de inversiones continuas y cuantiosas en exploración y desarrollo para compensar la declinación natural de los yacimientos y luego en refinación o petroquímica para añadir valor agregado.

Las soluciones al problema descrito, sin buscar seriamente alternativas, no han rebasado la intención ideológica simplista de privatizar a Pemex en todo o por partes, a fin de allegarse recursos que por un tiempo alivien las finanzas del Gobierno Federal. Con la privatización se tiene la esperanza que aporte alguna eficiencia, aunque se oculte la posibilidad de que luego empeoren sin remedio los problemas. Pareciera que dar respiro a la reconstrucción de Pemex, está en alguna medida fuera del horizonte de las principales opciones políticas consideradas.

1. No debe exagerarse el aumento de los precios. En términos reales, a fines de 2007, las cotizaciones petroleras apenas resultaron 10% superiores a las de 1981, cayendo después sustancialmente para luego recuperarse.



Presidente del  
Comité Editorial

ECONOMIAUNAM

<dibarra@prodigy.net.mx>

## Los problemas productivos

La primera tarea consistiría en dilucidar la posibilidad de sostener la capacidad de la producción petrolera en el presente sexenio y luego durante un período posterior tan prolongado como sea posible ante la declinación de Cantarell en que se ha sustentado la producción nacional por largos años. La pregunta nos remite directamente a contrastar la política de extracción con la de reconstitución de las reservas y los trabajos de exploración, reaprovechamiento de los campos viejos y el desarrollo de los nuevos.

Aquí se encuentra la primera encrucijada. Singularmente en los dos sexenios anteriores se decidió en función de apremios de la macroeconomía, intensificar producción y extracción, mientras se descuidaban la restitución de reservas y el gasto en exploración y desarrollo. En segundo término, los esfuerzos se concentraron en mejorar la recuperación de los pozos, más que en multiplicar los yacimientos listos para ser explotados. Según información de Pemex, las reservas probadas de hidrocarburos disminuyeron 33% entre 2000 y comienzos de 2006 (apenas se cuenta con 16 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente). Los descubrimientos y mejoras han sido incapaces de compensar la caída de las reservas de hidrocarburos con viabilidad económica para la futura extracción. Puesto en otros términos, sólo se dispone de reservas probadas por un período que no excede de los diez años.<sup>2</sup>

La situación es particularmente preocupante por la rápida declinación del yacimiento de Cantarell que llegó a producir más de dos millones de barriles diarios y que, con optimismo, alcanzará una producción de apenas 500-600 mil barriles en 2012 y también por la razón de que no parecen existir o no se han identificado otros yacimientos gigantes a explotar. La intensificación de los trabajos de recuperación y los de identificación de nuevos yacimientos tendrán como objetivo inmediato compensar el agotamiento de Cantarell a fin de sostener el volumen de la producción. Así ocurre con el importante yacimiento de Ku-Maloob-Zaap, luego quizá con el desarrollo de Chicontepec y más adelante con el aprovechamiento de yacimientos en aguas profundas. Entretanto, ya la extracción total de crudo tendió a estancarse y luego a declinar ligeramente en años recientes. Desde 2002, la producción se situó alrededor de los 3.2 millones de barriles diarios, para reducirse entre 100 y 200 mil barriles hacia 2007, principalmente de crudo pesado.

El caso del gas ofrece una perspectiva semejante (las reservas probadas cubren un período de 8-11 años). Aquí se ha avanzado en impulsar nuevos descubrimientos, algún alivio proviene del desarrollo de la cuenca de Burgos y de otros yacimientos, como lo demuestra el acrecentamiento de la producción de 4.7 a 6.0 miles de millones de pies cúbicos diarios. La comercialización y distribución de gas, se ha cedido en proporción elevada a los intereses privados. Y también se ha permitido la participación de particulares en la explotación de los yacimientos a través de los “contratos de servicios múltiples”, pese

2. Los recursos probados ascienden a 15.5 miles de millones de barriles equivalentes, los probables a 15.3 y los posibles a 14.6 para un total de 45.4. (Véanse Pemex (2006), *Petróleos Mexicanos, Annual Report*; US Securities and Exchange Commission, *Form 20-F*, Washington y Pemex (2008), *Pemex Perspective*, México).

a que su apego al texto constitucional algunos lo consideran en entredicho. Aun así, no ha sido posible compensar la caída en las reservas en 20% entre 2000-2006, principalmente por la declinación del gas asociado. Como consecuencia, se ha contenido la explosión ascendente de las importaciones que ya suman alrededor de 2 000 millones de dólares anuales. Las proyecciones de la Secretaría de Energía indican que hasta el 2016, las compras externas se mantendrán arriba de 30% del consumo interno, sin mayor variación con las cifras de hoy.

La extraordinaria intensificación en la demanda nacional de gas natural –más de 5% anual– no sólo está relacionada con la evolución normal de la actividad económica y del consumo residencial, sino también con la estrategia deliberada de generar energía eléctrica en plantas de ciclo combinado a base de gas, sin buscar un patrón óptimo de uso de los sucedáneos disponibles.<sup>3</sup> A lo anterior se añaden los subsidios variables a empresas y personas que, al estimular el consumo, gravan las finanzas de Pemex, cuando en rigor debieran gravitar sobre los costos industriales o los presupuestos del Gobierno Federal por tratarse de decisiones claras de política pública.

Quiérase o no, el período más brillante del auge petrolero parece cosa del pasado, en gran parte debido a nuestros errores, singularmente los asociados a una insuficiente inversión. Aun así, hay recursos susceptibles de aprovecharse para sostener la producción sin caídas espectaculares, esto es, sin causar trastornos económicos serios. Adviértase aquí que México ocupa el lugar onceavo en el mundo en cuanto a los recursos petroleros potencialmente aprovechables.<sup>4</sup>

El lento avance del grueso de los trabajos exploratorios, imperfecciones de la información geológica o su confidencialidad, no permiten evaluar con rigor la abundancia real de recursos petrolíferos explotables o la mayor o menor dificultad de pasar reservas probables y posibles a la categoría de probadas.<sup>5</sup> De aquí ha derivado la conclusión, de que se tiene que recurrir inevitablemente, más o menos de inmediato, a la identificación y explotación del petróleo en aguas profundas.<sup>6</sup> Hay mayor certeza en que la extracción futura se conseguirá absorbiendo mayores costos y acrecentando sustancialmente los recursos organizativos y de inversión, en parte porque esos esfuerzos fueron aplazados más de la cuenta. Según

3. La generación de energía eléctrica en el período 1996-2006, representó 50% de la demanda de gas; mientras que Pemex absorbió 26.8%, subrayando la importancia de instrumentar programas conjuntos de eficiencia. Eso mismo, ha forzado la reducción de la demanda de “fuel oil” en 31% entre 1996 y 2007 y la correspondiente caída en la producción (28%) con acrecentamiento de capacidades ociosas. (Véase Pemex (2008), *op. cit.*). La oferta interna aportó apenas poco más de los dos tercios de la demanda nacional. (Véase Sener (2008) *Prospectiva del gas en México 2007-2016*, México).

4. Véanse *Petroleum Intelligence Weekly* (varios números), “Oil and Gas Rankings”, Londres y Pemex (2008), *op. cit.*

5. Con apego a la ideología privatizadora, se critica y condena la ineficiencia de los trabajos de exploración de Pemex, sin tomar en cuenta la canalización de corrientes insuficientes y fluctuantes de recursos, así como la natural incertidumbre en la localización de nuevos yacimientos.

6. El tratado con Estados Unidos sobre la delimitación de la plataforma continental en el Golfo de México, más allá de las 200 millas náuticas, estableció una moratoria en la exploración y explotación del polígono denominado “Hoyo de la Dona” que vence en 2011. No se ha avanzado en las negociaciones en establecer las reglas de explotación de los posibles yacimientos conjuntos, la posible ampliación de la moratoria y la forma de limar diferencias entre los legisladores de ambos países. Tampoco se han resuelto problemas similares en otras áreas limítrofes del Golfo de México.

Francisco Rojas, el costo del barril producido sube de 3.34 a 4.13 dólares entre 2001 y 2006. De otro lado, costos en los campos a desarrollar mejor conocidos y promisorios oscilarán alrededor de 15 dólares (Chicontepec) y los de aguas profundas posiblemente lleguen a 25 dólares por barril.<sup>7</sup> Asimismo, será imprescindible reconstruir la capacidad de administrar, gestionar grandes proyectos y compensar rezagos acumulados en una industria extractiva sujeta al fenómeno inescapable del agotamiento. Sobre el particular cabe subrayar el preocupante debilitamiento deliberado del Instituto Mexicano del Petróleo que abandonó la investigación y la evaluación de los avances tecnológicos del mundo. Con todo, la tecnología petrolera es tecnología madura, susceptible de adquirirse sin mayores obstáculos. Aún en el caso de la explotación de recursos en aguas profundas, existen empresas especializadas que prestan sus servicios a los principales consorcios petroleros del mundo.

La astringencia financiera impuesta a Pemex también ha impedido acrecentar la capacidad de refinación y equilibrar las líneas internas de producción. A fines de 2007, la importación de productos petrolíferos casi llega a 500 mil barriles y la de gasolinas excede de 300 mil barriles, ambas por día. Y el valor total de ese intercambio sumó más de 14 mil millones de dólares, dejando un déficit neto (al deducir las exportaciones) de casi 11 mil millones. Sólo la importación de gasolinas asciende ya a cerca de 40% del consumo nacional. En materia de compras foráneas de petrolíferos se requiere, además, ampliación perentoria de inversiones modernizadoras en ductos, transporte de otro tipo y en capacidad de almacenamiento. En rigor, deben modernizarse quince terminales marítimas y diez centros de almacenamiento, incluidas las instalaciones principales de Tuxpan.

De otro lado, la extracción de crudo pesado (50-55% del total) no puede procesarse en su totalidad en las instalaciones de Pemex. La capacidad de refinación, es apenas de 1.5 millones de barriles diarios de los cuales sólo 39% corresponde a tratamiento de aceites pesados. Absorbiéndose en las refinerías nacionales sólo ese porcentaje del crudo pesado extraído, el resto se vende directamente en los mercados foráneos o se procesa por encargo y a costos altos en instalaciones del exterior. Hay, en consecuencia, un serio desajuste entre las líneas de extracción y las capacidades de procesamiento de la empresa.<sup>8</sup> No se trata de una cuestión trivial: impide captar enormes beneficios dado el sustancial diferencial de precios y de valores agregados entre las cotizaciones internacionales del crudo pesado, del ligero –entre 10 y 15 dólares por barril– y con respecto al de las gasolinas. Y también hay desajustes entre la oferta de las refinerías nacionales con respecto a los cambios de la demanda hacia la dieselización automotriz y el uso de combustibles limpios.

En lo general, desde hace más de diez años se ha pospuesto, la modernización de las capacidades de procesamiento del petróleo –si se exceptúan los casos de las refinerías de Cadereyta y Madero– en consonancia con los requerimientos crecientes de la demanda; del mismo modo se han detenido los programas de mejoramiento de las gasolinas y el diesel (eliminar el azufre). Con rezagos y problemas, se comienzan a reconfigurar algunas refinerías, pero sin atacar el fondo del problema. Las cifras disponibles indican que se ten-

7. Véase F. Rojas (2007) "Petróleo, Biocombustibles y Alimentos", *Colección Pensamiento Contemporáneo*, Fundación Colosio, México.

8. Las refinerías de Pemex tienen una capacidad de 1.54 miles de millones de barriles diarios, de los cuales sólo pueden proveer 0.6 miles de millones de barriles de crudo pesado. (Véase Pemex (2008), *México's Refining Outlook, Presentation for the International Energy Agency*, México).

drían que terminar las reconfiguraciones de las refinerías de Minatitlán, Tula, Salina Cruz y Salamanca hacia 2016 para que las importaciones de gasolinas descendieran de 40 a 30% del consumo nacional.<sup>9</sup> Pero si los proyectos se atrasan o no se emprenden, las importaciones subirían a 47% de ese consumo.<sup>10</sup> En cualquier caso, se tendrían que dedicar inversiones complementarias para acrecentar la capacidad de preparar mezclas y completar ductos o sistemas de transporte dentro del país. Por eso, resulta inexplicable el aplazamiento de una década de la construcción de una refinería de alta conversión de 400 mil barriles diarios. Aparte de las virtudes intrínsecas del proyecto, la inversión se justificaría con creces por el aprovechamiento de los diferenciales mencionados de los precios internacionales y el alargamiento de las cadenas de valor agregado, acompañadas por los beneficios de la sustitución eficiente de importaciones.

La capacidad financiera de Pemex-Refinación ha quedado dañada, además, por la práctica frecuente de hacerle asumir subsidios a la gasolina y al diesel, a veces, superiores a los dos mil millones de dólares anuales.<sup>11</sup> En rigor, dichas subvenciones constituyen decisiones de política que debieran incorporarse al presupuesto federal en vez de distorsionar los resultados de la empresa y reducir la transparencia de las cuentas públicas. Más importante es el hecho de que a las subsidiarias de Pemex se les sujeta a rígidos sistemas de precios internos de transferencia y de precios de venta de su producción. Así se reducen los márgenes fundamentales de la autonomía gerencial y frecuentemente se deban absorber cuantiosas pérdidas.

El rezago acumulativo en la capacidad de renovación productiva de Pemex plantea en la actualidad otros problemas. Tanto la exploración y desarrollo de nuevos campos petrolíferos, como la ampliación y modernización de las plantas de proceso, fuerzan a impulsar proyectos aplazados de maduración prolongada y de inversión elevada. Por ejemplo, la construcción de la refinería aludida significaría una inversión de más de 6 mil millones de dólares y tomaría cuatro años terminarla una vez elaborado el proyecto detallado de ingeniería. Por ello, no obstante, cobra singular importancia no diferir más la modernización aplazada de las instalaciones petroleras. Y, de otro lado, hay deterioro grave en las capacidades técnicas de Pemex para concebir, controlar y ejecutar proyectos de inversión.

La situación del ramo de petroquímica estatal reviste rasgos más acusados de descuido inversor y de ausencia de decisiones encaminadas a alargar las cadenas de valor agregado de Petróleos Mexicanos y de la industria privada nacional. En este caso, se decidió desde comienzos de la década de los noventa, iniciar un proceso de privatización de las instalaciones estatales en gran medida fracasado. En apoyo a la misma política de fomentar la inversión y los negocios privados se redujo el número de petroquímicos básicos reservados al Estado de 34 a 9.<sup>12</sup> Casi desde entonces, el esfuerzo de Pemex se limita a terminar instalaciones, efectuar mantenimientos, y procurar la venta de las plantas al sector privado. Así se explica, años atrás la decisión de cancelar las inversiones necesarias en el Complejo Petroquímico Morelos que aprovecharían el gas y los líquidos del gas

9. Véase Pemex (2008), *México's Refining Outlook*, op. cit.

10. Véase Pemex (2008), *Pemex Perspectives*, México.

11. Entre los comienzos de 2004 y los de 2005, el precio de la gasolina (regular) en los estados norteamericanos colindantes subió 25%, en contraste con 4% en México.

12. De los nueve mencionados, sólo las naftas son productos petroquímicos propiamente dichos.

de Cantarell y luego el fracaso de la asociación con inversionistas privados del Proyecto Fenix, quizá por desacuerdo en la fijación hacendaria de los precios de la materia prima.

Los resultados están a la vista, a partir de 1982 la inversión pública en petroquímica se ha reducido dramáticamente y, la privada, con fluctuaciones ha sido escasa.<sup>13</sup> En vez de afianzar una estrategia –con participación estatal y privada nacional– de prolongar las cadenas productivas y optimizar el valor agregado de los derivados de la refinación y de las plantas criogénicas del gas, México se especializa más y más en exportar materias primas petroquímicas e importar productos elaborados. De ahí que Pemex-petroquímica básica haya arrojado pérdidas por más de 10 mil millones de pesos en 2007.

La balanza petroquímica nos sigue siendo favorable, pero mientras las exportaciones crecen a 18% anual en dólares corrientes entre 2002 y 2007, las importaciones lo hacen al ritmo elevadísimo de 25%. Si bien los precios han subido considerablemente, el volumen de producción de los petroquímicos desregulados –donde mayor impacto habría de esperarse de la acción privada– han caído casi 50% entre 2002 y 2006. Mejor suerte han tenido los petroquímicos básicos cuyo volumen fabricado –descontando naftas– se reduce en el mismo período algo menos de 30%. En definitiva, se siguen desperdiciando ventajas comparativas evidentes y altamente rentables en la formación de las cadenas del etileno-polietileno-PET, del propano-polipropileno-fibras-detergentes, de amoniaco-fertilizantes, del benceno-caprolactama-resinas plásticas, y de aromáticos-tereftalatos-poliester-fibras-películas.

## El comercio exterior

Una serie de acontecimientos favorables, aunque quizá no permanentes, han aliviado el estrangulamiento de pagos externos del país. La bonanza en los precios petroleros ha duplicado con creces los saldos netos de la balanza de hidrocarburos entre 2000 y 2007. Asimismo, las remesas de los expatriados se han triplicado en el mismo lapso hasta alcanzar un nivel semejante al de los excedentes petroleros (23 mil millones de dólares). A lo anterior se suma, tasas internacionales reducidas de interés y hasta hace poco tiempo, accesos fáciles y abundantes a los mercados internacionales de capitales. A su vez, las maquiladoras aportan (2006) alrededor de 24.3 miles de millones de dólares.

Sólo tres renglones, petróleo, maquiladoras y remesas de transterrados generan cerca de 70 mil millones de dólares netos por año, acaso tipificando un caso vernáculo de la enfermedad holandesa, característica de países con ingresos abundantes de divisas que los llevan a depender exageradamente de la importación y a abandonar la producción interna de bienes y servicios. Al efecto, obsérvese que México es actualmente uno de los pocos países latinoamericanos deficitarios en su balanza comercial (6-8 miles de millones de dólares anuales) y en cuenta corriente (2-3 miles de millones de dólares).

13. A título ilustrativo, nótese que la inversión real en proyectos petroquímicos estratégicos de Pemex bajó casi 85% entre 1991 y 1997. (Véase R. Torres (1998), *México: impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero*, CEPAL, México). Según otra fuente, la participación de Pemex Petroquímica en la inversión total de Pemex cayó de 6.5 a 1.5% entre 1991 y 2003. (Véase R. Morales (2005) “La quiebra técnica de Petróleos Mexicanos”, *EconomíaUNAM*, núm. 4, pp. 27-39. Véase también, D. Shields (2005), *La reforma petrolera*, Editorial Planeta, México).

En todo caso, los fenómenos externos favorables pudieran debilitarse o revertirse hasta volver a situarnos en las inestabilidades y crisis cambiarias del pasado. Con todo, sería excesivo profundizar en esos temas en el contexto del presente trabajo, baste puntualizar el caso petrolero donde los pronósticos de precios altos parecen firmes, aunque dudoso el sostenimiento de la producción exportable mientras estén vigentes las políticas del presente.

En los hechos, el comercio exterior del petróleo y productos petroquímicos aportan cuantiosos recursos a la balanza de pagos, no porque los volúmenes aumenten, sino –valga la repetición– debido al acrecentamiento de los precios. Las cotizaciones promedio del crudo vendido al exterior ascienden explosivamente de 22 dólares a 80 dólares por barril entre 2002 y 2007. Merced a ese hecho primordial, el saldo neto de la balanza de comercio de hidrocarburos y sus derivados se ha incrementado de 11.6 a 23.2 miles de millones de dólares en el mismo período.

Sin embargo, a los escollos al sostenimiento productivo y a la renovación modernizadora de Pemex, se suma el agotamiento natural de los yacimientos maduros hasta poner en riesgo la etapa de altas ganancias en el comercio exterior de los hidrocarburos. Aunque la oferta máxima alcanzada en los diversos componentes de la mezcla mexicana varía de fecha, en todos los casos se observa declinación de los volúmenes exportados. Las ventas externas de las variedades del Istmo y Olmeca –las más valiosas–, bajan en 2007, 68.5 y 52.5%, respectivamente, en relación a la extracción tope alcanzada en 1997. De su lado, el crudo maya exportado ha caído 13.5% entre 2004 y 2007. En suma, las exportaciones volumétricas disminuyen, las reservas declinan y los costos se elevan, mientras que inversiones frescas escasean. Gracias a los precios, las ventas externas de gasolina, gas y otros petrolíferos han crecido a la notable tasa de 21% por año entre 2002 y 2007 pero, las compras foráneas ascienden todavía más, al espectacular ritmo de 36% también por año. En consecuencia, esos saldos favorables del comercio exterior tenderán a desaparecer en un período no mayor de diez años de no romperse las tendencias observadas hasta hoy. Lapso que podría acortarse, si hay desplazamiento de la demanda hacia importaciones, al no eliminarse el azufre del diesel y las gasolinas en las refinerías de Pemex.

## **La situación financiera y fiscal**

A fines de 1995, el patrimonio consolidado de Pemex ascendía a 82.6 miles de millones de pesos de 1993 (123 miles a precios corrientes), ya en 2001, se había reducido a 33.8 miles de millones, en 2004 a 7.4 miles de millones para desaparecer o casi desaparecer en los dos ejercicios siguientes. En consonancia, el endeudamiento se dispara de 117.8 miles de millones de pesos a 1 164.8 miles de millones corrientes en dicho período, esto es, sufre un incremento de casi diez veces. Sólo entre el 2001-2006, las deudas de corto plazo se duplican con creces y con mayor intensidad ocurre lo mismo con los pasivos de largo plazo (casi se triplican).

La descapitalización de Pemex ha sido brutal y se ha producido de manera sistemática y deliberada desde hace tres o cuatro lustros. Cabe preguntar la explicación de ese fenómeno ya que la empresa, pese a sus ineficiencias, no ha dejado de generar utilidades o



márgenes amplísimos entre sus ingresos y gastos propios. Los rendimientos operativos han subido nueve veces entre 1995 y 2006 y las utilidades antes de impuestos van de 68.9 a 584.4 miles de millones de pesos corrientes en el mismo lapso. De su lado, los impuestos se han acrecentado de 74.9 a 582.9 miles de millones de pesos en igual período o, visto acumulativamente, Pemex ha cedido la totalidad de las rentas petroleras al fisco al aportar-le casi 3 billones españoles o 3 trillones anglosajones de pesos de 1995 a 2006. Pocas son las empresas petroleras que generan márgenes tan altos de utilidades y ninguna cubre impuestos directos tan elevados hasta generarle pérdidas.

Como se ha subrayado, la anómala astringencia financiera que se somete a Pemex ha limitado grandemente no sólo la modernización de sus instalaciones, sino arriesga la sustentabilidad de la producción petrolera, de petrolíferos y petroquímicos. La inversión anual de Pemex –pese al moderado repunte del último trienio– sigue siendo sistemáticamente inferior a la de 1982, un cuarto de siglo atrás. A precios constantes de 1993, se invirtieron 36 miles de millones de pesos en aquel año (1982) y sólo 30 mil en 2006 mientras se dejaban acumular necesidades de inversión aplazadas. Más aún, en los últimos tres años ha desaparecido la reserva para exploración y declinación de campos.

La inversión programable, esto es, la que emprende Pemex con recursos presupuestarios se ha abatido de 8.3 a 1.8 miles de millones de dólares (casi 80%) entre 1982 y 2006.<sup>14</sup> En contraste, la inversión realizada a través de Pidiregas<sup>15</sup> ya representa 89% de la formación de capital de la empresa (2006). La situación es alarmante no sólo por el alto costo del esquema, sino por la acumulación de deudas –alrededor de 50-60 miles de millones de dólares– en proyectos prácticamente de llave (productiva y financiera) en mano. De ese modo, se van perdiendo las capacidades de concebir, administrar y controlar proyectos productivos de envergadura e incluso las habilidades conexas a las negociaciones financieras.<sup>16</sup> Más aún, en el Master Trust Fund, creado para mejorar la carátula financiera de Pemex se han depositado alrededor de 19 mil millones de dólares que poco se usan a fin de cuidar del conjunto de las finanzas gubernamentales.<sup>17</sup>

Aun así, el papel de Pemex en el equilibrio del mercado externo es decisivo. No sólo contribuye significativamente a los ingresos de la balanza de pagos, sino que aporta recursos más que suficientes al servicio de la deuda pública –y de la privada– sin sobresaltos,

14. Las cifras a precios de 1993 corresponden a cálculos de Ramón Carlos Torres, puestos al día por el autor de esta nota. El resto de la información proviene de Pemex. (Véase R. Torres (1998), *op. cit.* Cuadro 5).

15. Pidiregas significa Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo Diferidos en el Registro del Gasto, es decir, endeudamiento que no se incorpora formalmente a la deuda pública. Se trata de un esquema supuestamente transitorio –mientras se privatizaba el sector energético– que evade los controles de gastos públicos negociados con los organismos financieros internacionales.

16. Aún si sólo se hubiese permitido la acumulación parcial de Pidiregas, esto es, si Pemex hubiese recomprado parte del papel a fin de presentar un saludable superávit o déficit primarios, el impacto en los costos y la reducción de las inversiones con recursos propios, seguirían gravitando por igual en los resultados y el desarrollo futuro de la empresa. Por lo demás, con el fin de liberar los fondos excedentes de caja con propósitos de inversión, sin romper los controles del gasto presupuestal, al parecer se ha seguido el camino tortuoso de permitir a Pemex, emitir y pagar Pidiregas. Ya los pagos a cuenta del capital de la deuda de Pidiregas suma más de 117 miles de millones de pesos en el período 1998-2007 que necesariamente redujeron la capacidad inversora de Pemex.

17. Al propósito, la Secretaría de Hacienda le fijó a Pemex la meta de generar un superavit primario mayor a los 160 mil millones de pesos durante 2008. Esos recursos estarán esterilizados hasta contar con la venia de las autoridades financieras.



ni demandas concentradas, desestabilizadoras del mercado cambiario, como ocurriría si no fuesen divisas propiedad del Gobierno Federal. En 2006, el total de los intereses y otros pagos factoriales al exterior sumaron cerca de 20 mil millones de dólares, 14% inferiores a los ingresos netos en divisas del petróleo.

Todavía más, la contribución promedio de Pemex a las finanzas hacendarias desde hace más de diez años, ha sido desproporcionada, alrededor de 8% del producto anual, esto es, casi el doble de la recaudación total del Impuesto sobre la Renta a negocios y personas (entre 4 y 5% del mismo producto).<sup>18</sup> Más todavía, con el alza de los precios del petróleo, el aporte petrolero (9.4% del producto en 2006) se acerca al monto total de los impuestos directos e indirectos (11.1%) cubiertos por empresas y personas.<sup>19</sup> En consecuencia, de los ingresos tributarios de todo género, Pemex genera ya casi 40 por ciento.

Sin duda, la utilización de los excedentes del petróleo debe apoyar al gasto social y de inversión a través del sector público y así ha ocurrido históricamente. Sin embargo, ello no debiera traducirse en la muerte por inanición de la empresa más importante y rentable del país. Impedir a Pemex la reconstitución de reservas, forzarla con exageración al endeudamiento y estorbar la renovación de sus instalaciones, constituyen políticas contrarias al verdadero interés nacional. Tal conclusión es especialmente cierta cuando parte de los recursos quedan inmovilizados, se usan para financiar importaciones excesivas u obligan a colocar Pidiregas con efectos revaloratorios del tipo de cambio.

Contrástese la magnitud de la aportación petrolera con la recaudación adicional proveniente de la última reforma fiscal del IETU estimada de 1 a 1.5% del producto para constatar que se requerirían cuatro o cinco reformas semejantes para desp petrolizar con alguna seriedad finanzas públicas y economía. Tal hecho hace claramente inviable en términos económicos o políticos la privatización total de Pemex. La disyuntiva es clara: en un escenario, el de los posibles compradores privados, habría que sujetarlos a un régimen impositivo inaceptable, por expoliatorio, así como a controles excepcionales en materia de precios y uso de las divisas, contrarios ambos a las prácticas universales de los negocios. Alternativamente, si se quisiesen normalizar las cargas impositivas sobre las utilidades de los compradores privados, el fisco habría de aceptar un déficit presupuestario al alza, en cifras no inferiores a cinco puntos del producto, o emprender otra reforma fiscal que acrecentase la carga tributaria entre 28 y 33% para sustituir los aportes forzados de Pemex a las finanzas nacionales. Cualquiera que sea el caso, se desemboca a una situa-

18. El régimen fiscal mexicano a los hidrocarburos es singular en términos de las prácticas internacionales y se negocia año con año con la Secretaría de Hacienda y el Poder Legislativo. En principio está integrado por una maraña de gravámenes entre los que destacan: el Derecho sobre la Extracción de Petróleo, Derecho Extraordinario sobre la Extracción de Petróleo, Derecho Adicional sobre la Extracción del Petróleo, Derecho sobre Rendimientos Petroleros, Derecho sobre Hidrocarburos, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, IVA (gasolinas), Aranceles a la Importación y Exportación y Aprovechamientos para Obras e Infraestructura.

19. Véase Banco de México (varios números), *Informe Anual*, México.

ción inviable en términos tanto políticos como de negocios, aún si se hace abstracción de las resistencias del nacionalismo ciudadano a la privatización.<sup>20</sup>

Desde comienzos de la década de los ochentas, los gobiernos no aciertan a instrumentar una reforma impositiva congruente con los cambios de las políticas socioeconómicas, los inducidos por la globalización y necesidades imperiosas del Estado. Hasta hace poco las insuficiencias del sistema tributario se vieron aliviadas por los cuantiosos recursos de las privatizaciones y la impune expoliación de Pemex, vías que, por razones obvias, están ya próximas al agotamiento. Quiérase o no, el escollo fundamental a la despetrolización de la economía y a toda reforma fiscal significativa es político. Nace de la oposición de la elite nacional –y extranjera– a tributar, tanto como de la falta de audacia republicana, de la sujeción de los partidos políticos a los poderes fácticos. Este y no otro es el problema estructural, medular, de la falta de autonomía presupuestal de Pemex.

A lo anterior se añadiría la renuencia casi obligada de los gobiernos estatales a ceder participación en las rentas de Pemex. Una fracción significativa de las participaciones federales (entre 25 y 34%) está asociada a los ingresos petroleros.<sup>21</sup> En consecuencia, la apropiación y distribución de esos ingresos queda sujeta a tensiones contrapuestas: las necesidades financieras del Gobierno Federal; las resistencias empresariales y de la elite económica a tributar; las demandas de las entidades federativas apremiadas por una bolsa fiscal común que no se expande; y el imperativo microeconómico de Pemex de invertir, reinvertir y modernizar sus instalaciones.<sup>22</sup> En términos políticos, las soluciones encontradas hasta ahora se han orientado a debilitar el gasto federal en inversión, restringir las erogaciones sociales, acrecentar la tributación regresiva al consumo y sobre todo a descapitalizar a Pemex.

En los últimos ejercicios se han aligerado las restricciones a la formación petrolera de capital a través de diversos paliativos. El presupuesto de Pemex fue ampliado en 30 mil millones para utilizarse en inversión durante el año en curso, probando en cierto sentido la existencia de márgenes hacendarios de maniobra. Eso mismo explica el reciente decreto

20. Recuérdese aquí que el sistema impositivo mexicano está marcado por sus modestísimas recaudaciones y alta regresividad. La tributación apenas asciende a 11% del producto que contrasta con el promedio de 36% de los países de la OCDE, 25% de los Estados Unidos o 34% del Brasil. Con la última reforma impositiva las recaudaciones de los impuestos indirectos probablemente se acrecentarán. Se ha reducido enormemente la progresividad de la imposición directa, bajando las tasas, así como el número de escalones del Impuesto a la Renta; a través del IETU, impuesto típicamente indirecto, se ha duplicado casi paso a paso el Impuesto al Valor Agregado haciendo que las recaudaciones regresivas indirectas tiendan a subir de 55% a cerca de 70% del total. (Véase D. Ibarra (2007), *La reforma impositiva*, Facultad de Economía, UNAM, México).

21. El hecho que la economía y sobre todo los ingresos de la bolsa fiscal conjunta de la Federación y las entidades federativas hayan crecido poco, mientras las necesidades arrecian, ha hecho que los gobiernos de los estados recurran al endeudamiento interno, agravando las presiones políticas sobre los ingresos de Pemex. Según la Secretaría de Hacienda ese endeudamiento ha crecido 65% entre 2001 y 2007, hasta llegar a más de 164 mil millones de pesos.

22. El dictamen de la Cámara de Diputados sobre la Ley de Derechos sobre Hidrocarburos de 2006, refleja nítidamente la incorporación de objetivos contradictorios. De un lado, se pretende sostener los ingresos petroleros de la Federación sin causar trastornos recaudatorios. De otro, se aspira a que Pemex sea competitivo desde el punto de vista fiscal y que opere como cualquier otra empresa transnacional.

del Ejecutivo destinado a elevar los precios de las gasolinas –pese a su impacto inflacionario–, así como los contratos de servicios múltiples y la desincorporación parcial de algunos segmentos de Pemex para captar recursos foráneos, aunque haya de cederse parte de las utilidades presentes y futuras de Pemex. El alivio es sólo parcial por cuanto se mantienen los controles hacendarios sobre los precios de los petrolíferos y, otro tanto se hace con respecto al sistema de precios de transferencia entre las empresas del consorcio petrolífero que se fijan en relación a cotizaciones externas (Houston), sin referencia alguna a las ventajas comparativas internas y al objetivo de maximizar las cadenas de valor agregado. Ambos sistemas, unidos a otras rigideces fiscales y presupuestarias, impiden a Pemex operar con eficiencia, agilidad y competitividad en el mundo globalizado.

### Las tentaciones extranjerizantes

Factores ideológicos, reforzados por intereses vernáculos y foráneos se combinan en el intento de plantear soluciones precarias, transitorias, cuando no engañosas a los problemas de Pemex y del país. La más repetida y en cierto grado exitosa, es la de privatizar a la industria petrolera con el propósito de recabar recursos y quizá, como se publicita en exceso, mejorar eficiencia y competitividad de Pemex. La privatización de las operaciones de compra y transporte del gas, la venta de las instalaciones petroquímicas, los contratos de servicios múltiples, el desplazamiento del Instituto Mexicano del Petróleo por servicios externos de asesoría, y el *outsourcing* de otras funciones –alquiler de barcos, plataformas e instalaciones, por ejemplo– son otros tantos casos de la fragmentación deliberada de Pemex y de la transferencia de oportunidades de negocios principalmente al sector privado del exterior.

Hoy, resurgen iniciativas en la misma dirección con mayor o menor radicalismo. Así se insiste desde la privatización total de Pemex o continuar con el desmembramiento parcial de la empresa. Incluso se invierte ingenio jurídico en evitar cambios constitucionales o incluso debates públicos más o menos abiertos sobre el tema.

En la visión gradualista se plantea la privatización de las refinerías y los ductos, imprimir mayor velocidad política a la privatización de la petroquímica, la celebración de contratos de riesgo abiertos o disimulados en la explotación del gas o en la exploración y desarrollo de yacimientos en aguas profundas. Del mismo modo, se sugieren esquemas semejantes a los de la generación de energía eléctrica en manos de empresas privadas. También, han surgido planteamientos financieros con la intención análoga de allegar recursos a Pemex y ceder utilidades al sector privado sobre todo extranjero. Al respecto, se ha propuesto transformar a Pemex en “sociedad de interés público” y dividir el capital de la empresa en dos tipos de acciones. La serie A suscrita en su totalidad por el Gobierno Federal con derecho único e irrenunciable a la administración de la empresa. La serie B se colocaría entre el gran público ahorrador, en algunas propuestas dando exclusividad a inversionistas nacionales y, en otras, abierto esencialmente al capital extranjero.<sup>23</sup>

El segundo tipo de posibilidades –las financieras– no escapa del todo a la crítica anterior en cuanto obligaría a compartir una fracción creciente de las utilidades petroleras ya

23. Véanse las iniciativas presentadas por los diputados Guillermo Hopkins y Omar Fayad en 2002 y la de Genaro Borrego de 2006.

no sólo presentes, sino futuras, cuando, por ejemplo en algunas de las propuestas se postula una composición del capital de Pemex de 20% el gobierno y 80%, el sector privado. Eso mismo llevaría a debilitar o posponer, por lo pronto el reordenamiento indispensable de la macroeconomía nacional. Además, al abordar los mercados financieros internacionales, Pemex se encontraría en una situación desventajosa al haber perdido casi por entero su capital social, encontrarse altamente endeudado y con calificaciones crediticias que apenas sostiene la garantía implícita o explícita del Gobierno Federal.

En conjunto, las iniciativas de cambio se concentran en Pemex y conducen directa o indirectamente a tornar al país en productor de materias primas e importador de productos procesados. Aparte de los escollos fiscales o cambiarios de vender el conjunto de Pemex, toda privatización tiene el inconveniente obvio de obligar a compartir ingresos presentes y futuros de una ventaja comparativa que hasta ahora ha beneficiado casi en exclusiva al país.

Precisamente con propósitos políticos se ha construido y difundido la leyenda negra de Pemex, donde se unen la crítica de ser un centro de corrupción e ineficiencia, con la idea falsa de que se carece de recursos para capitalizarle, haciendo insoslayable su extranjerización. Mucho tendrá que hacerse dentro de Pemex para compensar un cuarto de siglo de olvidos, así como eliminar malos manejos y ganar productividad. Aun sin ello, hoy por hoy, Pemex es capaz de sostenerse con los fondos que genera su producción y los procesos de modernización físicos, técnicos y administrativos, sin dejar de generar dividendos generosos pero no confiscatorios al Estado, por más que dependan de los precios del crudo.

En rigor, las presiones fiscales sobre Pemex son artificiales por cuanto existen suficientes márgenes de maniobra que permitirían aligerarlas. Según la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, el balance presupuestario entre 1996 y 2006 ha registrado déficit pequeñísimos, en promedio 0.7% del producto anual.<sup>24</sup> Asimismo, se ha decidido reducir los empréstitos del Gobierno Federal en divisas extranjeras por deudas en moneda nacional. De ese modo, aparte de encarecerse el servicio estatal de la deuda –por las diferencias en las tasas internas y externas de interés–, se comprime y elevan los costos del financiamiento a la producción e inversión nacionales.<sup>25</sup> La Deuda Pública Interna está aumentando principalmente por operaciones de regulación monetaria, para abastecer de activos de cartera a los inversionistas institucionales y controlar la tasa de interés, por lo que no existe un efecto de desplazamiento (*Crowding-Out*) en el financiamiento bancario al sector privado, al menos como lo contempla la teoría convencional. Más aún, la colocación de deuda pública externa e interna (incluyendo los bonos IPAB y muy probablemente deudas de Pemex en el extranjero) se está usando para acumular y esterilizar las reservas internacionales que contribuyen a sostener el tipo de cambio y a detener la inflación. Por ello, los depósitos del gobierno federal en el Banco de México son tan elevados y el crédito interno neto de éste al gobierno es negativo en tan alta magnitud. Se persigue el objetivo de prevenir cualquier posible brote inflacionario o desarreglo cambiario. Sin embargo, se sacrifica la creación de empleos, se desaprovechan las bajas tasas de interés, los accesos hasta ahora fáciles a los mercados internacionales de capitales y se premian

24. Ello contrasta con el déficit de las cuentas fiscales de los países desarrollados que oscilan entre 2.6 y 2.8% del producto, el del promedio latinoamericano de 2.4% o el de Asia 2%. (Véase Fondo Monetario Internacional (2007), *World Economic Outlook*, Washington).

25. Entre 1995 y 2006, el financiamiento a la producción de la banca comercial se ha reducido en más de 50% en términos reales, con la pequeña excepción del sector inmobiliario.

utilidades exageradas y falta de competitividad de la banca comercial. La deuda interna neta del sector público en pesos se ha multiplicado más de 100 veces entre 1995 y 2006, al pasar de 11.2 a 1 164.1 miles de millones de pesos, mientras el endeudamiento externo cae de 87.6 a 48.6 miles de millones de dólares (45% de decremento). El costo anual del cambio en la estructura interna-externa de la deuda, asciende ya entre 1 500 y 2 000 millones de pesos anuales.

De otro lado, los empeños del propio Banco de México por abatir la inflación y equilibrar la balanza de pagos, lo llevan a esterilizar ingresos de divisas que ya respaldan una acumulación de reservas mayor a los 80 mil millones de dólares. Ciertamente, así, se difieren riesgos cambiarios y se financia al tesoro norteamericano, mientras se descuida la formación interna de capital, incluida la de Pemex. Al propio tiempo, la administración de las reservas de divisas podrían generar ganancias considerables de capital o evitar pérdidas por la devaluación del dólar. Valga un simple ejercicio numérico, si el total acumulado de reservas a fines de 2001, 44.8 miles de millones de dólares, se hubiese invertido en euros, en vez de dólares, hoy se dispondría de 67.2 miles de millones de dólares equivalentes. Es decir, se habrían acrecentado más que significativamente las ganancias de capital y los márgenes de maniobra del Banco de México y aliviando las penurias financieras del Gobierno Federal.<sup>26</sup>

A mayor abundamiento es principio consagrado en la teoría y práctica de las finanzas públicas que los ingresos corrientes deben cubrir los gastos corrientes, pero no la suma de éstos con la inversión. En la formación de capital, es admisible el endeudamiento razonable, como vía de facilitar la construcción de obras y proyectos productivos.<sup>27</sup> De manera semejante, es principio en el financiamiento de empresas no contraer deudas para cubrir pérdidas –inexcusable cuando se originan en impuestos excesivos– y sí hacerlo tratándose de proyectos de formación de capital que, durante su vida útil, generen ingresos suficientes para cubrir el gasto de inversión y producir remanentes razonables sobre los costos operativos.

Cabe subrayar la manera imperfecta de llevar la contabilidad de las finanzas públicas, que sólo toma en cuenta ingresos y erogaciones anuales, sin hacer referencia alguna a los activos patrimoniales. Toda privatización genera ingresos una sola vez, pero significa venta de activos productivos y luego la reducción de la corriente de ingresos asociados a su propiedad y a su mejoramiento.<sup>28</sup> Los ingresos futuros perdidos por venta de activos

26. Buena parte de los bancos centrales de los países emprenden una administración más activa de sus reservas, o bien, los gobiernos crean los llamados fondos soberanos con fines que trascienden el manejo transaccional o preventivo de riesgos para evitar pérdidas u obtener ganancias de capital. (Véase Deutsche Bank (2007), *Euro Riding High as an International Reserve Currency*, EU Monitor núm. 46, Frankfurt; BIS (2006) *Euro as a Reserve Currency*, Working Paper núm. 218, Brasil; European Central Bank (2005), *Review of International Role of the Euro*; IMF (2007), *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves*, Washington). Además, en las circunstancias actuales no parece especialmente probable un repunte inflacionario por exceso del gasto público o de la demanda nacional. La economía, por contagio de la norteamericana, se verá inmersa en un período recesivo. Además, las presiones inflacionarias que cuenten serán importadas, de costos –precios altos de materias primas, alimentos y energéticos–, esto es, revestirán características impropias para ser combatidas mediante la restricción del gasto interno.

27. Al respecto, consúltese el libro clásico de Musgrave (R. Musgrave y P. Musgrave (1980), *Public Finance: in Theory and Practice*, Mac Graw-Hill, Nueva York).

28. La reducción de la corriente de los ingresos públicos consolidados por virtud de las privatizaciones explica su caída de 30-40% a 20% del producto entre la década de los ochenta y la actualidad.

o falta de inversión pueden ser considerables, particularmente cuando rompen las cadenas de valor agregado. Adviértase, a título ilustrativo, que la construcción de una refinería de alta conversión, de 400 mil barriles por día, generaría utilidades no inferiores a 2 000 millones de dólares anuales, amén de evitar la casi totalidad del sangrado de divisas por la importación de gasolinas.

Otro indicador de la falta de planteamientos estratégicos fundamentales, es la desvinculación de Pemex y la Comisión Federal de Electricidad. Un caso concreto lo constituyen los rezagos en el impulso a proyectos conjuntos de cogeneración. Es difícil exagerar las ventajas de realizar ahorros de inversión, a la par de suprimir dispendios atribuibles a la intensidad excesiva de energéticos usados en ambas empresas. La incongruencia resalta al advertir el fomento deliberado –hasta subsidiado– de la cogeneración con empresas privadas, mientras se posponen proyectos públicos de mayor envergadura que permitirían abaratar los suministros de energía, sobre todo a la industria competitiva con el exterior.

Hasta aquí se ha hecho mención de posibilidades abiertas de hacer fluir más recursos a la capitalización del sector petrolero. En la práctica, sin embargo, por razones políticas, sólo se abordan los acomodos referidos a la esfera de Pemex, mientras se dejan intocadas soluciones evidentemente más eficaces y sanas, asociadas a cambios en las políticas fiscales o del Banco Central.

En este último terreno, aparte de las ya mencionadas, hay otras vías de solución constructiva. Por supuesto, la más obvia –aunque quizá la elite económica y la política la resistirían– sería la de implantar una moderada reforma fiscal progresiva basada en la capacidad de tributar de empresas y personas de mayor ingreso o consumo, o en implantar algún otro gravamen recaudatorio, como el impuesto a las transacciones financieras. Con radicalismo menor y, a corto plazo, bien podría pensarse en acrecentar prudentemente el endeudamiento público con fines de inversión para permitir a Pemex usar una fracción mayor de sus utilidades en remozar sus instalaciones y capacidades productivas. En ese sentido, no parecería fuera de razón flexibilizar el crédito del Banco Central al gobierno o utilizar la liquidez bancaria con esas finalidades específicas. Otra vía de hacerlo podría consistir en capitalizar a Pemex, mediante la asunción parcial o total de su deuda por parte del Gobierno Federal, ya que ésta se ha acumulado con empréstitos contratados no para financiar la inversión de la empresa, sino para alimentar directa o indirectamente al erario público.

Aun en el ámbito más restringido de la administración de la tesorería hacendaria subsisten márgenes desaprovechados de maniobra, cuyos costos financieros y políticos suelen cargarse a Pemex al llevarla a cubrir el grueso de su inversión mediante Pidiregas. Incuestionablemente es una manera tortuosa, costosa, opaca, de financiamiento. En sus inicios, los Pidiregas se diseñaron con la finalidad de flexibilizar los controles de gasto y endeudamiento convenidos con los organismos financieros internacionales, propósito que carece de sentido hoy en día. El problema es que esos empréstitos se contratan sin controles rigurosos, con tasas de interés y *spreads* más altos de los que cubre la deuda del propio Gobierno Federal en los mercados internacionales. Un cálculo simplista, situaría el costo de cada punto diferencial en 500 millones de dólares anuales considerando un nivel de endeudamiento neto de 50 mil millones por la vía de los Pidiregas.<sup>29</sup>

29. Prácticas análogas prevalecen en otras dependencias gubernamentales, como la banca de desarrollo, encareciendo en conjunto el crédito externo del sector público.

## Rasgos cambiantes del mercado petrolero

Con ser la tarea medular de la Secretaría de Energía, se viene aplazando la elaboración y concertación de una estrategia energética de largo plazo, como tema inescapable a la seguridad económica del país con prioridad semejante al compromiso de combatir sin tregua al narcotráfico. Poco se analizan la evolución y cambios de los mercados internacionales y, si se hace, no se derivan las consecuencias apropiadas que debieran tener en las políticas públicas. El rezago en materia de ideas y realidades suele llevar a equívocos en la confección de los planteamientos estratégicos.

El impetuoso desarrollo de los países más poblados del mundo –China e India– y el avance de las tecnologías modernizadoras universales, alteran profundamente las relaciones de mercado, trasvasando poco a poco el poder e influencia de las empresas transnacionales del Primer Mundo, hacia los consorcios de los países productores. De la misma manera, el dinamismo y la magnitud de la demanda de los miembros de la OCDE cede ante la de los países emergentes.

En todo caso, los requerimientos mundiales de energéticos han aumentado de tal modo que por casi tres lustros rebasan la reconstitución de reservas petroleras del conjunto de los países productores. El ritmo de acrecentamiento de la demanda excede las posibilidades de la oferta petrolera mundial. Tales fenómenos hacen urgente la búsqueda de fuentes alternativas de energía menos contaminante, la vuelta a la instalación de plantas nucleares o al aprovechamiento de bioenergéticos, del viento, de las mareas, o de la geotermia.<sup>30</sup> En todos esos aspectos, México se rezaga.

Los mismos fenómenos explican las tendencias de los países petroleros a mantener bajo estricto control o recuperar la propiedad y el manejo de sus reservas de petróleo y gas. A su vez, las expectativas sobre la futura escasez de energéticos influye en alterar sustantivamente las políticas de los principales países productores, de sus empresas y de la división de tareas en el mercado internacional.

Los derechos conexos a la propiedad nacional de las reservas petroleras se ha venido afirmando y reafirmando, vía nacionalizaciones o disolución de alianzas productivas con empresas del exterior. Hacia 2005, 77% de las mismas quedó sujeta al control de empresas de los países productores, sin participación de consorcios extranjeros. Las grandes transnacionales petroleras apenas manejan 10% de las reservas de crudo y gas del mundo.<sup>31</sup> Como consecuencia, la oferta petrolera de las compañías nacionales ya domina el mercado internacional, relegando a segundo término a los antiguos gigantes transnacionales (Exxon, Shell, British Petroleum, Chevron, entre otros). Tal situación parece tornarse

30. Estados Unidos ha construido cuatro plantas de etanol y se edifican 66 más. La producción se estima en 34 miles de millones de litros a fines de 2008. Los subsidios excedieron los 15 mil millones de dólares en 2006. Canadá llegará a producir mil millones de litros también en 2008. La demanda en Brasil sigue subiendo a pesar que se duplicó la oferta a partir de 2000. La India ha fijado 5% de mezcla de etanol que subirá a 10% en el año en curso. (La fuente de datos es la OCDE y la Agencia Internacional de Energía).

31. Algo semejante ocurre con las reservas de divisas del mundo que se acumulan casi en dos terceras partes en los países emergentes, alterando radicalmente las fuentes primarias del financiamiento mundial. (Véase D. Ibarra (2006), *La reconfiguración económica internacional*, UNAM, México).



permanente ya que en el futuro el grueso de la oferta de hidrocarburos se originará en el mundo en desarrollo y por cuanto los países fortalecen los controles nacionales sobre esa riqueza. En los próximos cinco años, la dependencia de Estados Unidos de las importaciones de energéticos se transferirá parcialmente del Medio Oriente a América Latina.<sup>32</sup> Además, las nuevas adiciones a las capacidades de refinación y de petroquímicos se concentran en Asia (China e India) y en los países productores (Arabia Saudita) que alargan deliberadamente las cadenas de valor agregado.

Fenómenos análogos se registran del lado de la demanda, ya que los países en desarrollo cobran peso y dinamismo en el mercado petrolero. Las necesidades de la OCDE en 1996 representaban 64% de la demanda universal, 58% en 2006 y será menor a 50% para 2016. Los requerimientos de las naciones emergentes crecían al doble del ritmo (2006) de los países avanzados y triplicarán ese diferencial de crecimiento hacia 2012. Ya en 2030 China y la India explicarán más de 40% del acrecentamiento de la demanda.<sup>33</sup>

De aquí derivan varios cambios en las políticas petroleras. Las empresas transnacionales, dominantes en el siglo pasado, poco a poco, abandonan o son desplazadas de la explotación directa de yacimientos e incluso de la industrialización posterior de los crudos para especializarse en actividades de procesamiento, transporte, comercialización y servicios tecnológicos. De otro lado, las naciones subdesarrolladas dueñas de los mantos petrolíferos y del gas, afianzan sus derechos de propiedad y precisamente por no disponer de otras alternativas, usan esa riqueza con finalidades múltiples que rebasan el simple objetivo de la maximización de las utilidades de mercado perseguido por los viejos consorcios transnacionales.

En algunos países, las rentas de la explotación de hidrocarburos se usan como pivote del desarrollo de las economías (Arabia Saudita, Rusia, China), de su industrialización (China, Noruega, Indonesia, Brasil), del cumplimiento de objetivos distributivos (Venezuela, Nigeria, China, India, Noruega, Irán),<sup>34</sup> de satisfacer metas geopolíticas (Arabia Saudita, Venezuela) o de mantener tasas impositivas anormalmente bajas (México, Nigeria). Más aún, algunos gobiernos impulsan a sus consorcios petroleros a tomar un papel activo en el ámbito internacional, ya sea adquiriendo reservas, penetrando mercados o comprando participaciones en empresas foráneas (China, India, Malasia, Arabia Saudita). En cualquier caso, la norma prevaleciente es la de satisfacer las metas nacionales que cada país petrolero se fija, donde la optimización mercantil de las ganancias es una entre muchas.

La diversidad de los objetivos nacionales en la distribución de las rentas petroleras puede alcanzar efectos altamente benéficos en términos de desarrollo, creación de empleos y, en general, del bienestar de la poblaciones de los países petroleros. Pero también, puede llevar a la dilapidación de recursos no renovables, cuando se transfieran demasiadas utilidades fuera de la actividad propiamente petrolera a fines improductivos o geopolíticos, dañando el sostenimiento sano, de largo plazo, de la producción. Hay aquí un difícil término medio que las acciones públicas de México no han acertado a resolver.

<sup>32</sup>. Véase D. Fyfe (2008), *Crude Oil Supply and Demand Balance for North America*, IFA-Mexico Seminar, México.

<sup>33</sup>. Véanse E. López (2008), *Medium Term Oil Demand Developments*, SENER, México; International Energy Agency (2008), *World Energy Outlook 2007*, Francia.

<sup>34</sup>. Los mecanismos redistribuidos son de muy diversa naturaleza. En algunos casos se trata de subsidios, en otros de ayuda a los gobiernos estatales o provinciales, en unos terceros se gravan pesadamente el consumo de hidrocarburos para financiar el gasto social (Noruega).

En nuestro país, el fisco empobrece las actividades petroleras; no se usa a Pemex como palanca de la política industrial, se abandonan los intentos por alargar la integración vertical de las cadenas productivas y las alianzas petroquímicas con el sector privado nacional. De la misma manera, se rezagan los programas de industrialización y los destinados a combatir la contaminación ambiental o a adaptar las refinerías a los cambios en la demanda. Sólo de manera pasiva y limitada se aprovechan las oportunidades de los mercados internacionales, vendiendo crudo, pero importando cada vez más productos procesados.

Históricamente Pemex nunca usó su poder monopólico para abusar del mercado interno. Muy al contrario con frecuencia fue medio para subsidiar la industrialización, el campo, la electrificación o la construcción de la red de carreteras. Hoy, sin embargo, comienza a cambiar de conducta, no tanto por designio propio, sino siguiendo políticas fiscales. El reciente decreto del alza de los precios de las gasolinas y el diesel es otro paso en la transformación paulatina de México de un país de energéticos comparativamente baratos –como lo permitirían las rentas de Pemex– a otra de energía cara. En ello, influye primero, la escasez artificiosa de recursos financieros y, luego, el debilitamiento –ya mencionado– de las capacidades internas de programación, evaluación de proyectos y análisis de nuevas tecnologías. En suma, la redistribución de las rentas petroleras no se ha dirigido a satisfacer objetivos desarrollistas o sociales, sino a mantener una carga fiscal baja, singularmente favorable a los estratos de mayor ingreso. Otra vez, el debate energético nacional, parece planteado en términos inapropiados, con ideas que transitan, además, en sentido inverso a las tendencias de los países petroleros del mundo.

No hay todavía decisión política definida sobre cómo encarar los problemas de Pemex, salvo la propuesta subyacente de seguir privatizándole. Ello se refleja en la timidez de los objetivos que se le fijan en materia de reestructuración y crecimiento.<sup>35</sup> Los montos programados de inversión, aunque aumentan con respecto al trienio 2004-2006, parecen reducidos de tomarse en cuenta los rezagos acumulados en más de un cuarto de siglo. La formación proyectada de capital promedia 154 mil millones de pesos anuales entre 2007 y 2015, pero sólo será ascendente cuatro años (2007-2010) para luego estancarse alrededor de 150 mil millones. En el período de mayor crecimiento inversor, apenas 16% de los recursos se destinarán a la exploración y desarrollo de yacimientos, actividades que sólo cobran algún vuelo a partir de 2011.

En parte de ahí nacen restricciones a las metas productivas. En materia de exploración y extracción se plantea sostener una plataforma de producción de 3.1 millones de barriles de aceite. Eso significa que seguirán disminuyendo las reservas otro sexenio (hasta 2012), cuando apenas se logre emparejar el reemplazo con la extracción para después mantener constante un coeficiente de reservas probadas de diez años. En materia de gas, se pretende sostener una producción de 6 mil millones de pies cúbicos por día, que no reducirá en proporción significativa las importaciones.

Por lo que hace a la capacidad de refinación, la reconfiguración ya mencionada de las plantas, apenas reducirá las compras foráneas de gasolina a 25 o 30% del consumo

35. Véanse Pemex (2008), *Pemex Perspectives*, México, V. Seiro-Pérez (2008) *Mexico's Supply Outlook: Pemex Point of View*, SENER, México.

nacional. Por supuesto, si los proyectos de reconversión sufrieran retrasos o se cancelaran, las importaciones subirían a 47% de la demanda hacia 2015. Si por el contrario, se incorporase la construcción –no programada– de una refinería de alta conversión, el gasto externo en gasolinas caería drásticamente y se enjugarían las pérdidas de Pemex-Refinación. En lo que toca a la petroquímica, las acciones gubernamentales proyectadas son ambiguas. Los planteamientos se reducen a hacer alianzas estratégicas con el sector privado y poner el énfasis en el fomento de los rubros con ganancias más promisorias.

## Reflexiones finales

El mundo y sus mercados se adentran en una fase de transición energética, hermana del imperativo de combatir el calentamiento global y otras calamidades ecológicas. Independientemente de la vertiente tecnológica que resulte dominante en el futuro, la principal ventaja comparativa nacional seguirá residiendo en el aprovechamiento de recursos energéticos abundantes, petroleros, principalmente, pero también solares, eólicos, biológicos, geotérmicos o de las mareas. Al propio tiempo, la explotación de los hidrocarburos ha creado histórica y funcionalmente interdependencia estructural con el desarrollo nacional y las finanzas públicas que difícilmente encontrarían sustituto, aparte de constituir un camino de especialización en que, con tropezones, ya ha avanzando el país. Concebir e instrumentar una estrategia energética sana no es independiente del esfuerzo de reconstrucción de Pemex. Privatizar el petróleo a fin de que el gobierno deje de ordeñar a Pemex, es, en el mejor de los casos, una justificación deleznable.

En consecuencia, con la reforma energética se plantea un problema de valor central a los intereses nacionales, que no debe verse como dilema de corto plazo por más que las repercusiones del receso de la economía norteamericana (2008) y el deterioro de Pemex, presionen a echar mano de expedientes desesperados.

El punto de partida de la estrategia energética de largo plazo no puede ser otro que el considerar a Pemex y a la CFE como los puntales que marcan las fronteras y alcances del usufructo de la principal ventaja comparativa de la economía y del desarrollo de actividades alimentadoras y alimentadas por el propio sector energético. En ese sentido, habría que fijarles objetivos relacionados con el desarrollo del comercio exterior, la estabilidad del mercado cambiario, el abasto interno de energéticos, la industrialización y sobre todo el alargamiento de las cadenas de valor agregado y empleo en varios sectores conexos de la producción nacional.

El recobrar el papel del sector energético como pivote y no rémora del desarrollo, supone revertir gradualmente las relaciones de subordinación con las finanzas públicas. Por largos años, los ingresos de Pemex y la CFE, se usaron y se usan como renglón de ajuste del presupuesto público y sostén del régimen de bajos impuestos, sin importar las consecuencias destructivas sobre la microeconomía de ambas empresas.

En tanto empresas, los objetivos medulares se asocian a la optimización de utilidades, eficiencia productiva, competitividad e innovación endógena. Cuando se critica el incumplimiento de esos parámetros por Pemex, se pasa por alto que el gobierno le obliga a satisfacer metas contrapuestas predominantemente de control macroeconómico. Al tornarse crónica la dualidad esquizofrénica de funciones, resulta sacrificado tanto el desarrollo productivo de Pemex, como sus fuerzas internas propulsoras de la modernización

e innovación endógenas. El abandono de la petroquímica y de la refinación, los avances privatizadores parciales, el *outsourcing* exagerado de servicios, el desmantelamiento del Instituto Mexicano del Petróleo, el financiamiento de la inversión con Pidiregas, la multiplicación de los controles burocráticos, son otros tantos factores que merman medularmente la eficiencia y la competitividad de Pemex.

Las energías de la empresa se desgastan en negociaciones tributarias, de inversión y de precios, en llevar contabilidad doble –empresarial y de presupuesto público–, en satisfacer los complicados e ineficientes requisitos de los concursos públicos del gasto y en otras tareas excesivamente burocráticas. En la actualidad es difícil delimitar si el obstáculo inmediato al desarrollo petrolero sigue estando en los controles hacendarios a la formación de capital o en la mermada capacidad interna de concebir y ejecutar programas y proyectos de inversión.<sup>36</sup> En síntesis los márgenes financieros aprovechables no sólo servirían al propósito de acrecentar la inversión petrolera, sino de dar tiempo a la reconstrucción interna de Pemex.

Hasta ahora, no se ha establecido un sistema de precios de transferencia que maximice las utilidades a lo largo de las cadenas de valor agregado y que aliente a las producciones industriales conexas. Esas prácticas, se suman a las múltiples rigideces macroeconómicas para explicar las enormes pérdidas en Pemex-Refinación, el cierre de la industria de fertilizantes, o la importación masiva de productos elaborados en el exterior.

Por eso, el debate sobre la reforma energética en lo que toca a Pemex, más que gravitar obsesivamente en torno a su posible privatización parcial o total, debiera centrarse en la eliminación de los obstáculos que estorban su remozamiento y desempeño como consorcio de clase mundial y como fuente de ingresos volcada al desarrollo interno. Incluso, se esgrime políticamente la tesis falsa de tener que comprimir el gasto social a fin de acrecentar la inversión en Pemex. Ya no basta haber despojado por entero a Pemex de las rentas petroleras, se quiere, ahora, arrebatarse *ex-ante*, las que produzca en el futuro.

Por eso, es imperativo alterar normas jurídicas y reglamentos a fin de otorgar a Pemex autonomía de gestión, siguiendo la pauta del régimen concedido al Banco de México. Ello significaría avanzar simultáneamente en varios frentes. De un lado, segregar a Pemex del presupuesto federal –como se ha hecho con Nacional Financiera–, esto es, liberarla de las rigideces presupuestales nacionales o internacionales que regulan el gasto y el endeudamiento gubernamental desde una perspectiva macroeconómica. Sólo así podrá manejarse con criterios de rentabilidad, eficiencia y competitividad como cualquier otro consorcio inserto en los mercados globalizados. Pemex ganaría agilidad en la toma de decisiones, al no quedar sujeto a los trámites y autorizaciones prolongadas, costosos o innecesarios. A la empresa y al Consejo de Administración se les juzgaría y evaluaría por resultados y no por la sujeción a numerosos controles burocráticos *ex ante*. Al propio tiempo, las autoridades monetarias y financieras, tendrían que asumir el costo político íntegro de sus políticas y decisiones, en vez de transferirlo cómodamente a Pemex.

De otro lado, la autonomía de gestión implica redefinir los nexos de Pemex con el sistema impositivo y el erario público. En principio habría que poner coto a la transferencia

<sup>36</sup> En la participación del director de Pemex, Jesús Reyes Heróles, en el Décimo Cuarto Congreso Nacional de Ingeniería (30 de enero de 2008), señaló que aún disponiendo de recursos de inversión, hay rezagos, especialmente en las áreas de refinación y petroquímica por falta de proyectos. (Véase *La Jornada*, 30 de enero, p. 5).

abusiva de recursos al fisco federal, a la par de modificar un régimen tributario, complicado, expoliatorio y opaco, al punto de viciar el cálculo económico de la empresa y de las propias finanzas públicas. Una forma de simplificar el régimen de impuestos podría consistir en incorporar a Pemex al régimen general del Impuesto sobre la Renta y fijarle regalías conforme a prácticas internacionales aceptadas. El Estado, en tanto dueño único, podría obtener vía el reparto de dividendos, ingresos adicionales. Así se evitaría, hasta donde sea posible, dados los precios internacionales, el riesgo de que el fisco sufriese caídas abruptas en sus ingresos, sobre todo en el período inicial de transición al nuevo régimen.

Lo anterior requeriría de acciones y decisiones complementarias incorporadas a la estrategia de desarrollo energético y a la reforma sectorial. Habría que fijar objetivos prioritarios de reconstitución de reservas y en torno a otras metas correctoras de los deterioros productivos, o promotoras del desarrollo de las cadenas de valor agregado. De aquí surgen compromisos ineludibles de inversión y de reorganización administrativa, asociados a metas de producción interna y de comercio exterior que habrían de ser respetadas por las autoridades y convalidadas por el Congreso de la Unión.

A fin de facilitar el tránsito hacia el nuevo régimen petrolero, también sería indispensable reconstruir cuanto antes el patrimonio perdido de Pemex, sea mediante un aumento de capital o la asunción de sus pasivos por parte del Gobierno Federal. Al propio tiempo, conjuntamente el Poder Ejecutivo y el Banco de México, debieran usar los recursos y los márgenes de maniobra identificados en páginas anteriores con el propósito de aliviar en el tiempo las restricciones impuestas al sector petrolero.

En rigor, más que seguir malbaratando empresas y activos existentes, lo que demanda imperativamente el país es construir los eslabones faltantes en la matriz de la producción. El atractivo fundamental a la inversión local y sobre todo, a la extranjera, son mercados en expansión y la multiplicación de las oportunidades de emprender nuevos negocios. El camino de la extranjerización de empresas privadas o públicas es senda que pronto tiende a agotarse e induce a canalizar los flujos de ahorro externo hacia fines alejados de la inversión —compra de papeles de renta fija, dadas las tasas internas más elevadas de interés—, sin mayor efecto sobre el empleo, tal como viene ocurriendo en la actualidad.

Las acciones de las secretarías de Hacienda, de Energía, del Banco de México, de Pemex e incluso de la CFE, en vez de parecer diseñadas para países distintos y perseguir finalidades disímbolas o contrapuestas, debieran coordinarse, darse apoyos recíprocos, en beneficio de la reconstrucción de las instituciones y estrategias del sector de la energía y de la eficacia de las políticas públicas.

Dentro de ese esquema, las responsabilidades del gobierno y, en particular, de la Secretaría de Energía y de la administración de Pemex, no serían menores. Tendrían que diseñar e instrumentar programas integrales de remozamiento del sector energético, de reconstrucción de las capacidades internas de planeación, evaluación y control de proyectos, de seguimiento de la evolución y adaptación a los cambios tecnológicos y mercados mundiales. Vale mencionar, también que Pemex conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, debieran emprender una campaña coordinada de combate a la corrupción y el despilfarro, con agendas concertadas con el sindicato para proteger los derechos de los trabajadores, evitar contrataciones excesivas y convenir métodos e incentivos sistemáticos de aumento

## Bibliografía

- Banco de México, *Informe Anual* (varios números), México.
- Shields, D. (2005), *La reforma petrolera*, Editorial Planeta, México.
- Fondo Monetario Internacional (2007), *World Economic Outlook*, Washington.
- Fyfe, D. (2008), *Crude Oil Supply and Demand Balance for North America*, IFA-Mexico Seminar, México.
- Ibarra, D. (2006), *La reconfiguración económica internacional*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Ibarra, D. (2007), *La reforma impositiva*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- International Energy Agency (2008), *World Energy Outlook 2007*, Francia.
- López E. (2008), *Médium Term Oil Demand Developments*, SENER, México.
- Morales, R. (2005) "La quiebra técnica de Petróleos Mexicanos", *ECONOMÍAUNAM*, núm. 4, pp. 27-39.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1980), *Public Finance: in Theory and Practice*, Mac Graw-Hill, Nueva York).
- Pemex (2006), *Petróleos Mexicanos, Annual Report*; US Securities and Exchange Commission, Form 20-F, Washington y
- (2008), *México's Refining Outlook, Presentation for the International Energy Agency*, México.
- (2008), *México's Refining Outlook, op. cit.*
- (2008), *Pemex Perspectives*, México,
- Petroleum Intelligence Weekly (varios números), "Oil and Gas Rankings", Londres
- Rojas, F. (2007) "Petróleo, Biocombustibles y Alimentos", Colección Pensamiento Contemporáneo, Fundación Colosio, México.
- Seiro-Pérez, V. (2008) *México's Supply Outlook: Pemex Point of View*, SENER, México.
- Sener (2008) *Prospectiva del gas en México 2007-2016*, México).
- Torres, R. (1998), *México: impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero*, CEPAL, México.
- Véanse las iniciativas presentadas por los diputados Guillermo Hopkins y Omar Fayad en 2002 y la de Genaro Borrego de 2006.

de la productividad. Una última observación. Ya la reforma energética parece políticamente encarrerada en dirección poco deseable. Así se manifiesta en las reiteradas campañas publicitarias que justifican la inversión privada en el sector petrolero, sobre la base de culpar de todos los males a la administración de Pemex y a su sindicato, eludiendo abordar las verdaderas responsabilidades en la gestación de los problemas. Son poderosos los intereses en juego, las presiones de los poderes fácticos y el arrinconamiento de Pemex. Ojalá haya tiempo de pensar y debatir con verdad dónde se encuentran los verdaderos intereses nacionales, en vez de seguir esclavizados por ideologías irrealistas ya periclitadas. El director de Pemex tiene las encomiendas múltiples, casi imposibles de satisfacer, de preparar los planteamientos estratégicos, impulsar la reconstrucción de Pemex y, revertir, con verdades y acciones, la leyenda negra de la organización petrolera nacional, así como refrenar la cortedad de miras o el entreguismo de algunos partidos políticos.

Quizá transformar a la Secretaría de Energía en un Consejo Nacional de Política Energética, con participación, pero con independencia del gobierno, no estaría fuera de orden. Permitiría debatir en democracia, en un espacio genuinamente público, las vertientes estratégicas, las opciones y los problemas de la reconstrucción aplazada del sector energético. La democracia a veces requiere de la incorporación ciudadana abierta.

No se trata simplemente de salvar al Pemex simbólico, sino de salvaguardar el verdadero interés nacional, de evitar que en aras de la supuesta superioridad de los mercados internacionales, se entreguen recursos y se cierren avenidas al crecimiento propio. Se trata también de poner orden en un manejo peculiar de la macroeconomía que exige de la destrucción o venta de las mejores empresas mexicanas públicas o privadas, mientras la producción y el empleo del país se debaten en una especie de cuasi-estancamiento crónico 