

Reforma energética

Imperativo económico y racionalidad política

Por Diseño Estratégico y Análisis Prospectivo.

Más allá de la obvia necesidad de modernizar y dar viabilidad financiera y tecnológica a una industria vital, entre las razones que documentan la trascendencia de la reforma energética se deben incluir consideraciones de corto y largo plazo que analizadas den un panorama de lo que México requiere.

Desde una perspectiva cortoplacista, el factor neurálgico del manejo de la política fiscal residirá en la eficacia de los programas gubernamentales para echar a andar los llamados motores internos del crecimiento, para contrarrestar los efectos de la desaceleración estadounidense sobre el ritmo de crecimiento de la economía y sobre su capacidad para generar empleos.

Desde una perspectiva de largo plazo, en virtud de los niveles del déficit en cuenta corriente y de la captación de Inversión Extranjera Directa, no existen riesgos de una crisis económico-financiera como las vividas por el país en 1981-82 y en 1994-95. Con todo, no debe perderse de vista que la tendencia declinante en la plataforma de producción y exportación de petróleo, aunada a la expansión registrada por la importación de gasolinas, podrían llevar el déficit externo a niveles peligrosos.

No obstante el imperativo de adoptar medidas orientadas a corregir de fondo el desempeño de la industria petrolera, su adopción se ha topado con la férrea oposición de una intrincada maraña de intereses políticos atrincherados en los dogmas del nacionalismo revolucionario. Ya se trate de los intentos por modernizar la gestión de Petróleos Mexicanos (Pemex) vía la adopción de las prácticas de Gobierno Corporativo comunes en el mundo de hoy, o de abrir

espacios a la participación del capital privado en áreas estratégicas que demandan recursos financieros y tecnológicos que están más allá del alcance de Pemex, el rechazo ha sido tajante.

La naturaleza de la reforma

Es obvia la necesidad de una reforma de fondo en el sector petrolero. El objetivo a alcanzar es doble, se trata de:

- Dotar a Pemex de recursos financieros suficientes para realizar las inversiones requeridas para desarrollar actividades de exploración, de extracción y de refinamiento de hidrocarburos.

- Garantizar el acceso de Pemex a las tecnologías requeridas para la exploración y la extracción en aguas profundas.

Ambos objetivos plantean la necesidad de flexibilizar el marco jurídico de la industria petrolera. No se trataría de una solución insólita, pues este tipo de alianzas estratégicas es una práctica común a la que recurren las empresas públicas de los más distintos

países (Brasil, Noruega y Cuba, entre otros).

Pemex es ya una empresa altamente endeudada. Tanto su estatus jurídico como fiscal dieron lugar a la utilización de los llamados Pidiregas como mecanismo de financiamiento de la inversión. En 1997, esta modalidad de financiamiento representó el 20% del total de la inversión del sector; durante el periodo 2003-2007, la participación de los Pidiregas se ha ubicado por encima del 90% del total de la inversión en la industria. En otros términos, la inversión de Pemex no sólo ha sido insuficiente, sino que ha implicado endeudamiento; de ahí la necesidad de recursos frescos adicionales.

No obstante, el principal argumento en favor de la celebración de alianzas estratégicas se relaciona con la oferta de tec-

La pregunta en el proceso legal y político de reforma de Pemex es si la certidumbre jurídica para los inversionistas requiere o no modificación constitucional.

nología, en especial con la tecnología necesaria para explorar y extraer hidrocarburos en aguas profundas. Pemex no cuenta con ella y ésta no se halla disponible en el mercado. Las empresas desarrolladoras y poseedoras de este tipo de tecnología no la venden ni la alquilan, sólo la ponen a disposición de sus asociados estratégicos, con quienes comparten riesgos y ganancias. Y en este sentido el factor tiempo es crucial.

No existen los márgenes temporales para esperar a que Pemex despliegue un intenso programa de investigación y desarrollo orientado a la generación de una tecnología propia. En primer lugar, no hay certeza alguna sobre si los altos precios del petróleo continuarán vigentes en el largo plazo, es decir, cuando tal vez Pemex esté en condiciones de emplear su propia tecnología. En segundo lugar, es probable que para cuando esto ocurra los yacimientos ubicados en la zona limítrofe de las aguas territoriales de México y Estados Unidos estén en proceso de agotamiento, debido a que nuestro vecino del norte ya se encuentra explotando dichos yacimientos. A México le urge empezar a extraer petróleo de esa zona.

Ahora bien, el régimen jurídico de la industria petrolera nacional se asienta sobre un trípode conformado por los siguientes elementos:

- El principio constitucional de la nación como propietaria originaria de los recursos del subsuelo (artículo 27).
- La definición de Pemex como una empresa ciento por ciento pública.
- El derecho exclusivo de Pemex para explorar y extraer hidrocarburos, así como para refinar y procesar ciertos productos petrolíferos básicos (artículo 28).

La flexibilización del régimen jurídico para permitir la celebración de alianzas estratégicas sólo se refiere, y de manera restringida, al tercer elemento del trípode. Avanzar no consistiría en dar a terceros el derecho –que es exclusivo de Pemex– para explorar y extraer hidrocarburos y para procesar ciertos productos petrolíferos, sino en dar a Pemex la autorización para llevar a cabo estas actividades en alianza con otras empresas. La pregunta clave, tanto desde el punto de vista legal como del político, es si la certidumbre jurídica demandada por los inversionistas requiere o no una modificación a la Constitución.

Así las cosas, entre los puntos clave de una reforma del sector petrolero que, a la vez, fuese económicamente racional y políticamente viable, cabría destacar las siguientes consideraciones:

- Abrir la puerta a alianzas estratégicas con otras empresas petroleras que aporten recursos financieros y tecno-

logía a Pemex, y que le den a los inversionistas seguridad jurídica, no acceso a la propiedad de los recursos ni a los activos de la empresa.

- Hacer de Pemex una empresa de clase mundial, que eleve de manera consistente su capacidad competitiva y de generación de innovaciones tecnológicas que la preparen para enfrentar con éxito los desafíos del futuro y de la paulatina sustitución de los hidrocarburos por energías renovables.
- Hacer de Pemex una empresa auténticamente pública, al servicio del desarrollo económico nacional; una empresa no secuestrada por los imperativos hacendarios ni por los intereses de su poderoso sindicato. Para tal efecto, es indispensable reformar su régimen fiscal, con el fin de que la empresa retenga mayores porcentajes de sus ingresos y los pueda destinar a la inversión. También es necesaria una revisión exhaustiva de su esquema laboral, a partir de la lógica del incremento de la productividad. ❁

Deterioro del sector petrolero

¿Para qué nos alcanza?

Las reservas totales de petróleo crudo muestran una tendencia decreciente:

- Entre 1998 y 2007 se contrajeron a una tasa media anual de 2.4%.
- Las reservas probadas a partir de 2003 han experimentado una caída del 6.2% anual.
- La producción de petróleo crudo se ha expandido a una tasa media anual del 1.3%, en tanto que las ventas al exterior lo han hecho a un ritmo del 1.5%.
- La producción de petrolíferos (principalmente gasolinas, diesel, combustóleo y turbosina) se halla prácticamente estancada. Aunque la demanda interna creció durante el mismo periodo a un modesto ritmo del 1.5% anual, un porcentaje creciente de ésta se satisface a través de importaciones (23.5%, en 2006), las cuales han crecido a razón del 10.8% anual.
- La plataforma de producción podría reducirse a un ritmo promedio anual del 4.1%, en tanto que la demanda interna crecería a una tasa media anual del 3.4%. La plataforma de exportación caería a una tasa del 17% anual y, a partir de 2011, se tendría que recurrir a la adquisición de crudo en el exterior.