

La industria petrolera en México y la iniciativa de privatización de Felipe Calderón.*

Gregorio Vidal
Profesor del Departamento de Economía
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.
gvb@xanum.uam.mx; vidal.gregorio@gmail.com

En semanas recientes los precios del petróleo en los mercados internacionales no han dejado de subir. Estimaciones que realizan bancos de inversión como Merrill Lynch, Morgan Stanley o Goldman Sachs indican que en el futuro inmediato no se producirán bajas significativas. Opinión semejante tienen algunos directivos de compañías de la industria petrolera como Alexey Millar, director general de la empresa estatal rusa Gazprom. Incluso, funcionarios de los organismos financieros internacionales no se pronuncian en una orientación diferente.

El comportamiento de los precios en los mercados de futuros se explica en parte por el desplazamiento de recursos financieros que están realizando bancos de inversión, fondos de cobertura, sociedades de inversión y otros agentes financieros ante los problemas de rentabilidad que tienen por las colocaciones en instrumentos derivados. Por ello se puede afirmar que el alza en los precios no necesariamente se mantendrá en plazos de más de un año. Sin embargo, también hay otros factores, como el mantenimiento del consumo en Estados Unidos con reservas petroleras declinantes y el crecimiento sostenido de China y otras economías de Asia que demandan más hidrocarburos. En conjunto es posible sostener que la época del petróleo barato terminó hace algún tiempo.

En este escenario la administración federal en México presentó al inicio del mes de abril un conjunto de propuestas para modificar las condiciones de operación de la industria petrolera en el país. En las iniciativas de Felipe Calderón, como en la campaña en medios de comunicación que realiza se destaca como uno de los orígenes de las reformas la carencia de recursos para las tareas de modernización de esta industria.

En un documento previo de diagnóstico de la industria en el país y de Petróleos Mexicanos (PEMEX), elaborado por la Secretaría de Energía y PEMEX se sostiene el mismo punto de vista. Se agregan otras causas, como el rezago tecnológico, pero se insiste en la falta de recursos financieros. Sin embargo, el comportamiento de los precios en años pasados y el aumento en los ingresos de PEMEX no permite sostener esta conclusión.

* Ponencia presentada en el Foro sobre Reforma Energética, organizado por el Congreso del Estado de Durango, 26 de junio de 2008.

Tampoco se sostiene considerando los ingresos a obtener en el futuro inmediato tan solo por la extracción y exportación de petróleo crudo.

En México la institución del Estado que tiene la tarea de organizar y desarrollar la industria petrolera es PEMEX. En el país no puede operar ninguna otra institución ni empresa privada en esta actividad. Para tener una idea de lo que PEMEX representa considérese que en 2007 sus ingresos equivalen a 11.65 por ciento del producto interno bruto (PIB). En el país no existe otra unidad económica que tenga un peso semejante. El punto notable es que los ingresos como proporción del producto han estado creciendo en años recientes. En 2002 fueron equivalentes a 7.68 por ciento del PIB y en 2005 a 11.09 por ciento. Desde 2004 a la fecha los ingresos de PEMEX como proporción del PIB son iguales o superiores a todos los ingresos tributarios que obtiene el sector público en el mismo periodo.

No obstante el notable incremento en sus ingresos, PEMEX no realizó inversiones importantes, por ejemplo en la construcción de una refinería. Hoy se insiste que es imprescindible construir tres refinerías en un plazo de diez años y que para ello se necesita el concurso del capital privado. En otras actividades que comprende la industria del petróleo se procede de igual manera. Al aprobarse la iniciativa de la administración federal será posible que empresas privadas realicen inversiones y administren por cuenta propia oleoductos y almacenes de depósito. Se afirma que en transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos básicos hay un gran rezago y deben desarrollarse a la brevedad oleoductos e instalaciones para almacenamiento. PEMEX no puede ejecutar esta tarea para no distraerse de sus actividades sustantivas. Sin embargo, en todos los casos PEMEX proveerá con certeza los hidrocarburos y también comprará la totalidad de los petrolíferos que resulten de la refinación. Las empresas que realicen inversiones en estas actividades tendrán plena garantía de abasto por todo el periodo en que operen los contratos, como también de compra de sus productos.

Hasta la fecha se han presentado seis iniciativas para modificar leyes diversas o dotar de nuevas competencias a organismos del Estado como la Comisión Reguladora de Energía o para crear nuevas instituciones de gobierno. Cinco iniciativas de ley se presentaron ante el Senado de la República y una ante la Cámara de Diputados Federal. Esta última es un ejemplo contundente del contenido o las características de la privatización que la administración federal de Felipe Calderón busca establecer.

Al aprobarse las iniciativas será posible que PEMEX celebre contratos denominados de servicios ampliados con empresas privadas. Los que se suscriban para la exploración y extracción de hidrocarburos en la zona denominada Paleocanal de Chicontepec –que se ubica en la planicie costera del Golfo de México, en el norte del Estado de Veracruz y el noreste del Estado de Puebla, y cubre una superficie aproximada de 3,300 km²- y en las

aguas profundas del Golfo de México tendrán un régimen fiscal específico que normará las contribuciones que PEMEX realiza al gobierno federal. En la iniciativa se establece un régimen especial de derechos menor al vigente para el resto de la extracción de hidrocarburos. También se consideran deducciones de los gastos realizados con un límite superior al que esta vigente para el resto de las actividades de extracción. Se incluyen deducciones asociadas a los gastos por transporte y almacenamiento. Los contratos consideran los resultados para fijar los desembolsos que PEMEX realizará a las empresas privadas. En conjunto medidas que redundarán en beneficios para las empresas privadas que realicen estas inversiones. En los hechos, se estará compartiendo con ellas una parte de la riqueza petrolera, a la vez que se establece un mecanismo que les permite financiar por lo menos parcialmente sus inversiones.

Sin embargo, las iniciativas también mantienen las condiciones para que PEMEX siga siendo el contribuyente número uno del país. En el periodo de 2004 a 2007 los ingresos del sector público que provienen del petróleo fueron entre 36 y 38 por ciento del total. Es decir, cuarenta centavos de cada peso que ingresó al erario tuvo su origen en la industria petrolera. Las reformas de Calderón no modificaran esta situación. Por ello tampoco fortalecen a PEMEX. Por el contrario se acentúa su papel de organismo que administra contratos con empresas privadas y transfiere a la Secretaría de Hacienda recursos que se utilizan en el gasto corriente del sector público. Con los ingresos extraordinarios de años previos no se han realizado inversiones.

Un objetivo más de las reformas de Calderón es mantener y si es posible incrementar las exportaciones de petróleo crudo que realiza PEMEX. Desde hace años se exporta más del 50 por ciento del petróleo que se extrae. La mayor cifra de exportación fue en 2005, con un promedio de 1.82 millones de barriles diarios. La exportación se encuentra altamente concentrada. Hasta el año de 1988 únicamente 52.4 por ciento de las exportaciones de crudo tenían por destino Estados Unidos. En los años siguientes hasta 1992 existe un ligero incremento. Sin embargo, desde 1993, una vez que la administración federal encabezada por Salinas de Gortari aceptó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) se modifica radicalmente la composición de las exportaciones de petróleo crudo según su destino. En 1993 se exportó al norte del Río Bravo 73 por ciento del total. En años posteriores continuó subiendo hasta la cifra de 80 por ciento.

En semanas recientes la Secretaría de Hacienda y otras oficinas de la administración federal insisten en la delicada situación por la reducción en las exportaciones. El contenido de las iniciativas, el manejo de los recursos financieros producto del incremento en los precios de los hidrocarburos y las declaraciones de diversos funcionarios indican que mantener las ventas a Estados Unidos e incluso aumentarlas es un compromiso con el gobierno de ese país. Sin embargo, a México no le conviene mantener su condición de país

exportador de crudo. En el periodo de enero a mayo la extracción de petróleo crudo disminuyó. Por ello las exportaciones en los primeros cinco meses del año fueron en promedio de 1 millón 462 mil barriles, 252 mil 800 barriles menos que en el mismo periodo de 2007. No obstante, el ingreso de divisas por concepto de exportaciones de crudo fue muy superior al del mismo periodo del año previo. El precio ponderado de la mezcla mexicana de crudo fue de 89.4 dólares por barril, 76 por ciento mayor al obtenido en el mismo lapso del año pasado.

En el presupuesto de egresos del sector público de 2008 se consideró un precio de venta de la mezcla mexicana de petróleo de 49 dólares por barril. Con base en esa cifra se programaron gastos. Por lo que existe un cuantioso excedente financiero que puede ser utilizado para el propio desarrollo de PEMEX, para iniciar diversas inversiones en exploración, construcción de refinerías, mantenimiento y desarrollo de la red de oleoductos y otras tareas que permitan la industrialización del petróleo en el país. Es imprescindible cambiar la condición de país exportador de petróleo crudo e importador de productos del petróleo. En años recientes se ha incrementado la importación de gasolinas, al punto de que actualmente 41 por ciento del consumo nacional proviene del extranjero.

La solución no es permitir que empresas privadas construyan y sean dueñas de refinerías y le vendan a PEMEX las gasolinas considerando los precios internacionales. Mucho menos si en la estructura de costos de esas compañías se incluyen contratos de larga duración que les garantizan el suministro de petróleo fijando precios en mercados altamente inestables. Ello es tan solo crear negocios para algunas transnacionales sin fortalecer a PEMEX.

Mantener una alta plataforma de extracción de crudo para garantizar millón y medio de barriles diarios o más para Estados Unidos y utilizar los recursos de esa venta en el gasto corriente del sector público y en pagar los muy diversos contratos que se establezcan con empresas privadas tampoco fortalece a PEMEX, ni implica el uso de la riqueza petrolera para el desarrollo del país.

De aprobarse las iniciativas de Calderón o otras que establezca mayores espacios para la inversión privada en la industria petrolera se estarían generando condiciones económicas que fueron la materia de la expropiación petrolera de 1938. Los cambios propuestos implican que, con amplios elementos discrecionales para su asignación, se crean negocios rentables para un reducido grupo de empresas transnacionales y algunos socios del país. A la vez se mantiene el papel de PEMEX como contribuyente destacado del gasto público corriente. Es la privatización posible con la situación que tienen las finanzas públicas.

En el texto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece: **Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos.** Redacción clara, directa que no admite interpretaciones, ni introduce diferencias o excepciones posibles. Escrito consistente con el artículo 28 de la Constitución, donde se determinan las actividades que no constituyen monopolio entre ellas petróleo, los demás hidrocarburos y petroquímica básica en tanto parte de las áreas estratégicas reservadas en exclusiva al Estado. Antes, en el artículo 25 se establece que el sector público tiene a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que son definidas en el artículo 28 de la Constitución.

En 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas al realizar la expropiación petrolera decretó: “Se declaran expropiados por causa de utilidad pública a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carrostanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de la compañía...” y proceden a enlistarse las empresas.

Uno de los resultados sustantivos de la Revolución Mexicana que se incluyen en la Constitución de 1917 es la recuperación para dominio directo de la Nación de los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, líquidos o gaseosos. Sin embargo, la recuperación sólo fue efectiva con la expropiación petrolera de 1938. El dominio del petróleo es imposible de ejercitarse sin ser a la vez dueño de los medios que hacen posible su explotación.

Con la iniciativa de la administración federal se quiere que nuevamente sean propiedad de compañías privadas instalaciones, oleoductos, tanques de almacenamiento, carrostanque, estaciones de distribución, refinerías y otros muebles e inmuebles propios de la actual explotación del petróleo. Por estos medios las grandes empresas tendrán acceso a la riqueza petrolera, obtendrán beneficios por su explotación. Es un proyecto a la medida de los intereses de algunas transnacionales y del mantenimiento de un sector público que financia parte considerable de su gasto corriente con recursos que provienen del petróleo. Es una propuesta de privatización de la industria petrolera que no fortalece a PEMEX.