

La transformación subrepticia del sector petrolero

Fluvio C. Ruiz Alarcón[§]

Conforme a las tesis de la Teoría de la Regulación, con la cual se identifica el autor de estas líneas, en la concepción, diseño e implementación de las políticas públicas del Estado, la lógica política y la económica se comunican a través de la mediación de ciertas construcciones monetarias, jurídicas e ideológicas que en conjunto constituyen un espacio mixto situado entre el orden político y el económico, el cual, al integrarse en forma coherente, se convierte en el núcleo duro de un modo de regulación socialmente legitimado. El Estado puede entonces participar directamente del régimen de acumulación conforme a las modalidades por él mismo establecidas.

Si bien la regulación económica en sentido estricto, se determina en el nivel macro, la articulación de este nivel con el mesoeconómico conforma una dinámica sectorial o, dicho de otra manera, un “régimen económico de funcionamiento”, inherente al sector en cuestión, con

[§] Doctor en Economía del Petróleo por la Universidad de La Sorbona (París, Francia), con maestrías en Ingeniería de Exploración Petrolera en la Facultad de Ingeniería de la UNAM y en Economía de la Energía en la Universidad Pierre Mendès-France (Grenoble, Francia). Asesor en política energética del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Es miembro del Observatorio Ciudadano de la Energía y del Comité Nacional de Estudios de la Energía.

características y entramado institucional propios. Es decir que las formas institucionales que estructuran la macroeconomía de un país condicionan fuertemente la dinámica económica sectorial. Sin embargo, la evolución de esta última puede igualmente contribuir a modificar ciertos rasgos de las formas institucionales. A su vez, las características del régimen de acumulación crean tanto limitaciones como oportunidades para el régimen económico de funcionamiento sectorial y, en contrapartida, éste puede tener un impacto en la evolución del régimen global de acumulación de capital. Esta influencia sobre la dinámica de conjunto puede ser más o menos importante, dependiendo del peso económico específico del sector y del grado de madurez o fragilidad del propio régimen de acumulación.

De acuerdo con esta concepción, un sector económico es considerado como tal, no solamente a partir de la homogeneidad del tipo de valor de uso producido y la tecnología empleada, sino también a partir de una construcción social compleja de la esfera productiva, referenciable históricamente. La producción de valores de uso particulares, realizada sobre la base de tecnologías específicas, está ligada a procesos de determinación de las finalidades económicas que se materializan en instituciones *ad hoc* forjadas conforme a la naturaleza del Estado en cuestión.

En el caso de México, el régimen económico de funcionamiento del sector petrolero, es un factor clave no sólo para el régimen de acumulación general, sino también para marcar la pauta de la dimensión política en el modelo de desarrollo. Dada la gran importancia que tiene como factor constitutivo de uno de los principales referenciales socioculturales que forjan nuestra identidad colectiva, el sentido de los cambios en la arquitectura institucional del sector marca en gran medida las transformaciones posibles en la naturaleza misma del Estado, en tanto que espacio fundamental de codificación de las relaciones sociales.

Esa misma importancia de la industria petrolera vuelve socialmente ilegítimo pretender modificar la arquitectura institucional del sector en sentido inverso a su construcción histórica. Esta es precisamente la intención evidente de la reforma calderonista: transformar subrepticamente la naturaleza del régimen económico de funcionamiento del sector petrolero, a contrapelo de nuestra historia y de las actuales tendencias mundiales que hablan de un franco regreso del Estado en materia petrolera.

En efecto, en los medios de comunicación electrónicos, pudimos ver a Felipe Calderón en una alocución grabada de 10 minutos –que contiene mentiras, exageraciones, medias verdades, buenos deseos y falsas promesas–, anunciar su iniciativa de reforma del sector petrolero. En este mensaje, Felipe Calderón planteó, por ejemplo, que debido a la disminución de la producción de crudo, se habían dejado de presupuestar para programas sociales 100 mil millones de pesos. Lo que no dijo, es que si tan sólo se hubiera eliminado de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la obligación de estimar el precio de la mezcla mexicana de exportación, a partir de una fórmula que exagera la subvaluación del mismo, se hubiera podido presupuestar esa misma cantidad, simplemente estableciendo un precio de 62 dólares por barril. Es decir, un precio de todas formas muy inferior a los observados en estas semanas.

Felipe Calderón utilizó un tono claramente rentista para explicar la necesidad de la reforma. Según el titular del Ejecutivo Federal, la captura del “tesoro petrolero en aguas profundas” permitirá aumentar el gasto social. Nuestro país en los años ochenta se dio cuenta de la fragilidad de esa perspectiva. ¿Quién no recuerda el fracaso estrepitoso de la “administración de la abundancia”?

Lo que aún no se ha percibido es una visión clara y precisa de desarrollo económico alrededor del sector energético. México está hoy en una posición privilegiada, dado que es tal vez una de las últimas “fronteras petroleras”. Ahora bien, si la idea es acceder al “tesoro” únicamente para generar renta, el resultado final será un aumento temporal de las exportaciones –que aliviará un poco la dependencia petrolera de los Estados Unidos– y la balanza de pagos de México, pero una vez terminada esta etapa, seguirá la misma dependencia y subdesarrollo económico.

Por otra parte, Calderón insistió en que no habrá privatización. Sin embargo, su iniciativa contempla la apertura al sector privado de la refinación; así como del transporte, almacenamiento y distribución de refinados y petroquímicos básicos. En este sentido, es importante señalar que la privatización no tiene como única connotación, la venta de activos públicos a privados, sino que también significa el **proceso mediante el cual ciertas tareas son transferidas del sector público al sector privado**. Este proceso permite a los actores no gubernamentales intervenir cada vez más en la financiación y prestación

de servicios asistenciales, y conlleva la introducción de cambios en las funciones y responsabilidades públicas y privadas. Dicho de otra manera, **la privatización implica fundamentalmente, dejar a los particulares brindar libremente servicios que anteriormente habían sido monopolizados por el Estado.**

En el caso de la refinación, esta apertura que obviamente implica enajenar una parte de la renta petrolera en favor de intereses privados es, por lo demás, por completo innecesaria. El propio Pemex en el documento “Programa de inversión para la ampliación y construcción de refinerías y de la infraestructura complementaria”, enviado a la Cámara de Diputados en abril de 2007, indicó que la inversión requerida en trenes de refinación y la infraestructura adyacente oscilaba entre 7 mil y 9 mil millones de dólares. Asimismo, la información oficial indica que estamos importando 41 por ciento de la gasolina consumida en México a un costo de más de 10 mil millones de dólares anuales. Como hemos señalado reiteradamente en estas páginas, debido a las disposiciones restrictivas de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Pemex tendrá congelados en diversos instrumentos financieros más de 41 mil millones de dólares. Esto sin contar con la disponibilidad de recursos que tendría modificando el reparto de los excedentes petroleros y eliminando la fórmula para la determinación del precio estimado del petróleo y con ello diseñar el paquete económico con un precio menos subvaluado, lo que permitiría a Pemex contar con una mayor cantidad de ingresos propios en la Ley de Ingresos respectiva.

Además, en este caso ni siquiera puede el gobierno aducir el acceso a tecnologías de punta, porque en el sector de refinación la tecnología se encuentra ya en su fase de madurez. Lo único que ocurre es que las nuevas refinerías están obligadas a incorporar procesos adicionales para poder cumplir con las cada vez más estrictas normas ambientales. Lo cierto es que la innecesaria concesión de un eslabón en la cadena productiva del petróleo a los intereses privados, forzosamente encarecerá los costos de producción, por lo que una de dos: o el gobierno aumenta los subsidios a la gasolina o bien aumenta el precio de la misma. La solución evidente estriba en que Pemex siga manteniendo la exclusividad en refinación y construya los trenes necesarios para ser autosuficientes con lo que podríamos manejar la política de precios sin limitantes de origen externo.

El gobierno aduce la falta de capacidad de operación de Pemex –sin señalar culpables del despilfarro de las competencias técnicas que esto implica– como razón para esta apertura. De entrada habría que recordar y exigir un deslinde de responsabilidades, en los desastrosos procesos de reconfiguración de las refinerías de Cadereyta y Minatitlán. La primera, confiada a inversionistas coreanos; y la segunda, aún en curso y ya con un retraso de año y medio, entregada a los españoles. En ambos casos, el costo final y el tiempo de duración del proceso resultaron muy por encima de lo pactado originalmente. Más aún, ya fuera Pemex o inversionistas privados, se tendría que recurrir a las mismas firmas de ingeniería en el mercado mundial por lo que no habría ninguna ganancia de tiempo.

En el caso del transporte, almacenamiento y distribución de refinados y petroquímicos básicos, en términos económicos, la pertinencia de la apertura al capital privado es aún menos sostenible. Conforme al mismo documento de Pemex mencionado antes, la inversión necesaria para la rehabilitación y mantenimiento de plantas, ductos y terminales existentes, así como para su ampliación, requeriría alrededor de 4 mil millones de dólares entre 2009 y 2012. Esto significa un promedio de mil millones de dólares por año. Con un mínimo de honestidad intelectual y voluntad política, esta cifra no representaría ningún problema para una empresa con ingresos de 109 mil millones de dólares (más de un billón de pesos) al año y utilidades antes de impuestos de 78 mil millones de dólares.

Esta entrega del crecimiento futuro del sistema de ductos y las terminales de almacenamiento y distribución a manos privadas es más grave de lo que aparenta. No está de más recordar que el imperio de Rockefeller se construyó a partir del transporte y no de la producción de petróleo. Y es que si bien, en un inicio Pemex podrá imponer condiciones a los privados, conforme éstos aumenten su importancia en el sistema nacional de ductos –como lo han hecho los productores independientes en el sector eléctrico–, poco a poco irán teniendo mayor capacidad para enfrentar las directrices de la paraestatal. En circunstancias particulares de enfrentamiento con Pemex, podrían llegar a poner en riesgo el abasto del país con tal de obtener mayores ventajas.

Incluso en Brasil, donde sí se permitió la apertura parcial en el área de la exploración y producción, Petrobras ha mantenido siempre el monopolio en el transporte, ya que este sector, debido a las economías

de escala, tiende a comportarse como un monopolio natural. Con esa ventaja, Petrobras ha logrado también mantener un monopolio *de facto* en el área de refinación.

En suma, en la lógica de Calderón, Pemex se fortalece al permitir al sector privado hacer casi todo lo que hace Pemex, sin siquiera establecer mecanismos eficaces para evitar una posible integración vertical de empresas contratistas.

Por otro lado, en lo que constituye el resquicio legal para burlar el espíritu constitucional, el artículo 45 de la iniciativa de ley orgánica de Pemex pretende otorgar, sin licitación pública, contratos que tengan el propósito de “desarrollar innovaciones tecnológicas”. Esto no significa otra cosa que la posibilidad de disfrazar como contratos lo que serían en realidad alianzas estratégicas en aguas profundas, puesto que para nadie es un secreto que se aduciría este recurso para burlar los preceptos constitucionales.

Asimismo, el artículo 46 de la misma iniciativa señala que Pemex “podrá celebrar contratos en los que se pacte una remuneración fija o variable; determinada o determinable, con base en las obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad”. Este artículo deja en claro que el gobierno busca darle un sustento legal a los contratos de servicios múltiples (que son contratos de remuneración variable) y abrir la puerta a ciertas formas de contratos de riesgo pues son los únicos donde los ingresos no son conocidos ni estimados de antemano.

Todas estas y otras medidas contenidas en la iniciativa calderonista, de aprobarse, marcarían un giro de 180 grados en el sendero institucional seguido por nuestra industria petrolera y un verdadero atraco para la nación.

A nuestro juicio, una modificación significativa del régimen económico de funcionamiento de nuestro sector petrolero, requiere cambios al menos en tres niveles: en su arquitectura institucional, en su organización administrativa y en la orientación de su política industrial y comercial. De lo que se trata es de dotar a nuestro sector petrolero de una arquitectura institucional y de mecanismos de control y regulación estatales, que tengan como resultado una empresa petrolera más eficiente, transparente y con un alto sentido de la rendición de cuentas. Todo sin que la nación pierda su exclusividad en materia petrolera ni se vea obligada a compartir la renta petrolera con intereses privados.