

El destino de la renta petrolera y el desarrollo de México.
Rolando Cordera Campos, Profesor Emérito.
Centro de Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de
México. Facultad de Economía, UNAM
(Agradezco la colaboración de los profesores de la FE Camilo Flores
Angeles, Leonardo Lomelí Vanegas y Eduardo Pascual Moncayo)

El destino de la renta petrolera está estrechamente vinculado al futuro del desarrollo de México. El debate sobre la reforma de petróleos mexicanos ha girado en gran medida en torno al concepto de renta petrolera. Se ha hablado de la necesidad de maximizarla, se le ha atribuido un potencial en la solución de problemas ancestrales, como la eliminación de la pobreza, que es a todas luces discutible. Sin embargo, hay que insistir en que hemos dilapidado la renta petrolera hasta el exceso de destinar una parte de ella al gasto corriente, sin considerar los grandes desafíos que tenemos enfrente.

.De ahí la importancia de debatir sobre el destino de la renta, asumiendo que estamos hablando de una renta procedente de un recurso no renovable, que tarde o temprano terminará por agotarse..

La cuestión petrolera debe inscribirse en un contexto más amplio de corte temporal y estructural. De otra suerte, se corre el riesgo de extraer conclusiones de política restringidas a la realidad financiera o productiva de PEMEX, o de caer en una especie de *cosificación* de la renta petrolera atribuyéndole virtudes que no tiene o capacidades taumatúrgicas que sólo desvían la atención de la ciudadanía y del Estado.

La *dimensión temporal* sobre la que debemos reflexionar, puede resumirse en dos vectores cuyas dinámicas se han vuelto sobrecogedoras: en primer término, el cambio climático global, que aquí sólo se apunta como eje central de toda incursión estratégica global. Los compromisos adoptados para enfrentar el cambio climático nos impondrán en los próximos años severas restricciones al crecimiento, así como elevados costos derivados de la mayor recurrencia de desastres naturales, de los cambios en el régimen de precipitación pluvial y de sus efectos sobre la producción de alimentos.

Algunas estimaciones iniciales, nos hablan de un impacto negativo al crecimiento superior al 0.5% anual, lo que llevaría el crecimiento previsible, de por sí insuficiente, a tasas menores al 3%. Por lo que respecta al impacto sobre los precios, podemos adelantar que estos crecerían un punto porcentual por encima de lo observado en los últimos cinco años.

En segundo término, debe resaltarse la posposición sin fecha de término de una transición energética cuya urgente necesidad es revelada a diario por el comportamiento de los precios del petróleo y en perspectiva es definida como vital por las propias proyecciones del cambio climático. No sólo están México y el mundo ante la tesitura del fin del petróleo como fuente principal de energía, sino también frente a los primeros testimonios de que la naturaleza ha empezado a cobrar los excesos de la especie en su uso de los recursos naturales.

El uso de nuestro petróleo, su explotación y transformación, debe contemplar estos dos mandatos universales que han de concretarse en el tiempo en estrategias de cambio energético y de preparación de la sociedad para mutaciones significativas en sus pautas productivas y de consumo. Seguir tratando a un recurso no renovable como si no lo fuera, seguir pensando que el único problema es encontrar nuevos yacimientos cuando sabemos que éstos serán cada vez más escasos y difíciles de explotar, es minimizar el gran problema al que se habrá de enfrentar la humanidad durante este siglo a la par del cambio climático: la transición energética.

La *dimensión estructural* refiere a la enorme fragilidad del balance energético nacional, dominado en exceso por el crudo y ahora crecientemente dependiente de la importación de derivados del petróleo, en especial gas y gasolinas. Junto con esto, debe mencionarse la persistente reducción de las reservas probadas que, en perspectiva, agrava sin clemencia la extrema dependencia del Estado de los recursos financieros originados en la explotación petrolera para sostener su gasto, ahora no sólo de inversión sino el corriente y no sólo federal sino el de los estados y municipios. Con reservas a la baja y una capacidad recaudatoria ínfima, corregida hasta ahora por la exacción del excedente petrolero, el escenario no puede ser más crítico, si a este panorama agregamos las presiones galopantes que sobre el gasto público social ejerce ya el cambio demográfico en temas centrales como la educación media superior y superior y la salud.

La cuestión fiscal se debate en una crisis política larvada pero cada días más visible, que se resume en las diarias e insólitas disputas entre los gobernadores y la Secretaría de Hacienda por el tamaño y la distribución de los excedentes petroleros; tan sólo por ello la cuestión petrolera debe verse como parte activa, acaso crucial de dicha crisis.

El debate sobre el futuro energético del país o del propio Pemex no puede soslayar esta circunstancia, que de ser contingente y producto de las crisis financieras y económicas de los años ochenta y noventa del siglo XX, parece haberse vuelto estructural y, me atrevería a decirlo, cultural, porque condiciona a vastos contingentes sociales y políticos

en sus actitudes y pretensiones respecto al Estado: le demandan todo y de todo en materia de gasto, pero le regatean todo cuando de contribuir se trata. El hueco, se sea o no conciente del hecho, lo llena un recurso natural que por falta de exploración adecuada y de planeación rigurosa, se acaba y pronto.

Así, nuestra reflexión nacional sobre la renta petrolera debe inscribirse en el contexto de una discusión global sobre el petróleo y la energía, pero también debe verse como un componente ineludible de un debate decisivo para la viabilidad económica del país: el referente a las finanzas públicas y su programación. A lo largo de más de dos décadas de cambio estructural, pudimos reducir la dependencia de la economía en su conjunto de las exportaciones petroleras, pero las finanzas públicas en cambio son más dependientes del petróleo que hace tres décadas.

Hemos postergado una reforma fiscal de fondo gracias a la renta petrolera, sin hacernos cargo del desperdicio que supone sobreexplotar un recurso extraordinario que debió de haberse invertido en ampliar nuestra capacidad productiva, comenzando por la del sector energético. De ahí que en el futuro debamos prestar atención tanto al monto como a los usos de dicha renta.

Según Petróleos Mexicanos, la renta petrolera es la diferencia entre el valor de los hidrocarburos extraídos del subsuelo a precios de venta en el mercado internacional, menos los costos de extracción o, dicho de manera más sencilla, resulta de restar a los ingresos por venta de hidrocarburos los costos de su extracción. La renta petrolera está determinada por tres variables: el precio al que se vende el petróleo, el volumen de producción que puede alcanzarse en un momento determinado y los costos de extracción. Considerando estas tres variables, la renta petrolera de un país será mayor entre más altos sean el precio del petróleo y más alto sea el volumen de producción. La renta petrolera también será mayor mientras más bajos sean los costos de extracción. En resumen, distintas combinaciones de precio, producción y costos de extracción, dan como resultado "rentas petroleras" distintas.

PEMEX, como ente público responsable de generar la renta petrolera, la transfiere al gobierno a través de los impuestos y derechos especiales que entera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una parte se distribuye de acuerdo a lo que se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La otra, que resulta de la diferencia entre el precio de referencia del petróleo aprobado en la Ley de Ingresos del año en curso y el precio efectivo de venta, constituye los llamados excedentes, que se han distribuido de acuerdo con los criterios establecidos por Hacienda y que en los últimos años se han

convertido en una importante fuente extraordinaria de recursos para los gobiernos de los estados.

Es importante destacar que los impuestos y derechos especiales que paga PEMEX al fisco no tienen punto de comparación con ninguna otra empresa petrolera del mundo, como tampoco lo tiene el hecho de que el plan de inversiones de la empresa es aprobado por Hacienda, de tal forma que la empresa no cuenta ni con los recursos propios suficientes ni con la autonomía para decidir sus inversiones. La dramática declinación de la producción petrolera de los últimos años debe ser vista no como responsabilidad directa de la empresa, sino de quienes tienen las atribuciones para tomar las decisiones sobre los recursos que paga al fisco y sobre las inversiones que realiza.

Regresemos entonces a la sencilla ecuación de la renta petrolera que nos propone PEMEX. Si la renta está determinada por las ventas de hidrocarburos, que a su vez dependen de la producción de crudo y del precio del mismo, que se determina en los mercados internacionales, para aumentar la producción o por lo menos para mantenerla dentro de ciertos parámetros, la empresa requiere de recursos suficientes para realizar las tareas de exploración y explotación que permitan mantener la plataforma de producción. Esto fue precisamente lo que se dejó de hacer, o se hizo de manera claramente insuficiente, en los años recientes, a pesar de que los precios del petróleo alcanzaron niveles sin precedentes. Estos recursos tampoco se invirtieron en infraestructura de comunicaciones o transportes, ya que como el gobierno actual ha reconocido, en este sector estratégico también existen importantes rezagos. Simplemente, los utilizamos para financiar nuestro gasto corriente, que como bien dicen los especialistas en hacienda pública de cualquier país capitalista, desarrollado o no desarrollado, se deben cubrir con ingresos corrientes, o sea con impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, no con la renta de un recurso no renovable.

La discusión sobre el destino de la renta resulta entonces tan importante o aún más que el debate que también hay que dar sobre la manera de maximizarla a lo largo del tiempo. En el pasado la renta no ha servido, salvo en muy breves períodos de nuestra historia, para impulsar una estrategia de modernización y desarrollo económico del país. Ha servido para financiar el pago de nuestras obligaciones financieras con el exterior y más recientemente, se ha diluido en formas de gasto que generan beneficios de muy corto plazo a la población, sin contribuir a ampliar sus capacidades productivas o generar condiciones para su desarrollo futuro. En ese sentido, la renta ha tenido los usos que puede tener en ausencia de un proyecto de país que se haga cargo tanto de nuestras

oportunidades como de los desafíos y restricciones que habremos de enfrentar en las próximas décadas. Es en ese horizonte temático y temporal en el que debemos inscribir la discusión sobre el destino de la renta petrolera.

Pasemos ahora a hacer algunas consideraciones más específicas que, sin embargo, no abandonan el tono general adoptado para esta comunicación.

1.-En primer término, debe asumirse con claridad que lo que traemos entre manos en este debate es el futuro de un recurso valioso, que se ha vuelto precioso por ser no renovable y no tener en lo inmediato un sucedáneo universal. Sin exagerar ni reducir el tema, debe admitirse que su dimensión económica es la de la escasez que de relativa puede pasar a ser absoluta con implicaciones para el conjunto del sistema económico mundial. Junto con lo anterior, es menester registrar que también vivimos una transición energética que se alarga sin fecha de término. Valor al alza de un producto destinado a desaparecer: he aquí la ecuación primaria de nuestros dilemas.

2.- Sin embargo, hay que decir a la vez que nada indica que la sociedad internacional vaya de repente a quedar inmóvil por una carencia energética absoluta. Lo que se nos plantea así, es un complejo y acuciante proceso de adaptación del consumo y la producción a fuentes alternativas cuyo uso y existencia en parte se conoce ya pero en parte no, lo que abre un campo de desafíos y oportunidades a la investigación científica y tecnológica, así como a la política y la planeación socio económica e industrial que debemos empezar a dimensionar cuanto antes.

3- Los usos y destinos de la llamada renta petrolera dependen de la política económica general que el Estado adopte, de la política energética que pueda diseñarse y, desde luego, de la política petrolera que debe resultar de ambas. No podemos decir hoy que este es nuestro caso. Más que de políticas y estrategias, nuestro debate ha tenido que desplegarse sobre cambios legales e institucionales que sin duda tienen importancia pero que no pueden sustituir la ausencia de definiciones claras, para el corto, mediano y largo plazos, en aspectos relevantes de la conducción económica y del desarrollo energético. Este es un primer plano que debe cubrirse en el Congreso y el Ejecutivo con la más amplia participación de la academia y las organizaciones de la sociedad civil, en particular aquellas más directamente vinculadas con el quehacer económico y la cohesión social: sindicatos, organismos empresariales y de productores en general.

De aquí, podemos plantear una necesidad cuya satisfacción se dará a lo largo del tiempo pero cuyo abordaje debe empezar ya: precisar los términos e implicaciones macroeconómicas y políticas de dos objetivos rectores de una estrategia energética

construida en el marco de restricciones y potencialidades definido por los vectores mencionados arriba: maximizar la explotación y transformación del petróleo en el mediano y largo plazo (para no quedar suspendidos y sin luz en la transición), y usar los excedentes **ya** para ampliar la capacidad de reproducción del sistema económico en su conjunto, en primer término el propio sector energético, así como para profundizar y diversificar el balance energético nacional, inundado por el petróleo y derivados. Es claro que, para empezar esta magna tarea, hay que construir conceptual e institucionalmente un sector energético nacional digno de tal nombre. Los parches en materia de gobierno de las empresas energéticas, en particular de Pemex, no pueden sino llevar a más desperdicio.

4.- Lo que debe definirse entonces es no sólo un monto de producción o de transferencias al fisco familiar, sino un esquema de distribución de la renta que en los últimos años se ha distorsionado al máximo. En los años setenta y ochenta, casi toda nuestra capacidad de pago externa dependió del crudo y sus precios internacionales; luego, hasta hoy, más de un tercio del presupuesto del Estado depende del petróleo.

Fruto de un ejercicio como el sugerido, tendrá que ser la precisión de los conceptos que han de orientar las decisiones de política que son pertinentes para la asignación de los recursos, en este caso los emanados de la explotación petrolera. Tendrá que dilucidarse si el de renta es el más conducente para dirimir las muchas disputas distributivas a que da lugar la cuestión petrolera, o si no es mejor acudir a la noción más genérica de excedente para orientar las deliberaciones que lleven a una asignación más racional y eficaz, que pueda ir más allá de las urgencias del corto plazo o de los criterios reduccionistas de costo-beneficio empresarial.

De antemano puede decirse, como lo ha revelado este importante debate, que estamos frente a un escenario de corte histórico y político que obliga a tomar decisiones congruentes con ello, es decir, decisiones históricas y políticas, a partir de las cuales habrá que tomar decisiones técnicas de tipo más diverso. Pero no al revés: primero está la política y luego las instituciones; primero debe estar la fijación de objetivos y luego la determinación instrumental correspondiente.

Políticas y estrategias, así como mezclas instrumentales, deben responder a un contexto lo más preciso posible. En esta comunicación quisiéramos anotar algunos de los elementos constituyentes que de modo más directo y demandante condicionan o determinan, según sea el caso, las decisiones referidas arriba.

5.- La situación actual está marcada por el lento crecimiento de la economía, por las primeras grandes manifestaciones del cambio demográfico y por las dramáticas y acuciantes llamadas de una transición energética inconclusa que el cambio climático global en sus primeras manifestaciones viste con perfiles trágicos. En su combinación, estos vectores o dimensiones del acontecer económico y social hacen surgir enormes presiones sobre los recursos públicos y privados y su asignación, y por esa vía constituyen una suerte de círculo de hierro sobre los excedentes petroleros que puede llevarnos a escenarios de enormes e irrecuperables desperdicios.

El lento crecimiento económico determina una famélica recaudación fiscal de por sí secularmente débil y poco flexible. A la vez, produce un crecimiento del empleo muy por debajo del aumento de la fuerza de trabajo que crece con celeridad en estos años debido a la transición demográfica. De esta manera, se propicia la explosión del empleo informal, y cunde la inseguridad y la pobreza de expectativas sobre todo entre las capas jóvenes de la población que son ahora la mayoría.

6.- Los efectos de estas espirales perversas están ya a la vista tanto en el flanco productivo como en el social, donde la cohesión se ve acosada por la inseguridad y la estampida migratoria. Dadas las indisposiciones conocidas del capital privado a algún tipo de redistribución o cooperación social significativo, es claro que las presiones sobre las finanzas públicas no harán sino redoblar y desde ahí hacia los recursos excedentes que puedan provenir del petróleo y sus precios estratosféricos. Una disputa federalista mal concebida y alejada de una mínima consideración histórica y estratégica, no hará sino agravar estas proyecciones.

7.- ¿Por dónde caminar entonces? En primer lugar, hay que asumir que la renta o los excedentes recogen los valores de un recurso finito que se vuelve portentoso precisamente porque tiende a agotarse. Que, en consecuencia, aparte de proceder a una administración del recurso, y de sus rentas, congruente con este horizonte, debe procederse a usar sus frutos en una dirección que sin negar las presiones anotadas, todas ellas objetivas y socialmente legítimas, pueda trascenderlas por su asignación estratégica. De aquí que podamos decir sin reservas que no habrá un uso históricamente racional de las rentas sin una planeación adecuada no sólo de la industria petrolera o de la energía, sino del conjunto de la acción del Estado que se resume en las finanzas públicas, sus ingresos y sus gastos.

A la luz de este debate, esta proposición puede parecer fuera de orden, pero nos parece la mejor manera de evitar que una vez más, como lo hicimos con el comercio o las finanzas, pongamos la carreta delante del caballo.

8.- Más que creer sólo en el mercado, hay que desafiarlo para reconvertir a Pemex en una palanca del crecimiento general de la economía sin dejar de tener un papel importante como auxiliar de la hacienda pública. Pero para ello, se ha vuelto imprescindible rescatar un principio jurídico-político constitucional que provea de racionalidad histórica mínima a esta inevitable disputa distributiva: actualizar y afirmar la potestad indiscutible de la nación sobre la fuente de la renta; su “dominio eminente” sobre los recursos estratégicos. De esta actualización, que es sobre todo política más que legislativa, podrá emanar un mandato claro para la planeación de la industria, su urgente re-integración, la definición de la plataforma petrolera, la distribución de los fondos entre objetivos de ampliación y reproducción de Pemex, apoyo a las finanzas públicas generales y propósitos específicos prioritarios en plazos medianos y largos, como las fuentes alternas de energía, la investigación y el desarrollo tecnológico, la formación de cuadros técnicos y directivos, etc.

De este principio, hay que derivar un postulado cuya complejidad no debería ocultarse: el ejercicio de esa potestad corresponde al Estado, como lo redescubren más y más países en la actualidad.

9.- Hablamos aquí apenas de un punto de partida. Y es por eso que el debate convocado por el Congreso no podrá darse por concluido, salvo que se le entienda como la antesala de una jornada de estudio y discusión a fondo sobre el futuro energético nacional.

10.- En estas condiciones, hay que decir que el ejercicio de dicha potestad por el Estado supone una legitimidad y una eficacia que no pueden considerarse como dadas por la mera definición constitucional. En esta perspectiva, parece obligado encarar por lo menos dos cuestiones adicionales: recuperar la dignidad clásica del Presupuesto, como plataforma donde se deciden las prioridades nacionales y se dispone de los medios para materializarlas; y tener una gran capacidad reguladora del Estado mediante órganos específicos que concreten y den credibilidad a la eficacia y la eficiencia en el uso del excedente.

Si una parte importante de los usos del petróleo se decide en el Presupuesto, es indispensable recuperar algunos criterios fundamentales, por ejemplo:

- a) El gasto corriente debe financiarse con ingresos corrientes provenientes de impuestos, como establece la “regla de oro” de las finanzas públicas.

- b) La inversión pública debe contabilizarse específicamente y así evaluarse su financiamiento. Hay que dejar atrás la superchería del “déficit cero” y pasar a un presupuesto de inversiones del Estado, energética y de Pemex en particular, que detone una estrategia nacional de inversiones en la que pueda inscribirse la empresa privada nacional y extranjera, pero también las instituciones de investigación y educación superior del país.
- c) El uso presupuestal de la llamada renta petrolera debe responder a los criterios mencionados de reproducción a largo plazo y diversificación ampliada de la plataforma energética: infraestructura, en especial para el sector energético; ciencia y tecnología para asegurar una transición virtuosa, con fuentes alternas y uso racional de la energía.
- d) El petróleo no puede dejar de ser un instrumento de la hacienda pública. Razones históricas y reclamos sociales acumulados así lo imponen. Tan sólo por esto, la autonomía de gestión, el nuevo régimen fiscal, etc., no deben entenderse como el uso exclusivo de la renta por parte de PEMEX. Pero para que esto tenga sentido, es indispensable contar con *una hacienda pública* que haga viable dicho principio. Hoy no ocurre así, y el petróleo contamina y corrompe las finanzas generales. La renta se esfuma en el gasto corriente y la corrupción, y la reproducción de la economía y la política de México se vuelven cada día más vulnerables

Recapitulando: la renta petrolera pertenece a la nación y debe ser administrada por el Estado. La renta no es de PEMEX pero debe usarse en parte, según las prioridades nacionales, para su conservación, mantenimiento y expansión. El resto, que es la mayoría, debe ser asignado preferentemente por el Estado en inversión para la energía, la creación de capacidades científicas y de gestión y para la cohesión social.

La renta petrolera debe sembrarse y servir para reinventar el futuro. O se usa para expandir nuestras capacidades productivas generales y cruzar con éxito la transición energética, o nos resignaremos a ser por un rato más un país de buscadores de rentas que la privatización sólo exacerbará. Más que sobre el destino de la renta meditemos sobre lo que queremos como país soberano.

Ciudad Universitaria 22/06/08