

PARTICIPACIÓN DE LA LIC. IFIGENIA MARTÍNEZ EN EL FORO DE DEBATE “LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR LA REFORMA ENERGÉTICA EN MÉXICO” ORGANIZADO POR LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DE LA CÁMARA DE SENADORES.

Junio 24 de 2008

DESTINO LA RENTA PETROLERA DE MÉXICO

1.- Introducción

Felicito a la Junta de Coordinación Política del H. Senado de la República por la decisión de asumir el debate en torno a la reforma energética del manejo de la industria petrolera, asunto de la máxima relevancia para el progreso de México y el bienestar del pueblo y agradezco haberme invitado a participar como economista y ciudadana en el tema Destino de la Renta Petrolera en México.

La reforma energética es asunto de todos y amerita un amplio debate entre nuestros técnicos y especialistas, no sólo del sector estatal y paraestatal sino de la academia, los centros de investigación, las asociaciones de profesionales y de trabajadores en toda la República, y por tanto entre la ciudadanía pues se trata de un recurso que constitucionalmente es propiedad de todos y el destino de cuya renta ha sido decidido por muy pocos.

2.- La Renta Petrolera

En la economía clásica, “renta” es el pago por el uso de un recurso que puede ser la tierra, el trabajo, un equipo, ideas o dinero. La renta que produce el trabajo se denomina salarios; el pago por el uso de la tierra y equipos, renta; por el uso de una idea, regalía, y por el uso del dinero, interés (Palgrave, Diccionario de economía).

Los economistas mexicanos hemos denominado renta petrolera al ingreso por la venta de un recurso no renovable cuyo precio se fija en el mercadeo mundial independientemente de su costo. Hemos utilizado el término “renta” bajo el supuesto de que, siendo los hidrocarburos propiedad de la Nación, el beneficio obtenido por su venta debe reinvertirse en la ampliación de la capacidad productiva del sector y del país, para transformar así el beneficio obtenido de un recurso no renovable, propiedad de todos los mexicanos, en un capital productivo generador permanente de bienes, ingresos y empleo. En términos simbólicos de algún presidente, cuando se tomó la decisión de exportar crudo, se pretendía “sembrar el petróleo” es decir invertirlo en ampliación de la capacidad productiva y ese es el significado que le damos a la renta petrolera.

Su importancia deriva del hecho que proviene de la venta o aprovechamiento de un recurso no renovable del subsuelo, el petróleo, cuyo uso industrial ha aumentado debido no sólo a su consumo como fuente de energía, sino a la extensión universal del transporte y al desarrollo de la petroquímica, entre otros.

Pemex extrae y vende un recurso no renovable de la Nación y tiene la obligación de transformarlo en un aumento (permanente) de la capacidad productiva, así como de apoyar la investigación e impulsar “el desarrollo de las industrias de fertilizantes, petroquímica y siderúrgica (proceso de extracción, producción, trabajo y fundición de hierro)”, además de coordinar a las entidades paraestatales del ramo y fomentar “el desarrollo de los energéticos, de la industria básica (estratégica y naviera)”, tal como lo prescribe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En México desde la primera mitad del siglo pasado la propiedad, el uso y destino de este recurso es un asunto de dominio público, es decir, es al Estado al que le toca decidir sobre su uso. Ello requiere una visión histórica así sea a vuelo de pájaro para comprender el significado que ha tenido su uso y abuso en el desarrollo del país.

La propiedad del petróleo es un tema ligado a la independencia económica y a la soberanía de la Nación. El establecimiento de las tres Constituciones que nos han regido implicó cruentas batallas y pérdida de vidas. La Constitución de 1917, hoy vigente, reafirmó la propiedad de las tierras y aguas territoriales y circundantes como originaria de la Nación y su dominio directo de todos los recursos naturales, incluyendo los yacimientos minerales y orgánicos, concretamente el petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos. Sin embargo es hasta 1938 cuando, gracias a la expropiación de las concesiones e instalaciones de las compañías extranjeras a favor de la Nación y la sucesiva creación de Pemex para

manejarlas, es posible establecer las bases jurídicas e institucionales para explotar el recurso en beneficio de la independencia, desarrollo y fortalecimiento de la economía nacional. Igualmente, por mandato constitucional, al gobierno federal le corresponde la propiedad y control de los organismos que manejan los recursos energéticos y por tanto es la autoridad responsable de su desempeño (artículo 26). Es decir: los funcionarios públicos, encabezados por el presidente de la República en turno, son plena y directamente responsables del buen uso y manejo de los recursos nacionales a su cargo.

Durante cerca de medio siglo (1939-1982) el gobierno realizó una política deliberada de desarrollo y en la cual Pemex, como organismo público descentralizado y empresa paraestatal, satisfizo las crecientes necesidades nacionales de ese recurso. Hasta principios de la década de los 70, Pemex industrializó el petróleo, diversificó la producción y se establecieron importantes plantas petroquímicas; todo ello con ingenieros, técnicos y trabajadores mexicanos. Asimismo se amplió la enseñanza de las ingenierías del ramo en la UNAM y el IPN, y puede afirmarse que en este largo período el petróleo funcionó como palanca del desarrollo.

El crecimiento continuo del PIB requirió eventuales ajustes en el tipo de cambio que ocasionaron manifestaciones de inconformidad social asimiladas durante el mismo proceso de continua expansión de la economía. Sin embargo la desigual distribución de los beneficios, que se asoció con la pérdida de poder adquisitivo del peso, motivó crecientes protestas populares. En 1976 hubo necesidad de

ajustar el tipo de cambio que se mantuvo fijo durante 22 años, a pesar de la devaluación del dólar en 1971 cuando Richard Nixon abandonó unilateralmente el patrón oro-dólar establecido en Bretton Woods. En ese tiempo de expansión económica y alza de precios, el gobierno tomó la decisión de convertir al país en exportador de petróleo crudo tratando de aprovechar la mayor cotización en el mercado internacional. La economía se recuperó rápidamente y continuó el proceso de industrialización.

La crisis de la deuda externa ocurrida en 1982, provocada por el alza sin precedente de las tasas de interés del mercado internacional, acompañada por el descenso de los precios del petróleo y otros productos de exportación, obligaron a un cambio radical de la política económica. Más aún: propició el advenimiento del neoliberalismo, o sea la transferencia de las funciones económicas del Estado al mercado y que ha resultado en bajas tasas de crecimiento del PIB, de la inversión y del empleo, en el mantenimiento de un tipo del cambio —así sea sobrevaluado— y un relativo equilibrio en la balanza de pagos gracias al influjo de capitales externos. Toda esta serie de medidas restrictivas, conocidas como el Consenso de Washington reducen el papel del Estado en la economía, desaparecen o liquidan las instituciones que operan el gasto y la inversión públicos, incluyendo las de crédito, en favor del “mercado” de bienes, servicios y capitales.

Esta política se asume, primero, con el pretexto de pagar la deuda externa y con una serie de campañas “denunciando la excesiva intervención del Estado y del ciclo inflación-devaluación”. Sin embargo se minimiza el hecho de que la

inestabilidad de precios en esa época era mundial y que, a pesar de las devaluaciones, la economía creció y el país se industrializó, no a niveles óptimos, pero si permitió crear una clase media que acudió a la escuela, se educó y empezó a reclamar sus derechos y acceso a una vida mejor.

La no política industrial del neoliberalismo quedó firmemente sellada con la aprobación del TLCAN en 1994. Previamente se había aprobado en 1992 la Ley Reglamentaria de Energía Eléctrica que permitió la entrada de capital privado en áreas consideradas como de “uso no público de energía”, cambio conceptual que ha propiciado que actualmente cerca del 40% de la generación de energía eléctrica sea un negocio de propiedad privada.

En 1992 se inicia el proceso de desintegración de Pemex al fraccionar el organismo en cuatro subsidiarias para separar el proceso de exploración y producción de crudo (y creciente exportación) de su transformación, y relegar la industrialización del sector y la petroquímica, procesos que resultaban con pérdidas al aplicarles los precios de transferencia internacionales. Así se manejó Pemex como una institución fragmentada y carente de unidad de propósitos.

La fragmentación del organismo en subsidiarias facilitó el saqueo fiscal de Pemex (su carga aumentó y, de representar el 7% de los ingresos ordinarios del gobierno federal en 1945, subió al 39% en 2007). Esta etapa se caracteriza: por una fragmentación de la empresa que se lleva a cabo abandonando los proyectos de industrialización del petróleo y el gas; el deterioro de múltiples instalaciones

alegando obsolescencia; despido de personal técnico calificado y establecimiento de sistemas de administración que propiciaron grave corrupción en los medianos y altos mandos de la empresa. Igualmente se lamenta el deterioro de las áreas de investigación y desarrollo del Instituto Mexicano del Petróleo y su falta de preparación para los cambios del entorno internacional.

El desastre en el manejo de operación de Pemex se ha minimizado y disfrazado debido a la ausencia de un sistema de planeación nacional del desarrollo. Este período se caracteriza asimismo por un exceso de facultades que asume la Secretaría de Hacienda y que tratan de sustituir a un verdadero sistema de planeación democrática, función que se encuentra arrinconada en una oficina de la Subsecretaría de Ingresos.

En esas condiciones, Hacienda aumenta inmoderadamente la carga fiscal de Pemex. Se desvía la renta petrolera para pagar la deuda externa y, aunque todavía se hacen algunos esfuerzos para que el organismo continúe satisfaciendo la demanda interna, aumenta la importación de gasolina, refinados y petroquímicos hasta llegar a representar el 40% del consumo nacional.

Se abandona la política que otorgaba al Estado la responsabilidad de impulsar el desarrollo, facultad que se deja a los particulares y que asumen para su beneficio las corporaciones transnacionales; así, la liberación opera a favor de los intereses del exterior y en contra de la empresa nacional.

Se alega que uno de los beneficios de la nueva política económica fue que las exportaciones aumentaron significativamente gracias al TLCAN, pero se soslaya que las importaciones aumentaron mucho más. O sea que la política económica de apertura sin planeación ha convertido al país en un importador de materias primas que aquí se procesan con mano de obra barata en empresas ensambladoras para ser exportadas, dejándole al país un mínimo valor agregado de bajos salarios e impuestos.

Se cuenta con elementos analíticos, estadísticos, escritos y orales altamente calificados para sostener que ha ocurrido un grave deterioro en Pemex, la empresa más importante del país, ocasionado por una errónea política económica en un entorno internacional de aumento de la demanda y altos precios del petróleo. En esta situación se está llevando a cabo una transición energética y revolución tecnológica a nivel mundial y de la cual somos parte, pues concurrimos al mercado mundial para satisfacer con el 50% de nuestra producción de crudo al mercado de Estados Unidos, cuyo déficit y vinculaciones con la economía y políticas internacionales es la causa estructural y profunda del alza de precios del mercado internacional.

Los estudios y previsiones de la oferta y demanda de energéticos a nivel internacional señalan la escasez y término del petróleo como combustible. Si bien se puede sustituir el hidrocarburo por el carbón y hasta por ciertos vegetales como combustibles, la transición a nuevas fuentes de energía será larga y costosa. En este panorama el país no debe tener dudas. El petróleo debe ser, antes que nada,

para satisfacer los requerimientos energéticos y petroquímicos de la economía nacional.

Deseo agregar un elemento de reflexión final: el que se refiere al concepto de renta petrolera y es la que capta la Secretaría de Hacienda para exprimir los recursos excedentes de Pemex mediante el recurso fiscal llamado “derechos”.

El problema, desde mi punto de vista, es que al hablar del petróleo estamos partiendo de una base equivocada porque no se puede pretender extraer de él ningún tipo de regalía —llámese como se le llame— para gastarla como si se tratara de cualquier recurso o producto. Lo que trato de decir es que el concepto derecho es engañoso. Primero, porque hay que insistir en que el petróleo es un bien que es propiedad de la Nación, no del gobierno federal, y segundo, porque además es un bien prescriptible, no renovable.

El petróleo no es lo que está en el subsuelo. El petróleo forma parte del subsuelo. y cuando lo consumimos sin reinvertirlo estamos empobreciendo al país. La recaudación proveniente de la venta del petróleo crudo no es un derecho fiscal, es un ingreso de capital por venta de patrimonio. Por tanto la única forma en que se puede justificar la apropiación de la renta petrolera sería que su destino no perdiera su carácter de imprescriptible, sino que conservara su carácter permanente como recurso de capital. Y como eso no se puede hacer con el petróleo, se debe utilizar la renta petrolera de tal modo que lo que estamos

perdiendo en ese recurso, al venderlo, se restituya a la Nación como una adición a su capacidad de producción.

Una conclusión es que no se trata de un recurso cuya utilidad sea perecedera, sino que debe preservar su carácter de riqueza imprescriptible, lo cual sólo se logra reinvertiendo la renta petrolera. O sea que toda ganancia proveniente de la venta del petróleo debe ser invertida en un bien de capital —fomento industrial, infraestructura de desarrollo, etc.—. No puede haber otro destino para la renta petrolera más que ese: la inversión, so pena de estar violando el espíritu del artículo 27 de la Constitución y empobreciendo a la Nación.

La restitución para el dueño originario del recurso (la Nación) corresponde hacerla al gobierno federal mediante inversiones decididas en forma adecuada por una comisión o gabinete de energía en un esquema de planeación regional.

Espero que, como resultado de este Foro, tengamos hoy más elementos de juicio y que con toda la información de que disponemos, entendamos que defender el petróleo es defender a la Patria. Para ello y de inmediato se requiere una gran campaña de rechazo a las iniciativas calderonistas que sólo tratan de legalizar las prácticas de concesiones a los contratistas nacionales y extranjeros, los contratos de servicios múltiples, los Pidiregas, desperdiciar la capacidad de los técnicos y profesionales mexicanos y suplir las deficiencias recaudatorias de la Secretaría de Hacienda que son ya un escándalo internacional.

El ejecutivo federal presenta un manajo de seis iniciativas para el futuro manejo del petróleo que no hacen sino confirmar la actual dirección de privatizar muchas de sus operaciones y de desvincular tan importante recurso del desarrollo industrial de México.

Los objetivos de la reforma a grandes rasgos son: primero, fortalecer el gobierno corporativo que se ha ido conformando desde la reforma de 1992 con la preferencia que tiene la exploración y explotación de petróleo crudo; segundo, regular la operación del corporativo y ampliar sus posibilidades y alcances, pero sin vincularlos con un proyecto de industrialización del país con visión de largo plazo; tercero, reforzar y diversificar los mecanismos de control y supervisión pero dentro de la tendencia de liberar el régimen de deuda y de darle mayor autonomía presupuestal dentro de los cánones de un gran corporativo desvinculado de los objetivos de industrialización del país.

El manejo y operación de Pemex de 1992 a la fecha ha consistido en reducir su radio de acción en materia de industrialización y vinculación con la economía nacional para dar preferencia a la explotación y producción de petróleo crudo que es de mayor lucratividad y responde a la demanda y compromisos con Estados Unidos. El juego de iniciativa que presenta el gobierno pretende reafirmar esta orientación con:

I Reformas a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional que amplía la definición de contratos.

II Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que amplía las atribuciones de la Secretaría de Energía para intervenir en el manejo de Pemex.

III Una nueva Ley Orgánica de Pemex que pone énfasis en las actividades de exploración perforación, refinación, transporte y almacenamientos de gas y petrolíferos; autoriza a Pemex para contratar refinación con particulares y ofrece concesiones al capital privado para construir y operar instalaciones, ductos y equipos.

IV Propone la Ley de la Comisión del Petróleo que pretende regular las actividades de Pemex con contratistas particulares.

V Modificaciones a la Comisión Reguladora de Energía en el mismo sentido de las anteriores.

VI Reformas a la Ley de Derechos (presentada ante la Cámara de Diputados).

Según el gobierno los objetivos de este manejo de reformas son dar mayor transparencia a la rendición de cuentas; mejorar la calidad de sus operaciones; capacitarla para competir globalmente; liberar “su capacidad productiva”; centrar sus esfuerzos en procesos prioritarios altamente redituables, compatibles con el medio ambiente.

Además tiene como objetivos: primero, fortalecer el gobierno corporativo; segundo, regular la operación de Pemex y ampliar sus alcances en el mercado y tercero, reforzar y diversificar sus mecanismos de control y supervisión .

En ningún lado se habla de vincular a Pemex con la industrialización del país por lo que es claro que sólo se trata de mejorar su vinculación como fuente de abastecimiento en el mercado internacional sin aprovechar el recurso para contribuir a la industrialización nacional, a la acumulación de capital productivo y a la generación de empleo que deberían ser los objetivos prioritarios en la explotación de un recurso no renovable que proporciona y seguirá proporcionando una renta gigantesca debido a su escasez y a su relativa abundancia en el territorio y mares nacionales.