

PARTICIPACIÓN DEL. DR. ARTURO FERNÁNDEZ, EN EL FORO “LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR LA REFORMA ENERGÉTICA EN MÉXICO”, ORGANIZADA POR LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLITICA DE LA CÁMARA DE SENADORES, 15 DE MAYO DE 2008, CIUDAD DE MÉXICO.

1 Preámbulo

Agradezco la deferencia del Senado de la República de ser convocado a participar en este debate de tanta relevancia para el destino de la Nación. Lo hago con gusto y con la debida advertencia de que me pronuncio a título personal, es decir, mi opinión no refleja necesariamente el de la comunidad universitaria de la que participo ni tampoco de la Institución Educativa de Educación Superior que dirijo, cuya posición política está circunscrita, exclusivamente, a la defensa de la libertad de educación y de cátedra, aspectos esenciales de su quehacer. Tampoco represento a ningún partido político ni tengo filiación partidista alguna.

2 La iniciativa del Ejecutivo Federal

No me referiré a los elementos del diagnóstico, que ya se han discutido mucho, pero estoy convencido de que es urgente actualizar el marco regulativo que norma la gestión de la industria petrolera. De no hacerse a la brevedad, la Nación no ejercerá debidamente la soberanía sobre el

petróleo, porque de continuar las tendencias recientes, la renta petrolera se disparará y menguará; el desarrollo de la industria tropezará con enormes problemas y su desempeño será un lastre para el país, en vez de un ser un puntal; y las generaciones presentes y futuras tendrán que lamentar las consecuencias de nuestra indecisión e incapacidad de conseguir acuerdos, y de nuestra falta de visión y verdadero compromiso con México.

La iniciativa de Ejecutivo que se discute en este Foro contiene muchos elementos. Me concentraré en cuatro aspectos fundamentales:

- a. la subcontratación de las actividades de refinación en territorio nacional,
- b. la subcontratación de algunos servicios de exploración,
- c. la autonomía de gestión y la estructura del gobierno corporativo de PEMEX, y,
- d. la participación de los particulares en las actividades de almacenamiento y transporte de los derivados del petróleo.

Ningún elemento de la iniciativa contiene medidas de privatización, entendida ésta como la transferencia de activos o sociedades a la esfera privada. En todo caso, se propone subrogar la prestación de algunos servicios.

3 El centro del debate: la captura de la renta petrolera por el Estado mexicano

Me parece que la esencia, el meollo de la controversia que nos reúne, el centro del debate en el cual debemos enfocar la discusión está en la apropiación del Estado, constitucionalmente dispuesta, de la “renta petrolera” y en consecuencia, en los mecanismos debidos de explotación, gestión y operación de la industria petrolera que permitan que el Estado mexicano capture integralmente dicha renta para conseguir el interés público que finalmente se persigue. Me parece que, en principio, cualquier otra consideración es de carácter circunstancial.

La soberanía del Estado mexicano sobre los hidrocarburos se ejerce en plenitud cuando el Estado consigue apropiarse del total de la “renta petrolera”, independientemente de quién y cómo se organiza a la industria, y mientras que dichos arreglos institucionales no impidan o menoscaben su efectiva apropiación.

4 El concepto de “renta petrolera”

Para ello, debemos compartir una definición común del concepto de “renta petrolera”. Acudo a la definición teórica de “Renta Económica” desarrollada

por la Escuela Clásica, y me refiero muy específicamente, a la propuesta por David Ricardo hace casi dos siglos, y aplicada a la tierra como factor productivo, de oferta fija o limitada y no renovable. Esto es, la "renta económica" entendida como "La retribución que recibe el poseedor de la tierra por encima de su contribución en un uso alternativo".

En principio, sólo se reconocía el costo de coerción de los títulos de propiedad para su explotación exclusiva. En consecuencia, se sostenía que la mayor parte de la retribución que recibe dicho factor de la producción se consideraba que no era indispensable para mantener el recurso en un determinado uso productivo. Por ello, en la concepción clásica los terratenientes percibían retribuciones precisamente llamadas "rentas económicas", con una connotación peyorativa, porque dichas retribuciones no eran el resultado de un esfuerzo o sacrificio productivo para contribuir a la producción, sino el producto exclusivo del privilegio derivado de la posesión de tierras que, en esa época, en la Inglaterra del siglo XVIII, eran sólo el fruto de la asignación discrecional de la Corona. En el siglo XXI, el petróleo ha reemplazado a la tierra en esta discusión académica.

El concepto económico moderno de renta económica es generalizado para identificar aquella porción de la retribución que percibe el propietario de un factor productivo que excede su valor en un uso alternativo, y que refleja el

valor de escasez que resulta de la posesión de un recurso que cuenta con un atributo especialmente valioso para servir a las necesidades de la sociedad, de disponibilidad limitada, fija, no renovable y con pocos sustitutos.

En consecuencia, la renta petrolera se definiría como la diferencia entre el ingreso bruto y los costos totales de exploración y extracción. Estos incluyen todos los costos y pagos a los factores de la producción necesarios, y mínimamente indispensables, para localizar y extraer el recurso. Obviamente, la renta petrolera de cada pozo es diferente. En los costos debe incluirse, desde luego, el costo del capital y la prima de riesgo correspondiente a las actividad exploratoria, que está sujeta a un severo perfil probabilístico, y a la extractiva. Este costo del capital y su prima de riesgo se relacionan con la utilidad propiamente de la actividad industrial que realiza PEMEX:

Por lo tanto, el flujo neto de operación de PEMEX, antes de impuestos y derechos, tiene que descomponerse para distinguir lo que es propiamente "renta petrolera" de lo que es una retribución a la actividad industrial. Hacer esta distinción permite dilucidar mejor el debate que nos reúne.

5 No hay “renta petrolera” en las actividades de refinación, petroquímica, transporte y distribución

Si estamos de acuerdo con esta definición de “renta petrolera”, es evidente que ésta se realiza y monetiza exclusivamente en el concurso de las actividades explorativa y extractiva, incluso si éstas no son realizadas directamente por el propietario del recurso y siempre y cuando el propietario explote efectivamente su derecho de propiedad. En las actividades de refinación, petroquímica, transporte y distribución no se genera renta petrolera. Se trata de actividades económicas de transformación y servicio, en las que retribuciones que perciben los factores productivos corresponden a su contribución a la producción y reflejan exclusivamente su costo. Estas actividades adquieren el crudo, los insumos y servicios factoriales a los precios del mercado nacional o internacional. En la medida en que hay mercados más o menos competidos y disputables en el comercio del crudo y en el de los servicios ofrecidos por las actividades productivas relacionadas, el control monopólico del Estado de las actividades de refinación, petroquímica y transporte no es tampoco un instrumento estratégico valioso para capturar íntegramente la renta petrolera. Ésto puede ser la diferencia fundamental con respecto a la década de los treinta, que puede explicar el contenido de las actuales normas constitucionales.

Por ejemplo, la actividad de maquila de petróleo que hacen las refinerías se ha retribuido históricamente con uno o dos dólares por barril. Con ese pago, las refinerías tienen que cubrir todos los costos de procesamiento, energía eléctrica, reactivos químicos, personal, etc., y desde luego el costo de capital de instalaciones que pueden costar entre cuatro y ocho mil millones de dólares. Históricamente, el rendimiento del capital invertido en las refinerías ha fluctuado entre el 7 y el 15%, que son rendimientos normales y reflejan sólo el costo de oportunidad del capital y la naturaleza de una industria que opera con grandes costos hundidos. En consecuencia, estos argumentos y datos son evidencia de la ausencia de “rentas económicas” en las industrias de refinación, petroquímica, transporte y distribución provenientes de la posesión o propiedad exclusiva de un recurso no renovable.

De hecho, PEMEX maquila petróleo mexicano en Texas, y seguramente lo hace a tarifas competitivas, ya que hay múltiples opciones para hacerlo. Lo desafortunado es que se incurre en un doble costo de transporte; que el valor agregado, incluidos los impuestos y el empleo, se queda en el extranjero y que no se desarrolla en México el potencial de la industria petroquímica y química. El costo de transporte incurrido disipa parte de la “renta petrolera”, ya que dicho costo sería evitable si ese crudo se refinara en México.

Las disposiciones constitucionales de integración vertical de la industria no corresponden a la realidad actual. Seguramente, reflejan las realidades de la organización y concentración industrial, del estado de la tecnología y de otros elementos geoestratégicos de la década los treinta del siglo pasado.

En consecuencia, me parece adecuada para el interés público la iniciativa de permitir la actividad de maquila de refinación en territorio nacional, y el permitir a los particulares participar en las actividades de transporte y distribución, en este último caso adecuadamente regulados. De hecho, sería preferible, incluso, modificar la Constitución al respecto y permitir la participación de los particulares en las actividades de refinación petroquímica, transporte y distribución, con el debido régimen de libre competencia y competencia. Mientras no se obligue a PEMEX a vender el crudo a precios inferiores a los del mercado internacional y pueda enajenarlo al mejor postor, o bien pague una tarifa menor o igual a la que paga actualmente por refinación en Texas; o mientras pueda adquirir bienes y servicios del mejor postor, la renta petrolera queda debidamente protegida y no tiene que ser compartida.

Más aún en la medida que las actividades de refinación, petroquímica, transporte y distribución realizadas por PEMEX no se ejecuten al menor costo posible, es decir con la debida eficiencia, el Estado Mexicano está tolerando la disipación de parte de la "renta petrolera", transferida

involuntariamente, mediante subsidios cruzados entre las divisiones de exploración y refinación. Entonces, no sólo se trata de que el Estado mexicano capture toda la “renta petrolera”, sino que no tolere su disipación por múltiples causas de ineficiencia.

6 De la captura de la “renta petrolera” y su aprovechamiento

Primero, se debe decir que la mayor parte de los Estados del mundo capturan una gran parte o toda la “renta petrolera”. Las diversas tasas impositivas que se aplican a los ingresos petroleros en diferentes países son muy altas, sin importar la naturaleza pública, privada o mixta de las empresas petroleras o el régimen de propiedad del recurso, sea público, privado o concesible. La razón es muy sencilla: en la extracción del crudo se realizan enormes “rentas económicas” y su gravamen resulta, desde el punto de vista económico, el más eficiente posible, por considerarse una retribución innecesaria para mantener ese recurso en un uso productivo.

Me parece que en la discusión pública hay mucha confusión al respecto. Para tratar de dilucidarla conviene recordar que la propiedad del petróleo en el subsuelo es del Estado mexicano. PEMEX sólo funge como agente del Estado para ejecutar las actividades relacionadas con la industria. La “renta petrolera” no es de PEMEX. El Estado mexicano debe capturar cada

año la renta correspondiente. Por otro lado, otro asunto a definir nivel es el del nivel de los activos de PEMEX y la estructura óptima de su financiamiento. También, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como representantes de los accionistas, deben asignar un presupuesto multi anual (por ejemplo por una década) adecuado para su sano y rentable financiamiento y crecimiento, después de escuchar las recomendaciones de su consejo de administración. Un régimen financiero apropiado para PEMEX requiere que la renta petrolera se mida adecuadamente, y la empresa genere utilidades y las pueda retener cuando el consejo de administración lo disponga. La medición adecuada de la renta requiere que se sustraiga de los ingresos todos los costos, incluyendo el costo de capital y la prima de riesgo respectiva.

La distribución de la "renta petrolera" también ha estado sujeta a gran discusión. Sin embargo, me temo que el enfoque no ha sido el adecuado., es decir, al que corresponde al interés público de la Nación. El crudo depositado en el subsuelo es un activo propiedad del Estado mexicano para beneficio de todos los mexicanos, presentes y futuros, no de los gobiernos federal o estatales en turno, ni sólo de los mexicanos de esta generación. Si el crudo es extraído, en principio, dicho activo debe ser convertido en otro activo. Los rendimientos anuales del activo en cuestión pueden ser destinados a los presupuesto de los gobiernos en turno, o incluso distribuidos como un dividendo en efectivo entre toda la población.

Muchos países con grandes recursos naturales han construido fondos soberanos para administrar esas rentas. Señores legisladores, con visión de estadistas les sugiero respetuosamente que conozcan y analicen esas experiencias. El crudo es un recurso no renovable, pero su valor reinvertido en un activo financiero es perdurable para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

7 De cómo un empresa pública como PEMEX puede ser eficiente.

Las propuestas de autonomía de gestión de PEMEX y de reforma a su estructura de gobierno corporativo procuran que PEMEX opere con mayor eficiencia. La operación ineficiente de esta empresa es una fuente de disipación de la "renta petrolera". En consecuencia, la operación eficiente de PEMEX es un imperativo. El problema de operación eficiente de la empresa pública no es un asunto ideológico y no tiene que ver necesariamente con la competencia de sus ejecutivos, sino con los incentivos que enfrentan y su limitada libertad de gestión. La liberación de muchos controles burocráticos y la mayor capacidad de decisión deben estar acompañadas de una nueva estructura de control, es decir, de un modelo moderno de gobierno corporativo. Para ello, un sólido consejo de administración, con miembros independientes y especializados comités de dicho consejo parece ser la mejor respuesta que se ha conseguido, hasta

el momento, de la esfera privada y de la operación de otras empresas públicas del mundo. La propuesta de emisión de bonos, cuyo rendimiento esté sujeto a resultados es parte fundamental de este propósito. Se busca que cientos de analistas financieros privados sigan de cerca el desempeño de PEMEX, lo califiquen y coadyuven así a la mejor toma de decisiones, y desde luego a la divulgación de información a la opinión pública, es decir, a los verdaderos accionistas. Por ello, son bienvenidas las iniciativas de autonomía de gestión y mejor rendición de cuentas.

8 Del régimen de subcontratación sujeto a resultados

La manera de analizar los contratos de servicios con cláusulas de retribución basadas en el desempeño consiste en valorar si dichas cláusulas contribuyen a ampliar la renta petrolera o si por el contrario la disminuyen. Me parece evidente que retribuir un determinado servicio cuyos frutos tienen una naturaleza probabilística y contingente al esfuerzo de productividad del prestador es una práctica sana y que debe contribuir a mejorar la "renta petrolera". Además, queda claro que la retribución es en efectivo y no especie.

Conclusiones

A. Es urgente actualizar el marco regulativo que norma la gestión de la industria petrolera. De no hacerse a la brevedad, la Nación no ejercerá debidamente la soberanía sobre el petróleo, porque de continuar las tendencias recientes, la renta petrolera se disparará y menguará; el desarrollo de la industria tropezará con enormes problemas y su desempeño será un lastre para el país, en vez de un ser un puntal; y las generaciones presentes y futuras tendrán que lamentar las consecuencias de nuestra indecisión e incapacidad de conseguir acuerdos, y de nuestra falta de visión y verdadero compromiso con México.

B. La esencia, el centro del debate en el cual se debe enfocar la discusión está en la apropiación del Estado, constitucionalmente dispuesta, de la "renta petrolera" y en consecuencia, en los mecanismos debidos de explotación, gestión y operación de la industria petrolera que permitan que el Estado mexicano capturara integralmente dicha renta para conseguir el interés público que finalmente se persigue. Me parece que, en principio, cualquier otra consideración es de carácter circunstancial.

C. La soberanía del Estado mexicano sobre los hidrocarburos se ejerce en plenitud cuando el Estado consigue apropiarse del total de la "renta petrolera", independientemente de quién y cómo se organiza a la

industria, y mientras que dichos arreglos institucionales no impidan o menoscaben su efectiva apropiación.

D. Las disposiciones constitucionales de integración vertical de la industria no corresponden a la realidad actual. Seguramente, reflejan las realidades de la organización y concentración industrial, del estado de la tecnología y de otros elementos geoestratégicos de la década los treinta del siglo pasado.

E. La "renta petrolera" se realiza y monetiza exclusivamente en el concurso de las actividades explorativa y extractiva. En las actividades de refinación, petroquímica, transporte y distribución no se genera renta petrolera.

F. En consecuencia, me parece adecuada para el interés público la iniciativa de permitir la actividad de maquila de refinación en territorio nacional, y el permitir a los particulares participar en las actividades de transporte y distribución, en este último caso adecuadamente regulados. De hecho, sería preferible, incluso, modificar la Constitución al respecto y permitir la participación de los particulares en las actividades de refinación petroquímica, transporte y distribución, con el debido régimen de libre competencia y competencia. Mientras no se obligue a PEMEX a aceptar condiciones desventajosas, la renta petrolera queda debidamente protegida y no tiene que ser compartida

G. En la medida que las actividades de refinación, petroquímica, transporte y distribución realizadas por PEMEX no se ejecuten al menor costo posible, es decir con la debida eficiencia, el Estado Mexicano está tolerando la disipación de parte de la "renta petrolera".

H. PEMEX sólo es un agente del Estado para ejecutar las actividades relacionadas con la industria. La "renta petrolera" no es de PEMEX. El Estado mexicano debe capturar cada año la renta correspondiente. Por otro lado, otro asunto a tratar es tratar de determinar el nivel adecuado de los activos de PEMEX y la estructura óptima de su financiamiento para que sea eficiente y tenga holgura financiera para desarrollarse apropiadamente.

I. El crudo en el subsuelo es un activo propiedad del Estado mexicano para beneficio de todos los mexicanos, presentes y futuros, no de los gobiernos federal o estatales en turno, ni sólo de los mexicanos de esta generación. Si el crudo es extraído, en principio, dicho activo debe ser convertido en otro activo. Los rendimientos anuales del activo en cuestión pueden ser destinados a los presupuesto de los gobiernos, o incluso distribuidos como un dividendo en efectivo entre toda la población.

J. Las propuestas de autonomía de gestión de PEMEX y de reforma a su estructura de gobierno corporativo procuran que PEMEX opere con mayor eficiencia. La operación ineficiente de esta empresa es una fuente

de disipación de la "renta petrolera". En consecuencia, la operación eficiente de PEMEX es un imperativo.

K. La retribución de un determinado servicio cuyos frutos tienen una naturaleza probabilística y contingente al esfuerzo de productividad del prestador es una práctica sana y debe contribuir a mejorar la "renta petrolera".

Señores Senadores:

Mi mejor deseo es que estos foros de debate sirvan para conseguir los acuerdos necesarios para modernizar a la industria petrolera nacional en beneficio del país. Las legítimas diferencias ideológicas y políticas no deben ser un obstáculo insalvable para conseguir dichos acuerdos. El arte de la política debe conciliar las diferencias.

Muchas gracias por su atención.-