

“Algunos Principios y Aspectos Económicos de la Reforma Energética en México”¹

Javier Beristain Iturbide²

Agradezco la invitación de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República a participar en este Foro de Debate sobre la Reforma Energética en México. Me siento muy honrado con esta distinción que me permite participar en el lugar indicado para ello, en el amplio debate nacional acerca de las posibilidades, conveniencia y consecuencias de reformar algunos aspectos del sector de la energía que es, sin duda, un sector estratégico para el desarrollo de México.

Me permito comenzar mi intervención con una cita del Consenso de Huatusco, al que hemos llegado un numeroso grupo de economistas de todas las corrientes del pensamiento económico: *“El crecimiento económico es condición necesaria para el bienestar social... Solo con crecimiento se pueden generar los empleos, las oportunidades y los ingresos para que la sociedad – los mexicanos – pueda tener acceso a los satisfactores que aumente su bienestar. Solo con crecimiento económico se pueden ir atendiendo los graves problemas de pobreza extrema que adolecemos. Solo con mayores recursos se puede aspirar a construir un mejor país”*.³

Es común el sentimiento de malestar con las condiciones y resultados del funcionamiento de la economía en las últimas décadas. Para algunos México perdió el rumbo económico en los años 80. Otros exigimos más: la economía no funciona bien desde los años 70. El desarrollo estabilizador ahora se recuerda como la edad de oro del desarrollo económico de México, era de crecimiento con estabilidad y conformación de una importante clase media. Las décadas posteriores o fueron de inestabilidad o de estancamiento y palidecen en sus magros resultados frente al desarrollo estabilizador.

Pero la insatisfacción no viene solo del recuerdo de nuestra historia sino, también, con el claro retroceso relativo de la economía mexicana frente a países tan diversos como España y Corea desde los años 70, Chile e Irlanda

¹ Ponencia presentada en el Foro de Debate sobre la Reforma Energética organizado por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, el 15 de mayo de 2008.

² Profesor de Economía del ITAM y Coordinador del Grupo Huatusco

³ Grupo Huatusco: “¿Por qué no crecemos? Hacia un consenso para el crecimiento en México”, Huatusco, Ver., junio de 2003, página 27.

desde los 80, China e India partir de los 90 y, más cerca de nosotros en el tiempo y en la geografía, Brasil en los últimos años.

Las causas de la enfermedad económica son diversas y van desde factores culturales e institucionales hasta errores de política económica. Las soluciones que se proponen desde todas las trincheras, abarcan una gama tan variada como reformas del Estado, reformas estructurales de primera y segunda generación en la hacienda pública, el federalismo, la educación, la seguridad social y, como la que ahora nos ocupa, del sector energético, o bien replanteamientos de fondo de las funciones y de las relaciones del Estado y los mercados para el crecimiento económico. Muchas voces proponen, me sumo a ellas, una Política de Estado para el crecimiento de la economía.

Me parece que en algún momento, que no es éste, podría iniciarse un debate plural y abierto acerca de la Constitución y sus consecuencias económicas ya que la última reforma constitucional que tuvo como objeto a la política para el crecimiento fue la de 1982 que estableció, quizá de manera extemporánea, un sistema de planeación del desarrollo en un ambiente de economía mixta con áreas estratégicas reservadas para el Estado. Mientras llega el tema del crecimiento a la agenda de una reforma constitucional, es oportuna la discusión de las reformas energéticas que caen en el terreno de las políticas públicas normales y no fundacionales.

Vuelvo a citar al Consenso de Huatusco: *“En este contexto el planteamiento conceptual a preguntas fundamentales para la conducción de la política pública no debe terminar en un debate ideologizado. Deben considerarse en cambio los efectos de las propuestas sobre la capacidad de la economía para crecer, redistribuir los beneficios del crecimiento y aumentar el potencial de desarrollo de la sociedad”*.⁴

Estos son, en mi opinión, los principios económicos que deben regir la reforma energética: su contribución al crecimiento, a la redistribución y al desarrollo. Me parece que la reforma se ha vuelto ineludible y urgente porque el petróleo ha dejado de cumplir con esos principios. A pesar de la innegable importancia cuantitativa y cualitativa del sector petrolero en la economía nacional su contribución al crecimiento del ingreso nacional, a las políticas

⁴ Grupo Huatusco: “Estado, mercado y crecimiento económico: elementos de la agenda de políticas públicas para el crecimiento económico de México”, Huatusco, Ver., junio de 2004, página 46.

redistributivas y al potencial de desarrollo dejan mucho que desear y, viendo hacia adelante, las noticias de no hacer nada no son alentadoras.

Vale la pena recordar algunas cifras básicas (preliminares) de las contribuciones del sector petrolero a la economía del país:

- ✓ Las ventas de PEMEX alcanzan alrededor del 12% del PIB.
- ✓ El valor agregado por PEMEX al PIB, incluyendo la renta petrolera, es de poco más del 10%.
- ✓ Las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones incluyendo petroquímicos) ascienden a más de 10 mil millones de dólares.
- ✓ El 38% de los ingresos públicos provienen del sector hidrocarburos.
- ✓ La inversión de PEMEX es de alrededor de 2% del PIB.

La primera razón para abordar la reforma está en la creciente incapacidad del petróleo para actuar como un motor de crecimiento y un multiplicador de empleos e inversiones o de generar un saldo positivo de exportaciones netas al país. Resulta paradójico que un país con dotación de petróleo registre una de las menores tasas de crecimiento económico de América Latina en los últimos años. Una causa es el estancamiento de la producción petrolera. En el diagnóstico de PEMEX se reconoce que *“durante la última década la producción bruta de hidrocarburos (crudo y gas natural) de Petróleos Mexicanos ha mantenido un promedio de 1,562 millones de barriles de petróleo crudo equivalente por año (4.4 millones de barriles de petróleo crudo equivalentes diarios)”*⁵.

Un factor cíclico de mercado: el alza inusual de los precios, ha proporcionado alivio a la hacienda pública y a la cuenta petrolera externa, pero no es una solución permanente. De no hacer nada y ante un crecimiento acelerado de la demanda interna de gasolina y otros derivados del petróleo, dada una elasticidad ingreso de la demanda mayor a uno, las importaciones de productos del petróleo continuarán aumentando o bien se dejará de exportar crudo, dilema letal que solo augura una contracción de la capacidad de crecimiento de la economía mexicana por la disminución de las divisas aportadas por el sector.

⁵ SENER y PEMEX, “Diagnóstico: Situación de PEMEX”, México, 2008, página 7

En segundo lugar, una renta petrolera estancada o decreciente reduce los recursos del presupuesto del gobierno federal y de los Estados para el gasto social y la inversión pública que han sido dos instrumentos poderosos de la política redistributiva interfamiliar e interregional del Estado mexicano. Menor renta petrolera es augurio de reformas fiscales adicionales, a muy corto plazo, o de la contracción del gasto social y de la inversión pública.

Por cierto, la renta de un recurso natural no es un pago por el uso del capital por lo que no es tampoco una fuente de financiamiento exclusivo para el propio sector generador de la renta. Debe de haber claridad de que la renta petrolera es de la nación quién es la propietaria del recurso, es decir, de los mexicanos, y de ninguna manera es del organismo que explota el petróleo. Si el organismo es económicamente viable, el financiamiento de su expansión debe provenir de una tasa de ganancias asociada a su eficiencia en el uso del capital y de su acceso a los mercados de capitales. El régimen fiscal de PEMEX debe adecuarse a estos principios básicos sin distorsiones que deterioren la capacidad de inversión.

La renta petrolera queda libre para los presupuestos de gasto o inversión pública cuyas fuentes de financiamiento alternativo son los impuestos. Si no hubiese necesidades de este tipo, la renta petrolera facilita las transferencias intergeneracionales o bien el desarrollo de nuevas ventajas comparativas en previsión al agotamiento de la riqueza petrolera.

En tercer lugar, para elevar el potencial de desarrollo se requiere una contribución significativa del petróleo para la elevación de la productividad general de la economía mexicana, cuyo estancamiento está en la raíz del mediocre crecimiento del ingreso nacional así como de los salarios reales de los trabajadores en los últimos años.

Los canales de transmisión de la eficiencia del sector petrolero son de dos grandes tipos: por una parte, mediante el abasto suficiente, oportuno y de calidad de los energéticos, lo que conlleva a una reducción de los costos y a mayor competitividad de otras ramas de actividad económica; por otra parte, una mayor productividad del sector se convierte en una mayor demanda de trabajo lo que se traduce en empleos y mayores salarios. De no hacer nada, la eficiencia de PEMEX seguirá cayendo lo que se manifiesta en costos crecientes en todos los procesos, agotamiento de campos, desaprovechamiento de oportunidades en aguas profundas y obsolescencia tecnológica.

Ahora bien, ¿cuál reforma? El diagnóstico apunta hacia dos componentes económicos que deben aparecer en cualquier proyecto de reforma: (a) que aumente la producción y la exportación neta de petróleo y de sus derivados de manera sustentable, y (b) que aumenten la eficiencia de PEMEX y de los procesos que llevan al petróleo y sus productos al usuario final. En suma, se requieren aumentos significativos en las inversiones y en la productividad.

Antes de caer en el dilema falso entre sector público o privado, conviene una tercera cita de los documentos del grupo Huatusco: *“No es claro que las inversiones privadas en infraestructura, sin una buena regulación y correcta asignación de los riesgos, hayan dado los resultados sociales esperados; tampoco lo es que la inversión de organismos y empresas públicas, sin incentivos claros o capturados por grupos de interés, lo hayan logrado. La pérdida general de eficiencia de la inversión está en la raíz de la caída de productividad de la economía”*.⁶ (Las negritas son mías).

Por lo tanto, una reforma que con visión moderna procure lo mejor del mercado y lo mejor del Estado - y esta parece ser la visión dominante en los proyectos de reforma energética -, debe atender a las dos requisitos sugeridos: por una parte el gobierno debe regular y asegurar una correcta asignación de los riesgos tratándose de las inversiones de los particulares, y por la otra las referencias de mercados competitivos deben servir para generar incentivos a la eficiencia y evitar la captura de rentas monopólicas por los grupos de interés cuando se trata de empresas estatales. Es decir, la solución económica no es excluir al sector privado de una industria estratégica para el crecimiento ni privatizar un recurso de la nación como lo es el petróleo sino equilibrar la eficiencia de los mercados competitivos con la potestad rectora del Estado y su propiedad inalienable del petróleo.

Estas soluciones, por cierto, no son exclusivas de la nación mexicana. Han estado en el núcleo de las políticas económicas de las social democracias europeas así como en las agendas de los dos países de América Latina con mayor éxito: Chile y Brasil. No es inútil recordar que el desarrollo estabilizador en México combinó Estado y mercados con mayor éxito que los modelos posteriores de intervencionismo desbocado o privatizaciones sin regulación.

⁶ Grupo Huatusco: “Condiciones y limitaciones de una Reforma Hacendaria en México”, Huatusco, Ver., junio de 2007, página 37.

Queda una última pregunta: ¿las reformas presentadas por el Ejecutivo podrán estar a la altura de los retos económicos? ¿Facilitarán las contribuciones del sector energético y en particular de PEMEX al crecimiento, a la redistribución y al desarrollo sustentable? Antes de contestarme, quiero reiterar una convicción personal: el paquete en estudio no es ni fundacional ni final ni irreversible. Proporciona instrumentos para lograr algunas finalidades importantes, nada más. En la era de incertidumbre económica que vivimos, contar con una gama amplia de instrumentos y aptitud para emplearlos es un gran valor.

Desde una perspectiva económica, las 5 iniciativas presentadas por el Ejecutivo tienen en común la creación de un nuevo andamiaje institucional para PEMEX y la industria petrolera. Un par de ellas, a saber, la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la que propone la creación de una Comisión del Petróleo procuran la separación de las funciones de diagnóstico y formulación de políticas en materia petrolera de aquellas propias del organismo operador: es decir, se fortalece a la Secretaría de Energía dotándola de facultades de política pública y se supera un antiguo problema de que PEMEX cuente con una innecesaria multiplicidad de funciones como órgano rector, regulador y operador de la industria petrolera. Esto aclara las tareas de PEMEX y le permitirá enfocarse hacia sus fines productivos y la maximización de su valor económico, al mismo tiempo que fortalece la rectoría del Estado.

Para abundar en la necesidad de dotar a PEMEX de las condiciones que requiere para ser un organismo eficiente en el mercado nacional, donde actúa como monopolio – monopsonio, así como en los mercados globales de naturaleza oligopólica en los que compete, se propone una nueva Ley Orgánica de PEMEX. No es ocioso señalar que el mercado petrolero mexicano se integra más y más con diversos mercados relacionados. El poder que goza PEMEX en México se diluye ante la competencia internacional.

PEMEX tiene que ser doblemente eficiente: primero, para asegurar resultados socialmente óptimos en el mercado local y, segundo, para ser competitivo en los mercados mundiales. En estas condiciones es impráctico seguirlo tratando como un organismo descentralizado sujeto a normatividades propias de la administración pública que están muy alejadas de las mejores prácticas de las empresas petroleras de clase mundial.

Que PEMEX tenga una mayor flexibilidad puede sonar arriesgado pero los riesgos inherentes se pueden administrar mediante el fortalecimiento de los órganos internos de gobierno, de control y de rendición de cuentas y, por supuesto, mediante el ejercicio de las facultades de los diversos órganos externos, desde los propios poderes de la Unión hasta, como una posibilidad al tono de los tiempos, de nuevos órganos ciudadanos.

Una medida común a las mejores prácticas de gobierno corporativo es la participación de Consejeros Independientes – ciudadanos podríamos decir – en los consejos de administración y en sus principales Comités. Al respecto, la iniciativa se queda corta ya que los cuatro consejeros profesionales que se proponen ni son suficientes ni son, dos de ellos, independientes.

Una mayor autonomía y flexibilidad de PEMEX conlleva una enorme carga de responsabilidad social: no es atrevido afirmar que entre las dudas ciudadanas acerca de las reformas se encuentran las que provienen de la falta de transparencia en los contratos, en las obras y adquisiciones, en las relaciones obrero – patronales y en la información operativa y financiera de la empresa. Los abusos del monopolio – monopsonio en materia de transparencia y rendición de cuentas se pueden corregir mediante la divulgación amplia y la certificación externa de los indicadores de desempeño que se mencionan en la iniciativa.

Lograr una mayor eficiencia interna de PEMEX no es suficiente para maximizar los beneficios sociales de su operación. Una cuarta iniciativa del Ejecutivo, la referida a la Comisión Reguladora de la Energía, atiende a este propósito. En efecto, los mercados locales de productos del sector no son naturalmente competitivos por lo que la presencia de un regulador fuerte – con dientes - y autónomo se hace indispensable para evitar los excesos monopólicos y proteger a los consumidores o usuarios en general de los abusos del poder de mercado de los prestadores de servicios. Una buena comisión reguladora entiende que su tarea es la maximización de beneficios sociales en mercados no competitivos.

La quinta iniciativa, tal vez la más importante para elevar la productividad y las inversiones en el sector petrolero, es la de modificaciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución. Su contribución a la productividad se puede resumir en una frase: aprovechamiento de economías.

Aunque PEMEX tuviese las capacidades, el tiempo y un presupuesto ilimitado, los principios económicos de costo de oportunidad, división del trabajo, especialización, ventajas comparativas, rendimientos decrecientes, deseconomías de escala y distribución de riesgos se suman para recomendar que PEMEX, como cualquier empresa moderna, contrate con una mayor seguridad jurídica, oportunidad, flexibilidad, cláusulas de salida y precios competitivos a otros proveedores de servicios para aumentar su eficiencia, siempre conservando la propiedad del petróleo.

En pocas palabras, se trata de multiplicar en un período muy corto de tiempo la capacidad operativa de PEMEX y aprovecharla como palanca de desarrollo de una industria petrolera nacional eficaz y competitiva.

Por el lado de las inversiones, la ventaja de la contratación consiste en la utilización de fuentes diversas de fondos, accesibles a los proveedores, que complementarán los ahorros para las actividades que PEMEX realizará por su cuenta y riesgo y que, por cierto, ya obtiene de emisiones de deuda, adquirida por los fondos mexicanos de pensiones entre otros.

Hay que anotar, sin embargo, que las condiciones de acceso a los mercados de capital no son independientes del valor esperado de los proyectos cuya determinación incorpora importantes aspectos de riesgo. La seguridad legal de los contratos aparece como una condición indispensable para la participación complementaria del capital privado en la industria del petróleo. La ideologización del debate, por cierto, no contribuye a este propósito.

¿Qué se puede esperar? En la construcción de escenarios no hay simetría. Hacer nada tiene consecuencias desfavorables de inmediato. Se crece menos, se ajustan los presupuestos y se agotan las reservas. Hacer las reformas es como poner los cimientos de una nueva industria petrolera, sin que los resultados directos se vean a corto plazo. A mediano y largo plazo las fuentes de beneficios para la economía mexicana se pueden agrupar en tres:

- ✓ Efectos directos y multiplicadores de la industria petrolera sobre el resto de la economía.
- ✓ Mayores exportaciones netas de petróleo y derivados.
- ✓ Mayor renta petrolera (por una mayor eficiencia y menores costos marginales).

Es deseable que estos foros de debate se enriquezcan con las mejores estimaciones que se puedan hacer acerca de los beneficios esperados. Por supuesto, habría que exigir de cualquier paquete de reformas un ejercicio semejante y no solamente de las que actualmente se examinan. Es cierto que la reforma del sector petrolero tiene más que aspectos económicos pero estos no pueden quedar marginados de las deliberaciones. Mientras factores políticos y culturales reclaman que se actúe con parsimonia, las necesidades de una reforma para elevar las contribuciones económicas del sector petrolero son un llamado a la acción legislativa.

Muchas gracias.