

## Inversión en refinerías

Adrián Lajous

El año pasado México importó el 38 por ciento de las gasolinas que se vendieron en el país, proporción que tenderá a aumentar ineludiblemente hasta 2009, cuando menos. Sustituir eficientemente estas importaciones, y las que resulten del crecimiento de la demanda interna en el próximo periodo gubernamental, requerirá inversiones en nuevas refinerías por unos 10 mil millones de dólares. Este monto no incluye inversiones en infraestructura –terminales y ductos de transporte principalmente-, tampoco recursos que se tendrán que asignar a la reconfiguración y modernización de refinerías actualmente en operación, la rehabilitación de ductos de petróleo y productos petrolíferos, ni la construcción de plantas de proceso que permitan reducir el contenido de azufre en la gasolina y el diesel para cumplir con las especificaciones exigidas por los nuevos motores de combustión interna. La inversión total requerida en los próximos seis años por el sistema de refinación supera los 20 mil millones de dólares. La magnitud del esfuerzo financiero supuesto es enorme. Sin embargo, son aún mayores los retos que plantean la ejecución física, en un plazo razonable, de un programa de esta escala y complejidad, así como el desarrollo institucional que entraña. La sub-inversión crónica en este sector de la industria petrolera obliga ahora a resarcir el tiempo perdido.

Para eliminar las importaciones de gasolinas a fines de 2012 se necesita construir y operar cuatro nuevos trenes de refinación complejos, de alta conversión, de 150 mil barriles diarios cada uno. Este requerimiento podría reducirse a tres trenes si se lograra, por ejemplo, instrumentar una política de dieselización exitosa que equilibrara mejor la oferta y la demanda de combustibles automotrices o mediante una mayor inversión en refinerías existentes. Pemex no cuenta con los recursos gerenciales y la capacidad de ejecución para hacer frente a esta expansión y, simultáneamente, instrumentar los demás proyectos a los que se ha hecho alusión. Además, está obligado a mejorar sustancialmente su eficiencia operativa para que estas inversiones sean rentables. Convendría que Pemex se concentrara en la modernización de instalaciones e infraestructura existentes y que se abriera a la inversión privada nacional e internacional la construcción de nuevas refinerías y la ampliación de la infraestructura. Sólo así se podría evitar una sobrecarga que probablemente llevaría al fracaso. Resulta inaceptable el deterioro observado de la eficiencia operativa de Pemex Refinación. Es imperativo reducir la intensidad energética de las refinerías, corregir el sobreempleo que las caracteriza, dar mantenimiento de manera menos costosa y más efectiva para mejorar su confiabilidad, reducir los periodos de paro programado e imprevisto para aumentar su disponibilidad, incrementar los rendimientos de productos ligeros y retomar el control del proceso logístico de sus combustibles.

La apertura gradual y ordenada de las refinerías a la inversión privada sólo podrá darse en el marco de una nueva arquitectura industrial. El primer paso consistiría en revisar la aplicación del concepto constitucional de área estratégica a la industria del petróleo y, en particular, a la refinación del mismo. Es necesario confirmar la pertinencia de distinguir de manera fundamental esta actividad manufacturera de otras ramas –las industrias siderúrgicas y del cemento, por ejemplo, en el contexto de la estructura económica contemporánea de México. El trato de excepción que se le dio a la industria petrolera reflejó circunstancias y políticas públicas que han cambiado. En segundo lugar, será necesario modificar, en su caso, artículos constitucionales y leyes reglamentarias que codifican los límites de las esferas públicas y privadas en estas áreas de actividad, para que sirvan de base para el desarrollo de

un marco regulatorio moderno que restrinja y encauce la intervención administrativa y política del Estado. En tercer término, el fortalecimiento de mecanismos indirectos, confiables y predecibles de intervención estatal permitirá introducir competencia en los mercados finales de productos petrolíferos. Esta competencia regulada hará posible la concurrencia de una empresa estatal dominante y de agentes privados emergentes. Para ello es necesario ampliar el ámbito de acción de la Comisión Reguladora de Energía, fortalecerla técnicamente y dotarla de la autonomía que requiere. El desarrollo de normas e instituciones que regulen a la industria de la refinación no será tarea fácil y requiere de un compromiso gubernamental inequívoco. El propósito fundamental es la transición gradual del monopolio a un régimen de competencia regulada que evite privatizar activos propiedad de Pemex.

El diseño de un mecanismo que regule la formación de los precios de productos petrolíferos es un aspecto central del proceso de liberalización de estos mercados. En una economía abierta como la mexicana, no es posible alentar la competencia sin precios que reflejen el costo de suministros alternativos provenientes de mercados externos relevantes. Los subsidios que se llegaran a otorgar tendrían que ser explícitos y hechos por cuenta y orden del gobierno federal. Este no es el caso actualmente. En 2005 Pemex Refinación concedió subsidios por 2.3 miles de millones de dólares a la gasolina y el diesel. Esta cifra supera el costo de construir el primer tren de 150 mil barriles diarios de una nueva refinería. Un sistema de precios regulados emite señales a los consumidores y a los inversionistas potenciales. A los primeros, para que se haga un uso racional de productos petrolíferos escasos y, a los segundos, para que realicen el cálculo económico que les permita tomar decisiones de inversión en activos que tienen un ciclo de vida largo. Precios artificialmente bajos alientan el consumo, desincentivan las inversiones, relajan la disciplina financiera de Pemex y dañan finanzas públicas precarias.

Una eventual apertura a la inversión privada en refinerías no incidirá sobre la oferta interna de productos petrolíferos en el próximo periodo gubernamental. El plazo mínimo para planear y construir un tren de refinación es de cuatro años. Lograr el consenso que dicha apertura supone y modificar los marcos legales y regulatorios correspondientes difícilmente tardaría menos de dos años. A mediano plazo el principal beneficio sería el empleo directo e indirecto que generaría la construcción de refinerías. Mientras tanto el nuevo gobierno tendría que asumir los costos políticos de las reformas, principalmente el de un probable incremento de precios al consumidor final. Resolver de manera constructiva estos dilemas requiere de una visión de Estado amplia y de largo plazo.

Los candidatos a la presidencia de la república han expresado diversas opiniones –no siempre consistentes– sobre la conveniencia de abrir la industria de la refinación de petróleo a la inversión privada. Andrés Manuel López Obrador se ha comprometido a construir tres nuevas refinerías de configuración simple, a reducir los precios de los combustibles automotrices y a mantener las actuales restricciones constitucionales y legales a la inversión privada en la industria petrolera. Felipe Calderón ha expresado reiteradamente su posición favorable a la inversión privada nacional y extranjera en este sector. Poco ha dicho, sin embargo, sobre la estrategia que permitiría alcanzar este objetivo y respecto a las salvaguardas que adoptaría para proteger el interés nacional. Hasta ahora Roberto Madrazo ha sido cauto en sus declaraciones sobre la participación privada en la industria de la refinación. En los próximos meses los candidatos afinarán sus propuestas. Tendrán también que convencer al electorado que saben cómo llevarlas a la práctica y que cuentan con la capacidad para ejecutar las reformas que la industria petrolera reclama.