

The image features a dark blue background with a large, stylized graphic element. This element consists of a central black teardrop shape pointing downwards, which is surrounded by a larger, lighter blue shape that also has a teardrop-like bottom edge. The word "Contribuciones" is centered within the black teardrop in a white, sans-serif font.

Contribuciones

Petróleo, el dominio de la Nación

Ricardo Corona y Manuel Guadarrama

IMCO

La propiedad directa de la Nación sobre el petróleo y otros recursos naturales ha existido desde la Constitución de 1917. Desde ese entonces, el artículo 27 de la Carta Magna establece que:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, [...] los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos”.¹

El Código Civil confirma la acepción que invariablemente tiene en México la palabra “dominio” como equivalente de propiedad. Los bienes son del dominio público cuando pertenecen a la Federación, Estados o Municipios. Son de propiedad privada las cosas cuyo dominio pertenece a los particulares.² En ese contexto, esta propiedad o dominio de la Nación no impidió que antes de la expropiación o de la reforma constitucional de 1940, empresas nacionales y extranjeras explotaran el petróleo. Entonces, ¿qué cambió en la Constitución para propiciar el monopolio del Estado?

Los antecedentes de la expropiación petrolera son ampliamente conocidos: “conflictos laborales; desacato a resoluciones de tribunales mexicanos; protestas diplomáticas y desobediencia a un laudo de carácter laboral dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en favor de los trabajadores petroleros, motivaron la expropiación por causas de utilidad pública y en favor de la nación, de los bienes de dieciséis compañías petroleras el 18 de marzo de 1938.”³ Sin embargo, el decreto expropiatorio no impedía que otras compañías de capital privado siguieran explotando el petróleo. La expropiación no prohibió la participación privada en la industria petrolera.

En noviembre de 1940, después de la expropiación, Lázaro Cárdenas terminó su sexenio decretando una adición al artículo 27 constitucional: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respec-

tiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos.” Con esta reforma constitucional se inicia el proceso de nacionalización de la industria petrolera.

Finalmente en 1960, el presidente Adolfo López Mateos terminó por consolidar el monopolio del Estado iniciado por Cárdenas 20 años antes. Es decir, en un contexto de política nacionalista y de sustitución de importaciones, el sector energético se terminó por cerrar al capital privado.

En definitiva, el artículo 27 constitucional se modificó para incluir más prohibiciones: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.”

La reforma constitucional de 1940 originalmente tuvo la intención de concentrar toda la industria petrolera en manos del Estado mexicano. El presidente Lázaro Cárdenas en su informe de 1938 pidió al Congreso que “para evitar en lo posible que México se pueda ver en el futuro con problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de Vuestra Soberanía que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo y que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.”⁴ No obstante, la redacción final del artículo 27 no cumplió ese propósito. El mismo Cárdenas en su siguiente informe de labores dijo: “El Gobierno de la Revolución no desconoce la importancia de la ayuda que puede presentarle la inversión privada, la cual tiene legítimo campo de acción para fortalecer la economía nacional, y juzga que su actuación no es incompatible con la del Gobierno si se adapta a las exigencias de su programa de cuyos beneficios resultados a la postre disfrutará también.”⁵

En otras palabras, el monopolio vertical en la industria petrolera no se conformó con la expropiación petrolera ni con la reforma de 1940, sino que terminó por establecerse legalmente, más allá de lo que la propia Constitución había establecido, con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958.

1 Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

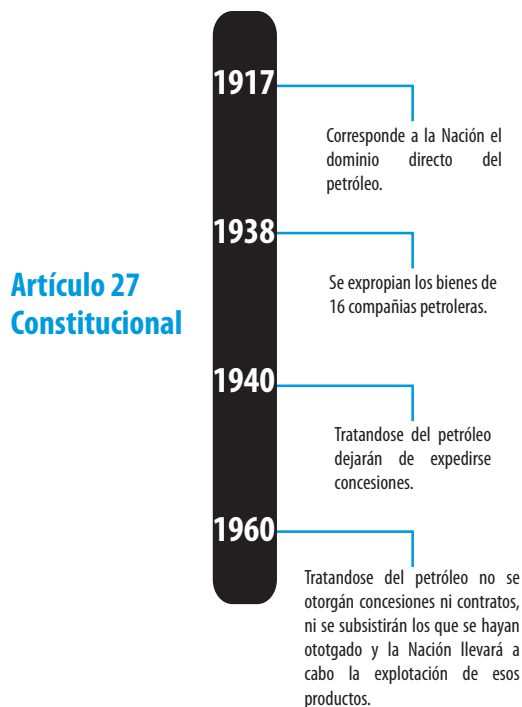
2 Morineau, Oscar, (1997). Los Derechos reales y el subsuelo en México, Fondo de Cultura Económica, México, p. 10.

3 Zenteno, Javier, (1997). Regulación del Sector Energético en La Regulación de los Hidrocarburos en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1997, p. 89.

4 IV Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lázaro Cárdenas del Río, 1° de septiembre de 1938, Servicio de Investigación y Análisis, Dirección Referencia Especializada, Cámara de Diputados, 2006.

5 V Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lázaro Cárdenas del Río, 1° de septiembre de 1939, Servicio de Investigación y Análisis, Dirección Referencia Especializada, Cámara de Diputados, 2006.

Figura 1. Marco Constitucional del Petróleo en México



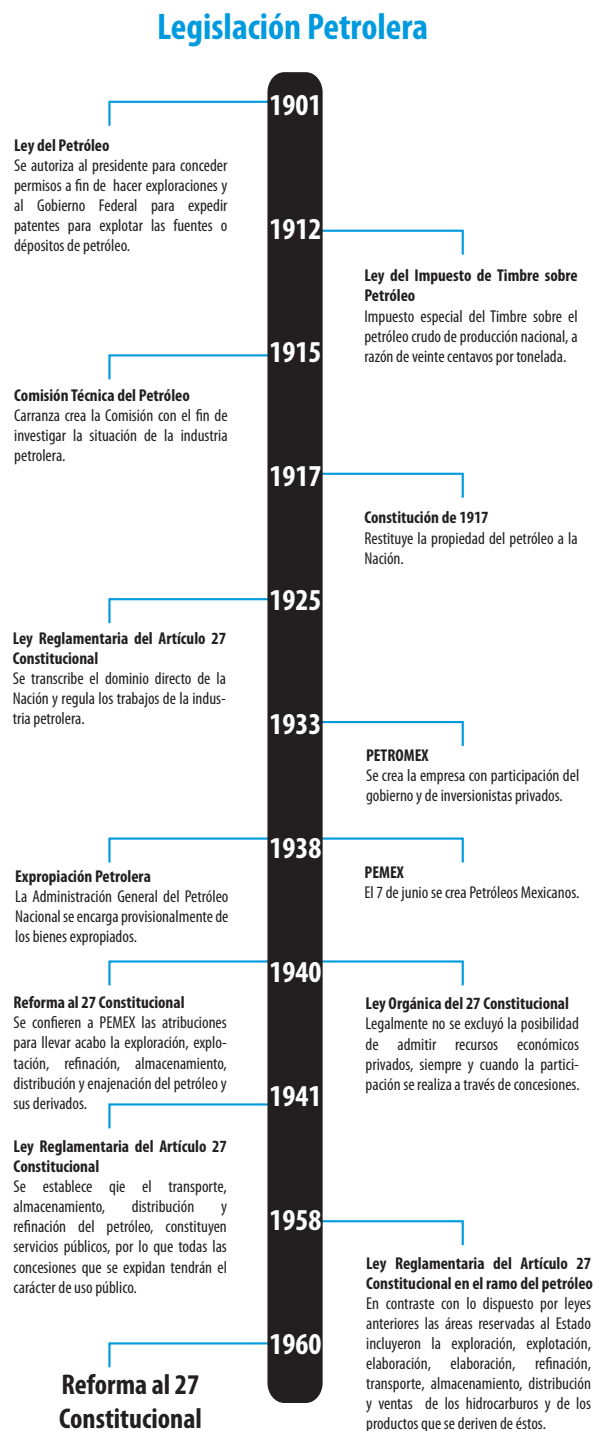
Elaboración de IMCO con datos de la Cámara de Diputados.

Consecuencias de la expropiación petrolera

En los informes presidenciales de 1938 y 1939 ante el Congreso de la Unión, Lázaro Cárdenas dio cuenta de las consecuencias que trajo el decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938. Advirtió que derivado de la expropiación de los bienes de compañías petroleras hubo un “tendencioso e insistente retiro de los depósitos que las compañías petroleras tenían en las principales instituciones del sistema bancario, para transformarlos en divisas extranjeras y situarlos fuera del país. Este movimiento tuvo repercusiones en el público, quien por desconfianza en la seguridad de la moneda, contribuyó en forma sensible al retiro de los depósitos. Para dar una idea de la demanda de divisas que existía por causas diferentes de las comerciales, basta decir que los depósitos a la vista, de junio de 1937 a junio de este año, bajaron 81.2 millones, disminución que afectó a la Reserva Monetaria.”⁶ Esta disminución de depósitos a la vista significaba cerca de 18% del Presupuesto General de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados en 1938.

6 Informe de Gobierno, Op.cit., nota 4.

Figura 2. Regulación del Petróleo en México



Fuente: Elaboración IMCO con datos de “Fuentes para la historia del petróleo en México”, Colmex 2008. Regulación del Sector Energético, IJ-UNAM, 1997.

La expropiación hizo imposible continuar sosteniendo el tipo de cambio, ya que las ventas de petróleo no solo no aumentaron, sino que se previó una disminución. El gobierno de Cárdenas determinó abandonar las medidas hasta entonces adoptadas para sostener el tipo de cambio, es decir, optar por una devaluación que afectaría los precios de los artículos de importación y un detrimento de las inversiones.

En cuanto a la producción petrolera del país, Cárdenas informó que las compañías petroleras expropiadas realizaban una intensa campaña que afectó la colocación del producto nacional en el extranjero, por lo que fue necesario reducir la capacidad productora de los campos petrolíferos. Sin embargo, para mediados de 1939 la productividad estaba en crecimiento: “no sólo es ya innecesario limitar el rendimiento de los campos, sino que los compromisos contraídos están requiriendo aumentar la producción y mejorar los sistemas de transportes con objeto de que las entregas en los puntos de embarque sean hechas con expedición y oportunidad.”⁷

En el informe presidencial de 1939, se comunicó que:

Las circunstancias favorables de nuestra industria petrolera en los últimos meses, han justificado la realización de esfuerzos

7 Informe de Gobierno, Op.cit., nota 5.

para abrir nuevos pozos y localizar otros campos petrolíferos. En la región del Istmo de Tehuantepec se perforaron cinco, resultando con producción diaria aproximada de 900 metros cúbicos; en Poza Rica se perforaron otros cinco, con promedio total diario de 3,641 metros cúbicos, lo que significa un incremento de 22,000 barriles diarios en la producción de ese campo, comparada con la anterior a la expropiación. Este aumento ha requerido modificaciones y adiciones a los sistemas de almacenamiento, bombeo y transportes. Al efecto, se ha rectificado el trazo del oleoducto Palma Sola - Atzacapotzalco para acortarlo, suprimiendo una estación de bombas y aumentando el diámetro de la tubería; se ha procedido a construir una planta de destilación primaria en Poza Rica; y en la región de Pánuco fue preciso reconstruir el oleoducto Caracol - Mata Redonda; en los campos de Cerro Azul, Eban y en la zona del Istmo, se efectuaron también obras de construcción o mejoramiento de los sistemas de transportes por oleoducto.⁸

A pesar de esa recuperación, el Ejecutivo Federal indicó que en la época inmediata posterior a la expropiación se redujo hasta 45% la producción petrolera y hasta 85% la exportación de crudo. En consecuencia, la producción petrolera mexicana en 1938 representó 82.1% de la alcanzada en 1937 y se exportó 59% del correspondiente a ese año.

8 Ibíd.

Contratos petroleros para México: ¿Qué elegir?

Miriam Grunstein

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Hoy día las clasificaciones convencionales de las negociaciones petroleras tienen un valor más político que técnico. Esto es, la denominación específica que lleve una negociación tiene menores implicaciones técnicas y económicas que políticas. El detalle no está en el nombre sino en el modelo económico y comercial que se establezca entre estado y las empresas invitadas.

Las concesiones, por ejemplo, alguna vez estuvieron vinculadas con grandes excesos cometidos por las empresas. Las concesiones viejas fueron redactadas por los grandes consorcios petroleros y fueron firmadas con gobiernos inconscientes del gran valor del negocio. Desde la expropiación petrolera en México, dichas concesiones fueron en su gran parte, y en el mejor de los casos, convertidas a otro tipo de negociación. Por lo tanto, México se puede jactar de haberle puesto el punto final a las concesiones que daban a las empresas derechos ilimitados en el tiempo y en el espacio mientras que, por otra parte, pagaban al dueño del recurso una contraprestación mínima por su explotación. La muerte súbita de las concesiones mexicanas se extendió como una pandemia a otros lugares del mundo. De Venezuela a Abu Dabi, el Estado se dio a entender como un defensor del valor de sus recursos.

Poner puntos finales es fácil si se compara con reescribir negociaciones futuras. Una cosa es decidir lo que no se quiere y otra muy distinta es elegir un nuevo texto que gobierne la liga entre estados y empresas, la cual debe ser fuerte pero elástica. En el caso de México, tras haber experimentado con esquemas contractuales que resultaron no ser comercialmente competitivos, se decidió por un esquema en el cual el único gran actor sería la gran “empresa” de Estado, mientras que se contrataría a empresas que le prestarían una variedad amplia de obras y servicios. Por ellos, se les pagaría una contraprestación fija, desligada de la producción. Con ello se pretendía disociar las obras y servicios de las operaciones petroleras, sobre las cuales, al menos en la teoría, PEMEX no puede ceder el control. Bajo este esquema, PEMEX es supuestamente el único operador mientras que los demás se limitan a hacer obras y servicios para este.

Así, pues, el esquema contractual mexicano descansa sobre dos principios que hasta hoy parecen estar labrados en piedra. Uno es la propiedad del recurso y otro es el control de las operaciones. Ello se debe más a una demanda política y social que a necesidades técnicas, económicas

y comerciales. Los contratos de servicios se han percibido como los que menos “ultrajan” la soberanía de la nación sobre sus recursos ya que las empresas se limitan a prestar servicios y a realizar obras. Sin embargo, en la práctica, estos contratos pueden ser onerosos, por lo cual los costos de servicio disminuyen indebidamente la renta petrolera y el operador puede perder el control si no da seguimiento debido a los trabajos. En suma, aun este tipo de contratos puede representar un mal negocio para el estado.

Algunos dirían que, si aún los contratos más limitados representan un riesgo de pérdida, lo mejor sería no contratar nada. De esta forma, el Estado tendría que perforar pozos, proveerse de tuercas y tornillos, hasta de provisiones para los trabajadores. En el aislamiento absoluto no podrían cometerse abusos puesto que el estado sería el único proveedor de sí mismo. No es necesario tener mucha imaginación, ni criterio, para suponer que este es un esquema inusitado por inoperante. En otras palabras, nadie lo hace pues no funciona.

Dicho esto, parecería que nada funciona: que la apuesta contractual está perdida, que tanto los esquemas de mayor apertura se prestan a abusos, mientras que el hermetismo lleva a la asfixia. De ser así, de plano habría que clausurar la industria petrolera mundial y pasar a otra cosa.

Sabemos que no es así y que no puede ser así. A lo ancho del mundo, miles de procesos competitivos en pos de contratos petroleros se llevan a cabo. Hoy día, las concesiones viejas han sido sustituidas por esquemas que abandonan las viejas usanzas que causaron su destierro. En muchas concesiones de hoy, el estado ya no es un recolector de renta, pasivo sino que participa en el proyecto como socio de la empresa invitada. La tecnificación y madurez de muchas empresas petroleras estatales permite que puedan ser socias funcionales en muchos tipos de proyectos. El abuso no está implícito en el nombre de la negociación, si se cuida puntillamente su clausulado. Entonces, suponiendo que existen esquemas de negociación funcionales, ¿cuál es el óptimo para México?

La respuesta a esta pregunta depende en gran parte de los proyectos en cuestión. Por el grado de desarrollo de PEMEX y la industria petrolera mexicana, tal vez no sea necesario que México, ni PEMEX, se asocien en igualdad de condiciones con terceros. En algunos campos, PEMEX podría seguir siendo el operador único, asistido por empresas de servicios. En otros, por los retos tecnológicos y financieros, seguramente la mejor solución es que PEMEX busque alianzas para llevar a cabo los proyectos o, de plano, concesionar las áreas para que el Estado recaude rentas sustanciales, sin involucrarse directamente en los proyectos, aunque suene a sacrilegio.

Los esquemas que podrían adoptarse son muy variados y pueden coexistir funcionalmente. En Colombia, por ejemplo, se han mantenido negociaciones de varios tipos, en situación de coexistencia, en la medida en que sean comercial, técnica y económicamente convenientes. Esto es, para algunos campos, se ha determinado que Ecopetrol necesita compañía, mientras que en otros las empresas son titulares de sus concesiones. En este esquema el Estado colombiano, a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, no es un operador directo, sino un recolector de renta. En suma, el proyecto es el que determina la negociación.

No se trata, por lo tanto, de abrir o no abrir sino de abrir, correctamente. Para ello, habrá que partir de las necesidades económicas y geológicas del proyecto. Los contratos o concesiones que podrían ser idóneos para Cantarell pueden no serlo para aguas profundas o para Chicontepec. Lo que queda claro es que la industria mexicana no puede descansar en la premisa que los contratos obedezcan primariamente a restricciones políticas o jurídicas. Para ello es indispensable que se estudien y se comparen modelos a la luz de proyectos semejantes en el mundo.

Por lo tanto, ¿Abrir o No Abrir? Esa no es la cuestión. Las preguntas relevantes son ¿Cómo abrir y para qué? Sobre este punto, cabría hacer énfasis en un punto frecuentemente ignorado en los procesos de apertura. Hoy día cualquier negociación, llámese concesión o contrato, no puede ser rentable a expensas de su sostenibilidad en materia de seguridad, salud y medio ambiente. La evolución de la industria ya se ha vuelto intolerante a negociaciones petroleras que sean rentables por abaratar las inversiones en seguridad y medio ambiente. También, habrá que cuidar minuciosamente que las operaciones petroleras no causen los desplazamientos en las poblaciones originarias de esos terrenos.

Más aún, esto solo será posible dentro de un marco de fortaleza institucional y organizativa. De poco o nada servirá a México el haber adoptado concesiones o contratos “de punta” si su implementación no se lleva a cabo por instituciones comprometidas con una política de Estado legítima y sostenible. Tal vez pocos criticarían el modelo de concesión nigerianas de gas. ¿Pero es sostenible, desde todos los puntos de vista, al menos los relevantes?

El mundo de las negociaciones petroleras es cada vez más complejo porque los contratos y concesiones ya no son arreglos de dos partes. Hay muchas partes implicadas más allá de las que rubrican su texto. Su cabal cumplimiento, y su conveniencia, serán el blanco de las miradas de miles de observadores, fuera y dentro del territorio en donde se lleven a cabo las operaciones.

Transformar la transparencia en una efectiva rendición de cuentas: el reto para una nueva reforma energética en México.

Juan Carlos Quiroz

Analista de Políticas Públicas / Revenue Watch Institute

La transparencia gubernamental fue un elemento crucial de la agenda democrática en México y desde la aprobación de la Ley de Transparencia en 2002 ha habido avances innegables en la materia. En el sector energético la transparencia es importante por varias razones. En un mercado sin competencia la determinación de los precios y la distribución de los costos deben seguir reglas y prácticas abiertas al escrutinio para minimizar distorsiones. La transparencia es también un elemento crucial para la regulación, supervisión y rendición de cuentas de todos los actores.

Aunque todavía existen áreas donde sería deseable mayor transparencia, por ejemplo en el papel de Pemex como administrador de contratos de exploración y producción, la contribución de las empresas de servicios a las operaciones de la compañía, el uso de fondos sociales y la responsabilidad del sindicato en el manejo de recursos públicos, los avances son significativos. Las estadísticas clave para evaluar con detalle las operaciones de Pemex, su situación financiera, la contribución a las finanzas públicas y el destino de los ingresos petroleros, son fácilmente accesibles a través de publicaciones periódicas, parte de requerimientos legales y regulatorios, de todas las secretarías y agencias involucradas en la industria. Con la información disponible es posible evaluar el diagnóstico de los problemas que enfrenta el sector y las soluciones propuestas para resolverlos.

Entre 1992 y 2008, el sector energético y Pemex en particular han sido objeto de múltiples reformas legales. Estas reformas han buscado, entre otras cosas, modernizar el sector, incrementar su eficiencia, garantizar la estabilidad de las finanzas públicas, asegurar fondos para la inversión y aumentar la rendición de cuentas. Estas reformas incluyeron la reestructuración de Pemex en distintas subsidiarias, un intento de atraer inversión privada a la producción de gas natural, el financiamiento de proyectos de infraestructura con deuda, dos recortes a la tasa impositiva (nominal) de Pemex para dar mayores recursos a la empresa y la creación de una nueva estructura regulatoria. Lo que ha faltado en todos estos casos es la aceptación de la competencia como mecanismo para incrementar la eficiencia y el reconocimiento de la necesidad de fuentes alternativas de financiamiento. El análisis de los datos del sector ener-

gético después de dos décadas de reformas no deja lugar al optimismo.

La economía mexicana se ha transformado y diversificado, pero el sector petrolero continúa siendo el ancla de la política fiscal y un territorio de monopolios. A mediados de los ochenta, el petróleo representaba 80% de las exportaciones totales, 10% del PIB y un tercio de los ingresos fiscales. Actualmente, el petróleo representa menos de 10% de las exportaciones totales y alrededor de 4% del PIB, pero todavía genera un tercio de los ingresos del gobierno. En este periodo, las reservas y producción de petróleo han sufrido un declive notable. Las reservas probadas de petróleo pasaron de 15 mil millones de barriles en 2003 a poco más de 10 mil millones de barriles a finales de 2012. Por su parte, la producción de petróleo declinó desde un máximo de producción de casi 3.5 millones de barriles diarios (bd) en 2004 a 2.6 millones de bd en 2012. Las exportaciones de crudo pasaron de 1.8 millones de bd en 2003 a tan sólo 800 mil bd en 2012. Sólo la rara fortuna de un aumento sostenido de los precios del petróleo ha mantenido constante la contribución de Pemex al presupuesto.

En el mediano plazo, esta situación es insostenible. El 90% de la producción de hidrocarburos proviene de campos con más de veinte años de operación, en los cuales la tendencia es a producir menor volumen con costos crecientes. Detrás de esto se encuentra Cantarell: el mayor yacimiento del país alcanzó un pico de 2.1 millones de barriles diarios en 2004 para caer a 450 mil barriles diarios en 2012. Por si fuera poco, las regiones con mayor potencial de hidrocarburos implican mayores costos y retos tecnológicos. Un ejemplo es Chicontepec, donde se prevé la necesidad de perforar un número de pozos superior al total perforado en la historia del país. Otro ejemplo son los proyectos de exploración en aguas profundas.

El aumento en los costos es visible en el presupuesto de inversión. En la última década la inversión en exploración y producción se triplicó al pasar de 77.8 mil millones de pesos en 2000 a 251.9 mil millones en 2012. El objetivo de esta inversión histórica no es aumentar el producto, sino estabilizar la producción de petróleo crudo. A pesar de este esfuerzo, la Agencia de Información Energética de Estados Unidos prevé que México se convierta en un país importador de crudo en la próxima década. La dependencia de los ingresos petroleros estuvo basada en la explotación de petróleo barato y de fácil acceso, pero con la declinación de Cantarell generar ingresos petroleros será cada vez más caro para las finanzas públicas.

La reforma de 2008 respondió a la caída en la producción y a la necesidad de aumentar la inversión con cambios en la estructura regulatoria. Tomando inspiración de reformas recientes en Brasil, Colombia e Indonesia, se creó una Comisión Nacional de Hidrocarburos y se fortalecieron las provisiones legales para establecer una regulación independiente.

Estas medidas tienen el potencial de aumentar la rendición de cuentas de Pemex, pues la agencia técnica puede evaluar el cumplimiento de contratos y planes de trabajo, al tiempo que controla el acceso a las reservas como agente del estado. Sin embargo, los cambios en la gobernabilidad del sector son insuficientes si los organismos reguladores tienen carácter consultivo y carecen de los recursos necesarios para supervisar a la petrolera. A diferencia de otros países donde se abrió el sector energético a la participación de compañías internacionales y se transformó a las petroleras nacionales en entidades comerciales públicas, en México se decidió mantener el monopolio estatal sobre la exploración y producción.

La siguiente generación de reformas tendrá que enfrentar de nueva cuenta el problema de la falta de competencia y la necesidad de encontrar fuentes alternativas de financiamiento. Una reforma que finalmente abra el sector a la competencia y proporcione incentivos para atraer inversión privada sería la mejor solución para que el Estado mexicano asegure ingresos fiscales, reduzca costos y garantice el abasto de energía. En ese escenario, la transparencia y una efectiva rendición de cuentas serán fundamentales para fortalecer la capacidad regulatoria, asegurar que el gobierno siga recaudando ingresos petroleros y generar apoyo para una agenda de transformación que tiene intereses poderosos en contra.

Convertir a Pemex en una verdadera empresa

Aldo Flores Quiroga

Secretario General del Foro Internacional de Energía

La seguridad energética de cualquier nación depende de mucho más que la identidad del dueño de sus fuentes de energía. Si es incapaz de estructurar a su industria para aprovechar estas fuentes –fósiles, renovables radiactivas- de manera que disponga de bienes y servicios energéticos cuándo, dónde y en la calidad que los requiera, al precio que refleje su verdadero costo de oportunidad, incluidos el cuidado del medio ambiente y los derechos de trabajadores y accionistas, sean éstos públicos o privados, pondrá en riesgo su seguridad energética.

Desde hace más de 70 años México ha elegido una solución política a este desafío eminentemente técnico y económico, y es en el sector petrolero donde los límites de un enfoque como éste son más evidentes. Un marco conceptual anacrónico, quizá apropiado para otro momento del país, de las relaciones internacionales y del mercado petrolero mundial mantiene a Pemex gestionando un negocio petrolero bajo un régimen que corresponde al de una dependencia del gobierno federal no obstante la serie de reformas de la que ha sido objeto a lo largo de los años para que parezca más una empresa. Los ejes que han guiado sus operaciones durante todo este tiempo –propiedad de la Nación, explotación y administración burocrática— han servido para someterla a candados regulatorios y a una pesada carga de procesos burocráticos. Éstos le han impedido emplear más herramientas y estructuras de negocios modernas, con las cuales podría adaptarse más rápido a los vertiginosos cambios de la industria petrolera.

Frente a la nueva geografía mundial de la oferta y demanda de hidrocarburos –que está alterando la estructura de precios internacionales, la mezcla de fuentes de energía empleada en muchos países y la dirección del comercio- Pemex permanece sin la opción de asociarse con otras empresas, por lo menos dentro del país. Actúa así como virtual observadora del aumento en la producción de petróleo y gas no convencionales en Estados Unidos, cuando podría ser partícipe desde el lado mexicano.

Y mientras nuevos consorcios y alianzas se crean entre empresas nacionales e internacionales para desarrollar reservas de difícil acceso o procesamiento, como en la costas de Sudamérica y el sureste de África, la región del Mar Caspio o en los mares del Pacífico sur, Pemex no puede siquiera aspirar a lo mismo dentro del Golfo de México, con excepción de lo que ocurra con los yacimientos transfronterizos.

¿Qué ruta seguir en esta enésima iteración de la discusión sobre la reforma al sector petrolero? A estas alturas hay poco que agregar: sobran los diagnósticos y las propuestas. Sin embargo, vale enfatizar que el eje rector de la reforma debe apuntar más a la seguridad energética que al equilibrio de las cuentas públicas. Drenar a Pemex de recursos porque en el resto de la economía la evasión de impuestos es alta es una mala estrategia energética.

Es preciso convertir a Pemex de una vez por todas en una empresa que controle su presupuesto de inversión y decida su estrategia de negocios con mucho mayor autonomía de la que ahora tiene. Su ciclo de toma de decisiones debe estar al margen de los vaivenes de los tiempos electorales, del fuego cruzado entre los partidos políticos o de la competencia por el poder entre los miembros del gabinete presidencial. Conviene además desligar su desempeño de la imagen del Presidente: continuar situando a Pemex dentro del gabinete y asociando su capacidad para encontrar reservas al éxito de una administración presidencial es reincidir en una práctica que no sirve bien ni a la política ni a los negocios.

En el mundo hay otros tres países productores, además de México, que impiden al sector privado el acceso a sus reservas de petróleo: Arabia Saudita, Irán e Irak. Al igual que México, utilizan contratos de servicios para explorar y desarrollar sus reservas. La diferencia clave es que esos tres países aún poseen yacimientos gigantes o megagigantes bien identificados –con algunas salvedades— cuya explotación es menos compleja que la de las aguas profundas mexicanas o que la de campos de gas de lutitas. No requieren por lo tanto de asociaciones con otras empresas para mantener las reservas y los niveles de producción. En el caso saudita, que es notable, la otra diferencia fundamental es que a su empresa nacional, Saudi Aramco, se le resguarda de los intentos de interferencia política para definir sus estrategias de inversión y se le permite aliarse con otras empresas para hacer negocios en los demás eslabones de la cadena productiva petrolera.

Otros cuatro países productores –Brasil, Noruega, Canadá y Estados Unidos- otorgan acceso total, o casi total, al sector privado a sus reservas y al resto del sector petrolero. En los últimos años sus empresas han conseguido destacados aumentos en su volumen de reservas probadas y producción. Todas estas empresas, nacionales o internacionales, pagan impuestos, regalías, aprovechamientos, derechos, dividendos y demás obligaciones con el Estado y sus accionistas, nacionales o privados.

El resto de los países productores se sitúa entre ambos modelos. Sus gobiernos han otorgado a sus empresas nacionales la oportunidad de aliarse con otras para conjuntar capacidades técnicas y financieras. También pagan al erario y a sus accionistas lo que les corresponde.

El registro de las experiencias en otras regiones y países es claro: la propiedad nacional de los hidrocarburos no es prerequisite para lograr la seguridad energética. Tampoco es pretexto para impedir a las empresas nacionales entrar en alianzas de negocios con otras firmas para obtener el mayor provecho de los recursos petroleros. Las empresas petroleras nacionales que hacen negocios en lugar de política contribuyen más a la seguridad energética y a la hacienda pública.

Dice el proverbio chino que no importa si el gato es negro o blanco, sino que atrape al ratón. Descansar menos en el dogma y optar por más pragmatismo debe ser la guía para esta nueva etapa de la discusión sobre la reforma del sector petrolero. Dedicarla únicamente a estrechar la semántica del texto constitucional o de los documentos doctrinarios de los partidos políticos será una pérdida de tiempo valioso.

El régimen de pensiones en Pemex

Montserrat Ramiro
IMCO

El objetivo de las pensiones es proteger los ingresos de los trabajadores después del retiro. Las condiciones específicas de los esquemas pensionarios dependen típicamente de la edad de los trabajadores, el número de años trabajados y el monto de la pensión.

En México existen varios esquemas pensionarios. Los más importantes son los del IMSS, ISSSTE, CFE y Petróleos Mexicanos. La gran mayoría de estos esquemas se han reformado en los últimos años debido a que eran insostenibles financieramente. De estos el único que falta es el de Pemex.

La sustentabilidad financiera de estos esquemas (específicamente del sector público) se vio amenazada por varias causas: la transición demográfica del país entre 1970 y 2010 (menos trabajadores en activo por cada trabajador jubilado), la asimetría entre las aportaciones del patrón y las de los trabajadores, y reglas de jubilación con parámetros –como edad y antigüedad– que elevan el costo de las pensiones. Este problema se debió fundamentalmente a la ausencia de un sistema de cuentas individuales como el que existe en el sector privado. Estos sistemas tienen un piso marcado por las condiciones establecidas en la ley del IMSS y un techo que cada empresa y sus empleados negocian en caso de buscar condiciones jubilatorias por encima de las establecidas en esta ley.

Los esquemas del sector público¹ fueron hasta hace unos años mucho más generosos que los esquemas de cuentas individuales basados en la ley del IMSS, ya que eran sistemas de beneficios definidos. Las condiciones de la jubilación y pensión eran conocidas y no dependían de las aportaciones de los trabajadores a cada esquema. Además, los trabajadores no podían transferir sus derechos pensionables entre los distintos esquemas (tanto entre el sector público como entre los sectores público y privado). Es decir, perdían su antigüedad y los recursos que hubieran acumulado.

Situación actual

Al 31 de diciembre de 2011 Pemex y sus organismos subsidiarios³ empleaba a 150,561⁴ trabajadores. De esta cifra, 17,169 correspondían a trabajadores temporales⁵ (también llamados transitorios).⁶

Cuadro 1. Empleados de Petróleos Mexicanos, organismos subsidiarios y Grupo PMI⁷

	2007	2008	2009	2010	2011
Pemex					
Exploración y Producción					
Pemex Refinación	49,045	50,273	50,544	49,802	51,713
Pemex Petroquímica	44,811	45,510	43,706	45,306	46,909
Pemex Gas y Petroquímica Básica	13,823	14,028	13,447	13,542	13,541
Petróleos Mexicanos	12,397	12,976	12,550	12,327	11,918
Subtotal	21,070	20,634	24,899	26,391	26,480
Grupo PMI	141,146	143,421	145,146	147,368	150,561
TOTAL	320	322	315	324	323
TOTAL	141,466	143,743	145,461	147,692	150,884

Fuente: IMCO con datos de Pemex.

Los trabajadores de Pemex se pueden clasificar en dos grupos: empleados sindicalizados y empleados de confianza. En 2011 aproximadamente 72% de los trabajadores eran sindicalizados, y el restante 28% de confianza.⁸ Las condiciones laborales de los trabajadores sindicalizados de Pemex se definen en el Contrato Colectivo de Trabajo entre la empresa y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).⁹ Las condiciones laborales de los trabajadores de confianza

1 Petróleos Mexicanos y sus Organismos subsidiarios = Pemex

2 La reforma al esquema del Régimen de Jubilaciones y Pensiones se hizo en 2004, la del ISSSTE en 2007, la reforma para CFE se publicó en 2008 y aplica únicamente para los trabajadores que ingresaron a la CFE después de Agosto de 2008.

3 Petróleos Mexicanos y sus Organismos subsidiarios = Pemex

4 Pemex (2011). Forma 20-F ante la United States Securities and Exchange Commission de Petróleos Mexicanos. Obtenido en: http://www.ri.pemex.com/files/content/PEMEX_2011_FORM_20-F_from_EDGAR.pdf

5 Ibíd.

6 Los trabajadores transitorios que obtienen una plaza definitiva se convierten en trabajadores sindicalizados y conservan la antigüedad acumulada como trabajadores transitorios.

7 Pemex (2011) Op. Cit.

8 Ibíd.

9 Pemex (2011) Obtenido en: (http://www.pemex.com/files/content/cct_2011-2013.pdf)

se definen en el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.¹⁰

El contrato colectivo se renegocia cada dos años, aunque se hacen revisiones salariales anuales. Por otra parte, el reglamento para los empleados de confianza adopta los cambios que se le hacen al Contrato Colectivo en cada revisión y renegociación. De acuerdo con el Contrato Colectivo, Pemex tiene la obligación de incrementar las pensiones y ayudas a sus jubilados de acuerdo con las revisiones salariales anuales de los trabajadores en activo. Estos incrementos son superiores a la inflación, encareciendo el esquema en términos reales. El esquema de jubilación actual en Pemex se resume en el cuadro 2:

Cuadro 2. Régimen de pensiones actual en Pemex¹¹

Concepto	Parámetros
Edad y antigüedad	<ul style="list-style-type: none"> • 55 años de edad y 25 de servicio (80% de la pensión) • 55 años de edad y 30 de servicio (100% de la pensión) • 35 años de servicio independiente de la edad (100% de pensión)
Salario pensionable y servicios médicos	<ul style="list-style-type: none"> • Último salario recibido • Servicios médicos provistos por Pemex para pensionados y beneficiarios
Actualización anual de las pensiones	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste a las pensiones igual a la revisión contractual del salario de los trabajadores en activo
Ayudas	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas por gasolina, gas y canasta básica que se incrementan en cantidad y precio como parte de la revisión contractual de cada año
Aportaciones del trabajador	<ul style="list-style-type: none"> • El trabajador no aporta ningún porcentaje del salario para su pensión
Aportaciones de la empresa	<ul style="list-style-type: none"> • La empresa cubre el 100% de las obligaciones contingentes (es decir, de las pensiones en curso)

Retos y problemas del esquema de pensiones de Pemex

Para analizar cualquier sistema pensionario es necesario considerar algunos factores clave como:

- Los parámetros de edad y antigüedad
- El monto de la pensión
- El crecimiento de la pensión en el tiempo en que el trabajador y sus beneficiarios la reciban
- Las aportaciones que se hacen durante la vida laboral de cada uno de los trabajadores.

En general, es muy difícil de financiar en el largo plazo cualquier esquema pensionario en el que los trabajadores no hacen aportaciones. De igual forma, en esquemas con edades de retiro bajas los pensionados disfrutan de la pensión por más tiempo, por lo cual son esquemas más caros.

El cuadro 3 ofrece un comparativo entre Pemex, la ley del IMSS —piso de los esquemas de pensiones en el sector privado— y el esquema reformado de la CFE.

El régimen pensionario de Pemex es muy caro. El monto de la pensión es igual al del último salario y se incrementa igual que los salarios en activo. Los trabajadores no hacen aportaciones y por lo tanto la empresa está obligada a enfrentar en su totalidad ese costo. Los parámetros de edad y antigüedad son muy bajos y hacen que las pensiones —que crecen en monto anualmente— se tengan que pagar durante muchos más años que en otros esquemas donde la edad de retiro es mayor.

Para complicar aún más las cosas, Pemex no cuenta con recursos claramente etiquetados para hacer frente a sus obligaciones pensionarias y los trabajadores activos no hacen aportaciones. Este es, quizá, el problema más grave. No existe un fondo para hacerle frente a las obligaciones por pensiones más allá de cumplir con los pagos contingentes. La empresa, y finalmente el estado mexicano, cumplen en su totalidad con estos pagos. En los sistemas de reparto—en los que se garantiza una pensión y los trabajadores hacen contribuciones—existe lo que se conoce como equidad intergeneracional. Esto quiere decir que los trabajadores en activo y la empresa fondean los pagos de los trabajadores jubilados y de la empresa. Sin embargo, en Pemex, los trabajadores activos no contribuyen ningún porcentaje de su salario para este propósito. La empresa (y por ende el Estado mexicano) cumple con

10 Pemex (2000) Obtenido en: (<http://www.pemex.com/files/content/REGLAMENTO-PERSONALCONFIANZA2000.pdf>)

11 Pemex (2011) Obtenido en: (http://www.pemex.com/files/content/cct_2011-2013.pdf)

Cuadro 3. Comparativo de esquemas de jubilación

Concepto	IMSS régimen general ¹²	CFE reformado ¹³	Pemex ¹⁴
Pensión máxima por ley como % del último salario	Cuenta individual	Cuenta individual	100% del último salario
Aportaciones del trabajador como % del salario integrado	1.13%	5%	No hay
Requisitos para jubilarse	Antigüedad mínima: 24 años Edad: 65 años	Antigüedad mínima: 25 años Edad: 65 años	80% de la pensión Antigüedad: 25 años Edad: 55 años
			100% de la pensión Antigüedad: 30 años Edad: 55 años ó Antigüedad: 35 años sin importar la edad
Crecimiento de la pensión	Inflación	Inflación	Revisiones salariales anuales de los trabajadores en activo

Fuente: IMCO con datos de Pemex.

la totalidad de estos pagos. No existe un fondo para hacerle frente a las obligaciones por pensiones más allá de cumplir con los pagos contingentes.

En otras palabras, mientras que los esquemas del IMSS y de CFE reformado están fondeados y son esquemas de contribuciones definidas, el de Pemex es un esquema de beneficios definidos sin que exista un esquema de fondeo (más allá de los pagos contingentes).

Para entender la magnitud de las obligaciones por pensiones en Pemex tenemos que analizar la evolución del pasivo laboral en los estados financieros de la empresa. El análisis a partir de la información pública disponible se limita a lo publicado en los estados financieros, reporte de resultados y la forma 20F.¹⁵

En otras palabras, mientras que los esquemas del IMSS y de CFE reformado están fondeados y son esquemas de contribuciones definidas, el de Pemex es un esquema de beneficios definidos sin que exista un esquema de fondeo (más allá de los pagos contingentes).

Para entender la magnitud de las obligaciones por pensiones en Pemex tenemos que analizar la evolución del pasivo laboral en los estados financieros de la empresa. El análisis a partir de la información pública disponible se limita a lo publicado en los estados financieros, reporte de resultados y la forma 20F.

Para elaborar los estados financieros y el reporte de resultados se siguen normas contables en las que únicamente se registran las pensiones en curso de pago y los servicios pasados de los activos –Obligaciones por Beneficios Definidos (OBD). El OBD es el pasivo laboral contingente total¹⁶ considerando pensionados actuales y únicamente servicios pasados (antigüedad acumulada) de los trabajadores activos. Sin embargo, el OBD no refleja el total de las obligaciones de la empresa ya que no toma en cuenta el otorgamiento de pensiones futuras de los trabajadores activos.

La magnitud real del régimen de pensiones es mayor a lo que se calcula en términos contables y se mide en términos actuariales. Es decir, contablemente se mide la obligación ya adquirida con los jubilados y los trabajadores actuales pero no se incluyen las obligaciones con los trabajadores futuros ni las obligaciones futuras con los trabajadores actuales (antigüedad por devengar).. Por lo tanto la magnitud real del esquema de pensiones incluye este cálculo actuarial.

12 “Ley del Seguro Social” Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/instituto/normatividad/Documents/Leyes/LSS.pdf>

13 Presidencia de la República (Septiembre 2008). http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/M137-141.pdf

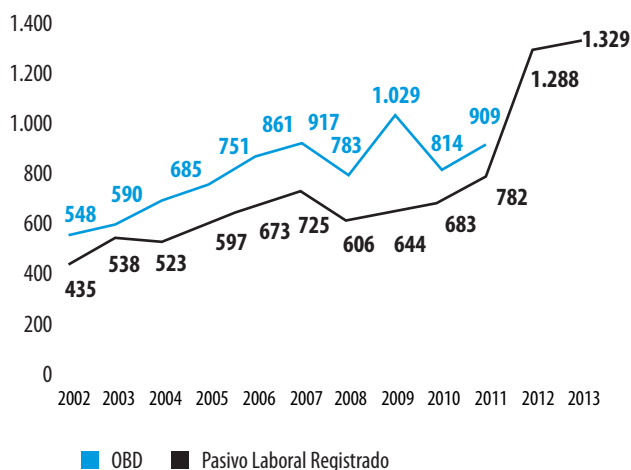
14 Pemex (2011) Op. Cit. y Pemex (2000) Op. Cit.

15 Pemex emite deuda en los mercados de Estados Unidos. Para poder hacer esto es necesario registrar las emisiones de bonos de deuda ante la United States Securities and Exchange Commission (SEC) y lo obliga a presentar la forma 20 F.

16 El pasivo laboral contingente es el que se genera por fallecimiento, invalidez, separación voluntaria, despido, jubilación e incluye pensiones, ayudas (canasta básica, gas y gasolina), servicios médicos, prima de antigüedad y liquidaciones.

En la gráfica 1 se presentan el comportamiento de la deuda de Pemex con sus trabajadores. El pasivo registrado se clasifica como un pasivo a largo plazo y se le denomina “Reserva para Beneficios a los Empleados” en los Estados Financieros Consolidados. El OBD se encuentra en la “Nota 13” de los mismos.

Gráfica 1. Evolución del Pasivo Laboral de Pemex (OBD)¹⁷ (miles de millones de pesos constantes a 2012)



Fuente: Elaboración propia con información de los estados financieros consolidados de Pemex, 2002-2011 y reporte de resultados de Pemex al 31 de marzo de 2013. En el caso del OBD el último dato disponible es a 2011.

La gráfica 2 es una comparación entre el pasivo laboral y el total del pasivo de Pemex.¹⁸ El total del pasivo lógicamente es la suma de todos los pasivos de la empresa y está contenido en los estados financieros de Pemex. El pasivo laboral registrado al 31 de marzo de 2013 representó el 57% del total del pasivo de la empresa mientras que el OBD al 31 de diciembre de 2011 ascendió a 49% del total del pasivo.¹⁹ Estos números son representativos de la magnitud del problema.

El crecimiento promedio del pasivo laboral en Pemex durante los últimos 5 años fue de cerca de 10% anual. Tan sólo en 2012, de acuerdo a cifras preliminares de la empresa,²⁰ el pasivo laboral aumentó 20.3% respecto a 2011. Este incremento se debió no sólo al comportamiento inercial sino también a actualizaciones en las premisas actuariales como son las tablas de mortalidad y la tasa de descuento.

Gráfica 2. Evolución del pasivo laboral y del pasivo total de Pemex

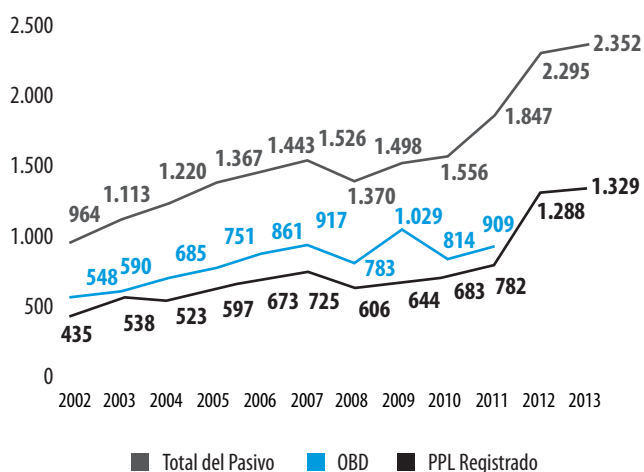
17 De 1992 a 2009 se seguían las reglas contables del Boletín D-3 «Obligaciones Laborales». En 2009 las reglas contables cambiaron y se adoptaron las NIF C-4

18 <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=14&catID=12146>

19 En el caso del OBD el último dato disponible es al 31 de diciembre del 2011

20 http://www.ri.pemex.com/files/content/Reporte%20de%20resultados_IT13.pdf

(miles de millones de pesos constantes a 2012)



Fuente: Elaboración propia con información de los estados financieros consolidados de Pemex 2002-2011 y reporte de resultados de Pemex al 31 de marzo de 2013. En el caso del OBD el último dato disponible es a 2011.

Conclusiones y escenarios de solución

La sostenibilidad del esquema pensionario de Pemex está en riesgo. La situación se agrava cuando se toma en cuenta que los fondos necesarios para cubrir el pasivo laboral mencionado son fondos públicos.

La decisión fundamental que el Estado mexicano debe tomar, a través de la administración de Pemex, es si se mantiene el esquema de reparto (beneficios definidos), o si se migra a uno de contribuciones definidas (es decir, cuentas individuales).

En cualquiera de estos dos escenarios se deben considerar tres tipos de trabajadores. Los trabajadores jubilados, los trabajadores actuales y los trabajadores futuros.

Si se mantiene el esquema de beneficios definidos, para moderar el crecimiento del pasivo laboral a futuro se tendrían que implementar cambios en los parámetros de edad y antigüedad y crecimiento de la pensión. En este escenario los jubilados actuales no sufrirían cambios.²¹ Los trabajadores actuales y futuros se jubilarían con incrementos en los parámetros de edad y antigüedad mientras que el monto de la pensión crecería de acuerdo con la tasa de inflación.

El efecto de optar por un esquema de cuentas individuales, segundo escenario, se describe a continuación:

21 En el esquema de Pemex la pensión se incrementa anualmente de acuerdo a las revisiones salariales valdría la pena preguntarse sobre la posibilidad de que ésta se incremente con la inflación como en otros esquemas pensionarios sustentables.

-
- Los jubilados tendrían un tratamiento similar al escenario anterior. Es decir, no tendrían cambios en sus pensiones.
 - Los trabajadores actuales tendrían dos posibilidades:
 - (1) Migrar al sistema de cuentas individuales a través de un incentivo que reconociera en alguna medida la antigüedad acumulada adquiriendo portabilidad en sus recursos pensionarios o
 - (2) Permanecer en el esquema actual con cambios en los parámetros de edad y antigüedad.
 - Los trabajadores que ingresaran después de la reforma tendrían un esquema de cuentas individuales con contribuciones definidas.

En resumen, la solución del problema de pensiones en Pemex requerirá tanto de cambios en los parámetros del esquema actual como de la implementación de un sistema de cuentas individuales. Este deberá estar fondeado con contribuciones definidas tanto del trabajador como de la empresa. Los parámetros de edad y antigüedad tendrán que estar en línea con los de esquemas financieramente sanos y sustentables.

Los detalles de una posible reforma reflejarán el peso de cada una de las partes involucradas así como la voluntad para hacerle frente a una responsabilidad inaplazable por parte tanto de la empresa como del Gobierno Federal.

En este tipo de reformas el argumento fácil de la afectación a los derechos de los trabajadores pierde de vista que con esquemas claramente insostenibles los más afectados son precisamente ellos.

La salud financiera de Pemex depende de muchos factores que rebasan el alcance de este texto. Sin embargo, resolver un problema que representa entre 40% y 50% del total de sus deudas es sin duda de vital importancia.

El petróleo y el pueblo

Publicado originalmente en Letras Libres

06 de abril de 2013

Carlos Elizondo Mayer-Serra

La producción y las reservas de petróleo mexicano han caído en los últimos años. Es urgente una reforma profunda en el sector energético que abra a Pemex a la competencia en todos los ámbitos. Es el momento, nos dice Carlos Elizondo, de dejar de mirar hacia atrás y ver hacia el futuro. "El petróleo no es del gobierno, es de la Nación. Es del pueblo de México". Andrés Manuel López Obrador

Tiene razón López Obrador. El petróleo es del pueblo de México. El reto es que esos recursos nos lleguen en la mayor cantidad posible, incluidos nuestros hijos y nietos. El sindicato de Pemex y los administradores de la empresa no son el pueblo de México. Tampoco aquellos contratistas que venden caro porque tienen amigos en la administración de Pemex. Cada peso que desperdicia Pemex por mala administración o por exceso de personal, es un peso que alguien privatiza a su favor y que no le llega al pueblo de México. Todo gasto adicional por una mala regulación son recursos del pueblo de México tirados a la basura. Igual sucede cuando hay accidentes, por la razón que sea. ¿Cuál debe ser la mejor forma de extraer esos recursos naturales para beneficio de todos los mexicanos? ¿Cómo maximizar la llamada renta petrolera?

Por renta petrolera se entiende el excedente que queda después de todos los gastos que se requieren para extraer los hidrocarburos. El tamaño de la renta es el valor de los recursos a los que puede acceder el pueblo de México. Si la empresa que extrae el petróleo tiene costos altos, la renta que nos llega es menor. Si pretende subsidiar los productos que vende, también disminuye la renta.

El mejor arreglo institucional es aquel que permite minimizar los costos de extracción. En el caso de que fueran empresas privadas las que explotaran el petróleo, las utilidades de los accionistas serían un componente de esos costos; como sucede hoy con las utilidades de los contratistas de Pemex que son parte de sus costos. Si la empresa pública es muy ineficiente, sus costos pueden ser mayores que los de una privada, incluyendo sus utilidades. Para tener renta hay que extraer petróleo. Si no hay dinero para invertir, o el que se tiene se usa mal y no se encuentran nuevas reservas de hidrocarburos o estas no se logran extraer, la renta actual irá desapareciendo.

No hay renta petrolera en las actividades industriales de Pemex. Puede haber un excedente que se le extrae al consumidor, como lo haría un monopolio en cualquier sector que puede vender caro o productos de mala calidad. En la parte industrial del sector lo que debe privar es una política que permita que, sin subsidios, se tenga el mejor precio, disponibilidad y calidad posibles en estos productos. Para ello se requiere, como en todos los lugares del mundo que conozco, quitar las restricciones y permitir la competencia.

¿Qué se hace con esa renta, qué tanto le llega al pueblo? En este artículo discuto únicamente cuál es la mejor forma de ampliar la renta petrolera. Sin embargo, un reto central es que el recurso le llegue a la gente con bienes y servicios de calidad o en pagos en efectivo. En el sexenio pasado, por el aumento del precio del petróleo en los mercados mundiales, se incrementó esta renta en poco más de tres puntos del PIB adicionales disponibles cada año. No está claro en qué se benefició al pueblo, dado que buena parte de este dinero se usó mal, incluido mucho del que fue destinado a entidades y municipios, aunque sin esa renta los mexicanos habrían tenido que pagar muchos más impuestos para este mismo nivel de gasto público.

Hay otros dos temas respecto a qué hacer con la renta petrolera. Uno: el país debiera tener un fondo petrolero en el que se guarde una parte significativa de esta renta por razones de equidad intergeneracional. No es justo que nuestra generación consuma esta riqueza y ni siquiera se dé cuenta del privilegio de gozar de ella. Dos: buena parte de los recursos de este fondo hay que depositarlos en un portafolio de acciones y bonos en el extranjero. Si no lo hacemos, si aumenta el precio o el volumen de extracción de hidrocarburos, tendremos una mayor entrada de divisas que tenderá a apreciar el peso y vulnerar nuestro reciente éxito de exportación de manufacturas. Este requiere un tipo de cambio que no se aprecie más de lo que ya lo ha hecho.

Pemex genera mucho dinero porque se le ha dado la tarea de desarrollar nuestras reservas de hidrocarburos. Estas son propiedad de la nación, pero no se le vendieron, se le regalaron. Pemex no solo tiene el monopolio para extraerlas, que es donde está la renta petrolera, sino también el monopolio de varias actividades industriales asociadas a la tarea de sacar hidrocarburos, desde refinación hasta petroquímica básica.

Las ventas internas totales de Pemex para 2011 sumaron el equivalente de 1.787 millones de barriles diarios,¹ lo cual representó ventas por 392 mil millones de pesos anuales.² Los derechos e impuestos que pagó en 2011 suman 212 mil millones de pesos,³ 1.36 veces los impuestos pagados por todas las empresas que cotizan en la bolsa.⁴

¿Son muchos o pocos impuestos? No es claro. Pemex no paga impuesto sobre la renta. Salvo Pemex Exploración y Producción (PEP) ninguna subsidiaria paga impuesto directo alguno. PEP enfrenta una serie de gravámenes muy significativos como forma de cobrarle el uso de las reservas petroleras que son de la nación. Después de estos impuestos Pemex pierde dinero, pero no sabemos con precisión si esto es así porque esos impuestos son excesivos, o porque tiene costos muy altos, que llevan, por ejemplo, a casi todas sus subsidiarias, que no pagan un centavo de impuesto sobre la renta o similar, a tener pérdidas. Para contestar esta pregunta se necesita un estudio comparado que no solo mida cuánto se le cobra a las distintas empresas en regalías e impuestos, sino cuáles son los costos de las mismas frente a los de Pemex. Si Pemex fuera más eficiente tendría más utilidades y los mexicanos tendríamos una mayor renta disponible.

Los costos de la ineficiencia

Lo que sí sabemos es que Pemex enfrenta muchos problemas. El primero: le sobra personal. Al cierre de 2011, Pemex registró 142,330 trabajadores, de los cuales 81.4% estaban sindicalizados. En los últimos ocho años Pemex incorporó 12,975 nuevos empleados, pero el crudo producido cayó en 835 mil barriles diarios. Así, de producir 24.5 barriles diarios por trabajador en 2004, en 2012 sólo produjo 16.9.⁵ Según el diario El Universal, el gobierno de Peña Nieto se encontraba considerando despedir

unos quince mil trabajadores de confianza que aparentemente sobran.⁶ En los datos de empleo de Pemex no se toman en cuenta todos los empleados de aquellos servicios que subcontrata, incluidos, por ejemplo, los de la empresa que brindaba mantenimiento en el edificio B2, donde murieron 37 trabajadores en la explosión del 31 de enero de 2013.

Sirva como comparación que, al cierre de 2011, Petrobras registró una plantilla laboral de 81,918 trabajadores, de los cuales 5,515 trabajaban fuera de Brasil.⁷ Exxon registró 82,200 empleados en 2011, de los cuales 32,200 están en Estados Unidos y el resto en otras regiones del mundo.⁸

También sabemos que el personal de Pemex se jubila a edad temprana y con muy buenas pensiones. En los estados de cuenta financieros consolidados de 2011, dentro del pasivo para calcular lo que se le debe a los empleados (beneficios acumulados por pensiones, primas de antigüedad, otros beneficios al retiro y por terminación de la relación laboral por causa distinta de reestructuración), se llega a un total de poco más de 730 mil millones de pesos.⁹ Para 2012 este pasivo alcanzaba ya poco más de un billón (trillón en términos anglosajones) de pesos.¹⁰ Este pasivo no está reservado. Es tan significativo su costo que estamos frente a una bomba de tiempo que será pagada por todos los contribuyentes o se descontará de futuros ingresos petroleros, con lo cual al pueblo le llegará mucho menos renta de la que le correspondería si el régimen de pensiones fuera como el que tenemos el resto de los mexicanos.

La empresa paga caros muchos servicios y opera mal. Dos ejemplos de lo segundo. A pesar de que la capacidad de refinación en México para 2011 era de 1 millón 690 mil barriles diarios,¹¹ lo que se procesó en todas las refinерías sumó 166 mil barriles diarios.¹² Es decir que en México

1 Pemex (2012). "Volumen de las ventas internas de productos petrolíferos y gas", Indicadores de petróleo, noviembre de 2012. Disponible en línea: (<http://www.ri.pemex.com/index.cfm? action=content§ionID=16&catID=12155&media=pdf>)

2 Pemex (2013). "Principales resultados financieros 3T12", Presentación a los inversionistas, enero de 2013, p. 28. Disponible en línea: (http://www.ri.pemex.com/files/content/Pemex_Outlook_E.pdf)

3 Pemex (2013). "Principales resultados financieros 3T12", Presentación a los inversionistas, enero de 2013, p. 28. Disponible en línea: (http://www.ri.pemex.com/files/content/Pemex_Outlook_E.pdf)

4 De acuerdo con una investigación publicada por El Economista, las empresas de la BMV pagaron 156,000,000,000 de pesos en 2011. Ana Valle, "Elektra, tercera que más paga impuestos en 2011", El Economista, Mercados y Estadísticas (19-03-2012). Disponible en línea: (<http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2012/03/19/elektra-tercera-que-mas-impuestos-pago-2011>)

5 El Financiero (04-03-2013). "En los últimos ocho años Pemex utilizó más personal y produjo cada vez menos petróleo. Disponible en línea: (<http://www.elfinanciero.com.mx/component/content/article/45-negocios/6665-menos-petroleo-y-mas-empleados.html>)

6 El Universal (15-03-2013). "Proyecta Pemex despedir a 15 mil". Sección Cartera, B1.

7 Petrobras (2012), "Prácticas laborales y derechos humanos", Informe de Sostenibilidad 2011, p. 71: (http://www.petrobras.com.br/rs2011/downloads/RS_espanhol_online_p%C3%A1gina%20dupla.pdf)

8 Exxon (2012). "Workforce by Geographic Region", 2011 Corporate Citizenship Report, p. 31: (http://www.exxonmobil.com/Corporate/Files/news_pub_ccr2011.pdf)

9 Pemex (2012). "Estados de situación financiera consolidados", estados financieros consolidados auditados al 31 de diciembre de 2011, p. 41. Disponible en línea: (http://www.ri.pemex.com/files/content/5%20Estados%20Financieros%20Consolidados_2011.pdf)

10 Pemex (2013). "Estado de Posición Financiera enviada a la Bolsa Mexicana de Valores. 4º trimestre de 2012". Disponible en: (http://www.ri.pemex.com/files/content/Reporte%20trimestral%202012-4P_%20completo_130227.pdf)

11 Pemex (2013). "Capacidad de proceso en refinерías", Refinación, Informe Pemex 2012, p. 34. Disponible en línea: (http://www.ri.pemex.com/files/content/4_Refinacion_2012.pdf)

12 Pemex (2013). "Proceso de crudo y elaboración de productos petrolíferos por refinерía", Refinación, Informe Pemex 2012, p. 36: (http://www.ri.pemex.com/files/content/4_Refinacion_2012.pdf)

las refineras operan al 68% de su capacidad, mientras que en muchos lugares del mundo la eficiencia se encuentra por arriba del 90%. Con esta baja eficiencia -y pésimo rendimiento energético cuando sí están funcionando- no sorprende que en refinación Pemex haya perdido, en 2011, 139 mil 491 millones de pesos.¹³

Otro ejemplo: en Chicontepec se han invertido más de 450 mil millones de pesos,¹⁴ sin embargo, en los primeros meses del 2012 sólo se produjeron 70 mil barriles de petróleo diarios.¹⁵ Se prometió que para el periodo 2009-2017 se registraría una producción de crudo de 443 mil barriles diarios.¹⁶ Con el régimen contractual que se ha usado en buena parte de esta gran inversión, Pemex encargó perforaciones y el contratista cobraba en algunos casos fortunas sin haber producido una gota de crudo.

Los problemas y restricciones en el sector impactan negativamente al resto de la economía. América del Norte está en una revolución energética como resultado del desarrollo de nuevas tecnologías para la extracción de crudos y gases no convencionales. Estos desarrollos vinieron fundamentalmente de empresas medianas, no de las grandes.

El gas de lutitas (shale gas) ha permitido a Estados Unidos llevar a cabo inversiones en el sector de hasta 90 mil millones de dólares en los últimos dos años y abaratar de forma importante el precio del gas. Los empleos generados suman más de 600 mil.¹⁷ Esta revolución ha creado importantes oportunidades de expansión de la capacidad instalada en industrias intensivas en el uso de energía o que requieren el gas como insumo, como lo es en la petroquímica.¹⁸ Cabe resaltar que a estos precios tan bajos el gas en sí mismo no es negocio, sino el petróleo asociado a este gas, que tiene un precio mucho mayor.

En México no hay gas suficiente por falta de ductos que lo traigan de Estados Unidos. La ley permite a empresas privadas invertir en gasoductos, pero las reglas vigentes lo han hecho poco atractivo para ellos y para el propio Pemex. Si bien esto se resolverá en los siguientes años por las inversiones de Pemex en el sector anunciadas recientemente, este rezago en ductos debió haber sido evitado con una mejor regulación y una mayor capacidad de planeación por parte de Pemex. Solo CFE reportó haber tenido un costo adicional el año pasado de casi 19 mil millones de pesos por tener que usar en sus plantas de gas combustibles más caros como el combustóleo, dada la falta de gas.¹⁹

Es urgente que las empresas mexicanas tengan acceso sin recortes a gas de Estados Unidos para que la industria intensiva en energía o dependiente del etileno como insumo no se vaya a nuestro vecino del norte. El gas se podría extraer en México. Una empresa mexicana ha sido muy exitosa en hacerlo en la cuenca norte del Río Bravo. El marco legal no le permite a nadie que no sea Pemex explotar las oportunidades de extracción en gas de lutitas que se supone tiene México. Según datos de Estados Unidos, somos el cuarto país de reservas de gas de lutitas con 681 trillones de pies cúbicos técnicamente recuperables.²⁰ ¿Pemex puede hacerlo por sí mismo? En el último año hizo seis perforaciones de gas de lutitas y solo encontró gas en dos.²¹ En contraste, en Estados Unidos se completaron 5,123 pozos de gas de lutitas en 2010.²² Llevan ya un total de 50 mil pozos perforados.²³

Además, la producción de hidrocarburos ha caído en los últimos años. De acuerdo con el último anuario estadístico de Pemex, publicado en 2012, mientras que en 2001 se produjeron 3 millones 127 mil barriles diarios, en 2007 fueron 3 millones 76 mil; en 2009, 2 millones 601 mil y, en 2011, 2 millones 550 mil. En el 2001 el saldo de petrolíferos, restando a las exportaciones las importaciones, era de 1 millón 420 mil barriles diarios. En 2001 era de 659 mil barriles diarios.²⁴ Este saldo en dólares pasó de un superávit de 15 mil millones de dólares en 2006, cuando llegó a su pico, a uno de casi 6 mil millones de dólares en 2012.²⁵

13 Enrique Quintana (04-05-2012). "Pemex no paga de más", Reforma, sección negocios, p. 4.
 14 Comisión Nacional de Hidrocarburos (2012). "Reporte de Indicadores de Inversión". Disponible en: (http://www.cnh.gob.mx/_docs/Informe_Inv/Informe_de_Inversion_Mar_2012.pdf)
 15 Reforma (22-06-2012). "Consigue Chicontepec resultados con estudio", sección Negocios, p. 3.
 16 Pemex (08-06-2012). "¿Cuánta producción se estima obtener del proyecto Chicontepec?", Preguntas frecuentes. Proyecto Chicontepec. Disponible en: (<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionid=143&catid=12526>)
 17 IHS Global Insight. "The economic and employment contributions of shale gas in the United States", America's Natural Gas Alliance, p. 20. Disponible en línea: (<http://anga.us/media/content/F7D1750E-9C1E-E786-674372E5D5E98A40/files/shale-gas-economic-impact-dec-2011.pdf>)
 18 Financial Times (17-12-2012). "\$90 billion US investment spurring shale gas revolution". Disponible en: (<http://www.breitbart.com/Big-Government/2012/12/16/90-Billion-U-S-Investment-Spurring-Shale-Gas-Revolution>)

19 Reforma (07-03-2012). "Cuestan a la cfe alertas 19 mil mdp", Negocios, p. 2.
 20 EIA, US Energy Information Administration, Mexico overview.. Disponible en línea: (<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=MX>)
 21 Reforma (28-01-2012). "Fracasan en gas shale", Negocios, p. 1.
 22 HS Global Insight, "The economic and employment contributions of shale gas in the United States", America's Natural Gas Alliance, p. 15.
 23 Parlamento Europeo (2011). Impacts of shale gas and shale oil extraction on the environment and on human health. Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Disponible en línea: (<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110715ATT24183/20110715ATT24183EN.pdf>)
 24 Pemex (2013). "Anuario Estadístico 2012". Disponible en línea: (<http://www.ri.pemex.com/files/content/Anuario%20Estadistico%202012.pdf>)
 25 Banco de México (2013). "Balanza de productos petroleros" (consultado el 12 de

En el camino han disminuido las reservas. En 1982 había 57 mil millones de barriles de reservas probadas, la cifra para 2011 disminuyó a 11.4 mil millones. Las reservas disminuyeron 2.5% en 2011 con relación a 2010, lo cual es una mejora porque significa que se está reponiendo casi todo lo que se extrae, pero nos sigue dejando con poco margen de maniobra hacia adelante.²⁶ En contraste, Brasil ha aumentado su producción de 268 mil barriles diarios en 1982 a 2 millones 193 mil barriles diarios en 2011.²⁷ Sus reservas han aumentado de 1.7 mil millones de barriles en 1982 a 15.1 mil millones en 2011.²⁸

Si hay un tema que pueda detonar el crecimiento en el país y sostener o ampliar la renta petrolera es una reforma en el sector. En México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados —el libro que Enrique Peña Nieto dio a conocer antes de la campaña presidencial— se dice que para paliar la disminución en la producción en Pemex es “necesario tomar medidas mucho más audaces para revigorizar nuestro sector energético; para lograrlo tendremos que despojarnos de las ataduras ideológicas que impiden detonar el potencial de Pemex como gran palanca del desarrollo nacional [...] México deberá examinar los mecanismos utilizados exitosamente en otros países para que, sin renunciar a la propiedad pública de los hidrocarburos ni a la rectoría y conducción del Estado en materia energética, esta empresa se pueda beneficiar de asociaciones con el sector privado para dinamizar su producción, así como aumentar su rentabilidad y transparencia”.²⁹

Se esperaba una reforma ambiciosa en el sector al arranque de la administración de Peña. Sin embargo, sin mayoría en la Cámara de Senadores y con la presión de la izquierda, el gobierno optó por el Pacto por México. Este es muy parco en materia energética, seguramente para poder contar con la firma del PRD. En el segmento de enfrentar los monopolios no dice nada respecto a los monopolios públicos.

Una reforma poco ambiciosa

En el Pacto se menciona la apertura en el sector de refinación, petroquímica y transporte, pero se aclara que no se venderán los activos de Pemex en estas materias. En exploración y producción parece defenderse el statu quo. “Se mantendrá en manos de la Nación, a través del Estado, la propiedad y el control de los hidrocarburos y la propiedad de Pemex como empresa pública. En todos los casos, la Nación recibirá la totalidad de la producción de Hidrocarburos.”

No es una camisa de fuerza con valor jurídico. Además, sectores de la izquierda lo han leído como que ahora sí viene la privatización. Lo hasta ahora dicho por el nuevo gobierno pareciera indicar poco apetito por una gran reforma, que implica mantener la rectoría de Estado para controlar los hidrocarburos y la necesidad de crear mecanismos para que otros puedan competir, incluido explorar y extraer hidrocarburos.

La asamblea que el PRI celebró a principios de marzo quitó los llamados candados de sus estatutos para permitir una reforma en el sector, pero los documentos no están aún disponibles para saber si tienen alguna restricción. Tampoco se dijo nada respecto a qué tipo de reforma está concibiendo el partido en el poder. En su visita a Santiago de Chile, en enero, el presidente Peña delineó su estrategia. Que Pemex sea una “empresa pública de carácter productivo”, que se multiplique la exploración de producción de hidrocarburos, que se fomente un entorno de competencia en la refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, y que sea el eje de una cadena de proveedores nacionales.³⁰ Se puede hablar de estrategia en sentido estricto solo los dos últimos puntos, los otros son meros objetivos de cualquier estrategia. ¿Alguien querrá hacer a Pemex una empresa improductiva? Por momentos parece que eso queremos con un arreglo institucional como el vigente.

La primera estrategia parece implicar que no se va a abrir exploración y producción a terceros para que puedan competir por el acceso a estos campos, lo cual se puede hacer manteniendo la propiedad de ese petróleo. De ser cierto esto, estaríamos frente a una reforma poco ambiciosa. Basada en permitir a los privados invertir con Pemex, pero sin abrir el sector a la competencia.

En ese sentido se inscribe seguramente la idea de buscar una alianza con Petrobras, anunciada también en el viaje a Chile, lo cual está lejos de ser una novedad. Pemex está asociado con Shell en Estados Unidos en una refinería desde 1993. Esta no sirvió más que para tener una refinería

febrero de 2013). Disponible en línea: (<http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA188§or=1&locale=es>)

26 British Petroleum (2012). Oil: proven reserves (barrels from 1980 to 2011), BP Statistical Review of World Energy, June 2012. Disponible en línea: (<http://www.bp.com/statisticalreview>)

27 British Petroleum (2012). Oil production (barrels from 1965), BP Statistical Review of World Energy, June 2012. Disponible en línea: (<http://www.bp.com/statisticalreview>)

28 British Petroleum (2012). Oil: proven reserves (barrels from 1980 to 2011), BP Statistical Review of World Energy, June 2012. Disponible en línea: (<http://www.bp.com/statisticalreview>)

29 Enrique Peña Nieto (2011). “Impulsar una nueva reforma energética”, título I, Capítulo I, en México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados, México, Grijalbo, pp. 68 y 69.

30 Reforma (27-01-2012). “Evalúan alianza Pemex-Petrobras”, Nacional, p. 4

bien administrada en Estados Unidos. Lo ahí aprendido no ha servido para operar mejor las refinerías de Pemex en territorio nacional.

En lo que se refiere a ser eje de una cadena de proveedores nacionales, no es una estrategia para el sector, sino para la industria. Para Pemex implicará comprar más caro al reducirse el universo de contratistas posibles. Petrobras ya está sufriendo retrasos y sobrecostos en parte porque le impusieron un objetivo similar.

Lo fácil es pensar, como lo hace todo nuevo gobierno, que la fórmula es tratar de administrar mejor a Pemex, bajo la premisa de que ellos sí saben cómo hacerlo. Los presidentes entrantes suelen creer que solo es cuestión de voluntad política o de reorganizarla administrativamente. Ahora se habla de fusionar las subsidiarias en una sola empresa, como estaba antes de la reforma del presidente Salinas de 1992. No sé si este cambio sea mejor o peor, pero su ganancia, si la hubiera, sería marginal y el costo de lograrla muy alto. No se resuelve el problema estructural de un edificio dañado por un sismo cambiando la distribución de los muebles.

El problema de Pemex es mucho más complejo del que puede enfrentarse con una simple reforma administrativa y “echándole más ganas”. Ni si quiera se han entendido bien sus detalles técnicos. Tiene dos componentes básicos: una entidad monopólica en el sector que, como suele pasar cuando no hay competencia, tiene muchas ineficiencias (es decir, los bienes y servicios que compra, incluido sus empleados, le cuestan más de lo que deberían), y una compleja, costosa y barroca regulación del gobierno sobre Pemex que hace muy complicada su administración, pero que se requiere para tratar de domesticar a un monopolio con espíritu autónomo, el cual no tiene incentivo alguno para operar más eficientemente y a un menor costo.

Desde la izquierda la solución pasa por darle a Pemex autonomía presupuestal y autonomía de gestión a la par de fortalecer a la Secretaría de Energía y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y repensar tarifas, precios y subsidios de combustibles y electricidad para lograr un acceso equitativo a la energía, entre otras medidas menores. No está claro cómo con esta estrategia van a evitar que el monopolio abuse. Si los accionistas, que somos todos los mexicanos, no tenemos mecanismos para apropiarnos de las rentas que provienen de ese crudo que es nuestro, hay un alto riesgo de que estas se las queden en montos mayores en la empresa, sus trabajadores y administradores y quienes les venden bienes y servicios.

Desde una perspectiva liberal, la cual comparto, la única forma en que Pemex funcione eficientemente como sus pares internacionales es la competencia en todos los ámbitos, incluido exploración y producción. Solo así tendrá los incentivos para ser más eficiente y para concentrarse de forma eficaz en lo más rentable de sus actividades, que es la exploración y producción de crudo.

Hoy Pemex no está en condiciones de competir. Se requiere una transición de algunos años, donde se le permita ir reorganizándose con más libertad, con menos sobreregulación, y dejando de cargarle subsidios que hoy absorbe, como el del gas LP. Si se le deben cobrar menos impuestos esto sólo se podrá decidir si se tiene un buen estudio que lo demuestre.

Debe existir una fecha clara de inicio de la competencia en todos los ámbitos y se requiere una sofisticada y sólida capacidad regulatoria para este nuevo entorno. De lo contrario, es muy alto el riesgo de que los nuevos jugadores (ese Pemex con más libertad y las empresas privadas que participen en el sector) puedan hacer lo que sea, desde contaminar el ambiente sin pagar costo alguno, hasta contribuir con muchos menos impuestos de los que le corresponderían, con lo cual se afectaría al dueño del petróleo, que es el pueblo de México.

Sin un Estado fuerte y eficaz, los beneficios de la apertura pueden ser menores a lo esperado. Ya nos pasó en la ronda de reformas en los años noventa. Regulamos mal. El costo fue la quiebra de muchos bancos y altos precios en el sector de telecomunicaciones y el ferroviario, por citar dos ejemplos. La expropiación petrolera fue la respuesta a la incapacidad de regular adecuadamente a dicha industria.

Hay que reformar la ley de amparo para que nos proteja contra acciones arbitrarias del gobierno. El poder judicial debe otorgar a la administración pública la deferencia técnica que se le otorga a ésta en otros sistemas judiciales, donde se acepta que la administración es la responsable de planear y ejecutar las políticas públicas y contempla las implicaciones de sus sentencias para el interés general que está, en principio, representado por el Ejecutivo. En la nueva ley de amparo la Cámara de Diputados optó por no otorgar suspensiones en sectores donde el Estado tiene el dominio directo de los recursos según el artículo 27 constitucional. La minuta fue regresada al Senado. La solución va en el sentido correcto de fortalecer a la autoridad, aunque quitar la suspensión sin regular tiempos de solución para las controversias se puede prestar al abuso, por lo que se requiere precisar esto.

Se habla mucho de hacer de Pemex una empresa como cualquiera en el sector privado, pero propiedad del Estado. Una advertencia: si no se hace con cuidado a través de las modificaciones legales necesarias, esta entidad estaría obligada a pagar utilidades a sus trabajadores, con lo cual se apropiarían de una parte no trivial de la renta petrolera. Es decir, la estaríamos privatizando por la puerta trasera.

Siempre hemos temido que Estados Unidos nos presione para abrir el sector. En las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte el gobierno del presidente Salinas optó por dejarlo fuera de toda discusión. Nuestros vecinos ya no tienen mucho interés en nuestro petróleo.³¹ Si se completara el ducto que conecta las nuevas reservas de petróleo no convencional de Alberta, Canadá, con la refinerías del Golfo de México, Estados Unidos podrá prescindir del crudo de Venezuela (el único cliente que le paga en efectivo) y puede generar presiones de precio sobre el crudo mexicano. En las proyecciones de Estados Unidos para 2035, México será un gran importador de gas de nuestro vecino, al que le comprará la mitad delo que estará exportando.

Seguramente hoy es Estados Unidos quien menos quiere que nuestras reservas de gas se exploten y que parte de los empleos creados en Estados Unidos se vengan a México. En relación al crudo estas proyecciones estiman una sustancial caída en la producción mexicana y por lo tanto en nuestras exportaciones. Canadá exporta ya a Estados Unidos casi el doble de crudo que México y para 2035 superarán cuatro veces lo que nosotros exportamos.³²

Es el momento de dejar de estar mirando hacia atrás y ver hacia el futuro. Hay que buscar la mejor forma para maximizar la renta petrolera y no conformarnos con el actual arreglo o alguna mejora marginal de este, dado que nos ha llevado a una menor producción, a una regulación farragosa, a pérdidas e ineficiencias y, a final de cuentas, a una menor renta petrolera disponible para el pueblo de México.

El gobierno ha generado altas expectativas en los mercados financieros de que habrá una reforma energética. Durante la campaña parecía —por lo dicho en el libro del candidato Peña Nieto y lo que se discutía de forma privada— que esta reforma implicaría abrir a la competencia por lo menos la exploración y producción en el gas no asociado. Si el actual gobierno no hace una reforma petrolera profunda (y una fiscal), las buenas expectativas sobre México se pueden desinflar y muy rápido, como lo

está viviendo ahora Brasil.

El gobierno, como ya se dijo, parece inclinarse por una reforma petrolera que permita a Pemex asociarse con terceros, sin abrir de verdad el sector a la competencia, como lo hizo Brasil en 1997. Esto será suficiente para ser criticado por la izquierda, como ya lo han anticipado tanto el PRD como Morena, los cuales ante la lentitud del gobierno en mandar una iniciativa de reforma en el sector ya ocuparon el espacio con una crítica a cualquier reforma posible. Sin embargo, aunque sería un avance, esta estrategia no transformará al sector. Sí hará muy felices a muchos empresarios que podrán participar como socios o contratistas de una expansión en el sector.

Hay sectores donde ya se funciona de modo similar, como en el gas LP, donde existen monopolios regionales privados que extraen una gran renta al consumidor y a los cuales Pemex tiene que surtir. Estas empresas privadas de gas LP son mejores para el consumidor de lo que sería si Pemex tuviera también ese monopolio, dado que Pemex sería mucho más ineficiente. Ciertas asociaciones de Pemex con terceros pueden abaratar algunos costos y abrir a la inversión ciertos sectores, pero no resolverán los excesos de Pemex que provienen de su condición de monopolio.

De hecho, con la reforma petrolera del gobierno de Calderón se tienen las bases legales para lograr contratos de riesgo que permitan potenciar la producción de Pemex y aprender de las mejores prácticas internacionales. Si el gobierno realmente quiere irse por el lado de las asociaciones con terceros, un camino es implementar con profundidad esta reforma. Hasta ahora ha habido dos rondas de campos maduros en los que se usan estos contratos, pero no se ha producido un barril más de petróleo del que antes extraía Pemex de estos campos. Un modelo de este tipo bien implementado, competitivo frente a lo que hay en otros países, y transparente respecto a quién se la asignan los contratos, se puede usar mañana para atraer inversiones y tecnología en aguas profundas, si es que el gobierno tiene la voluntad política para hacerlo. Son proyectos de casi una década de maduración y que requieren decenas de miles de millones de dólares, algo que Pemex no podrá hacer ni conviene que corra el riesgo exploratorio solo. Proponer reformas legales para algo que ya es posible realizar con la legislación vigente puede ser un pretexto para no usar bien los recursos que ya se tienen.

Sin embargo, convendría hacer una reforma constitucional para poder realmente rehacer el sector. La experiencia internacional muestra, como en el caso de Noruega y Brasil, que una buena apertura, lejos de debilitar a la empresa otrora monopólica, la fortalece al hacerla más eficiente.

31 Debo este punto a Jaime Zabludovsky.

32 US Energy Information Administration (2012). Annual Energy Outlook 2012. With projections to 2035. Disponible en: ([http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/0383\(2012\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/0383(2012).pdf))

Bajo este esquema, la empresa sigue siendo por mucho la más grande en el sector, pero la competencia le permite al administrador disciplinar a trabajadores y contratistas que en el caso de México hoy se están quedando con una parte importante de la renta petrolera. Una reforma que abra el sector a la competencia permitiría también el desarrollo de nuevas empresas que le vayan inyectando dinamismo al sector. Abrir a la inversión privada sin competencia en exploración y producción puede terminar siendo una forma distinta de asignar rentas, además de que propiciará un lento e ineficiente crecimiento en el sector, dada la ineficaz burocracia de Pemex y sus reguladores.

Para que el pueblo tenga la mayor renta posible se requiere entender bien cómo han logrado maximizarla los países más eficaces en la materia. Ya hay buenos ejemplos a estudiar y en todos los casos tienen más competencia y mejor regulación que la que hoy enfrenta Pemex. Los cómo específicos para lograr esto son muy complejos y deben decidirse con rigor técnico y con información rigurosa, no a partir de simplificaciones ideológicas o de atavismos constitucionalistas. Pero hay que avanzar ya, en este momento que no hay crisis y podemos decidir con autonomía. De lo contrario, nos arriesgamos a tenerlo que hacer cuando seamos importadores netos de petrolíferos, además de que estaremos nuevamente desaprovechando la oportunidad de crecer más y de hacer más grande esa renta petrolera que es y debe ser del pueblo de México, el de hoy y el de mañana.

