

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS DE POLÍTICA energética nacional

Claudia Sheinbaum Pardo

En la mayoría de los países y como orientación de diversas agencias internacionales de energía,¹ una política energética integral debe al menos incorporar los temas de seguridad en el suministro de energía, baja tasa de importaciones de acuerdo con las condiciones de cada país, bajo peso de los ingresos energéticos en el presupuesto público, tasa de restitución de reservas, cobertura de las necesidades energéticas básicas para la población, reducción de impactos ambientales, diversificación de las fuentes energéticas y aumento de la participación de las fuentes renovables de energía. Desde hace por lo menos dos décadas, la política energética nacional no ha respondido a ninguno de estos objetivos. Por el contrario, en la mayor parte de ellos el resultado es negativo. En este artículo se muestran las enormes deficiencias de la política energética nacional que es la misma desde hace décadas y se dan argumentos de cómo la propuesta de reforma energética que recientemente se presentó en el Senado de la República, sólo acentuará estas carencias e incluso provocará mayores riesgos. Finalmente se delinean las bases de orientación de una política energética alternativa.

Palabras clave: política energética, reforma petrolera.

ABSTRACT

In most of the countries and as an orientation of several energy international agencies, an integral energy policy most considerate, at least, the following subjects: energy security, that includes a rational share of energy imports in total energy consumption, a balanced participation of energy incomes in the federal budget, restitution of non-renewable resources reserves, the

¹ Véanse por lo menos los documentos de política energética de la Unión Europea [<http://europa.eu/scadplus/leg/es/s14001.htm>], de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Organización Latinoamericana de Energía y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (CEPAL, OLADE, GTZ), 2003. “Energía y desarrollo sustentable en América Latina: guía para la formulación de políticas energéticas”. Santiago de Chile], de la Agencia Internacional de Energía, Agencia Internacional de Energía Atómica, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (International Atomic Energy Agency, United Nations Department of Economic and Social Affairs, International Energy Agency, Eurostat y European Energy Agency, 2005. “Energy Indicators for Sustainable Development: Guidelines and methodologies”, Austria).

accomplishment of basic energy needs for the population, reduction of environmental impacts, diversification of the energy mix, and increasing participation of renewable resources in energy production. Since at least two decades ago, the national energy policy has failed in these objectives. In this paper it is shown the enormous deficiencies of national energy policy that continue to be the same for several decades. It is also shown that the initiatives of law reforms presented recently in the Mexican Senate will accentuate the deficiencies and they will provoke more risks. Finally, the bases of an alternative energy policy are presented.

Key words: energy policy, reform oil.

LA ABERRACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL

Antes de analizar algunos indicadores de la eficiencia del sistema energético nacional, es necesario señalar, aunque parezca obvio, que el petróleo es un recurso no renovable, de tal forma que el incremento en su producción, no puede ni debe ser, un indicador de productividad como en otras ramas de la economía. Por el contrario, el incremento acelerado de la explotación de petróleo, lo único que muestra es un uso irracional del recurso y mayores impactos ambientales.

Desde principios de la década de 1990, la política energética nacional responde a objetivos de corto plazo y de integración con América del Norte,² que han dado como resultado el incremento en la producción de petróleo crudo para exportación a Estados Unidos, baja tasa de restitución de reservas, petrolización de las finanzas públicas, crecimiento del consumo de hidrocarburos sustentado en las importaciones, aumento de emisiones de gases de efecto invernadero y el debilitamiento de Pétroleos Mexicanos (Pemex). Veamos algunos indicadores.

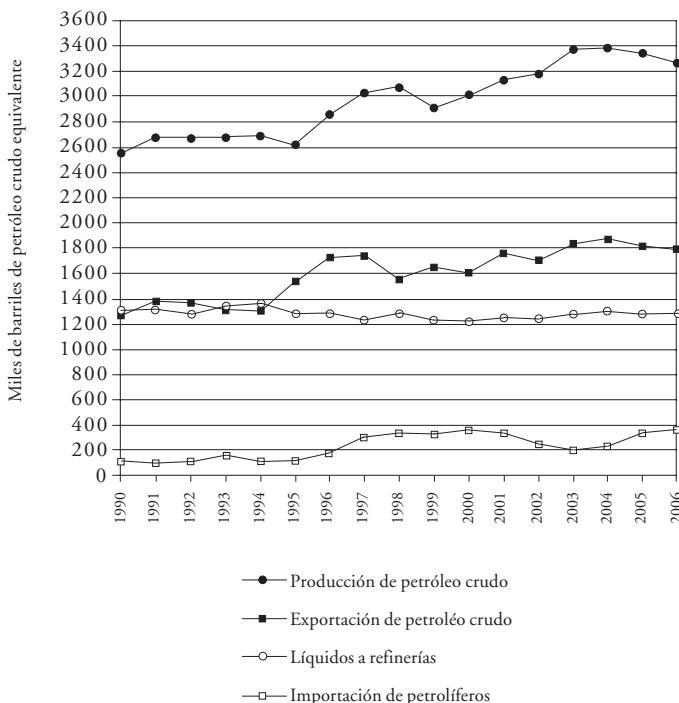
La producción nacional de petróleo crudo pasó de 2.55 a 3.38 millones de barriles diarios entre 1990 y 2004 y disminuyó a 3.082 en 2007. La mayor parte del incremento en la producción estuvo sustentada en la sobreexplotación de la región de Cantarell. La producción de ésta, aumentó entre 1990 y 2004 en 1.06 millones de barriles diarios y la caída se debe precisamente al decaimiento prematuro del yacimiento.³

² De hecho, desde la década de 1970, con la reconversión de México en exportador de petróleo, comenzó un creciente aumento de la exportación de crudo hacia Estados Unidos.

³ Diversos ingenieros petroleros sostienen que la inyección de Nitrógeno en Cantarell en vez de gas natural ha disminuido la tasa de recuperación de crudo. Véase F. Garaicochea, 2002.

Aun cuando la demanda nacional de petrolíferos tuvo un incremento, el aumento en la explotación de petróleo no se puede explicar por esta razón, ya que en promedio, 70% de la producción adicional de petróleo se destinó a las exportaciones, fundamentalmente a Estados Unidos,⁴ mientras los líquidos destinados a refinación se mantuvieron constantes y, por si fuera poco, la producción de Pemex petroquímica cayó en 50% (gráficas 1 y 2).

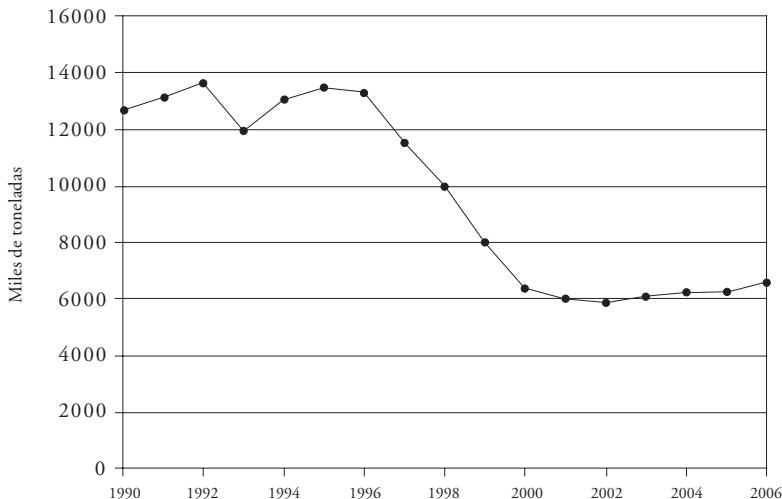
GRÁFICA 1
Producción de petróleo y su principal destino



FUENTE: datos del *Anuario Estadístico* de Pemex 2001 y 2007.

⁴ En 2006, 80% de la exportación tuvo como destino final Estados Unidos. El resto se maquiló en la refinería de Deer Park. Pemex, 2001 a 2007. *Anuario Estadístico*.

GRÁFICA 2
Elaboración de productos de Pemex petroquímica



FUENTE: datos del *Anuario Estadístico* de Pemex, Petroquímica 2001 y 2006.

A pesar de la decisión de aumentar la exportación de petróleo, las reservas probadas⁵ cayeron en 27% de 2003 a 2007.⁶ La razón, no es que no haya más petróleo en el subsuelo mexicano, sino que no se han hecho las inversiones necesarias en exploración (Cuadro 1).

Producto del incremento en la producción y el valor del crudo, los ingresos petroleros pasaron de 31 680 a 103 908 millones de dólares diarios entre 2000 y 2007 (el precio promedio del crudo mexicano pasó de 24.79 a 53.04 dólares por barril),⁷ sin embargo, el destino del gasto público se ha concentrado en el gasto corriente, que en 2007 llegó a 82.8% del gasto programable (en 1990 fue de 76.3%).⁸ Asimismo, las finanzas públicas cada vez dependen más del ingreso

⁵ Aquellas en las que se tiene la certeza del valor.

⁶ En 2003, la contabilidad de las reservas cambió, para hacerla de acuerdo con las definiciones de la Securities and Exchange Commission (SEC) de Estados Unidos. Pemex, 2004. *Anuario Estadístico*.

⁷ Pemex (2007), *Anuario Estadístico*.

⁸ V. Fox (2006), *Informe de Gobierno*; F. Calderón (2007), *Informe de Gobierno*.

CUADRO 1
Reservas de hidrocarburos

CRUDO	2007/									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2003
Probadas	24700.1	24631.3	23660.4	22419	15123.6	14119.6	12882.2	11813.8	11047.6	-27%
Probables	8885.1	9035	8982.3	8930.4	12531.1	11814.1	11621.2	11644.1	11033.9	-12%
Posibles	7478.7	7829.1	7275.2	6936.6	8611.2	8455.2	8808.9	9635	9827.3	14%
RESERVAS LÍQUIDOS DEL GAS										
Probadas	3698.9	3628.6	3280.4	3005.9	2072.4	1920.2	1920.5	1856.7	1801.8	-13%
Probables	1055.7	1073.2	1054.7	948.4	1191.9	1117.3	1149.1	1213.1	1230	3%
Posibles	1120.2	1334.5	1238.7	972.5	1119.5	1191.6	1178.3	1272.6	1326.9	19%
RESERVAS GAS SECO										
Probadas	5780.6	5843.8	5673.5	5412.6	2881.3	2855.4	2847.1	2799	2664.8	-8%
Probables	2163.7	2032.7	2159.3	1983.7	3241.9	3073.7	3065.8	2931.4	2993.6	-8%
Posibles	2858.3	2795.9	2829.4	2341.9	3259.2	3493.9	3441.1	3251.8	3450.4	6%

FUENTE: datos del *Anuario Estadístico* de Pemex: Exploración y Producción 2001 a 2007.

petrolero. Mientras en 1990 éste representaba 32% del ingreso total, en 2007 correspondieron al 39 por ciento.⁹

La falta de inversión en nuevas refinerías ha provocado crecimiento en las importaciones de hidrocarburos, de tal forma que en 1996 se importaba 15% del consumo de gasolinas y 4% del diesel y hoy se importan el 40% y el 9% respectivamente.¹⁰ Cabe mencionar que el crecimiento del consumo de gasolinas es desmesurado (cerca del 7% anual en los últimos años), para ello no hay una política de eficiencia energética.

El argumento de que no hay recursos para la construcción de nuevas refinerías es falso. Si la cuarta parte de lo obtenido por los excedentes petroleros entre 2005 y 2006 se hubiese destinado a ello, en vez de al gasto corriente del gobierno federal, hoy se tendrían en construcción, al menos dos.

Por otro lado, 80% del consumo de energía (incluyendo el consumo propio del sector energético, la energía para generación eléctrica y el consumo final de energía) está sustentado en los hidrocarburos (derivados del petróleo y del gas natural). Entre 1996 y 2006, el único cambio que hubo en la estructura del consumo fue que el gas

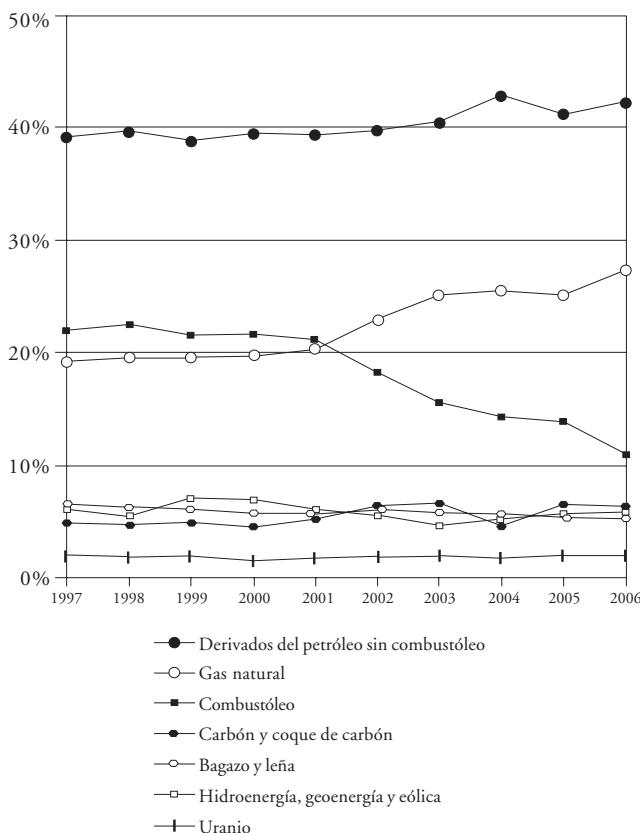
⁹ *Idem*.

¹⁰ Secretaría de Energía (2007), “Prospectiva de petrolíferos 2007-2016”.

natural (importado fundamentalmente) pasó del 18 al 26%, en sustitución del combustóleo¹¹ (Gráfica 3).

A pesar del potencial del país en energías renovables, éstas representan 12% del consumo; 5.4% de bagazo de caña y leña para el sector rural (que se utilizan desde hace decenas de años) y 5.9% de hidroeléctricas, eólicas y geotermia.¹²

GRÁFICA 3
Estructura del consumo de energía por combustibles



FUENTE: elaboración propia a partir del *Balance de Energía 2006*, Secretaría de Energía. Incluye consumo para generar electricidad, consumo propio del sector energético y consumo final de energía.

¹¹ Secretaría de Energía (2007), *Balance nacional de energía, 2006*.

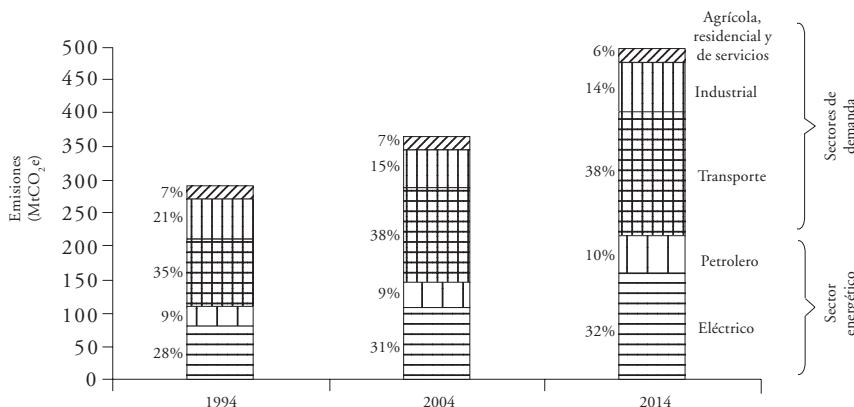
¹² *Idem*.

Cabe señalar que para el 2015, de acuerdo con las prospectivas del sector, la estructura seguirá siendo prácticamente la misma, provocando dependencia de los recursos no renovables y entre otros impactos ambientales, mayores emisiones de gases de efecto invernadero.

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Cambio Climático,¹³ las emisiones de gases de efecto invernadero, asociadas a la producción y consumo de energía, crecieron entre 1994 y 2004 en cerca del 23% y se espera se incrementen en 33% para el año 2014 (Gráfica 4).

GRÁFICA 4

Evolución de las emisiones de bióxido de carbono equivalente del sector energético



FUENTE: Semarnat, *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, 2007, p. 47.

En el sector eléctrico la perspectiva no es más esperanzadora. Producto de los cambios anticonstitucionales a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica en 1992, cerca del 35% de la generación eléctrica del país está en manos de privados, provocando crecimiento de la deuda por Pidiregas,¹⁴ electricidad más cara, incremento innecesario de centrales y de las importaciones de gas natural y pérdida de control de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) sobre el despacho de carga.

¹³ Semarnat (2007), *Estrategia nacional de cambio climático*.

¹⁴ Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo.

Los Pidiregas se establecieron como una supuesta forma para evitar el endeudamiento directo de las entidades energéticas, a partir de adquirir de terceros, obras y bienes de capital incluido el financiamiento.¹⁵ A la larga, este endeudamiento ha sido sumamente oneroso, pues siempre incluye una tasa de interés más alta que la que hubiese sido contratada directamente por Pemex o la CFE, además de la ganancia y los posibles riesgos de los privados. Por lo demás, en la gran mayoría de los casos, las obras y servicios se han asignado a empresas extranjeras.

La mayor parte de las centrales de energía privadas utilizan gas natural. De los 946 millones de pies cúbicos diarios de gas natural que se importaron en el 2006, 85% se destinó a la producción privada de energía eléctrica. Por si fuera poco, esta tendencia continuará. Para el año 2015, la Secretaría de Energía contempla importar 132% más (2 198 millones de pies cúbicos diarios), de los cuales, 65% se destinará a la producción privada de electricidad.¹⁶

Mención especial merece la situación de Pemex. De acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica de Pemex y la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de Petróleo, Pemex es la entidad encargada de la explotación, uso y aprovechamiento de los hidrocarburos, ya que en esta materia no pueden darse concesiones.

La riqueza petrolera, y en particular su renta, debe ser utilizada para la inversión pública que permita cumplir con los derechos sociales universales consagrados en la Constitución, como salud y educación; pero también como potenciadora del desarrollo económico nacional, a partir del propio fortalecimiento y modernización de Pemex y de las sinergias que pueda generar con la industria nacional.

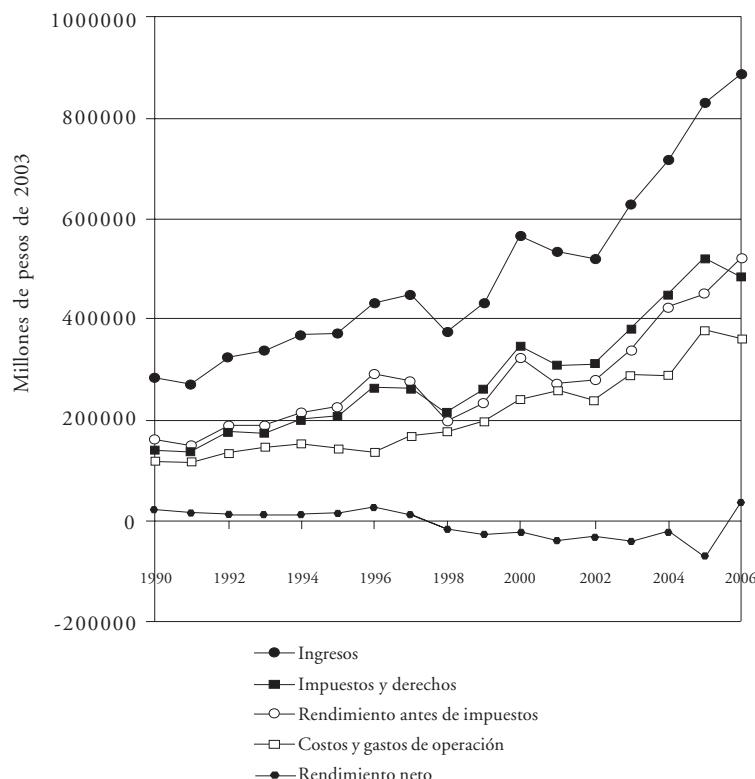
Sin embargo, lo que ha ocurrido en las últimas décadas, es que a Pemex se le ha obligado deliberadamente a ser fundamentalmente una empresa exportadora de petróleo, de tal manera que ni siquiera se le han permitido ejercer recursos para reconstituir las reservas probadas de petróleo.

Desde 1998 y hasta el 2005 (en el 2006 se promovió una mínima reforma en su régimen fiscal por la Cámara de Diputados) el rendimiento neto de Pemex fue negativo, pues aunque aumentaron sus ingresos, crecieron en mayor medida los derechos, impuestos y demás mecanismos que obligaban a Pemex a entregar cada vez mayores recursos al fisco (Gráfica 5). La única explicación que puede tener esta irresponsable política, es un deliberado debilitamiento de Pemex y una cada vez menor carga impositiva a las grandes empresas nacionales privadas.

¹⁵ Para mayor información sobre Pidiregas véase Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Proyectos de Infraestructura productiva de Largo Plazo, 2006.

¹⁶ Secretaría de Energía (2007), “Prospectiva del mercado de gas natural 2007-2016”.

GRÁFICA 5
Estado de resultados de Pemex



FUENTE: elaboración propia a partir de datos del *Anuario Estadístico* de Pemex 2001 a 2007 e IPP (Banco de México).¹⁷

En relación con los costos y gastos de operación, destaca el incremento de los gastos de administración y el costo financiero neto. El primero creció entre 1990 y 2006 en 370% y el segundo en 448% (Cuadro 2).

¹⁷ Conviene destacar que a partir del *Anuario Estadístico* de Pemex de 2005, la suma de los conceptos en costos y gastos de operación no coincide con la suma total presentada. Para efectos de este trabajo la suma total de costos y gastos de operación es la suma de los conceptos para estos rubros. Asimismo, de 1990 a 2004, los ingresos totales incluyen “otros ingresos” que desaparecen en la contabilidad presentada en los anuarios a partir de 2004.

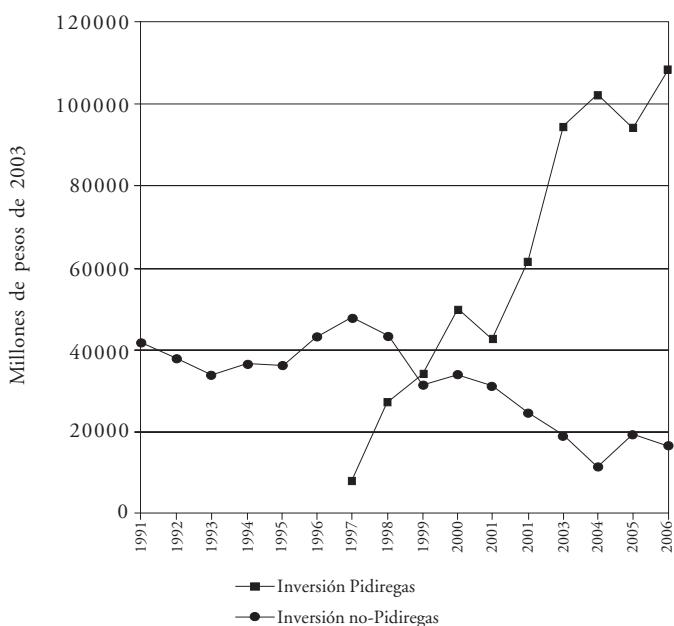
CUADRO 2
Costos y gastos de operación (millones de pesos de 2003)

	1990	1995	2000	2006	1990/2006
Costo de ventas	87229	112801	180814	336409	286%
Gastos de distribución	15861	10337	14895	20045	26%
Gastos de administración	9599	19562	31864	45084	370%
Costo financiero neto	3501	-2418	7858	19180	448%

FUENTE: *Anuario Estadístico* de Pemex 2001 y 2006. IPP. Banco de México.

El incremento en el costo financiero está directamente asociado a la forma de endeudamiento del sector energético a partir de 1997, a partir de los llamados Pidiregas. La Gráfica 6 muestra la inversión por financiamiento de Pemex.

GRÁFICA 6
Inversión de capital en Pemex



FUENTE: elaboración propia a partir de datos del *Anuario Estadístico* de Pemex 2001 a 2007 y IPP (Banco de México).

Finalmente, además de diversos casos de corrupción de la entidad, que han sido evidenciados por la Auditoría Superior de la Federación, a Pemex, al menos desde el gobierno de Fox, se le ha venido administrando como una entidad dedicada a contratar a empresas transnacionales de ingeniería, como Halliburton y Schlumberger, desplazando a investigadores, ingenieros, técnicos y empresas nacionales de ingeniería, provocando cada vez menos investigación y desarrollo tecnológico nacional en todas las áreas de interés para Pemex y no necesariamente mayores índices de eficiencia.

LA INICIATIVA DE REFORMA ENVIADA A LA CÁMARA DE SENADORES

Las iniciativas de reforma y creación de nuevas leyes y entidades presentadas al Senado de la República por el Ejecutivo, tienen como objetivo fundamental abrir la inversión privada en áreas estratégicas de la industria petrolera nacional. Su contenido explícita la intención de privatizar la nueva infraestructura de transporte, almacenamiento y refinación (artículo 4 de la iniciativa de reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 en materia de petróleo).

Asimismo, se establece la participación de empresas privadas extranjeras para la exploración y explotación de petróleo y gas natural. De manera menos explícita, pero no por ello menos obvia, se busca ampliar la participación de contratos como los de servicios múltiples (o “incentivados”, como ahora le llaman), que si bien no entregan en especie parte del hidrocarburo que se obtiene del subsuelo, lo entregan en el equivalente monetario a su valor en el mercado internacional. Esto queda claro en algunos artículos de las leyes propuestas, veamos:

- a) Pemex y sus organismos subsidiarios realizarán los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales que los Estados Unidos Mexicanos celebren para la exploración y desarrollo de los yacimientos transfronterizos (artículo 4 inciso A, de la iniciativa de reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 en materia de petróleo).
- b) Entre las nuevas funciones del Consejo de Administración establecidas en la propuesta de la reforma a la Ley Orgánica, se incluyen las de “definir las disposiciones aplicables para la contratación de obras y servicios a que se refieren los artículos 3, 4 y 4A. De la Ley reglamentaria del 27” (artículo 14 inciso 4-j).
- c) En la propuesta de reforma al artículo 6 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 en materia de petróleo, en contraste con la actual, se elimina un párrafo que dice “en ningún caso se concederán por los servicios que se presten o las obras que se

ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones”. En cambio, en la propuesta de reforma a Ley orgánica se incluye un artículo que dice:

- d) Se podrán establecer contratos en los que se pacte una remuneración fija o variable, determinada o determinable, con base en las obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el proyecto exija con posterioridad. Podrá condicionar a que el proyecto genere ingresos para cubrir los costos correspondientes y podrá pactar incentivos tendientes a maximizar la eficacia o éxito de la obra o servicio, las cuales serán pagaderos únicamente en efectivo.
- e) Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Pemex o sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar arbitrajes cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto (artículo 49).

En los puntos anteriores, queda claro que de aprobarse las reformas, se permitirán contratos con empresas extranjeras para la exploración y explotación de petróleo, que si bien no se pagan con un porcentaje del crudo o del gas natural extraído, como en los contratos de riesgo tradicionales, sí se establecen las bases de contratos con costo fijo y variable dependiendo de la extracción del hidrocarburo.

Asimismo, las propuestas privatizan la paraestatal por medio de la bursatilización de Pemex con los llamados “bonos ciudadanos” que de acuerdo con la propuesta de reforma a la Ley Orgánica: “serán títulos de crédito y tendrán una contraprestación vinculada con el desempeño de la entidad”. Los tenedores de bonos ciudadanos podrán ser personas físicas, intermediarios financieros, administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión para personas físicas. Las formas de adquisición y concentración de los bonos serán determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP (artículo 41). Los tenedores de bonos ciudadanos tendrán voz en el consejo de administración a través de un Comisario nombrado por el titular del Ejecutivo Federal, que estará encargado, entre otras funciones, de representar sus intereses (artículo 28).

Finalmente, la propuesta enviada a la Cámara de Diputados el 14 de mayo como “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos” tiene como objetivo disminuir los derechos que pagarían los privados por la extracción de petróleo en los campos de Paleocanal y Chicantepec y aguas profundas, dado que su explotación es de mayor costo que en otros campos. Llama la atención que en los artículos 257 Bis, incisos V y VI, y 259 Bis, se menciona que la deducción fiscal podrá realizarse en los costos, gastos e inversiones, “que efectúen terceros a nombre

de Pemex Exploración y Producción de conformidad con las disposiciones aplicables". Es decir, se hace explícita la pretensión de que la explotación de hidrocarburos podrá realizarse por terceros.¹⁸

Las iniciativas presentadas tienen al menos, cuatro problemas centrales:

- a) Son inconstitucionales porque privatizan áreas estratégicas de la industria petrolera nacional como la refinación, el almacenamiento y los ductos, y permiten contratos de riesgo disfrazados, donde la renta petrolera será entregada a manos privadas. Baste señalar que tan sólo en el artículo 27 constitucional se establece que:

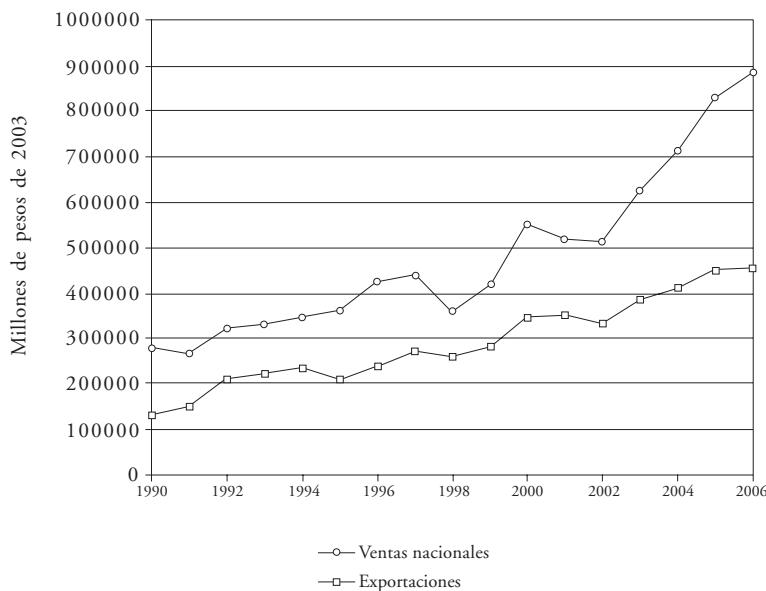
Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales [...] petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos [...] En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso y aprovechamiento de los recursos de que se trata por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal [...] tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos.

- b) No hay ventaja económica para el país en la inversión, operación y propiedad privada en refinación, almacenamiento y ductos. Los ingresos de los empresarios privados para construir y operar estas instalaciones, vendrían de la misma fuente que para Pemex: la venta de los hidrocarburos en el mercado nacional. Sin embargo, la ventaja económica de que esas instalaciones las construya y opere Pemex, es que éste cuenta con la experiencia y las materias primas necesarias y puede manejar de manera integral todo el proceso de industrialización petrolera y, lo más importante, es que Pemex utilizaría las ganancias para su fortalecimiento y para el beneficio del país, en vez de que éstas se queden en pocas manos. Inclusive, en el hipotético caso de que no hubiese recursos líquidos para inversión, el financiamiento en el mercado internacional resulta, para Pemex, más barato y accesible que para cualquier privado. Además, aún cuando los privados tengan la propiedad de las refinerías, Pemex quedaría endeudado por varias décadas, al estar obligado a comprar los derivados del petróleo de estas refinerías privadas. Esta absurda situación ya la sufre el país en el caso de la generación privada de electricidad.

¹⁸ Vale la pena mencionar que en la región de Chicontepec han venido trabajando empresas transnacionales como Halliburton y Schlumberger desde hace años.

Baste ver las características de los ingresos de Pemex (Gráfica 7), para darse cuenta del gran negocio que significan las ventas nacionales de hidrocarburos, que incluso son superiores al ingreso por exportaciones.

GRÁFICA 7
Ingresos de Pemex



Fuente: elaboración propia a partir de datos de *Anuario Estadístico de Pemex 2001 a 2007* y IPP (Banco de México).

- c) Las iniciativas no constituyen una reforma energética. La política energética del país debe establecerse en un marco integral que incluya la transición energética necesaria hacia otras fuentes de energía. Si se analizan conjuntamente la iniciativa de reforma, con las prospectivas de hidrocarburos de la Secretaría de Energía, la reciente reforma fiscal y las declaraciones recurrentes de la secretaría de Energía, cuya preocupación es que el país pierde 100 mil millones de pesos anuales por la caída en las exportaciones, sólo muestra que las metas para la industria petrolera nacional, se sustentan en continuar la explotación irracional del recurso para exportarlo a Estados Unidos, en depender del ingreso petrolero como recurso

fundamental para el gasto; en continuar importando gas natural y disminuir la importación de hidrocarburos a partir de producción privada; en mantener la casi nula participación de las energías renovables; en propiciar mayores emisiones de gases de efecto invernadero y en orientar cada vez más a que, Pemex, se convierta en una entidad que vende y compra y no en una empresa petrolera integrada, cada vez más fortalecida. Es decir, continuidad en la ausencia de una política energética integral y entrega de recursos a manos privadas.

- d) Las iniciativas presentadas no se sustentan en el desarrollo de la ciencia y la ingeniería nacional, sino en la investigación y desarrollo de las empresas privadas petroleras.

EJES DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL¹⁹

Una política energética nacional con visión de largo plazo debe incorporar los objetivos de fortalecimiento de las empresas (o entidades descentralizadas) públicas de energía que promueva seguridad en el suministro de energía y baja tasa de importaciones, así como la restitución de la tasa de reservas. Asimismo, debe promover la diversificación de las fuentes energéticas y el aumento de la participación de las fuentes renovables de energía para disminuir los impactos ambientales.

En relación con fortalecimiento de las empresas públicas de energía, el objetivo debe ser restituir su integración, rediseñar un sistema de precios competitivo para re establecer la rentabilidad de la cadena productiva, otorgarle recursos económicos frescos que provengan de sus propios ingresos, liberar a Pemex de la carga de los Pidiregas, restituir los proyectos e ingeniería nacional y vincularlos con las entidades públicas nacionales de investigación y enseñanza para el desarrollo científico y tecnológico en la materia.

La decisión tomada en 1992 de convertir a Pemex en una entidad con subsidiarias y filiales, no sólo ha aumentado de manera innecesaria los gastos de administración, sino que ha evitado una política de planeación integral en materia petrolera y ha limitado la inversión en refinación, petroquímica, almacenamiento y distribución; dañando la competitividad de Pemex. Por ello debe *reconstituirse a Pemex como una sola entidad*.

Asimismo, debe generarse un *nuevo sistema de precios dentro del sector energético*, que esté sustentado en el costo de producción y la renta petrolera nacional y no como actualmente se establece, con los precios de los hidrocarburos en los Estados Unidos.

¹⁹ Esta propuesta es coincidente con la presentada por el Gobierno Legítimo en el debate en la Cámara de Senadores. C. Sheinbaum, 2008.

En la actualidad, Pemex-Exploración y Producción, le vende el crudo, los condensados y el gas tanto a Pemex-Refinación, como a Pemex-Gas y Petroquímica, a precios internacionales y, el precio de los productos finales, se fija en la Secretaría de Hacienda. Para que la refinación y la petroquímica fuesen rentables para Pemex, deben liberarse los precios de los hidrocarburos en el mercado, lo cual tendría enormes impactos en la economía nacional dadas los altos precios internacionales, o deben adecuarse los precios de venta del crudo, los condensados y el gas para el procesamiento que realiza el propio Pemex.

Inclusive, en el caso de que las refinerías fuesen privadas como lo propone la iniciativa oficial, no queda claro cómo se resolvería este problema. Sería insensato que se redujeran los precios de transferencia una vez que las refinerías fueran privadas.

Debe establecerse también, una mayor integración energética entre Pemex, CFE y LyFC, a partir de entre otras acciones, sustentar parte del crecimiento de la generación eléctrica en el uso de los derivados pesados, utilizando nuevas tecnologías que disminuyen los impactos ambientales. Esto permitiría reducir el costo de la electricidad y las importaciones de gas. Además, el incremento en la generación eléctrica debe sustentarse también, en otras fuentes de energía, como las renovables.

Por otro lado, Pemex genera recursos suficientes para que una parte de ellos se destinen a su propio fortalecimiento y expansión. Si, *al menos, parte de los excedentes petroleros se destinaran a la entidad*, se garantizaría la inversión necesaria para la exploración que permitiera restituir las reservas, para construir las nuevas refinerías necesarias para ir disminuyendo la importación de petrolíferos, así como refinanciar la petroquímica, ductos y almacenamiento, además de promover la investigación y el desarrollo tecnológico nacional.

Recientemente, el secretario de Hacienda declaró que no existen excedentes petroleros porque cayó la plataforma de exportación y los ingresos se destinaron fundamentalmente a la importación de petrolíferos. Sin embargo, incluso con datos recientes de la Secretaría de Energía, los excedentes petroleros de enero a abril de este año, ascienden a más de 3 mil millones de dólares (Cuadro 3). La manipulación evidente en la declaración del secretario de Hacienda, está en omitir el ingreso por la venta de los petrolíferos importados en el mercado nacional. El Cuadro 3 muestra el cálculo de los excedentes petroleros restando el subsidio por importaciones, suponiendo que los datos oficiales son reales.

Por otro lado, la deuda de Pidiregas de todo el sector energético a diciembre de 2007 era de 62 mil millones de dólares, de los cuales cerca de 50 mil millones corresponden a Pemex y el resto a la CFE. Esta deuda, que resulta sumamente cara porque está financiada por los contratistas privados dadas las restricciones presupuestales

CUADRO 3
Cálculo de excedentes petroleros 2008

	Enero	Febrero	Marzo	Abril
EXPORTACIONES				
Volumen de exportaciones de crudo (miles de barriles diarios)*	1434.29	1428.93	1628.14	1438.88
Volumen de exportaciones de crudo (millones de barriles mensuales)*	44.46	41.44	50.47	43.17
Valor de las exportaciones (millones de dólares)*	3563.75	3373.07	4446.88	4019.85
Precio de las exportaciones (dólares por barril)	80.15	81.40	88.11	93.12
IMPORTACIONES DE PETROLÍFEROS				
Volumen de importaciones de petrolíferos (miles de barriles diarios)*	517.74	525.62	560.33	407.25
Valor de las importaciones de petrolíferos (millones de dólares)*	1520.97	1537.01	1944.05	1377.55
Volumen de importaciones de petrolíferos (millones de barriles mensuales)	16.05	15.24	17.37	12.22
Valor promedio de las importaciones (dólares por barril)	94.77	100.83	111.92	112.75
VENTAS DE PETROLÍFEROS EN EL MERCADO NACIONAL				
Volumen de ventas de petrolíferos (miles de barriles diarios)*	1831.29	1849.40	1777.55	1879.52
Volumen de venta de petrolíferos (millones de barriles al mes)	56.77	53.63	55.10	56.39
Valor de ventas de petrolíferos (millones de pesos)*	43684.39	41655.21	43504.40	44738.56
Precio promedio de venta de petrolíferos (pesos por barril)	769.50	776.68	789.49	793.44
Precio promedio de venta de petrolíferos (dólares por barril)	70.51	72.10	73.54	75.41
SUBSIDIO POR IMPORTACIÓN				
Subsidio por barril (valor de importación entre valor nacional)	24.26	28.73	38.38	37.34
Subsidio total (millones de dólares)	389.37	437.93	666.65	456.22
CÁLCULO DE EXCEDENTES				
Precio programado (dólares por barril)	49.00	49.00	49.00	49.00
Exportación diaria programada (miles de barriles diarios)	1600.00	1600.00	1600.00	1600.00
Ingresos mensuales programados (millones de dólares)	2430.40	2273.60	2430.40	2352.00
Ingresos reales por exportación (millones de dólares)	3563.75	3373.07	4446.88	4019.85
Excedentes: Diferencia entre programado e ingresos reales por exportaciones	1133.35	1099.47	2016.48	1667.85
EXCEDENTES ACUMULADOS				
Subsidio a importaciones (millones de dólares)	1133.35	2232.82	4249.30	5917.15
Excedentes menos sunsidio a importaciones (millones de dólares)	389.37	437.93	666.65	456.22
Excedentes menos sunsidio a importaciones acumulado (millones de dólares)	743.98	661.54	1349.83	1211.63
Excedentes menos sunsidio a importaciones acumulado (millones de dólares)	743.98	1405.52	2755.35	3966.98
EXCEDENTES MENOS SUBSIDIO A IMPORTACIONES ACUMULADO (MILLONES DE PESOS)	8119.85	15139.76	29580.20	41739.18
EXCEDENTES TOTALES SUPONIENDO 15% POR COMISIONES U OTROS (MILLONES DE PESOS)				35478.31
Dólar por peso promedio (Banco de México)	10.91	10.77	10.74	10.52

* Sistema de Información Energética, Secretaría de Energía [<http://sie.energia.gob.mx/sie>].

que le impone Hacienda a Pemex, está frecuentemente inflada, pues incluyen costos que los contratistas agregan, simplemente para asegurarse que sus operaciones sean rentables. Por ello, este no puede seguir siendo el esquema de financiamiento en las inversiones del sector energético. *La deuda por Pidiregas hasta ahora contraída debe ser absorbida por el Estado.* La deuda contratada por Pemex y la CFE es una deuda del Estado y éste debe asumirla para liberar a Pemex de los fuertes vencimientos de Pidiregas y del costo efectivo de su servicio.

Asimismo, para fortalecer y dar verdadera autonomía de operación a Pemex, *debe re establecerse su capacidad de gestión y operación de proyectos, así como la investigación que realiza el Instituto Mexicano del Petróleo*, que han sido deliberadamente sustituidos por la contratación de empresas transnacionales. Si bien el país debe consolidar su sector petrolero, también debe ir desarrollando, paralelamente, su uso eficiente así como fuentes de energía alternativas que disminuyan la dependencia del consumo de los hidrocarburos, minimicen los impactos ambientales y promuevan un uso eficiente y racional de nuestros recursos. En esta perspectiva deben canalizarse recursos para la investigación y desarrollo tecnológico de estas fuentes, pero también debe reorientarse la planeación energética, para ir incorporándolas. Esto generará un uso racional del petróleo que permitirá incluso, una vida más larga de las reservas.

Si se permite que se privatice el petróleo y la industria petrolera, se estará abonando a una dependencia mayor con Estados Unidos, a la reducción de las posibilidades de ampliar los derechos sociales del pueblo de México con la entrega de la renta petrolera y descartando una política energética de Estado. Estaríamos renunciando al futuro soberano del país. Una política distinta de planeación y desarrollo energético soberanos, son posibles. El país cuenta con los recursos energéticos y económicos y con las capacidades humanas necesarias para ello.

REFERENCIAS

- Agencia Internacional de Energía, Agencia Internacional de Energía Atómica, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (International Atomic Energy Agency, United Nations Department of Economic and Social Affairs, International Energy Agency, Eurostat y European Energy Agency (2005), “Energy Indicators for Sustainable Development: Guidelines and methodologies”, Austria.
- Calderón, F. (2007), *Primer Informe de Gobierno*, México [http://www.informe.gob.mx/ANEXO_ESTADISTICO/].
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2006), “Proyectos de Infraestructura productiva de Largo Plazo 2006”, CEFP/056/2005 [<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0562005.pdf>].

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Organización Latinoamericana de Energía y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (CEPAL, OLADE, GTZ) (2003), “Energía y desarrollo sustentable en América Latina: guía para la formulación de políticas energéticas”, Santiago de Chile.
- Garaicochea, F. (2002), “Estudio de simulación para evaluar la inyección de gas en el campo Chuc”, *Revista Ingeniería Petrolera*, agosto.
- Fox, V. (2006), *Sexto Informe de Gobierno*, México [<http://sextoinforme.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=4>].
- Pemex (2001-2007), *Anuario Estadístico*, México [<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=2&catid=2624&contentID=2633>].
- Secretaría de Energía (2007), “Prospectiva de petrolíferos 2007-2016”, México [<http://www.sener.gob.mx/webSener/portal/index.jsp?id=48#prop2007>].
- Secretaría de Energía (2007), “Balance Nacional de Energía, 2006”, México [http://www.sener.gob.mx/webSener/res/PE_y_DT/pub/Balance%20Nacional%20de%20Energia%202006.pdf].
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2007), “Estrategia Nacional de Cambio Climático”, México [http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Pages/estrategia.aspx].
- Sheinbaum, C. (2008), “Propuesta alternativa del Gobierno Legítimo para fortalecer y desarrollar el sector energético sin privatizarlo”, ponencia presentada el 15 de mayo en los Foros de Debate sobre la Reforma Energética en el Senado de la República.