

# LA REFORMA PETROLERA DE MÉXICO: ¿dos sexenios sin política energética?

Roberto Gutiérrez Rodríguez

**E**l trabajo da evidencias respecto a las limitaciones de la planeación energética en las últimas administraciones y pone en perspectiva el peligro en que se encuentra la industria petrolera del país ante la eventualidad de que, o bien se tomen decisiones equivocadas para su desarrollo futuro, o bien el Ejecutivo opte por instrumentar parcialmente la reforma modificada por el Congreso. Ya con lo logrado perfectamente puede mandar al mundo la señal de que los partidos y el gobierno central han logrado un consenso y que con ello México avanza en la lista de reformas de primera y segunda generación en que tanto han insistido los organismos financieros internacionales. Pero esa, que es una meta para el presidente –como en su momento fue la “reforma” fiscal–, no sólo resulta insuficiente para los requerimientos de financiamiento del gasto público, sino que de ninguna manera puede ser una meta para el país en su conjunto. Por tanto, se insta a las autoridades no sólo llevar a cabo la reforma en los términos en que la acordó el Congreso, sino también a modificar el sistema nacional de planeación y ajustar el diagnóstico de la Secretaría de Energía (Sener), así como el PND 2007-2012 y el PSE 2007-2012.

Palabras clave: reforma, energéticos, petróleo, planeación, finanzas, deuda.

## ABSTRACT

The essay presents evidences regarding the limitations of energy planning during the last two administrations and puts in perspective the danger the oil industry faces in case the Executive chooses to put in place only partially the energy reform that the Congress discussed, partially modified from its original presidential proposal, and finally approved. With such a reform the Executive perfectly can send to the world the signal that the political parties and the central government have reached a consensus and that with it Mexico advances in the list of reforms

\* El autor agradece a tres dictaminadores anónimos sus acertados comentarios, particularmente su énfasis en la necesidad de incorporar al trabajo los acuerdos finales del Senado de la República, alcanzados después de la entrega del primer borrador. Asimismo, se congratula de que el Act. Óscar Sandoval García le haya hecho ver el vínculo que se da entre las finanzas públicas, la economía de los energéticos y la seguridad social, con énfasis en los sistemas de pensiones, tarea en que muchos especialistas de distintas disciplinas deberían estar centrando su atención, debido a sus fallas de gestión.

of first and second generation on which the international financial organisms have insisted. Although it may be a goal for the president –such as the “fiscal reform” was at its moment–, it should prove insufficient for the requirements of financing public expenditure and mostly for the country’s complex objectives. Due to this fact, the authorities are urged not only to carry out the reform in the terms the Congress put it, but also to rewrite the diagnosis of the Energy Ministry and to fit the national planning system so as to modify the National Development Plan 2007-2012 and the Sector Energy Program 2007-2012.

Key words: reform, energy, petroleum, planning, finances, debt.

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se pretende demostrar que la propuesta de modificación de diversas instancias legales y de creación de nuevos instrumentos administrativos, que constituyeron el paquete de reforma energética enviado por el Ejecutivo Federal al Senado de la República en abril de 2008, junto con un diagnóstico de la industria petrolera y los considerandos correspondientes, transitó por un proceso legislativo no visto en las últimas décadas. La credibilidad de esta ruta se tradujo en un beneficio neto para el sistema político mexicano, particularmente en lo que respecta a la relación Ejecutivo-Legislativo y a la imagen del presidente ante el exterior. Asimismo, y no obstante que la propuesta fue objeto de modificaciones sustanciales por parte del Senado, entraña un beneficio para la administración de la entidad más grande y con mayor impacto económico del país, Petróleos Mexicanos (Pemex), que por fin alcanza parte de la autonomía de gestión por la que había luchado desde hace varios lustros. Como contrapartida, la reforma tiene un impacto muy limitado en la esfera económica de México y en su desarrollo tecnológico futuro, además de que carece de instrumentos que obliguen al Ejecutivo a traducir el mandato del Legislativo en un nuevo programa de acción del sector energético, con particular referencia a la industria petrolera.

El trabajo inicia con una sección en que se revisan los antecedentes de la reforma; es decir, se centra en el manejo de la industria de los hidrocarburos durante el periodo 2000-2007, el cual no se sustentó en un marco de planeación de la economía nacional y sectorial, porque éste virtualmente no existía. En la segunda sección se discute la política energética del gobierno del presidente Calderón, la cual se desprende del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012)*, el *Programa Sectorial*

*de Energía 2007-2012 (PSE 2007-2012); el diagnóstico elaborado por la Secretaría de Energía (Sener) para sustentar la propuesta de reforma y, finalmente, el contenido de ésta. En la tercera se pasa al debate que surge de la propuesta del Ejecutivo, para lo que se analizan diversos argumentos que la corrigen o desaprueban y que se desprenden de los foros promovidos por el Senado de la República entre mayo y julio de 2008, las contrapropuestas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Frente Amplio Progresista (FAP) y el Partido Verde Ecologista (PVE), así como de los foros que llevaron a cabo, entre abril y agosto de 2008, las universidades Nacional Autónoma de México (UNAM) y Autónoma Metropolitana (UAM). En la cuarta sección se hace un análisis de los siete dictámenes que finalmente turnó para su revisión el Senado de la República a la Cámara de Diputados, el 23 de octubre siguiente, trámite que se llevó a cabo en apenas cinco días y que no condujo a cambios en los documentos. En la quinta se analiza la medición y uso de los excedentes petroleros, cuya importancia para el ejercicio del presupuesto es fundamental. Finalmente, se presentan las conclusiones.*

#### **ANTECEDENTES: EL PERÍODO 2000-2007**

Durante el periodo en que Vicente Fox gobernó el país se consideró que México debería administrarse con criterios corporativos, lo que hizo que los funcionarios a cargo de la planeación nacional solicitaran a sus contrapartes responsables de los sectores y las regiones imprimir en sus documentos el sello del nuevo gobierno: planeación estratégica, visión del sector, actividad o región (lo que se quería llegar a ser en 25 años), misión (su razón de ser) y análisis costo-beneficio de cada acción. Asimismo, se dio un peso excesivo a los instrumentos (mecanismos) y metas (cuantificación de las acciones anuales o de corto plazo) y se dejó en un plano secundario el diagnóstico. En el proceso, se perdió el contexto; es decir, se pasó por alto que los documentos podrían transformarse en hilos conductores del desarrollo de largo plazo del país –enseñanza de diversos estadistas, entre ellos Nehru, de la India, hace más de 50 años, con sus planes quinquenales. Con esto, se desdibujaron los principios de complementación entre el Estado y el mercado, que constituyen la razón de ser de la planeación (Stiglitz, 1996), y que proveen herramientas fundamentales para la seguridad nacional (alimentaria, energética, política, etcétera) así como para las relaciones estratégicas de los países con el resto del mundo.

Aunque no hubo intentos tangibles por reformar al sector energético, tampoco se pensó en ajustes de otra naturaleza. Por una parte, nunca se turnó al Congreso una propuesta concreta de reforma energética, y los documentos que conforman el marco

jurídico del sector no se movieron un ápice, a pesar de que el Ejecutivo contó durante su administración con cuatro diferentes secretarios de energía, todos con la encomienda de reformar el sector. Por otra, jamás se vinculó de manera convincente a la industria petrolera con el sector energético; a éste con la política macroeconómica, o al menos con la fiscal (la propuesta fallida de reforma del Ejecutivo en este terreno se circunscribía a la aplicación generalizada del impuesto al valor agregado –IVA), y a las fuentes energéticas renovables con las no renovables.

La difusión de las intenciones del Ejecutivo de llevar a cabo una reforma energética sustentada en la intervención del capital privado nacional e internacional (algo asentado explícitamente en el *PSE 2001-2006* y expresado por el presidente en sus giras al exterior) exacerbó el nacionalismo de los mexicanos en relación con la industria petrolera, último eslabón de la revolución armada que comenzó en 1910 y para cuya nacionalización la gente había contribuido al presidente Cárdenas con algo de sus propiedades.

En el gobierno de Fox, México dejó de colaborar con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a fin de regular el mercado, práctica que se había iniciado en 1998, cuando los precios se encontraban en niveles excesivamente bajos y en la que tenía particular interés el presidente Hugo Chávez, de Venezuela. Esa desavenencia fue el origen de las rivalidades entre ambos mandatarios (Gutiérrez, 2008) que culminaron con el abandono de Venezuela del Grupo de los Tres, en mayo de 2006, y cuya virtud consistía en que los dos países citados, más Colombia, habían logrado ponerse de acuerdo en la constitución de uno de los tratados de libre comercio más completos de América Latina, en el que además de comercio se incluyen inversión, servicios, compras gubernamentales, regulaciones a la competencia desleal y derechos de propiedad intelectual.

Evidentemente la administración Fox no resintió el alejamiento con la OPEP porque durante ese lapso, y hasta 2007, los precios internacionales del crudo mexicano casi se triplicaron: pasaron de 27.28 dólares por barril –d/b– promedio anual en 2000 a 61.63 d/b en 2007 (Pemex, 2008a, 2008b y 2008c). Sin embargo, la ausencia de planeación, el inmediatismo presupuestal y la omisión de diversas acciones que debieron haberse tomado convertirían al evento en una oportunidad perdida, como muestran las siguientes evidencias:

- Durante aquellos años las grandes empresas petroleras internacionales, incluyendo Petrobras, emplearon sus enormes utilidades en prospección y desarrollo de nuevos campos, frecuentemente en aguas profundas, y parcialmente en el desarrollo de fuentes alternas de energía; como contrapartida, el gobierno mexicano continuó alejando al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) de Pemex –tendencia iniciada

a principios de la década de 1990— y estimuló la participación de los hidrocarburos en el consumo final de energía. Es decir, dejó intacta la demanda de energéticos a pesar de que pudo haber aplicado al menos dos instrumentos tradicionales: precios, para favorecer el ahorro, y sustitución, para trasladar parte de la demanda de energéticos fósiles a fuentes renovables.

- No intervino directamente en el sector transporte —el más derrochador de energía y además el más contaminante— por ejemplo desincentivando el relanzamiento de unidades de ocho cilindros (sobre todo camionetas para uso urbano), las cuales habían perdido popularidad por su elevado consumo de combustibles durante los 20 años previos y regresaron con fuerza, como en Estados Unidos. Tampoco premió, vía estímulos fiscales, la producción y venta local de autos compactos, híbridos y propulsados con biodiesel. Es decir, bajo la influencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se preocupó más por dejar que la industria automotriz se desarrollara al amparo del mercado, siguiendo patrones de consumo externos, que por impulsar la transformación del sector energético.
- Reorientó la industria eléctrica nacional al consumo de gas como fuente de energía primaria mediante la construcción de plantas termoeléctricas de ciclo combinado, a pesar de que se sabía que el precio internacional de dicho energético estaba subiendo más aprisa que el de otros y que la producción nacional de gas natural, tanto asociado como seco, era insuficiente.
- No utilizó los excedentes petroleros para invertir en la industria (la responsabilidad se hacía recaer en los contratos de servicios múltiples y el esquema de Programas de Infraestructura con Impacto Diferido en el Gasto —Pidiregas) o en la generación de infraestructura; por el contrario, los orientó al reforzamiento de la posición internacional del país vía la acumulación de reservas del Banco de México y contrató más personal y mejor pagado tanto en Pemex (el total, a fines de 2007 fue de 147 275 —Pemex, 2008a) como en el sector público federal (los afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado —ISSSTE— ascendieron en igual fecha a un millón y medio —STPS, 2008— a los que se deben sumar los contratados bajo el régimen de honorarios, al menos 15%).
- No influyó en la demanda del resto de sectores promoviendo la construcción de edificios “inteligentes” y casas energéticamente autocontenidas, sustituyendo el subsidio agrícola para bombeo de agua por uno que premiara el ahorro y la diversificación, y otorgando créditos fiscales a la construcción de equipo generador de energías alternas.
- Su principal interés parecía ser el de poner cómoda la industria a las empresas petroleras internacionales mientras varios gobernantes de Sudamérica, cuyos antecesores habían privatizado las suyas, hacían frente a dichas empresas: Néstor

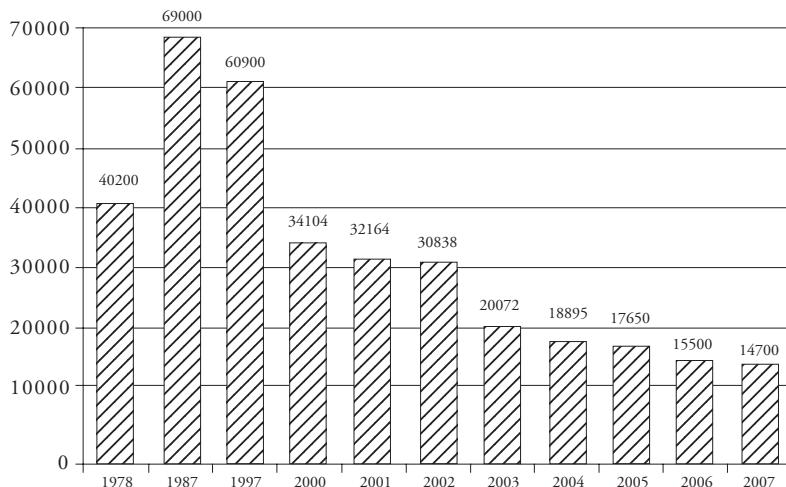
Kirchner, de Argentina, lo hizo con Shell en 2005 mediante un llamado a los consumidores de gasolina a no cargar sus tanques en las estaciones de servicio de esa empresa debido al alza desmedida de sus precios, lo que atentaba contra la política gubernamental de control de la inflación; Lucio Gutiérrez, de Ecuador, lo hizo con Chevron-Texaco en 2004, debido a que se descubrió que la empresa, presente en el país desde 1964, subfacturaba el crudo extraído de la zona amazónica, donde el gobierno carece de vigilancia, con la consecuente elusión fiscal, además de contaminar excesivamente el medio ambiente, y Evo Morales, presidente de Bolivia, renacionalizó, a mediados de 2006, la industria de los hidrocarburos afectando no sólo a empresas anglosajonas, sino también brasileñas (Petrobras) y españolas (Repsol).

En general, como en otros frentes de la economía, durante los periodos de Fox y su predecesor, se tuvo una fe ciega en las capacidades autorreguladoras del mercado. Sin embargo, al ser la industria petrolera una de las más imperfectas de la actividad económica, es evidente que por sí sola no recuperaría las reservas de hidrocarburos que el país iba consumiendo. Esto debió haber recaído en el interés de la nación y en la acción de sus gobernantes, primero porque así no se acaba la industria que tantos beneficios ofrece a la economía, y segundo porque es una forma simple de devolver a las generaciones futuras parte de lo que se les toma prestado. Debido a esta omisión, que al principio fue subrepticia, la reducción de reservas entró en una fase acelerada a partir de la década de 1990, como muestran las cifras que en seguida se presentan.

En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo las reservas probadas disminuyeron 44% en tres años: de 1997 a 2000; en el de Fox, se redujeron otro 25%, también en tres años: de 2000 a 2003. Así, entre 1977 y 2003 bajaron de 69 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mMbpce) a 20.1 mMbpce: un descenso de 71%, como muestra la Gráfica 1. Las razones de esta pérdida, sin precedentes en la historia de la industria, fueron tres: la reevaluación de las reservas probadas, la sobreexplotación de los yacimientos y la alta tasa de crecimiento del consumo.

A principios de la administración Fox diversas agencias financieras y de energía internacionales arreciaron su descontento con el método de contabilización de las reservas probadas de México. Por razones crediticias, la recuantificación se hizo de acuerdo a la Securities and Exchange Commission (SEC) de Estados Unidos, y técnicamente se aplicaron los métodos de la Society of Petroleum Engineers (SPE) y el World Petroleum Congress (WPC), según reporta Pemex (2002). Así, se tuvieron que regresar de probadas a probables –como antes de la administración de López Portillo– una gran parte de las reservas de Chicantepec, el mesozoico Chiapas-Tabasco y la sonda marina de Campeche.

GRÁFICA 1  
*Reservas probadas*  
*(miles de millones de barriles de PCE)*



FUENTE: Pemex (2008a y 2008b).

La evidencia muestra que la tendencia antes descrita se había iniciado con sigilo durante la administración del presidente Zedillo, seis años antes, por tres razones: el enorme rescate financiero del país de 1995, orquestado por el gobierno de Estados Unidos (Rubin y Weisberg, 2004) debido a la crisis económica iniciada en diciembre de 1994, y en cuya garantía México puso sus ingresos petroleros; el intento del gobierno, finalmente fallido, de vender a empresas energéticas y químicas internacionales los activos de la industria petroquímica de Pemex, excepto las plantas elaboradoras de productos petroquímicos básicos, y la búsqueda a toda costa de asociaciones estratégicas con empresas petroleras internacionales para realizar labores de prospección y exploración de hidrocarburos en aguas profundas del Golfo de México, y de servicios diversos en tierra firme y aguas someras. Un primer paso para facilitar su acceso fue la proliferación de contratos de servicios múltiples y la aplicación del esquema de Pidiregas, a partir de 1997.

Vista la reducción de reservas probadas a través de la regionalización que hace Pemex del territorio nacional, entre 1997 y 2007 ésta se dio, sin excepción, en las

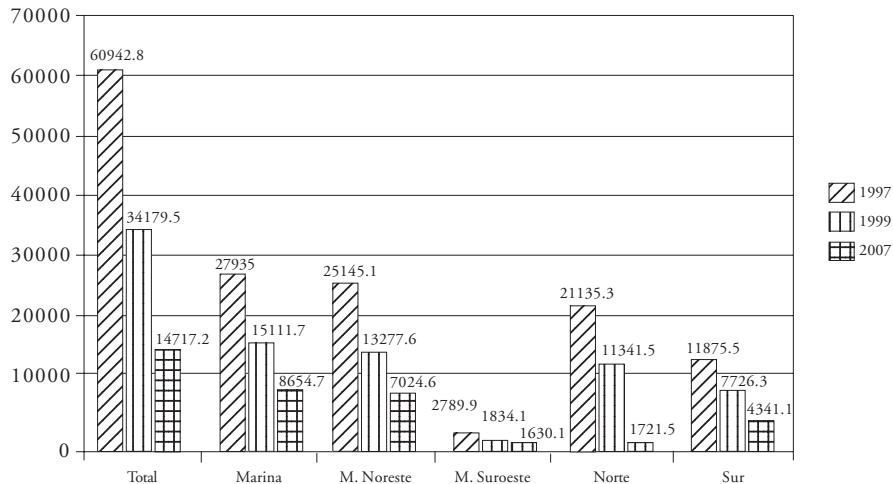
tres zonas (la primera dividida en dos subzonas) de producción del país, como muestra la Gráfica 2, lo que *per se* habla de la seriedad del problema:

- Marina, a la que se divide en Noreste, frente a las costas de Campeche –donde se encuentran los complejos Cantarell y Ku-Maloob-Zaap–, Yucatán y Quintana Roo, y Suroeste, formada por la plataforma y talud continental (aguas profundas) del Golfo de México. Ahí se hallan los activos integrales Abkatún-Pol-Choc, Litoral Tabasco y un activo regional de exploración.
- Norte, que abarca la mayor parte del territorio mexicano, desde Puebla, casi todo Guerrero y parte de Veracruz, en el Sur, hasta la frontera completa con Estados Unidos. En ella quedan comprendidos los activos integrales Veracruz, Altamira-Poza Rica y Burgos, y en su territorio se inserta, por supuesto, Chicontepec.
- Sur, compuesta por los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo y porciones de Guerrero, Oaxaca y Veracruz (ahí se ubican los activos Bellota-Jujo, Cinco Presidentes, Macuspana, Muspac y Samaria-Luna, además de un activo regional de exploración). En ella queda comprendida la región del mesozoico Chiapas-Tabasco.

Sobre esta base, los años de vida útil de las reservas probadas, es decir el tiempo que durarían las mismas al ritmo de extracción del año de realización del cálculo, bajaron dramáticamente a partir de 1997 (45.1 años) –aunque la tendencia había iniciado en 1980 (75.8 años)– hasta llegar a sólo 9.2 años en 2007, como muestra la Gráfica 3.

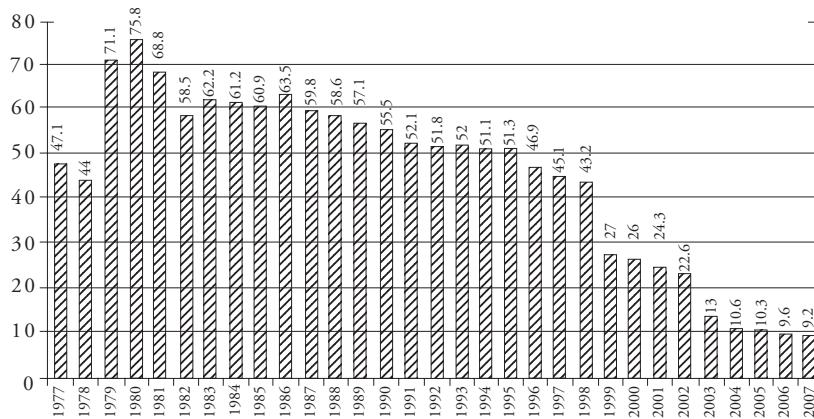
A pesar de que las reservas probadas de Cantarell, como las del resto del país, habían sido sometidas a revaloración, las labores de explotación de este complejo, el más grande del mundo después del Ghawar de Arabia Saudita (Wikipedia, 2008), se intensificaron a partir de 2000, cuando se le empezaron a inyectar un millón 200 mil metros cúbicos de nitrógeno por día para mantener la presión. Incluso se construyó una planta productora de nitrógeno para este fin. Así, como muestra la Gráfica 4, entre 1999 y 2003 la producción del yacimiento pasó de 1.3 a 2.1 millones de barriles diarios (Mb/d), un incremento relativo de 61%, que se destinó al mercado internacional. Y aunque las reservas probadas del mismo empezaron a declinar aceleradamente a partir de 2002, cuando llegaban a 13 675 millones de barriles (Mb), para ubicarse en 4 218 Mb en 2007 –una reducción absoluta de 70%–, la producción bajó a un ritmo mucho más moderado (29%) entre 2003 y 2007.

GRÁFICA 2  
*Reservas de petróleo por región, 1997-2007*  
*(miles de millones de barriles de PCE)*



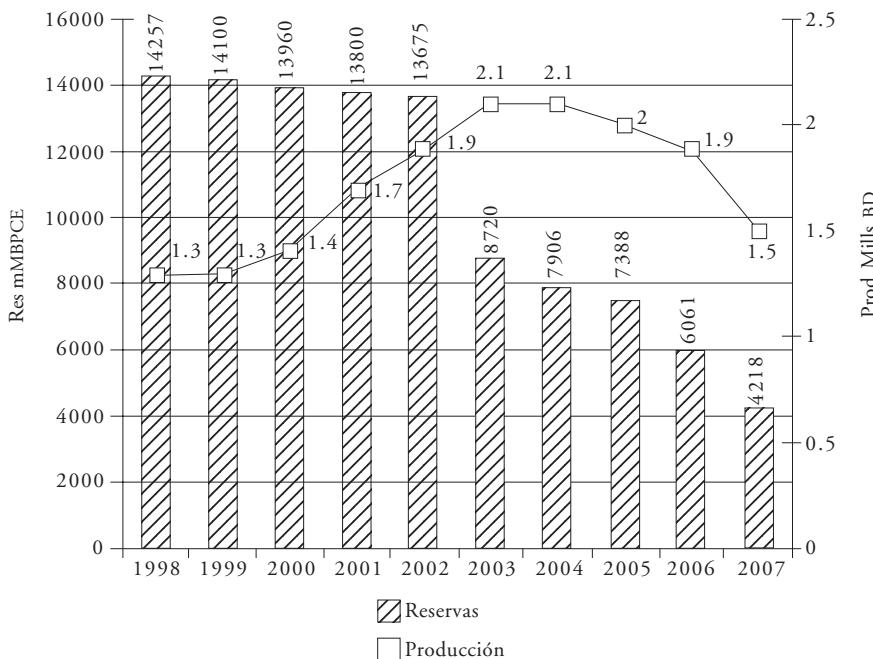
FUENTE: Pemex (1997 y 2008a).

GRÁFICA 3  
*Relación reservas/producción*  
*(años de vida útil)*



FUENTE: Pemex (2008a, 2008b y otras series).

GRÁFICA 4  
Cantarell; reservas (mMBPCE) y producción (Mb/d)



FUENTE: Pemex (2008a y 2008b). Las reservas entre 1998 y 2002 se calcularon con base en evidencias de distintas publicaciones oficiales.

Cuando se advirtió que Cantarell había llegado a su capacidad máxima alcanzable, Pemex dio a conocer sus previsiones, que consistían en que el ritmo de reducción de la producción del yacimiento promedio anual a partir de 2007 sería de entre 200 y 250 Mb/d, equivalentes a entre 15 y 25%, situación que se extendería aproximadamente hasta 2011, para de ahí en adelante acusar caídas menos pronunciadas, similares a las de una asíntota horizontal. Esto quiere decir que lo que finalmente frenó el ritmo de crecimiento de las exportaciones no fueron las reservas, sino la incapacidad del yacimiento para seguir produciendo al ritmo que las autoridades deseaban. En este contexto, es evidente que México también tuvo que perder posiciones frente a los países con altas reservas petroleras: pasó del cuarto lugar en 1986 (7.8% de las reservas probadas mundiales) a la posición 15 en 2006 (1.1% del total mundial), prácticamente a la par de Brasil, como muestra el Cuadro 1.

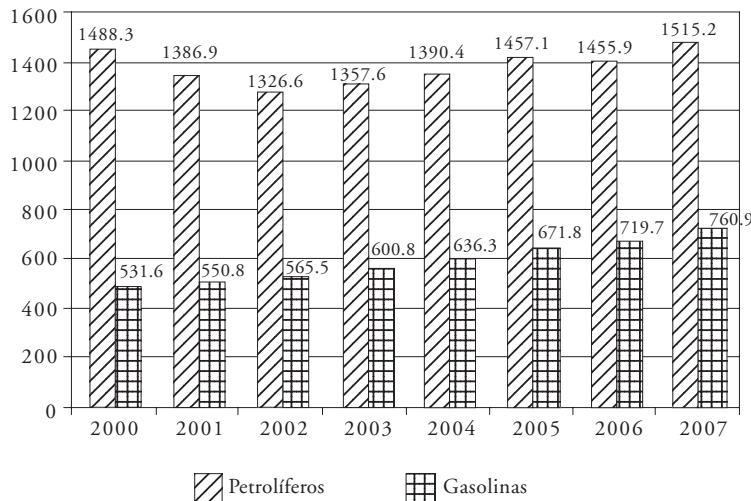
Frente a estos problemas, no sólo las exportaciones se mantuvieron en su más alto nivel posible, sino que el consumo interno de gasolinas siguió creciendo a tasas más elevadas a las del PIB, como evidencia la Gráfica 5, cuyos valores denotan que la elasticidad ingreso de la demanda de dichos carburantes entre 2000 y 2007 fue de 2.3, lo que quiere decir que la demanda creció 1.3 veces más rápido que el PIB. En cambio, la elasticidad ingreso de la demanda de petrolíferos en su conjunto fue de 0.45. Así, la promoción del uso de automotores en México choca con cualquier eventual objetivo de ahorro y diversificación energética, y por tanto de preservación del medio ambiente.

CUADRO 1  
*Reservas de crudo, países seleccionados*  
*(miles de millones de barriles de PCE)*

País	1986		1995		2006			
	Cantidad	%	Lugar	Cantidad	%	Cantidad	%	Lugar
México	54.7	7.8	4	48.8	4.8	12.9	1.1	15
Brasil	2.3	0.3	23	6.2	0.6	12.2	1.0	17
Venezuela	25	3.6	9	66.3	6.5	80	6.6	6
Canadá	7.9	1.1	13	10.5	1.0	17.1	1.4	12
EUA	32.5	4.6	8	29.8	2.9	29.9	2.5	11
Irán	48.8	6.9	5	93.7	9.1	137.5	11.4	2
Irak	47.1	6.7	6	100.0	9.7	115	9.5	3
Kuwait	91.9	13.1	2	96.5	9.4	101.5	8.4	4
Arabia Saudita	166.6	23.7	1	261.5	25.5	264.3	21.9	1
Emiratos AU	32.8	4.7	7	98.1	9.6	97.8	8.1	5
Libia	21.3	3.0	10	29.5	2.9	41.5	3.4	8
Nigeria	16	2.3	12	20.8	2.0	36.2	3.0	10
China	18.4	2.6	11	16.3	1.6	16.3	1.3	13
URSS/Rusia	59	8.4	3	71.0	6.9	79.5	6.6	7
Resto	78.8	11.2		78.0	7.6	166.5	13.8	
Total	703.1	100.0		1027.0	100.0	1208.2	100.0	

FUENTE: BP (2008).

GRÁFICA 5  
*Consumo interno de petrolíferos*  
*(miles de barriles diarios)*

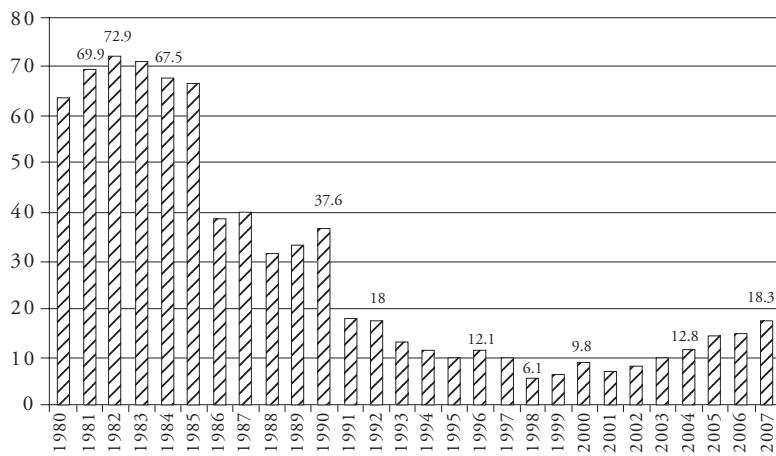


FUENTE: Pemex (2008a y 2008b).

Los errores de planeación y la indiferencia provocaron que Pemex se debilitara y convirtiera –gracias a los atentados del 11 de septiembre de 2001, la invasión a Irak en 2003 y la mayor demanda de recursos naturales de China y Estados Unidos desde 2002– en la salvadora circunstancial de la cuenta corriente de la balanza de pagos y las finanzas públicas de México. Así, el coeficiente exportaciones petroleras/exportaciones totales de mercancías subió de 6.1% en 1998, cuando el TLCAN ejercía su mayor influencia en las cuentas externas del país, a 18.3% en 2007 (Gráfica 6).

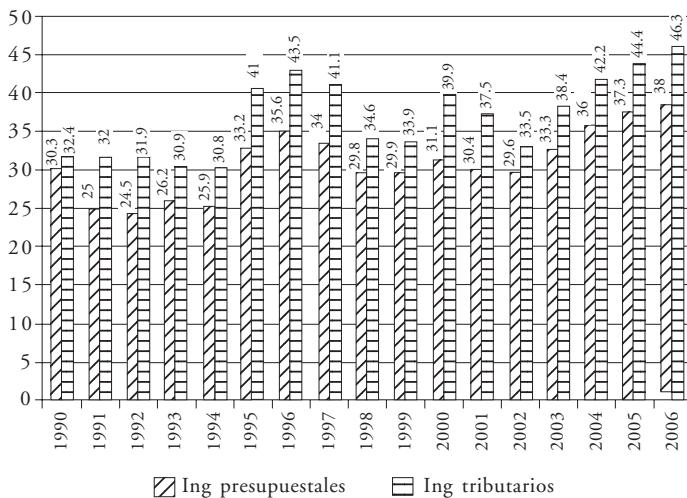
Asimismo, la participación de los ingresos aportados por Pemex al gobierno federal volvió a crecer y a fines del sexenio superó los niveles que habían alcanzado a mediados de la década de 1990, como reporta la Gráfica 7. Esto es cierto sea cual sea el indicador que se tome: los ingresos presupuestales, como generalmente se hace, o simplemente los tributarios. Si se parte de los primeros, es posible observar que su participación pasa de 29.9% en 1999 a 38% en 2006. Si se toman los segundos, su participación sube de 33.9% a 46.3%. Es decir que en 2007 los gravámenes a Pemex representaban casi la mitad de los ingresos tributarios del gobierno federal.

GRÁFICA 6  
*Participación de las exportaciones de hidrocarburos  
 en las exportaciones totales de mercancías (%)*



FUENTE: elaboración propia con base en INEGI (2008).

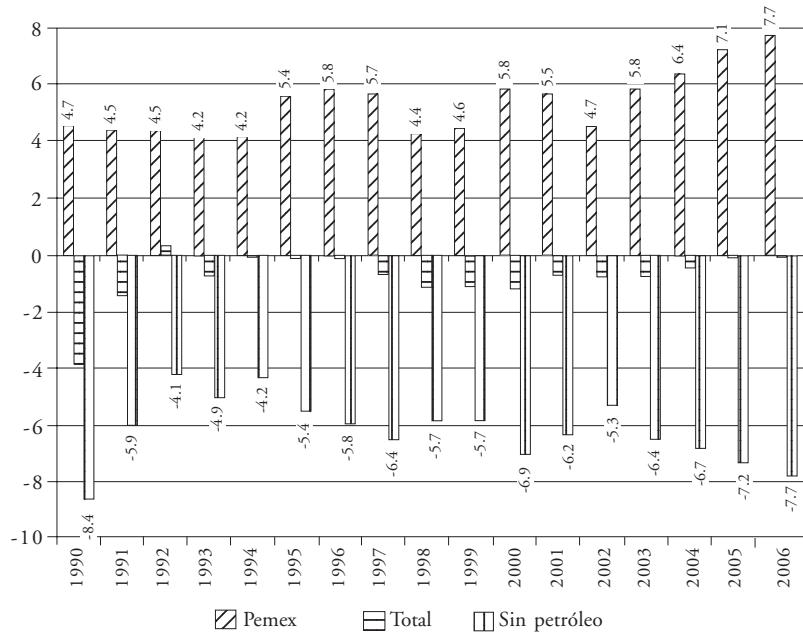
GRÁFICA 7  
*Participación de los ingresos de Pemex  
 en los ingresos totales del gobierno federal (%)*



FUENTE: Fox (2006) y SHCP (2007).

En este contexto, resulta evidente la fragilidad de las finanzas públicas y lo exiguo de la recaudación tributaria, a tal grado que la única manera de mantener en cero el balance presupuestal, como establece la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), es gravando a Pemex en la misma proporción en que es deficitario el resto de la administración pública. En otras palabras, si desde 1990 se hubiera prescindido del superávit de Pemex –ya sea porque su producción se redujera al mínimo o porque se desincorporaran sus actividades más importantes– la administración pública habría tenido que enfrentar saldos presupuestarios inmanejables respecto al PIB: -8.4% en 1990, -6.9% en 2000 y -7.7% en 2006, como evidencia la barra inferior de la Gráfica 8.

GRÁFICA 8  
*Papel de Pemex en el saldo presupuestario del sector público (% del PIB)*

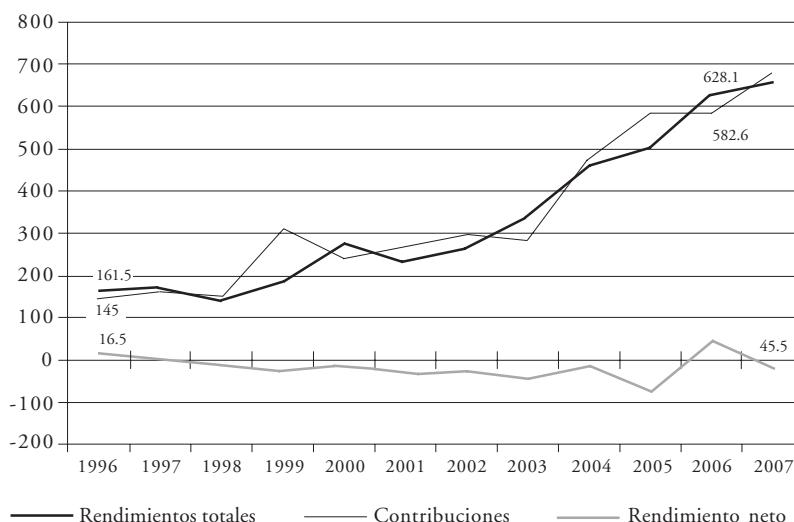


FUENTE: Fox (2006) y SHCP (2007).

Para alcanzar tan altos niveles de recaudación, la entidad ha tenido que entregar al gobierno federal, año tras año, recursos superiores a sus utilidades antes del pago de contribuciones. Esto se puede observar por medio de la Gráfica 9, donde se evidencia que el aumento de los rendimientos totales de Pemex a partir de 1999 (ventas menos

costos de venta menos gastos generales más o menos otros ingresos) motivado sobre todo por el incremento internacional de los precios de petróleo, ha estado acompañado de una elevación más que proporcional de las contribuciones que la entidad paga al gobierno federal (impuestos, derechos, aprovechamientos e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios –IEPS). Con esto, el rendimiento neto de Pemex, es decir el rendimiento total descontadas las contribuciones, se volvió negativo entre 1998 y 2005, para recuperarse en 2006. Es decir, Pemex es, gracias al régimen fiscal impuesto por los poderes Ejecutivo y Legislativo, una entidad que, pudiendo generar enormes utilidades para financiar su expansión, sólo cosecha pérdidas.<sup>1</sup>

GRÁFICA 9  
*Rendimientos de Pemex antes y después del pago de contribuciones  
 (miles de millones de pesos)*

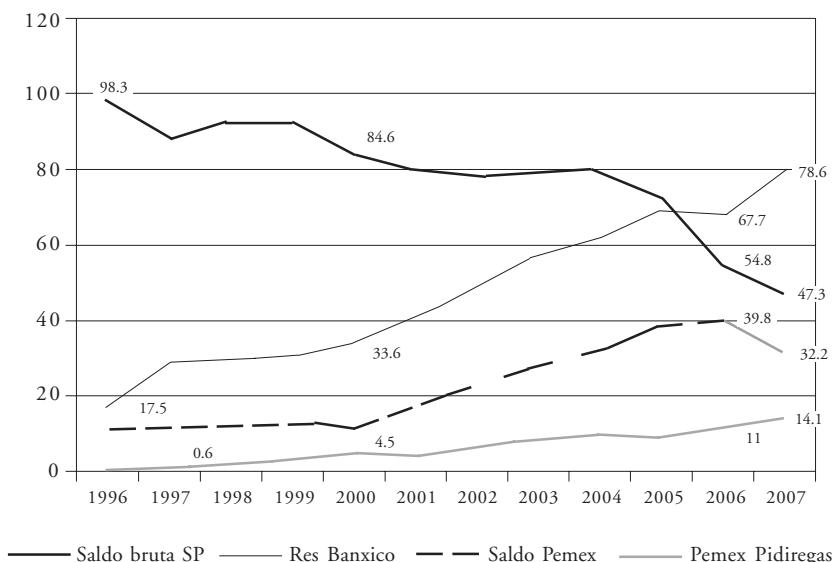


FUENTE: Pemex (2008b).

<sup>1</sup> Cifras correspondientes al primer semestre de 2008 muestran un resultado similar: las contribuciones transferidas por la entidad al gobierno federal a través de la SHCP ascendieron, en dicho periodo, a 433 428.25 millones de pesos, cifra superior en casi 18 900 millones a su utilidad bruta, de acuerdo con un informe enviado por la paraestatal a la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). Debe notarse que, a diferencia de las empresas privadas, Pemex no aplazó ni difirió el pago de dichos compromisos.

El sangrado de recursos antes descrito ha obligado a la entidad a ser la que se financie por fuera. Como puede observarse en la Gráfica 10, entre 1996 y 2006 se dio una situación paradójica: mientras por una parte el saldo de la deuda externa de Pemex aumentaba de 11.3 miles de millones de dólares en 1996 a 32.2 miles de millones en 2007 y el flujo de su inversión financiada por Pidiregas en divisas se elevaba de cero a 14.1 miles de millones de dólares, el saldo de la deuda externa del sector público disminuía de 98.3 miles de millones de dólares a 47.3 miles de millones. Paralelamente, el saldo de las reservas internacionales en poder del Banco de México pasaba de 17.5 a 78.6 miles de millones. Se puede concluir entonces que, desde fines de la década de 1990, las finanzas públicas están bien gracias a Pemex, cuyas finanzas cada vez están peor.

GRÁFICA 10  
*Saldo de la deuda externa del sector público y de Pemex,  
y reservas internacionales de Banxico*



NOTA: el saldo de la deuda externa de Pemex se refiere a su deuda documentada en divisas. Para el periodo 1996-2000 las cifras se obtienen a partir de saldo de la deuda documentada de las empresas bajo control presupuestal.

FUENTES: Pemex (2006 y 2008a), ITESM (2007) y estados financieros auditados de Pemex.

Durante el sexenio de Fox se recibieron 133 mil millones de dólares por exportaciones de petróleo, la cifra más alta de la historia para un periodo similar. Sin embargo, prácticamente no se invirtieron recursos federales en infraestructura petrolera y eléctrica (la construcción de la hidroeléctrica El Cajón, concesionada por la Comisión Federal de Electricidad –CFE– la llevaron a cabo particulares), y muy poco se invirtió a nivel federal, a pesar de que se prometió mucho: un aeropuerto para la Ciudad de México; una segunda hidroeléctrica, La Parota; una petroquímica, el Fénix; una refinería, eventualmente en Centroamérica, aunque sólo se alcanzaron a reconfigurar Cadereyta y Ciudad Madero, con Pidiregas. Empero, ni por equivocación se mencionó la necesidad de modernizar los dos principales complejos petroquímicos, La Cangrejera y Morelos. Se insistió, sí, en la posibilidad de cerrar el complejo petroquímico Independencia, en San Martín Texmelucan, Puebla, y la petroquímica Escolín, en Poza Rica, Veracruz.

A los problemas financieros anteriores deben agregarse las quejas de corrupción, deshonestidad y falta de transparencia de la empresa. Algunos casos sonados antes y durante la administración Fox, ampliamente difundidos por los medios, fueron los siguientes:

- En el marco de la negociación política con el sindicato de Pemex, la dirección de la entidad tuvo que hacer importantes concesiones, como quedó claro con el *Pemexgate*, en 2000, que implicó un desvío de 640 millones de pesos para el gremio, de los que 500 millones se destinaron a apoyar al candidato a la Presidencia de la República del partido oficial, en ese momento el Revolucionario Institucional (PRI). El segundo caso (*Pemexgate 2*) emergió en 2004, cuando se hicieron públicos los acuerdos del gobierno federal y la dirección de Pemex para transferir al sindicato 7 800 millones de pesos.
- La Arrendadora Ocean Mexicana (AOM) y su accionista mayoritario, Blue Marine Technology, fueron intermediarios, junto con Subtec, en el arrendamiento por 15 años del buque petrolero noruego *El señor de los mares*, propiedad de la compañía noruega Bergesen Worldwide Ltd, al precio de 758 millones de dólares, recibiendo una comisión de 30%. Aunque Pemex lo adquirió como si fuera nuevo, *El señor de los mares* en realidad fue en su origen un barco cisterna construido 25 años antes en Japón; en 2005 Bergesen lo adquirió en Singapur, donde lo reconvirtió en una fábrica flotante que almacena y mezcla diversos tipos de crudo para producir un petróleo de calidad superior que se vende a mejor precio en el mercado internacional.
- En 2005 la Dirección de Pemex adjudicó de manera directa seis contratos a AOM, que ascendieron a más de 1 500 millones de pesos, para el arrendamiento de

buques a la empresa danesa Torm. Entre 2005 y 2006 la renta pagada a cada buque fue de 35 mil dólares. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó un fraude de 60 millones de dólares, que implicaba a altos funcionarios de Pemex y familiares de la Presidencia.

- La misma ASF detectó que, en 2006, la administración Fox no había transferido al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros 12 826 millones de pesos.
- Al perforar frecuentemente los oleoductos de Pemex en estados como Veracruz Tabasco y Puebla para extraerles gasolina, los infractores –no se sabe si en contubernio con técnicos de la paraestatal– provocaron entre 2000 y 2007 pérdidas millonarias a la entidad, además de explosiones peligrosas para la vida humana y con serias consecuencias ecológicas.
- Múltiples franquiciatarios de Pemex que expenden gasolina al menudeo, incluyendo gasolineras clasificadas como Cuali, defraudaron a consumidores con al menos 10% de sus compras durante 2005, fraude equivalente a 19 mil millones de pesos, de acuerdo con la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). Los inconvenientes de esto no fueron sólo que se redujo el presupuesto del consumidor, sino que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) dejó de percibir los gravámenes correspondientes y por supuesto se incrementó el déficit después de impuestos de Pemex.

Antes de cerrar esta sección es conveniente analizar, a la luz de los acontecimientos del sexenio, cinco objetivos del *Programa Sectorial de Energía 2001-2006* que no se cumplieron y dejaron en entredicho el propósito y la seriedad de dichos documentos.

Objetivo 1, “Asegurar el abasto suficiente de energía, con estándares internacionales de calidad y precios competitivos, contando para ello con empresas energéticas, públicas y privadas, de clase mundial”. En este marco, se esperaba cerrar el sexenio con una producción de 3.9 Mb/d de crudo, de los que se exportarían 1.85 Mb/d, y de 7 700 millones de pies cúbicos de gas, con lo que se satisfaría la demanda esperada.<sup>2</sup> Estas metas no se alcanzaron porque se les edificó a partir de la eventual participación de la iniciativa privada; se sobreexplotó Cantarell; fue más importante para el gobierno propiciar el reforzamiento del peso mexicano que invertir en el descubrimiento de

<sup>2</sup> La expectativa de Pemex, corregida a principios de 2006, fue que la producción promedio anual de crudo sería de 3.4 Mb/d; las exportaciones del mismo energético de 1.8 Mb/d, y que se seguiría teniendo un déficit de 25% en el consumo de gas, cuya producción sería a lo sumo de 6 mil millones de pies cúbicos diarios. Además, se continuarían haciendo importaciones netas de gasolinas por cerca de 220 mb/d, equivalentes al 15% del consumo.

nuevas reservas, en la explotación de más gas seco en el Golfo de Sabinas y otros puntos, en la construcción de nuevas refinerías y complejos petroquímicos y en el mejoramiento de los ductos; nunca se otorgó a Pemex autonomía de gestión y se le siguió gravando con más de 60% de sus ingresos; y se truncó la capacidad del IMP de contribuir al desarrollo tecnológico de la industria.

Objetivo 3, “Impulsar la participación de empresas mexicanas en los proyectos de infraestructura energética”. Ya se comentó, renglones arriba, que el esquema de Pidiregas podría haber limitado mucho este objetivo y que su principal base de sustentación era la reforma energética, la que ni siquiera recibió el Congreso, lo que la convirtió en una entelequia.

Objetivos 4 y 5, “Incrementar las fuentes renovables de energía y promover el uso eficiente y ahorro de energía”, y “Utilizar de manera segura y confiable las fuentes nucleares de energía y sus aplicaciones para usos pacíficos”. Estos son, como ya se dijo, algunos de los aspectos en que menos se trabajó en el sexenio; por el contrario, se trató de eliminar el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN),<sup>3</sup> lo que habría aumentado el parque vehicular y con ello el consumo de gasolinas; se siguió elevando la participación del gas natural en la generación de electricidad, hasta llegar a 35%, la más alta de todas las fuentes, a pesar de que no se le produce con suficiencia en el país, y se filtró la información de que la planta nucleoeléctrica Laguna Verde, la única con que cuenta el país, pudo haberse cerrado debido a problemas de seguridad y a que ningún gobierno, incluyendo el foxista, retomó el proyecto nucleoeléctrico.

Objetivo 9, “Ampliar y fortalecer la cooperación energética internacional y participar en el ordenamiento de la oferta y demanda en los mercados mundiales de energía”. Ya se habló mucho del papel de México frente a la OPEP; sólo hay que agregar que la ampliación de objetivos del TLCAN para incluir el de seguridad nacional, a través de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), concertado durante la primera administración del presidente Bush de Estados Unidos, contiene una cláusula de cooperación energética seriamente comprometedora para México en materia de petróleo, en virtud de que dicho energético se deberá suministrar a Estados Unidos de manera preferencial en caso de crisis de suministros. Estas ideas ya habían quedado establecidas en el *Plan Nacional de Energía* (Bush Jr., 2001).

<sup>3</sup> En 2005 se decidió que los automóviles de hasta 150 mil pesos ya no pagaran el ISAN y los de más de dicho precio lo pagaran por la fracción en exceso del mismo.

## LA ADMINISTRACIÓN DE CALDERÓN

### EL PROGRAMA SECTORIAL DE ENERGÍA 2007-2012

El *PSE 2007-2012*, basado según el propio documento en el trabajo de largo alcance conocido como *Visión México 2030*, que elaboró el equipo de Calderón a partir de su campaña por la Presidencia de la República, y en el *PND 2007-2012*, da una idea, desde sus primeras páginas, de cuánto conoce del sector el equipo en el poder. Se afirma, por ejemplo, que “desde hace algunos años es reconocida la creciente influencia que tiene la energía como detonante en el crecimiento económico” (2007b:4). Para quien sabe un poco de historia, es obvio que la energía ha sido preponderante en el ámbito internacional desde hace varios siglos (por lo menos desde la primera Revolución Industrial, que se sustentó en el carbón) y que a principios de la década de 1920 la energía no sólo fue fundamental para México, sino que el país dependió excesivamente de los ingresos petroleros, en virtud de que se había convertido en el segundo exportador mundial de crudo, gracias a los yacimientos de la Faja de Oro (Gutiérrez, 1990).<sup>4</sup> Mal o bien, aquellos recursos contribuyeron al crecimiento económico de México, y precisamente por el carácter estratégico de la industria, el presidente Cárdenas tomó la decisión de nacionalizarla.

Por otra parte, un elemento toral del sector energético, la tecnología, se toma en el documento de la misma manera que en el *PSE 2001-2006*, como buenos deseos, mismos que poco tiempo después se negarían, al presentar la propuesta de reforma energética. Por ejemplo, se afirma que:

La visión para el año 2030 es un sector energético que opere con políticas públicas y un marco fiscal, laboral y regulatorio que permita contar con una oferta diversificada, suficiente, continua, de alta calidad y a precios competitivos; maximizar la renta energética; asegurar,

<sup>4</sup> Las deficiencias del *PSE 2007-2012* se presentan en casi todos los programas sectoriales de la presente administración, aparentemente por falta de conocimiento de quienes los elaboraron y por ausencia de coordinación entre ellos y la Presidencia de la República. Particularmente destaca que en ellos, con la honrosa excepción del *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2007-2012*, escrito por la SHCP, virtualmente no se incluye diagnóstico. Además, en los opúsculos sectoriales de Economía y Trabajo y Previsión Social, el texto es apenas un punteo de los asuntos relacionados con el sector que previamente habían sido considerados en el *PND 2007-2012*, de modo que el número de páginas es de apenas 54 en el primero y de 39 en el segundo. Es decir, tanto en la forma como en el contenido difícilmente se cumplió con el mandato del Sistema Nacional de Planeación (SNP).

al mismo tiempo, un desarrollo sostenible en términos económicos, sociales y ambientales; y lograr que el sector aproveche las tecnologías disponibles y desarrolle sus propios recursos tecnológicos y humanos [2007b:5].

Más a detalle, la estrategia I.2.3. del documento, referida a la tecnología, manifiesta la necesidad de “Promover la investigación y desarrollo tecnológico como medio para enfrentar los retos del sector hidrocarburos tanto en el IMP como en las instituciones de educación superior a nivel nacional”. Asimismo, sus líneas de acción especifican la importancia de:

Promover modificaciones al marco jurídico que impulsen el fortalecimiento tecnológico del sector hidrocarburos [...] Fomentar la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en el sector hidrocarburos [y] Desarrollar la capacidad técnica de los participantes en el sector para identificar los proyectos estratégicos que justifican la asimilación de tecnología o desarrollar un esfuerzo propio de investigación y desarrollo tecnológico, así como establecer los esquemas presupuestarios que permitan financiar dichos trabajos.

#### **EL DIAGNÓSTICO PREVIO A LA PROPUESTA DE REFORMA**

Toda la batería de propósitos anteriormente expuesta tardó muy poco en chocar con la realidad, como se verá más adelante, cuando se analice el contenido de la propuesta de reforma. Previo a tal documento, es necesario mencionar el diagnóstico sectorial que le antecedió (Sener, 2008) y que tuvo por objeto convencer a la opinión pública de que:

- a) El futuro de corto y largo plazo de la industria petrolera depende de la explotación de yacimientos en las aguas profundas del Golfo de México.
- b) Pemex está totalmente impedido para descubrir y desarrollar pozos a tal profundidad.
- c) Las inversiones son muy cuantiosas y los riesgos muy altos, por lo que deben participar empresas extranjeras con tecnología de punta, sin que el Estado pierda su rectoría en la industria.
- d) Pemex se puede convertir en una empresa altamente eficiente si se modifica su Ley Orgánica, sobre todo para darle autonomía de gestión.
- e) La Sener y la CRE tienen amplias capacidades para controlar a Pemex y regular al sector energético en su conjunto, si el Congreso acepta modificaciones al marco legal de éste dotando con “dientes” a dichas entidades.

Para lograr sus objetivos, el documento incurre en múltiples imprecisiones de las que en seguida se destacan cinco. La primera es que manifiesta abiertamente que “cuatro de cada 10 litros de gasolinas que se consumen en México provienen del exterior”. Si el sistema de cuentas nacionales no está equivocado, son sólo 14.6 en promedio para los años transcurridos de la primera década del siglo XXI, y si se dispararon en los años recientes (30 en 2007 y 32.3 en los primeros cinco meses de 2008, como muestra el Cuadro 2) se debe al enorme subsidio otorgado a la gasolina y el diesel (200 mil millones de pesos programados para 2008); a las facilidades para adquirir vehículos de cualquier cilindraje y eficiencia; al aumento extraordinario de los precios de los hidrocarburos desde 2002, y al hecho de que dentro de las importaciones de gasolinas Pemex incluye las de metil-terbuti-éter, un oxigenante que debería clasificarse como petroquímico, respetando la norma internacional. Se debe tener en cuenta que los carburantes pertenecen a la gama de productos con gran nivel de comercio intrainustrial (exportaciones e importaciones, al mismo tiempo, de productos similares o ligeramente diferenciados), lo cual es comprensible en un país con más de 3 mil kilómetros de frontera en el norte y más de mil en el sur. Estos detalles deben ser del dominio público, a fin de no caer en el juego hobbiano (Hobbes, 1994) de hacer de las mentiras verdades a fuerza de repetirlas.

CUADRO 2  
*Importaciones netas de gasolinas\**  
*(millones de barriles diarios)*

Año	Ventas internas (VI)	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	
				netas (IN)	IN/VI (%)
2001	550.4	136.0	73.0	63.0	11.4
2002	565	89.7	70.7	19.0	3.4
2003	600.3	54.5	70.7	-16.2	-2.7
2004	635.9	94.9	76.2	18.7	2.9
2005	671.3	169.8	79.0	90.8	13.5
2006	718.1	204.7	86.6	118.1	16.4
2007	760.2	308.1	79.7	228.4	30.0
2008	785.7	323.3	71.6	251.7	32.3
Promedio	660.9	172.6	75.9	96.7	14.6

\* Las cifras de 2008 corresponden al promedio enero-mayo

Las importaciones incluyen metil-terbutil-éter (MTE). Los cálculos parten de la identidad de cuentas nacionales CNA=VI+(X-M), donde CNA=consumo nacional aparente, X=exportaciones y M=importaciones.

FUENTE: Pemex (2008a, 2008b y 2008c).

En segundo lugar, el diagnóstico afirma que “Las importaciones de petroquímicos fueron de 16 mil millones de dólares en 2006 [...] El déficit comercial de petroquímicos con el exterior ha registrado un monto mayor al déficit de la balanza comercial”. Debe tomarse en cuenta que, en virtud de la reclasificación de productos petroquímicos impulsada por el gobierno federal entre fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, sólo quedan nueve petroquímicos básicos, cuya producción es responsabilidad exclusiva de Pemex: etano, propano, butanos, pentanos, exano, eptano, materia prima para negro de humo, naftas y parcialmente metano. En el resto –petroquímica secundaria y terciaria–, la responsabilidad recae en la población y empresas en general.

Dado que los intentos de desincorporación de las plantas petroquímicas secundarias en poder de Pemex, durante los gobiernos de Zedillo y Fox (proyecto El Fénix, en que entre otras cosas se desincorporarían las plantas de etileno), no condujeron a la venta de éstas, y pertenecen a la empresa debido a la configuración de los complejos petroquímicos, que se basa en el principio de economías de escala, la entidad ha seguido proveyendo a los industriales con dichos productos, lo que le orilla a efectuar importaciones. Aún así, como muestran las propias estadísticas de Pemex (2008a) reproducidas en el Cuadro 3, la empresa es una fuerte exportadora de productos petroquímicos: 303, 299 y 242 millones de dólares en 2005, 2006 y 2007, respectivamente. Por su parte, las importaciones en los mismos años fueron de 107, 128 y 145 millones de dólares. Con ello, se obtuvieron superávit anuales de 196, 170 y 97 millones de dólares, respectivamente. Así que, si algún déficit existe, tendría que explicarse por la industria químico-petroquímica privada.

En tercer lugar, Pemex se presenta como una entidad tecnológicamente desvalida, sobre todo en aguas profundas. Empero, la propuesta de reforma se contradice consigo misma y con estudios internacionales. Por una parte, el diagnóstico reconoce que Pemex Exploración y Producción (PEP) ya perforó pozos en aguas profundas del Golfo de México con tirantes de entre 1 000 y 1 500 metros de profundidad. Por otra, la Energy Information Administration reporta en su página electrónica (EIA, 2008) que “la principal posibilidad de contrarrestar el impacto de la declinación de Cantarell sobre la producción total de petróleo del país se sitúa en las aguas profundas del Golfo de México, donde los descubrimientos recientes incluyen los pozos Chuktah-201, Nab-1, Noxal-1 y Lacach-1 (aún en construcción). A la fecha, la mayor profundidad alcanzada han sido 3 068 pies [935.13 metros.] Se planea que el pozo Lacach-1 alcance 3 241 pies [987.86 metros.] Sin embargo, en la sección estadounidense del Golfo de México, la profundidad de perforación excede rutinariamente los 6 500 pies [1 981.2 metros.] y puede ser incluso mayor a 9 800

CUADRO 3  
*Valor del comercio exterior de Pemex*  
*(millones de dólares)*

	2005	2006	2007
Saldo	22339.2	27380.3	25645.4
Petróleo crudo	28329.4	34706.8	37932.3
Gas natural	-1319	-1062.7	-645.2
Condensados	40.4	23.7	0
Petrolíferos	-4907.7	-6458	-11738.6
Petroquímicos	196.1	170.5	96.9
EXPORTACIONES	31702.6	38671.9	42583.7
Petróleo crudo	28329.4	34706.8	37932.3
Gas natural	78.9	71.8	350.5
Condensados	40.4	23.7	0
Petrolíferos	2951	3570.8	4059
Petroquímicos	302.9	298.7	241.9
IMPORTACIONES	9363.5	11291.6	16938.3
Gas natural	1397.9	1134.5	995.7
Petrolíferos	7858.7	10028.8	15797.6
Petroquímicos	106.8	128.2	145

Fuente: Pemex (2008a).

pies [2 987.04 metros]”. Curiosamente, la nota remata afirmando que “la posibilidad de que México explote sus recursos en dichas aguas depende de la capacidad financiera de Pemex” y hace omisión completa del aspecto tecnológico, lo que indica: *a*) cierto reconocimiento de la capacidad de Pemex en ese terreno, *b*) que la tecnología, en tal caso, es accesible, y *c*) que lo que se necesita son recursos, pero la situación financiera de Pemex está muy comprometida.

Empero, a la afirmación de la EIA también la contradice el diagnóstico, que asegura que la tecnología para exploración y desarrollo de pozos en aguas profundas no está disponible en el mercado, pues las empresas no trabajan solas, ya que buscan distribuirse los riesgos. Además, no pueden hacerse acuerdos a nivel de estados para vincular a Pemex con empresas mayoritariamente estatales que manejan dicha tecnología, como Statoil de Noruega y Petrobras de Brasil. Los presidentes de Brasil, Inacio Lula Da Silva, y de Petrobras, José Sergio Gabrielli, así como la Reina Margarita de Noruega, pusieron en cuestionamiento estos argumentos en abril y mayo de 2008, poco después de aparecido el diagnóstico, al expresar, en territorio mexicano,

su interés de trabajar con México y Pemex, sin poner como condición –sobre todo los dos primeros– la firma de contratos de riesgo y la asociación con otras compañías. Y el mismo Pemex reconoce que tiene convenios de colaboración con un número importante de empresas internacionales, como muestra el Cuadro 4.

CUADRO 4  
*Convenios de colaboración de Pemex con empresas extranjeras en 2007 Alcance*

1. *British Petroleum*. Colaboración científica, tecnológica y de capacitación en materia de hidrocarburos; estudio conjunto en tecnología de inyección de aire a yacimientos, y estudio conjunto en tecnología marina en aguas profundas.
2. *Petrobras*. Colaboración científica, tecnológica y de capacitación en materia de hidrocarburos, estudio conjunto en yacimientos carbonatados fracturados, y estudio conjunto en yacimientos de crudos pesados.
3. *Statoil*. Colaboración científica, tecnológica y de capacitación en materia de hidrocarburos.
4. *Chevron*. Colaboración científica, tecnológica y de capacitación en materia de hidrocarburos y estudio conjunto en capacitación en aguas profundas.
5. *Shell*. Colaboración científica, tecnológica y de capacitación en materia de hidrocarburos y caracterización de reservas, recuperación de petróleo, productividad de pozos y desarrollo sustentable.
6. *Nexen*. Colaboración científica, tecnológica y de capacitación en materia de hidrocarburos.

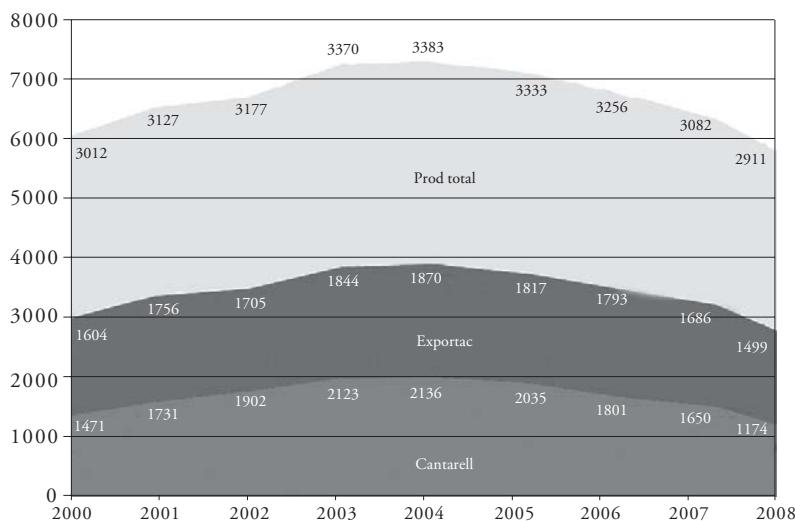
FUENTE: Pemex (2008a).

En cuarto lugar, el documento aventura que “en los próximos 20 años el país estará consumiendo cerca de 1.6 Mb/d de gasolina”. Si hoy se consumen 785 Mb/d de dicho carburante, el incremento promedio anual sería de casi 4%. No se entienden entonces las funciones de la Secretaría de Energía y el *PSE 2007-2012*. Es que con toda esta contingencia nacional en materia energética a que nos convoca la propuesta de reforma ¿no se empezarán a aplicar, a partir de este sexenio, políticas de ahorro y sustitución energética? Para empezar, tendrán que eliminarse los subsidios a la gasolina y el diesel, que absorben gran parte de los excedentes petroleros.

En quinto lugar, manifiesta que “para producir la totalidad de la gasolina que se requeriría en 20 años y eliminar las importaciones, será necesario reconfigurar las refinerías existentes y poner una refinería nueva cada dos o tres años”. Se cerró

Azcapotzalco en la década de 1980; han pasado casi 30 años sin que se edifique una nueva refinería y ahora deben levantarse siete en 20 años, de al menos 300 Mb/d de capacidad cada una. Es decir que en 2028 tendríamos capacidad adicional de producción por unos 2.1 Mb/d, que sumada a la actual de 1.5 Mb/d daría un total de 3.6 Mb/d de producción. Obviamente se planea exportar excedentes ¿Por qué ese cambio tan radical?, ¿se analizaron los márgenes de refinación, es decir, las utilidades de las refinerías? Pemex (2008a) reporta que, dada la baja productividad de sus instalaciones, éstos son de alrededor de 7% en México contra 16% en Estados Unidos. Por tanto, se infiere que en la propuesta de reforma subyace la idea de vender crudo subsidiado a los refinadores privados –lo cual no se ha hecho hasta ahora con Pemex Refinación y es una de las razones de que dicha subsidiaria opere con pérdidas– y exportar excedentes con base en subsidios cruzados, lo que puede ser castigado internacionalmente. Además, aún en caso de que necesitemos todas esas refinerías ¿cómo conciliar esto con la caída de la producción total de petróleo y las exportaciones a partir de 2004, debido a la declinación de Cantarell –2 136 Mb/d en dicho año; 1 174 Mb/d en el primer semestre de 2008– como muestra la Gráfica 11?

GRÁFICA 11  
*Producción de petróleo crudo nacional y de Cantarell, y exportaciones*  
*(miles de barriles diarios)*



FUENTE: con base en Pemex (2008a, 2008b y 2008c).

En quinto lugar, el documento menciona que “para 2021, aun desarrollando Chicontepec y las cuencas del sureste [tierra firme y aguas someras de Tabasco y Campeche] se tendrá un déficit de crudo de 500 Mb/d”. Para hacer un cálculo como éste se necesita un modelo prospectivo que tome en cuenta la evolución de la demanda interna, los precios del petróleo y otros energéticos, los ahorros, la sustitución energética, etcétera. Desafortunadamente, el documento no presenta tal información. Otra opción es recurrir a las proyecciones de la EIA, que manifiesta:

A lo largo del periodo 2006- 2015, el modelo referencial proyecta una declinación anual de la producción de crudo de México, la cual se corregirá hasta pasado 2015, cuando se pongan en práctica modificaciones regulatorias en materia de impuestos y de inversión extranjera, en respuesta a una pérdida significativa de utilidades ocasionada por la declinación de la producción petrolera. Los supuestos incorporan diferentes rezagos en cuanto a la instrumentación de nuevas políticas de inversión y el impacto de la asignación de más recursos a la exploración y el desarrollo. Con base en el promedio mundial, se incorpora un rezago de cuatro años a la visión de largo plazo, por lo que los incrementos de producción se logran después de que se observen aumentos significativos al financiamiento en exploración y desarrollo (EIA, 2008).

Y agrega: “La producción del complejo de pozos Ku-Maloob-Zaap (KMZ) se ha tomado como una reserva que podría producir suficiente crudo para compensar la declinación de Cantarell. En 2005, la producción conjunta de KMZ fue de sólo 316 Mb/d, alrededor de 16% de lo que produjo Cantarell en el mismo año; sin embargo, Pemex ha estimado que KMZ podría producir 800 Mb/d para 2008” (EIA, 2008). Es un hecho que la alcanzará, pues de acuerdo con la paraestatal (Pemex, 2008c), la producción llegó, en junio de 2008, a 705 Mb/d. La impresión que se tiene, a partir de estas primeras cifras, es que, si el problema de producción global del país es tan inminente, bien se podrían reducir las exportaciones al tiempo que se controla la demanda nacional. De ahí que la sociedad se resistiera a la propuesta de permitir la inversión extranjera en las áreas de distribución, almacenamiento, refinación y, parcialmente, exploración y explotación en aguas profundas, como manifiesta la propuesta de reforma petrolera, que se analiza más adelante. Además, es evidente que los gobiernos de los países en vías de desarrollo tienen limitaciones para lidiar con las empresas trasnacionales, área insuficientemente estudiada dentro de la globalización (Nayyar, 2000).

Adicional a los errores arriba enumerados, existe una lista de omisiones en el documento que no deben pasar desapercibidas:

- No se habla de exportaciones, a pesar de que más de 50% de la producción de crudo se ha destinado tradicionalmente al exterior (la situación ha empezado a revertirse apenas en 2008, debido a la reducción de la producción).
- No se menciona un eventual arreglo con el sindicato de Pemex, a fin de que la empresa se logre manejar realmente con criterios de eficiencia, lo que implicaría llegar a acuerdos en muchos asuntos, por ejemplo la situación de los 1 100 trabajadores que laboran para la flota petrolera de la entidad y que, por razones de su desmantelamiento, ahora se encuentran “sin materia de trabajo”, pero evidentemente siguen recibiendo salarios y prestaciones, en virtud del clausulado del contrato colectivo de trabajo, que no goza de flexibilidad funcional.
- No se aclara la relación con la OPEP, los productores independientes y los consumidores de crudo mexicano, todos aspectos fundamentales para el diseño de una adecuada política petrolera internacional y cierta participación de México en la evolución de los precios.
- No se incluye a la petroquímica en general, o por lo menos a la primaria, a pesar de que la capacidad instalada ociosa de Pemex en petroquímicos es de alrededor de un tercio (Pemex, 2008a) y que desde principios de la década de 1980 no se construye un nuevo complejo.
- No se ofrecen al lector cuadros estadísticos suficientes, a fin de que norme su criterio de manera independiente y objetiva. Por el contrario, a partir de principios de 2008 da la impresión de haberse retirado información histórica muy valiosa, indispensable para construir series, además de que la nueva información no siempre es suficientemente oportuna. Más aún, se ha hablado insistenteamente de la posibilidad de que Pemex deje de publicar su *Memoria de Labores*, documento fundamental para los investigadores de la industria, y cuyos ejemplares de 2000 hacia atrás no se encuentran en el sitio electrónico de la entidad.
- No se vincula al sector petrolero con actividades más amplias, fundamentalmente el sector energético, lo que obliga al lector a recurrir a información de la Sener, que es insuficiente e imprecisa; de finanzas públicas, por lo que debe recurrirse a las páginas electrónicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y de macroeconomía, lo que lo lleva a analizar las de la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), obteniendo resultados a veces incompatibles. Por lo menos habría sido deseable que el diagnóstico fuera preciso en sus referencias bibliográficas y fundamentara las afirmaciones que hace, orientadas a cambiar a la industria y a la economía del país.

**LA PROPUESTA DE REFORMA ENERGÉTICA**

El Ejecutivo envió al Senado de la República su propuesta de reforma energética el 8 de abril de 2008. En concreto, se trata de un conjunto de modificaciones al marco legal de la industria petrolera que impactan no sólo a Pemex, sino a otros órganos de la administración pública federal que tienen que ver con la industria. En conjunto, comprende la modificación de cinco leyes secundarias, sin tocar el artículo 27 de la Constitución, así como la creación de una nueva institución. Las leyes secundarias son:

- La *Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo*, con el fin de circunscribir la propiedad de la nación –y por tanto la injerencia de Pemex– a la producción de hidrocarburos del petróleo y petroquímica básica, actividades constitucionalmente definidas como estratégicas; abrir paso a la inversión privada en refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, gas, refinados y petroquímicos básicos; someter la exploración, explotación y desarrollo de los yacimientos transfronterizos al cumplimiento de los tratados internacionales firmados por México; y asegurar la celebración de contratos incentivados de obras y prestación de servicios con empresas privadas.
- El *artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, a fin de determinar la plataforma de producción petrolera y el ritmo de reposición de reservas de hidrocarburos; expedir las disposiciones de carácter técnico que se requieran para el mejor aprovechamiento de los recursos petroleros y verificar su cumplimiento; establecer la regulación en materia de seguridad industrial del sector; otorgar y revocar a Pemex asignaciones de áreas para exploración y explotación petrolera; determinar las reservas de hidrocarburos, conforme a las certificaciones correspondientes y a los estudios de evaluación y de cuantificación de las mismas; emitir dictamen sobre pozos cuya explotación no sea factible o rentable, susceptibles de ser utilizados para el almacenamiento de hidrocarburos; verificar, *in situ*, el cumplimiento de la normatividad aplicable, y requerir a los organismos y empresas del sector la información necesaria para el desarrollo de sus funciones. El Ejecutivo hace explícita su intención de que esto vaya acompañado de más contrataciones de personal, ya que al final de la propuesta se agrega: “La Cámara de Diputados proveerá lo necesario para que la Secretaría de Energía cuente con los recursos humanos y materiales para dar cabal cumplimiento a las atribuciones conferidas con motivo del presente Decreto”.
- *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, con el fin de proveerle de cuatro consejeros profesionales sobre los 11 existentes; crear tres comités: uno para fijar remuneraciones de los consejeros profesionales y sus recursos humanos y materiales; otro

de Estrategia e Inversiones, presidido por un consejero profesional, que analizará el Plan Estratégico, y uno de Transparencia y Auditoría, facultado, entre otras cosas, para designar auditores externos y realizar auditorías. Asimismo, se faculta a Pemex para que pueda acudir al mercado externo de dinero y capitales, contratar los financiamientos externos que se requieran en moneda extranjera y obligaciones constitutivas de deuda con mínima supervisión por parte de la SHCP, pero dando facultad a ésta para impedir las operaciones cuando considere que se podría perjudicar gravemente la estabilidad de los mercados financieros, incrementar el costo de financiamiento del resto del sector público, o bien reducir las fuentes de financiamiento del mismo. Además, se excluye la deuda pública de Pemex de la garantía del Estado mexicano; se le faculta para emitir títulos de crédito que otorguen a sus tenedores una contraprestación vinculada a su desempeño, y que sólo podrán adquirir personas físicas, administradoras de fondos para el retiro y fondos de pensiones, así como las sociedades de inversión para personas físicas y otros intermediarios financieros, todos mexicanos; se permite a Pemex aprobar las adecuaciones necesarias sin requerir la autorización de la SHCP, aumentar su gasto con base en sus excedentes de ingresos propios sin requerir de autorización a sus calendarios de presupuesto y modificaciones a los mismos, siempre y cuando cumpla con la meta anual de balance financiero y no incremente el presupuesto regularizable de servicios personales; se establecen bases generales para que el Consejo apruebe un nuevo régimen de obras y servicios para las actividades sustantivas de carácter productivo de la paraestatal, cuya regla general será la licitación pública, aunque permitiendo la adjudicación por invitación restringida o en forma directa; se habilita a Pemex y sus organismos para celebrar contratos bajo remuneración fija o variable, determinada o determinable, con base en las obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad, pudiendo condicionar, o no, a que el proyecto genere ingresos para cubrir los costos correspondientes, y pactar incentivos tendientes a maximizar la eficacia o éxito de la obra o servicio, los cuales serán pagaderos únicamente en efectivo; se permite a Pemex emplear hasta 10% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 5 000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales o pensiones, y realizar todas las facultades en materia de deuda que aquí se contemplan si se cumple con las metas del plan estratégico.

- La *Ley de la Comisión Reguladora de Energía*, con el fin fundamental de extender su capacidad de control sobre las áreas comprendidas en la propuesta de modificación de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo

de petróleo: refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, gas, refinados y petroquímicos básicos.

- La *Ley Federal de Derechos en materia de Hidrocarburos*. Ésta fue enviada al Congreso un mes después del paquete original y propone disminuir el pago por concepto del derecho ordinario sobre hidrocarburos obtenidos por Pemex Exploración y Producción, en virtud de la aplicación del régimen fiscal contenido en el Capítulo XII del Título Segundo de la Ley Federal de Derechos, aplicando la tasa que corresponda a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas en el artículo 254 del citado ordenamiento, en comparación con los montos que hubiera cubierto con el régimen fiscal contenido en el citado capítulo, vigente hasta 2007. Dicho ahorro se destinará a inversión en infraestructura y mantenimiento de Pemex en la industria petrolera, de conformidad con lo que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En virtud de estos ajustes, que se hicieron efectivos en la Ley de Ingresos 2009, unos días antes de que el Congreso diera por buena la propuesta de reforma fiscal del Ejecutivo, las finanzas públicas se programaron para volver a incurrir en déficit presupuestal en 2009 (1.8% del PIB), después de haber estado en cero entre 2005 y 2008, como se mostró en la Gráfica 8.

La nueva institución, a la que se propuso llamar *Comisión del Petróleo*, es un órgano desconcentrado de la Sener con facultades meramente consultivas, entre ellas: apoyar técnicamente a la Sener en la determinación de la plataforma de producción petrolera y el ritmo de reposición de reservas, así como en las tareas técnicas que ésta le solicite; proponer a esa dependencia disposiciones técnicas para el mejor aprovechamiento del petróleo, así como parámetros para los proyectos de inversión en exploración y explotación, y otras de apoyo técnico. Se le faculta para otorgar y revocar los permisos para la ejecución, funcionamiento y desmantelamiento de obras y trabajos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos, dentro de los proyectos de inversión previamente autorizados por la Sener. Se forma por comisionados designados por el Ejecutivo, a propuesta del secretario de Energía, que duran cinco años prorrogables por una vez, y para ser elegibles deben cumplir con los siguientes requisitos: ciudadanía mexicana por nacimiento, sin que se adquiera otra nacionalidad; destacados en su área; no desempeñar cargos de elección popular, aun bajo licencia, o de dirigencia partidista; no ser funcionarios de Pemex; no ser accionistas, consejeros, directivos, comisarios o apoderados de empresas asociadas o comercialmente relacionadas con Pemex; no tener litigio pendiente con la Comisión o con Pemex, y no estar inhabilitados para el servicio público.

## EL DEBATE GENERADO POR LA PROPUESTA

A continuación se presentan algunos argumentos que corrigen o desaprueban la reforma y que este autor desprende de sus propios puntos de vista, así como de los foros promovidos por el Senado de la República entre mayo y julio de 2008; de las contrapropuestas de tres fuerzas políticas, PRI, Frente Amplio Progresista (FAP) y PVEM, y de los foros que llevaron a cabo, entre abril y agosto de 2008, la UNAM, la Rectoría de la UAM y diversas divisiones y unidades de esta Universidad.

Dado que la propuesta se basa en ajustes legales, los juristas –principalmente constitucionalistas– hicieron ver lo que establece la norma jurídica en relación con la prelación de la Constitución respecto a las leyes secundarias. Es decir que, de aprobarse la propuesta de Calderón (particularmente la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo) se entraría en contradicción con tres artículos constitucionales: el 25, sobre la exclusividad del Estado en las áreas *estratégicas*, en las que el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control, en tanto que en las *prioritarias* pueden participar los sectores social y privado; el 27, sobre la exclusividad de la nación en materia de petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, y el 28, que define las áreas estratégicas mencionadas en el 25: correos, telégrafos y radiotelefonía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señale el Congreso de la Unión.

Debido a lo anterior, de haberse aprobado la propuesta, se habría dado lugar a una controversia constitucional que finalmente tendría que ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que habría significado un enorme desgaste para el país. Ya el Ejecutivo había reconocido, a principios de la década de 1990, siendo representante popular ante el Congreso de la Unión, la inconstitucionalidad de la reforma a la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica; pero votó por ella, en apoyo a una iniciativa del PRI, entonces en el poder, lo que para todos fines prácticos se convirtió en una deuda por cobrar.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Aquella reforma permitió a la CFE aumentar la participación de la iniciativa privada nacional y extranjera en sus inversiones y reducir diversas inefficiencias, entre ellas baja productividad y alto nivel de apagones; empero, bajó el radio de maniobra del Estado en materia de planeación de la industria, cuya dependencia en el gas natural (plantas de ciclo combinado) subió hasta 35% (Banco Mundial, 2008). Esto obliga cada vez más a México a depender del gas importado; buscar acuerdos de importación de gas licuado desde Bolivia (región de Tarija), Perú (región de Camisea) u otros países (Australia, Rusia, Indonesia); otorgar concesiones a empresas energéticas extranjeras, sobre todo españolas (Repsol e Iberdrola), para que encabecen consorcios importadores e instalen en el Pacífico (Isla Coronado en Baja California) plantas deslicuadoras de gas, y financiar parte de estos proyectos con deuda externa y/o Pidiregas.

Fuera del marco legal, se tejió una amplia gama de argumentos, muchos propios de este autor, que o bien revisaban o bien desechaban la propuesta, entre ellos:

- Se veía como una privatización encubierta con pérdida de la soberanía y capacidad de iniciativa de Pemex, entidad que, en el mejor de los casos, habría de transformarse de empresa productora de hidrocarburos verticalmente integrada –como establece el constituyente– en gestora de los intereses de las empresas petroleras internacionales y unas cuantas nacionales.
- La propuesta no era explícita respecto a las áreas que eventualmente se abrirían a la iniciativa privada, pues aunque parecían acotarse a distribución, almacenamiento y refinación, evidentemente se preparaba el camino para que las estaciones de servicio pasaran paulatinamente a ser concesionadas a empresas como Dutch Shell, Exxon Mobil, Chevron Texaco, Total, Repsol, etcétera.
- No se tomaban en cuenta las experiencias de las actividades energéticas que ya habían pasado por procesos de privatización, particularmente gas natural y generación de electricidad. En el primer caso, son conocidos los abusos de los distribuidores y los peligros que representan sus instalaciones; en el segundo, es evidente el bajo uso de la capacidad instalada de las plantas de generación de energía públicas –lo que se ha sugerido podría estar entre las causas del desbordamiento del Río Peñitas, en 2007– debido a que la CFE prioriza la compra de la energía producida por las centrales privadas, que además son de ciclo combinado, en detrimento de la que generan sus propias centrales.
- Aunque no se diera entrada a los contratos de riesgo, en virtud de los cuales las empresas descubridoras de yacimientos se convierten en copropietarias de ellos, se abría el camino a los contratos de desempeño o incentivados, que buscaban retribuir con primas especiales, no cuantificadas en el documento y dejadas al albedrío de Pemex, a las compañías exploradoras de hidrocarburos que contratará la entidad.
- Se pretendía que algunos contratos, sin especificarse de qué tipo, no se abrieran a licitación, como en el resto de inversiones públicas, sino que los otorgara Pemex por el mecanismo de asignación directa.
- Lo anterior, combinado con la legislación en curso, que permite a Pemex contratar con empresas privadas cerca de una séptima parte del valor de cada proyecto de inversión, sin solicitar al gobierno federal autorización, potenciaba la discrecionalidad de la entidad en un área en que el monto de recursos administrados es extraordinariamente alto.
- Se consideró que México desaprovechaba el potencial de Pemex de promover derramamientos tecnológicos nacionales, lo que hacía necesario introducir al

documento cláusulas de contenido nacional de la inversión (como en los tratados de libre comercio con el contenido regional) ya que éstos por lo menos promoverían cadenas de proveedores e ingenieros nacionales, y eventualmente estimularían la formación de *clusters*. Tampoco se hacía nada por promover el vínculo universidad-industria.

- No se explicaba mediante qué mecanismos se pagaría la deuda interna y externa de Pemex, que es excepcionalmente alta, y seguramente seguiría aumentando, mientras el gobierno federal goza de un saldo de deuda razonablemente bajo, gracias a la carga fiscal impuesta a la entidad.
- No se aclaraba cómo supliría el gobierno federal los ingresos que eventualmente dejaría de obtener de Pemex debido al fortalecimiento a la inversión de dicha entidad y su mayor autonomía financiera, así como los recursos que por medio de las participaciones federales recibían los estados y municipios, mismos que se habían financiado principalmente con recursos provenientes de los excedentes de Pemex.
- Se consideraba necesaria una propuesta energética integral y no sólo de la industria petrolera; propuesta que, además de promover las energías alternas y el ahorro de hidrocarburos, premiara las acciones a favor de la ecología.
- La prelación que daba la reforma a la Sener frente a otras dependencias de la administración pública en las áreas de prospección, exploración y explotación de yacimientos, podría conducir a conflictos entre ésta, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y los gobiernos estatales y municipales.
- No se proponía elevar la productividad de Pemex, tal vez porque se reconocía que su número de trabajadores –147 275– es de los más altos de las empresas petroleras del mundo, sobre todo si se compara con las más exitosas, como Exxon Mobil, que produjo 4.1 Mbdpce en 2007 con 83 mil trabajadores (Wikipedia, 2008), por lo que su producto por persona empleada fue de 49.4 bdpce por trabajador, mientras en Pemex, que produjo 4.57 Mbdpce, el producto fue de 31 bdpce. Es decir, en 2007 el producto por empleado fue, en volumen, 1.6 veces mayor en Exxon Mobil que en Pemex. La brecha se ahondaba al tomar como referencia el valor de las ventas totales: 404 552 millones de dólares por parte de Exxon Mobil en 2007 contra 93 140 millones de dólares por parte de Pemex, lo que arroja un producto por persona empleada de 5 millones de dólares anuales en la primera empresa y de apenas 632 mil dólares en la entidad mexicana. Así, en términos de valor, el producto por persona empleada en Exxon Mobil fue, en 2007, 8 veces mayor al de Pemex.
- Tampoco se hablaba de la distribución de esa fuerza de trabajo, que es excesivamente irracional ya que, tan sólo en el corporativo de Pemex, los servicios médicos, las

telecomunicaciones y otras actividades administrativas laboraban, en 2007, 44 078 empleados, lo que quiere decir que, sin contar a los directivos y oficinistas de las áreas productivas, por cada 2.3 trabajadores de campo la empresa tuvo un administrativo (Pemex, 2008a:164).

- No se decía nada respecto a la conveniencia de reducir el número de miembros del sindicato petrolero en el Consejo de Administración de Pemex (5 de 11), el impacto que la cooperación dirección-sindicato tendría en un eventual incremento de la productividad de la industria, así como en la prevención de percances en las áreas productivas. Tampoco se mencionaba un eventual compromiso de la Dirección de la entidad y la SHCP por eliminar la transferencia de recursos al sindicato.
- No se explicaba mediante qué mecanismos se controlaría el saqueo de carburantes de los ductos y se metería en cintura a los franquiciatarios que venden litros de gasolina de 900 mililitros en sus estaciones de servicio y de qué manera esto mejoraría si se desincorporaran las actividades de distribución, almacenamiento y refinación de Pemex.
- Al reservarse el Ejecutivo el derecho de nombrar a los funcionarios de la Comisión del Petróleo, a propuesta de la Sener, se corría el riesgo de que, más que preocuparse éste por los intereses de la entidad y del país, se siguieran privilegiando las finanzas federales y los compromisos políticos.
- No se mencionaba a la industria petroquímica, lo que sugiere que se le ha dejado de ver como parte de la industria petrolera, a pesar de que Pemex produce los nueve productos petroquímicos básicos establecidos en la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo más un cúmulo de productos secundarios y terciarios.
- No se explicitaba que los 10 mil millones de pesos en bonos ciudadanos que originalmente se dijo habrían de emitirse representarían apenas 2% de la deuda total de Pemex, sin Pidiregas, por lo que tendrían un carácter más mediático que financiero.
- Se ponían los tribunales internacionales por encima de los nacionales en materia de litigios por contratos de obras y de prestación de servicios en el territorio nacional y de explotación de hidrocarburos en mantos transfronterizos.
- No quedaba claro de qué manera la entidad y el propio gobierno federal internalizarían las observaciones que año con año les hace la ASF debido a la laxitud, opacidad y desparpajo con que se contabilizaban los excedentes petroleros, los cuales se mezclan con el resto de excedentes (o faltantes) del presupuesto federal; se asignan con gran albedrío, como el subsidio a la gasolina, y se distribuyen

dando prioridad a los diferentes agentes de la administración pública central, en detrimento de las actividades sustanciales de Pemex y las entidades federativas.

- La opacidad en el manejo de los excedentes petroleros, lo subrepticio de los acuerdos con el sindicato y la asignación de contratos a personas y compañías cercanas al equipo en el poder habían provocado que persistiera la desconfianza de la sociedad respecto a la capacidad y solvencia de Pemex y el gobierno federal para manejar los recursos de la industria petrolera. Esto se magnificaba por el hecho de que los ingresos por concepto de exportación de crudo y petrolíferos serían en el sexenio de Calderón tal vez las más cuantiosas de la historia, como sugiere el Cuadro 5, a pesar del efecto Cantarell y la contracción de los precios internacionales del petróleo, a partir de la segunda mitad de 2008, debido a la reducción de la demanda, la crisis financiera internacional y la eventual recesión de las economías industriales.

**CUADRO 5**  
*Ingresos sexenales por exportación de crudo y petrolíferos, y crecimiento del PIB*  
*(millones de dólares y tasas)*

Presidente	Millones Dls	Participación %	% exp total de mercancías	Crecimiento prom PIB
José López Portillo (1977-1982)	45,624	8.9	57.9	6.5
Miguel de la Madrid (1983-1988)	62,367	12.1	53.6	0.3
Carlos Salinas de G. (1989-1994)	45,100	8.8	22.6	3.9
Ernesto Zedillo (1995-2000)	58,300	11.3	9.3	3.4
Vicente Fox (2001-2006)	133,000	25.9	13.0	2.3
Felipe Calderón (2007-2012e)	169,644	33.0	10.1	2.5
Total / Promedio	514,035	100.0	27.8	3.2

e=cifra histórica entre enero de 2007 y agosto de 2008, y estimada a partir de septiembre de 2008.

FUENTE: Pemex (2008a, 2008b y 2008c), INEGI (2008), Fox (2006) y Cuadro 3 de este trabajo.

Antes de cerrar esta sección cabe hacer notar que, aunque Pemex ha sido, desde su creación, una entidad bajo control presupuestal (SHCP, 2007) y no una empresa privada, el gobierno federal y la dirección de la institución decidieron, a partir de marzo de 2008, modificar su página de Internet [www.pemex.gob.mx](http://www.pemex.gob.mx), gubernamental, por una de carácter privado, [www.pemex.com.mx](http://www.pemex.com.mx). Como no se trata de algo trivial, valdría la pena saber en qué se sustenta la decisión y si lo mismo va a suceder con las páginas electrónicas de la CFE, el IMSS, el ISSSTE y Luz y Fuerza del Centro (LFC).

## LOS Siete DICTÁMENES DEL SENADO Y SUS OMISIONES

El 28 de octubre de 2008 el Senado de la República aprobó, con amplia mayoría, los siete dictámenes que modifican la propuesta de reforma energética del Ejecutivo. Éstos no sólo acotan algunas de las propuestas originales, sino que incorporan dos leyes más, como se observa a continuación:

1. Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;
3. Ley de Petróleos Mexicanos;
4. Ley de la Comisión Reguladora de Energía;
5. Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía;
6. Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y
7. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.<sup>6</sup>

A reserva de hacer una lectura detallada de los dictámenes, una vez que sean promulgados por el presidente de la República, lo cual no sucede al momento de enviar la versión final de este trabajo a impresión, es evidente que el Senado quiso dejar claro su interés respecto a que la reforma no se limitara al ámbito petrolero, sino que tocara aspectos de la sustentabilidad energética y la transición hacia fuentes alternas de energía. También quiso ampliar el ámbito de la Comisión del Petróleo, propuesto por el Ejecutivo, sugiriendo la creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Por otra parte, logró ponerse de acuerdo respecto de que el capital privado no debería participar en las áreas de refinación, distribución y almacenamiento de crudo y petrolíferos, y que de ninguna manera se abriría paso a los contratos incentivados, en virtud de los cuales las empresas petroleras que contrata Pemex podrían reclamar derechos sobre parte del crudo descubierto. De ahí que se

<sup>6</sup> La reforma a la Ley de Derechos, mencionada en el paquete original, no entró en éste debido a que la Cámara de Diputados puso en funcionamiento, el 15 de octubre de 2008, una reforma a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, previa a la aprobación en lo general de la Ley de Ingresos 2009, en ésta se establece que se convierten en deuda pública los Pidiregas de dicha entidad, por lo que en 2009 el sector público vuelve a incurrir en déficit, después de tres años de tener presupuestos equilibrados; que si en dicho año hay excedentes petroleros, en forma inmediata se utilizará 30% de ellos para infraestructura; y que de dichos recursos 35% se destinará a las entidades federativas y 65% a programas establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. Por extensión, es claro que en el paquete de reforma energética aprobado por el Congreso se deben reconocer las modificaciones a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

haya recalado en el texto que la forma de pago a dichas empresas será en efectivo. Debido a ésta y otras razones, las diferentes fracciones parlamentarias del Senado –y posteriormente de la Cámara de Diputados– consideraron que sería redundante incluir las 17 palabras propuesto por Andrés Manuel López Obrador, que establecían: “No se suscribirán contratos de exploración y producción que contemplen el otorgamiento de bloques en áreas exclusivas”.

A pesar de estos avances, que permitieron que la reforma se constituyera en un triunfo político para el Ejecutivo, el Legislativo y la relación entre ambos, y un acierto para la administración de Pemex, institución que por fin adquiere un nivel considerable de autonomía de gestión y financiera, similar al contenido en la propuesta original del Ejecutivo, persisten vacíos en las áreas económica y tecnológica que los legisladores y el Ejecutivo deberán aclarar. Además, este último deberá desmenuzar para el país el giro que tomará la planeación energética de México. El análisis de estos puntos de vista se presenta a continuación.

La reforma conduce automáticamente a un aumento del déficit del sector público, que en 2009 será del orden de 1.8% respecto al producto interno bruto (PIB), con tendencia a crecer en los años sucesivos de no llevarse a cabo una nueva reforma fiscal, lo cual se complica en virtud de las repercusiones de la crisis financiera internacional y la eventual recesión de diversas economías, incluyendo la mexicana. Esto quiere decir que aumentarán los requerimientos de financiamiento del sector público, con las presiones que previsiblemente tendrá esto en la tasa de interés y en la inflación, así como en las posibilidades de inversión del sector privado (efecto *crowding-out* o desplazamiento).

Lo único que justificaría el sacrificio de recursos en que incurrirá la sociedad para reforzar a Pemex es que dicha entidad invierta bien el dinero y eleve sustancialmente su productividad, ya que con ello potenciará el crecimiento de mediano y largo plazo de la industria y del país; pero esta posibilidad parece lejana porque por una parte la reforma no toca el poder del sindicato, que es responsable de la inflexibilidad del contrato colectivo de trabajo y, por otra, promueve la creación de nuevos puestos de trabajo de tipo administrativo.

Una presión adicional es la transformación de los Pidiregas, instrumentos con que Pemex financió su expansión entre 1997 y 2008, en deuda pública, por acuerdo de los diputados. Experiencias de asunción de pasivos de empresas paraestatales y rescate financiero de privadas existen muchas; los que posiblemente están más presentes en la mente de la sociedad son tres: la asunción, sin mayor trámite legislativo, de los pasivos de LFC, en la década de 1980, cuando dejó de ser Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC); el rescate de la banca recién privatizada, a partir del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el Instituto para la Protección

al Ahorro Bancario (IPAB), a consecuencia de la crisis de 1995, y el rescate de las carreteras de peaje concesionadas, en el mismo año.

En los tres casos, lo que era deuda corporativa se convirtió, también por decisión del Legislativo, en deuda pública. Pero la medida no frenó la ineficiencia de LFC, que a pesar de haber sido objeto de asunciones de pasivos posteriores, se ha mantenido como una de las paraestatales más rezagadas e ineficientes y con uno de los sindicatos menos proclives al aumento de la productividad. En cuanto al rescate de la banca privada, el saldo de la deuda neta del IPAB parece negarse a descender, ya que la mayor parte de los servicios de la misma se destina a intereses. Así, desde 2003 éste se mantiene en alrededor de 700 mil millones de pesos (Di Constanzo, 2007), que han representado entre 8 y 10% del PIB. Algo similar se puede decir del rescate carretero, que hizo aumentar la deuda pública, que es deuda de la sociedad, en 159 mil millones de pesos a marzo de 2005 (Di Constanzo, 2007); pero la calidad de las vías sigue siendo deficiente. Es por errores como estos que la sociedad endosa la idea de que México no es un país subdesarrollado, sino subadministrado.

Por otra parte, las cifras sobre el saldo de las inversiones de Pemex en Pidiregas no fueron dadas a conocer por el Congreso, aunque se sabe que al 31 de diciembre de 2005 el total del sector público ascendía a 461 mil millones de pesos, 77% de ellos documentados en dólares. Del saldo, al menos 70% correspondía a Pemex, es decir unos 323 mil millones de pesos (Di Constanzo, 2007), mismo que creció sustancialmente en los tres años siguientes y es posible que actualmente se encuentre, restando los servicios realizados, en 550 mil millones de pesos, equivalentes a unos 50 mil millones de dólares. Debe notarse que esta cifra es superior a la deuda externa bruta del sector público, que en febrero de 2008 era de casi 44 mil millones de dólares. Si a ambos saldos se agrega el del sector privado, la deuda externa total de México subiría a unos 185 mil millones de dólares, lo que implicaría un endeudamiento externo *per capita* de 1 750 dólares, casi el doble de los 1 000 que se tuvieron en el periodo más álgido de la deuda, la década de 1980 (Gutiérrez, 1993).

Además, debe tenerse en cuenta que la mayor autonomía de gestión de Pemex tendrá que darse sin afectar las políticas públicas. Esto no es fácil, en virtud de que dicha entidad podrá manejar más divisas y contratar deuda sin pasar por los trámites del gobierno federal que antes se acostumbraban. Algunos estudios sobre globalización muestran que este tipo de medidas incide negativamente en los objetivos de control monetario y la estabilización de precios de los gobiernos (Nayyar, 2000).

En materia tecnológica los costos previstos son aún mayores: por tratarse de una industria verticalmente integrada y que cuenta con un instituto de investigación propio, las expectativas de los mexicanos hasta antes de la reforma, expresadas tanto en los foros organizados por el Senado de la República como por instituciones de educación superior

y de la iniciativa privada, eran que ésta se redactara de tal forma que permitiera potenciar las capacidades tecnológicas del país, desde la investigación hasta el diseño y aplicación de prototipos y de procesos; sin embargo, se optó por la indiferencia. La apertura a la tecnología eterna se corrobora por el hecho de que la reforma otorga amplio radio de maniobra a Pemex para contratar servicios de terceros en las áreas de exploración y producción, sin descartar la posibilidad de que reciban mayor retribución las más exitosas; además, se acepta el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por México en materia de exploración en aguas transfronteriza, no obstante reconocerse que la entidad no cuenta con tecnología para extraer los recursos energéticos en tirantes de agua de más de 1 500 metros. Asimismo, la eventual edificación de una refinería, con una derrama de 12 mil millones de dólares, y que no sería parte de la reforma energética, sino del Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (Presidencia de la República, 2008) propuesto por el Ejecutivo en octubre de 2008 para enfrentar la recesión económica, contempla en principio muy pocos apoyos a la ingeniería nacional y a la vinculación universidad-industria.

Lo anterior, junto con la negativa de los senadores a los contratos incentivados y a la apertura al capital privado de las áreas de refinación, distribución y almacenamiento de petrolíferos, ha contribuido a que varias de las instituciones privadas que hacen públicos sus puntos de vista, como el Consejo Coordinador Empresarial ([www.cce.com.mx](http://www.cce.com.mx)) y el Centro de Estudios Espinoza Yglesias ([www.ceey.org.mx](http://www.ceey.org.mx)) manifiesten abiertamente que, a pesar de la importancia de la reforma, se trata de un ejercicio insuficiente. Lo mismo han opinado, coincidentemente, quienes esperaban, desde la academia y los centros de investigación que, a partir del impulso a las actividades de Pemex, se contribuyera a estrechar los lazos entre la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Finalmente, sin necesidad de ser ingenieros, tecnólogos o economistas, los mexicanos sabemos que el desarrollo económico es la suma de tres factores fundamentales: la tecnología, el capital financiero y el capital humano, con especial énfasis en la educación, y que en ninguna industria mexicana éstos se expresan de manera más clara que en la de los hidrocarburos.

Una preocupación adicional es la aplicación de la reforma; aquí la pregunta que surge es ¿cómo podrá llevar a cabo esto el Ejecutivo si es bien conocida la poca proclividad a la planeación y la programación de su gabinete, como muestran el *PND 2007-2012* y los programas sectoriales 2007-2012, particularmente el de Trabajo y Previsión Social, el de Economía y el de Energía. Se debe recordar que estos documentos se encuentran mandatados en el Sistema Nacional de Planeación (SNP). Es por tanto necesario que, a la luz de los acontecimientos financieros internacionales y los acuerdos internos, incluyendo los compromisos adquiridos en la reforma energética y los errores detectados en el diagnóstico del sector elaborado por la

Sener, se reescriban los documentos clave de la planeación y la programación federal, particularmente el *PND 2007-2012* y el *PSE 2007-2012*.

De no hacer lo anterior, se corre el riesgo de repetir los errores de la administración previa a la actual, en que se prescindió de toda política petrolera y virtualmente no hubo política energética, por lo que durante ese sexenio se trabajó sin brújula y con una evidente falta de capacidad para ajustarse a los acontecimientos. El ejemplo más claro fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, cuyas secuelas en materia de precios internacionales del petróleo, desaceleración de la actividad económica, la inversión y el comercio mundiales, y endurecimiento de las políticas migratoria y de seguridad nacional de dicho país aún afectan al mundo y a la relación México-Estados Unidos y se reflejan en la actual crisis financiera internacional. Ante estos sucesos, la capacidad de respuesta del Estado mexicano en todos los órdenes –económico, político, diplomático, comercial– fue errática, incongruente y con frecuencia carente de imaginación y de oficio.

Es interesante recordar que en el *PND 2007-2012* se establece que, de no haber reformas, no se incrementarán la inversión y la productividad y, por tanto, el crecimiento del PIB promedio entre 2007 y 2012 sería de 3.5% y el del PIB *per capita* de 2.4%; pero si se dan las reformas, dichas tasas aumentarían a 4.2 y 3.1%, respectivamente (*PND 2007-2012:84-85*), y se crearían, al menos, 800 mil empleos formales cada año (*PND 2007-2012:104*). Ahora que ya se dieron las reformas ¿se sostienen las previsiones?

Cabe notar que los siete dictámenes propuestos por el Senado estuvieron durante cinco días en la Cámara de Diputados, para cubrir un trámite legislativo, sin ser objeto de observación alguna, no obstante que, como se ha demostrado, dejarían vacíos económicos, tecnológicos y de planeación.

### **LOS EXCEDENTES PETROLEROS**

En mayo de 2008 la SHCP manifestó que los excedentes petroleros habían sido de cero en el primer trimestre del año, debido a los subsidios otorgados a los alimentos, la gasolina y el diesel. Esto resultó extraño a los mexicanos, en virtud del alto nivel que alcanzaron los precios del petróleo en el periodo. Con sólo tomar en cuenta las desviaciones entre los precios observados y los presupuestados, como se hace en el Cuadro 6, y considerar algunas diferencias entre la cantidad exportada y la presupuestada, era posible demostrar que a partir de 2000 dichos excedentes habían existido, año con año, y que su nivel era creciente.

**CUADRO 6**  
*Diferencias precios presupuestado y observado, y excedentes petroleros  
 (dólares por barril)*

	Propuesto	Aprobado	Observado	Diferencia	Cantidad Exp**	Excedentes Dls
2000	15.5	15.0	24.79	9.79	585460	5731653.4
2001	18.0	18.0	18.61	0.61	640940	390973.4
2002	17.0	15.5	21.52	6.02	622325	3746396.5
2003	17.0	18.35	24.78	6.43	673060	4327775.8
2004	20.0	20.0	31.05	11.05	682550	7542177.5
2005	23.0	27.0	42.71	15.71	663205	10418950.5
2006	31.5	36.5	53.04	16.54	654445	10824520.3
2007	42.5	42.8	61.63	18.83	615390	11587793.7
2008*	46.8	48.85	97.46	48.61	492750	23952577.5
Promedio	25.7	26.9	41.7	14.8	625569.4	9258427.12

\* Cifras proyectadas con base en los precios de los 5 primeros meses.

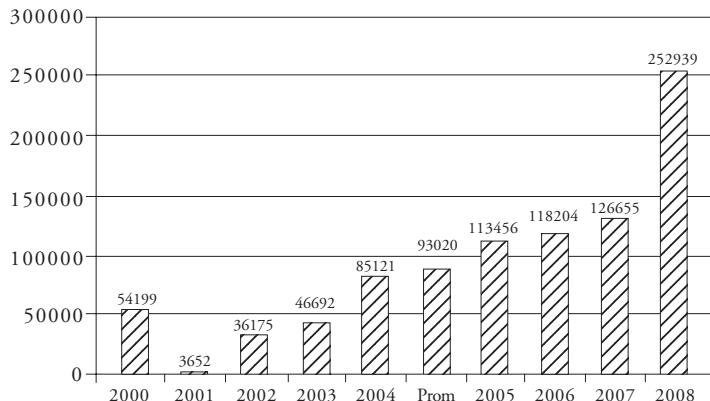
\*\*Total anual en barriles.

Puesto en pesos, se obtuvieron excedentes petroleros acumulados entre 2000 y 2008 por 837 093 millones de dicha moneda, que significaron un promedio anual de 93 020 millones anuales, como muestra la Gráfica 12.

Tan sólo en 2007, los excedentes representaron 1.3% del PIB, y se espera que en 2008 lleguen al doble, a pesar de la menor cantidad de crudo exportado. Empero la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (SHCP, 2006) define los excedentes no como petroleros, sino como totales del gobierno federal. Al respecto, el artículo 19 de dicha ley establece que “se podrán autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos”.

Y aclara que los excedentes extraordinarios a la Ley de Ingresos deberán destinarse en primer término a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones, costo financiero derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio, adeudos de ejercicios fiscales anteriores tomando en cuenta el límite previsto en la ley, así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres resulte insuficiente. En el caso de la CFE, las erogaciones adicionales necesarias para cubrir los incrementos en los precios de combustibles con respecto a las estimaciones aprobadas en la Ley de Ingresos y su propio presupuesto procederán como ampliaciones automáticas con cargo a los ingresos excedentes que no sea posible repercutir en la tarifa eléctrica

GRÁFICA 12  
*Excedentes petroleros 2000-2008*  
*Total acumulado: 837 093 millones de pesos*



FUENTE: Pemex (2008a, 2008b y 2008c) y SHCP, diferentes publicaciones.

correspondiente. En cuanto a los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, o conforme a éstas, se cuente con autorización de la SHCP para utilizarse en un fin específico, ésta podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determinen dichas leyes o, en su caso, la SHCP, la cual informará al respecto en un máximo de 30 días a la Cámara de Diputados. Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la SHCP, conforme a las disposiciones aplicables, y en el caso de las entidades reconocidas como centros públicos de investigación, no se requerirá autorización de la SHCP, a la cual se le informará en cuanto a su monto, origen y criterios de aplicación.

Los ingresos excedentes, una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos, se destinarán de acuerdo con el artículo citado a lo siguiente: *a) 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; b) 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Pemex; c) 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, y d) 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.*

En el caso de los ingresos excedentes para el Fondo –inciso *b*– se transferirán anualmente a Pemex para que éste constituya la reserva y, cuando se alcance la reserva determinada, los excedentes se destinarán a lo siguiente: *a*) 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas; *b*) 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas; *c*) 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos, y *d*) 25% al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

El 29 de julio de 2008 el subsecretario de Hacienda, Alejandro Werner, declaró en el marco del Foro Nacional de Fiscalización, organizado por la Cámara de Diputados a pocos días de terminados los Foros de Debate de la Reforma Energética organizados por el Senado, que “entre 2000 y 2007 Hacienda recaudó 802 mil millones de pesos más de lo que había programado para esos años. 417 mil millones provinieron del cobro de impuestos no petroleros (IETU, ISR, Impac e IVA<sup>7</sup>); 309 mil millones de ingresos petroleros, 68 mil millones por el cobro de costo financiero, 8 mil millones por Adefas<sup>8</sup> y el resto por otros conceptos.

Aunque los mexicanos no sabíamos mucho de los 417, los 68 y los 8 mil millones de pesos antes mencionados, sí hemos tenido elementos para calcular los excedentes petroleros, y de acuerdo con la Gráfica 12 son 2.7 veces superiores a los reportados por el subsecretario en el mismo lapso. Si se reconoce la veracidad del cálculo y se supone, para fines analíticos, retroactividad de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los excedentes totales deberán ascender a 1 330 millones de millones (es decir billones) de pesos que, aplicados conforme a la ley, arrojarían las siguientes cantidades: 332.5 miles de millones al Fondo de Estabilización de Ingresos a Entidades Federativas; 332.5 miles de millones de pesos a infraestructura de Pemex; 532 mil millones al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, y 133 mil millones de pesos a inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federales.

Empero, cifras dadas a conocer por el propio subsecretario en la comparecencia arriba citada muestran que las entidades federativas sólo recibieron 197 mil millones de pesos. Asimismo, a fines de 2007 el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros tenía recursos por unos 57 mil millones de pesos. El subsecretario dijo que, amparada en la ley, la SHCP hizo durante el periodo las siguientes erogaciones: seguridad pública, 33 mil millones; desarrollo social, 140 mil millones; gasto de capital, 129 mil

<sup>7</sup> Impuesto Empresarial a Tasa Única, Impuesto sobre la Renta, Impuesto al activo e Impuesto al Valor Agregado, respectivamente.

<sup>8</sup> Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.

millones; reducción de deuda, 99 mil millones, y pensiones, 85 mil millones. Es decir, de los 1 330 billones de pesos, la SHCP sólo puede justificar gastos por 590 mil millones. ¿Y los restantes 740 mil millones?

La distorsión de cifras es lugar común en la administración pública, como corroboran los análisis de la Cuenta Pública por parte de la ASF; pero que el Legislativo lo deje pasar es un contrasentido. El único órgano que durante los foros de energía organizados por el Senado (2008) levantó la voz al respecto fue la ASF, cuyo titular, Arturo González de Aragón, mencionó que “entre 2003 y 2007 el monto de los excedentes petroleros que se determinó podrían entregarse a las entidades federativas ascendió a 117 mil millones de pesos, de los cuales 95 mil millones fueron efectivamente distribuidos”. Asimismo, denunció opacidad, corrupción, impunidad y desviaciones en el manejo de los recursos de Pemex.

Así que, de acuerdo con los cálculos y argumentos anteriores, los excedentes petroleros no sólo están severamente subestimados, sino que se mezclan intencionalmente con otros excedentes federales para difuminarse.<sup>9</sup> Además, se reparten inequitativamente y se destinan preponderantemente al gobierno federal, lo que provoca fricciones con los gobiernos estatales y municipales, así como muy baja inversión en Pemex hasta antes de la reforma, por lo que dicha entidad tuvo que financiarse con deuda y Pidiregas, los cuales terminaron reconociéndose como deuda pública, y se deja una mínima fracción al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, todo con la anuencia del Legislativo.

## CONCLUSIONES

Durante la administración Fox y, por lo menos hasta lo que va de la de Calderón, se ha puesto por delante la reforma energética a la planeación. Trabajar sin esa brújula ha incidido en una serie de problemas para la industria, de cuyo recuento rápido se pueden condensar los 10 puntos siguientes:

<sup>9</sup> En este enjambre de confusiones presupuestales, cabe mencionar que la fórmula con la que la SHCP calcula el precio esperado de la mezcla de crudo mexicano de exportación, y que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados termina avalando, no tiene sustento teórico ni econométrico, a pesar de que ha sido objeto de reajustes en los años recientes. Sólo basta observar las desviaciones entre precio presupuestado y precio observado de todos los años para corroborar esta afirmación.

1. Cantarell alcanzó su máximo nivel de producción cuando se pensaba que su verdadero potencial estaba aún por demostrarse y que México seguiría siendo una potencia exportadora por muchos años más.
2. La inyección de gas natural, como propusieron en su momento varios ingenieros y técnicos del IMP, en vez de nitrógeno, como finalmente se decidió, a fin de restituir la presión de fondo de Cantarell a fines de la década de 1990, podría ser responsable de que sólo se vaya a recuperar 50% de los hidrocarburos que contiene el yacimiento.<sup>10</sup>
3. No se vinculó de ninguna manera a la industria petrolera con la industria nacional y las universidades, lo que se tradujo en ausencia de impulso a empresas energéticas nacionales y centros de investigación, *clusters* sectoriales o, al menos, una gama aceptable de proveedores.
4. No se hizo nada en materia de desarrollo tecnológico; por el contrario, se continuó debilitando al IMP, la institución mexicana que más patentes registra en México y el extranjero,<sup>11</sup> y el objetivo de situar en 1% la inversión en ciencia y tecnología en la administración Fox se quedó en apenas 0.4%, nivel que no ha variado en lo que va de la administración actual.
5. No se actuó a favor de la mejor organización, mayor eficiencia y elevación de la productividad de la industria, lo que implicaría la aplicación de indicadores de desempeño a todos los niveles, la recontratación del personal de alto nivel que se dejó ir en la década de 1990 (sobre todo en Pemex Exploración y Producción –PEP) en sustitución de aquel que, sin conocer la industria, ingresó a partir de 1995 a PEP y el corporativo.<sup>12</sup>
6. Los recursos no se reinvirtieron en la industria, debido fundamentalmente a la supeditación de la toma de decisiones del Consejo de Administración de Pemex a las necesidades del gobierno federal, a la recurrencia a los Pidiregas y a la decisión del Ejecutivo y el Legislativo de continuar saneando las finanzas públicas con cargo a los recursos de la empresa.
7. Se vio con indiferencia la importancia de aplicar políticas de ahorro y sustitución energética, así como de regulación de la industria automotriz, que habrían servido

<sup>10</sup> Así se lo reprocharon a los entonces directores de Pemex y el IMP colaboradores y ex colaboradores de esta segunda institución durante los Foros de Debate de la Reforma Energética organizados por el Senado.

<sup>11</sup> En los Foros de Debate de la Reforma Energética del Senado, uno de los ex subsecretarios de la Sener justificó el menor apoyo del gobierno de Zedillo al IMP en virtud de la “escasa relevancia” de dichas patentes.

<sup>12</sup> Las series sobre empleo en Pemex se pueden consultar en Pemex (2008a y 2008b) y Fox (2006).

para amortiguar considerablemente las importaciones actuales de gasolina, diesel, turbosina y gas natural.

8. No se respetó el medio ambiente como en otros países, lo que permitió que los costos indirectos de la explotación de hidrocarburos tuvieran un peso insignificante en la determinación de los precios finales y se hiciera creer a los mexicanos que las utilidades de la industria eran muy altas, además de que estaban bien distribuidas.<sup>13</sup>
9. No se estimularon las buenas relaciones de México con la OPEP, lo que impidió al gobierno participar en la eventual ordenación del mercado petrolero internacional.
10. Se tuvo miedo de proponer a las grandes empresas petroleras internacionales que participaran en algunas fases de la cadena de producción de los hidrocarburos de México, sin que se sintieran excluidas del área más jugosa del negocio: la posesión de parte de los recursos del subsuelo, así como de la infraestructura. De ahí el rechazo de Dutch Shell y Exxon Mobil a vincularse con Pemex en la exploración en aguas profundas durante el gobierno de Fox, y de empresas petroleras y petroquímicas a adquirir las plantas de petroquímicos secundarios y terciarios de Pemex en la administración de Zedillo. Empero, debe quedar claro que quien manda en este terreno es el Estado y que lo que se busca es no repetir los errores de otros países en su relación con las empresas transnacionales, incluyendo Argentina, Ecuador y Bolivia.

Por lo que respecta a la propuesta de reforma del Ejecutivo, uno de sus errores subyacentes fue la supuesta necesidad de crear un mercado de hidrocarburos en el país, sin aceptar que la industria petrolera es una de las más concentradas del mundo y que no hay posibilidades de que, gracias a la reforma, pierda su carácter oligopólico. Por el contrario, en un mercado más liberalizado lo que se perdería completamente es la política energética, o al menos la aplicación de ésta, que ha sido otro signo distintivo de los planes y programas recientes. Dos ejemplos al respecto son las áreas de gas natural y generación de electricidad, abiertas desde hace años a la inversión privada nacional e internacional, y en las que la regulación es pobre, el desplazamiento e inutilización de centrales hidroeléctricas públicas en aras de las privadas es sistemático, y la dependencia de combustibles fósiles importados excesivamente alta.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Un texto interesante para entender la valoración de los recursos naturales y los costos ambientales es Martínez y Roca (2006).

<sup>14</sup> Como un ejemplo de los negocios que se dan en estas áreas involucrando a empresas extranjeras, a principios del cuarto trimestre de 2008 la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) autorizó a Gas Natural (GAS.MC), de España, para que adquiriera las centrales eléctricas de ciclo

Los promocionales de la reforma energética de la Presidencia de la República insistían en que, siendo México un país tan rico en hidrocarburos, no era justo importar gasolina. La responsabilidad de habernos convertido en importadores netos de estos productos recae en quienes se negaron a edificar una refinería –la más reciente data de 1979– a pesar de las demandas públicas al respecto, la suficiencia de materia prima y la amplia disponibilidad de recursos petroleros y por tanto federales. Además, para erigirla no se necesitaba una reforma energética. Finalmente, en octubre de 2008 el Ejecutivo accedió a llevarla a cabo, aunque a un costo estimado de 12 mil millones de dólares, casi el doble del que hubiera tenido seis años antes, e impulsado por el espectro de una recesión global. Esto mostró una vez más que, para realizar acciones de gran envergadura en el sector energético, lo que verdaderamente se necesita es voluntad política.

Un aspecto importante de la reforma aprobada es que no sugiere un eventual golpe de timón que pueda modificar el estado actual de cosas en Pemex: desviación de recursos, discrecionalidad en el otorgamiento de algunos contratos, injerencia del gobierno federal y del sindicato en la toma de decisiones, bajos niveles de productividad, poco respeto por el medio ambiente, bajo perfil del IMP y pobres relaciones de éste con el PEP.<sup>15</sup> Esto en virtud de que otorga a la directiva un mayor radio de maniobra y presupone que serán los comités de control nombrados por el nuevo Consejo de Administración los que pondrán orden. Con esto se pierde la oportunidad de que Pemex se convierta en un detonador del desarrollo tecnológico del país, que parecía lo más atractivo de la reforma sectorial. España se cerró desde el Renacimiento al desarrollo tecnológico, y provocó que la riqueza que llegaba de sus colonias sólo se transfiriera a los países productores de armas, para sostener sus guerras contra casi toda Europa. Así, tuvo

---

combinado operadas en el país por Unión Fenosa (UNF. MC), también de España, como parte de la operación de compra total de dicha compañía. El año previo ya había adquirido cinco centrales en territorio nacional de Electricité de France. Con estas adquisiciones GAS.MC dispone de 33% de la potencia instalada en el país por productores independientes, sólo atrás de Iberdrola, otra empresa española, que cuenta con 37% [[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx), [www.iberdrola.es](http://www.iberdrola.es), [www.edf.fr](http://www.edf.fr) y [www.gasnatural.com](http://www.gasnatural.com)].

<sup>15</sup> Un aspecto importante a considerar respecto al debilitamiento de largo plazo del IMP es el hecho de que, en la primera versión del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, se contemplaron recursos federales para dicha institución por 300 millones de pesos, mientras para el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ) fueron de 425 millones. Dados los bajos niveles tecnológicos y la disponibilidad de recursos de la industria petrolera así como el liderazgo del IMP en materia de registro de patentes a nivel nacional, frente al peso de 4.5% de la energía nuclear en la generación total de electricidad del país, es evidente que el presupuesto del sector energético no se asigna con criterios objetivos.

que esperar hasta las dos últimas décadas del siglo XX para desarrollarse. Es a partir de entonces que logran consolidarse empresas energéticas internacionales como Repsol, Iberdrola y Gas Natural. La industria petrolera brasileña decidió, a mediados de la década de 1990, promover un escalamiento tecnológico basado en recursos propios a través del aprendizaje de otras compañías. Hoy día es el país donde se hacen más descubrimientos de petróleo en aguas profundas, y Petrobras se mantiene como empresa estatal mayoritaria. Situación similar observa Statoil, de Noruega. La reforma no aclara si se pretende seguir el modelo de alguno de estos países; se trata de una actitud pasiva que no esperaban los mexicanos. Si no somos capaces de lanzar tecnológicamente a Pemex, no habremos capitalizado la oportunidad que brinda la reforma, no obstante sus limitaciones, de apoyar el desarrollo tecnológico y humano del país, además de estimular el crecimiento económico y el empleo cuando más se necesita.

En este trabajo no sólo se ha tratado de dar evidencias sobre las limitaciones de la planeación en las últimas administraciones, sino que se ha buscado poner en perspectiva el peligro en que se encuentra la industria petrolera del país ante la eventualidad de que, o bien se tomen decisiones equivocadas para su desarrollo futuro, o bien el Ejecutivo opte por instrumentar parcialmente la reforma modificada por el Congreso. Después de todo, lo logrado le permite mandar al mundo la señal de que los partidos y el gobierno central han logrado un consenso y que con ello México avanza en la lista de reformas de primera y segunda generación en que tanto han insistido los organismos financieros internacionales (Rodrik, 2006). Pero esa, que definitivamente es una meta para el presidente –como en su momento fue la “reforma” fiscal, a pesar de que se contrapone a la impronta de medidas anticíclicas para paliar los efectos de la recesión económica internacional– no sólo resulta insuficiente para los requerimientos de financiamiento del gasto público, sino que de ninguna manera puede ser una meta para el país en su conjunto.

El hecho de que los mexicanos nos encontremos en esta tesitura demuestra hasta dónde las decisiones del país se han partidizado. Los Foros de Debate de la Reforma Energética organizados por el Senado de la República fueron 21, se extendieron durante 71 días, contaron con la participación de más de 150 expertos en el tema y consumieron una enorme cantidad de recursos. Sin embargo, las propuestas de los tres principales grupos políticos, PAN, PRI y FAP, no se apoyaron necesariamente en lo dicho en tales foros, sino en sus propias convicciones e intereses políticos. La sociedad debe por tanto adelantarse a los acontecimientos y hacer que los partidos se sientan obligados a promover, junto con el Ejecutivo, la aplicación de la reforma. Para lograrlo, es necesario reescribir de manera objetiva el diagnóstico de la industria; rediseñar el SNP, incluyendo su ley fundamental, la Ley de Planeación, otorgando

para su ejecución fuerza de supervisión al Legislativo, a fin de obligar al presidente a rendir cuentas, y reelaborar tanto el *PND 2007-2012* como el *PSE 2007-2012*. De lo contrario, se corre el riesgo de que, a pesar de la reforma, pasen otros cuatro años sin que se haga nada, o muy poco, a favor de la industria.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2008), *World Development Indicators*, Washington [www.worldbank.org].
- British Petroleum (BP) (2008), *BP Statistical Review of World Energy*, Londres.
- Bush Jr. G. (2001), *National Energy Plan*, Washington.
- Calva, José Luis (2007) (coord.), *Política energética*, Agenda para el Desarrollo, vol. 8, Porrúa/UNAM, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [www.shcp.gob.mx].
- Diario Oficial de la Federación* (2006), “Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, México.
- (2008), “Ley Federal de Derechos en Materia de Hidrocarburos”.
- (1983), “Ley de Planeación”, México.
- Di Constanzo A., Mario (2007), “La deuda que enfrentará el nuevo gobierno”, en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, colección Agenda para el Desarrollo, vol. 5, Porrúa/UNAM, México.
- Electricité de France (2008) [www.edf.fr].
- Energy Information Administration (EIA), *International Energy Outlook 2007* [www.eia.doe.gov].
- Fox, Vicente (2006), *Sexto Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, México, septiembre.
- Gas Natural (2008) [www.gasnatural.es].
- Gutiérrez R., Roberto (1988), “The Mexican Energy Sector”, en Miguel S. Wionczek, Oscar M. Guzmán y Roberto Gutiérrez (ed.), *Energy Policy in Mexico. Problems and Prospects for the Future*, Westview Press, Boulder y Londres.
- (1990), “El retorno al modelo primario exportador”, *Economía: teoría y práctica*, núm. 14, invierno-primavera.
- (1993), *Los avatares de la deuda externa de México*, UAM-Xochimilco, México.
- (2008), “La política petrolera foxista y la reforma energética”, *Análisis económico*, núm. 52, vol. 23, primer cuatrimestre.
- Hobbes (1994), *Leviatan o la materia. Forma y poder de una república eclesiástica y civil*, FCE, México.
- Iberdrola (2008) [www.iberdrola.es].
- IEA (International Energy Agency) (1994), *Energy in Developing Countries. A Sectoral Analysis*, OECD/IEA, París.
- INEGI (2006), *El sector energético en México*, edición 2005, México.
- (2008) [inegi.gob.mx].
- IMP (2001), *Prospectiva de la Investigación y el Desarrollo Tecnológico del Sector Petrolero al Año 2025*, IMP, México.

- ITESM (2007), “Banco de Datos de la Economía Mexicana 1980-2012”, México, noviembre.
- López Obrador, Andrés (2008), *La gran Tentación. El Petróleo de México*, Grijalbo, México.
- Martínez, Alier, Joan y Jordi Roca Jusmet (2006), *Economía ecológica y política ambiental*, FCE, México.
- Nayyar, D. (2000), “Globalization and Development Strategies”, High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century, UNCTAD X, Bangkok, febrero.
- Oliveira de, Adison y Jacques Girod (1990), “Energy Diagnosis: Toward a Policy-Oriented Approach for Energy Planning in Developing Countries”, *World Development*, vol. 18, núm. 4.
- Pemex (2008a), *Memoria de labores 2007*, México.
- (2008b), *Anuario Estadístico 2007*, México.
- (2008c), *Indicadores Petroleros*, junio.
- (2006), “Panorama de Pemex”, presentación electrónica, Pemex [[www.pemex.com.mx](http://www.pemex.com.mx)].
- (1997), *Memoria de labores 1997*, México.
- Presidencia de la República (2001a), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.
- (2001b), *Programa Sectorial de Energía 2001-2006*, México.
- (2007a), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* [[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)].
- (2007b), *Programa Sectorial de Energía 2007-2012* [[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)].
- (2008), *Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo*, octubre 9 [[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)].
- Rodrik, D. (2006), “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”, *Journal of Economic Literature*, vol. 44, núm. 4, diciembre.
- Rubin, R. y J. Weisberger (2004), *In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington*, Random House, Nueva York.
- Secretaría de Economía (SE) (2008) [[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)].
- (2007), “Paquete fiscal para 2008” [[www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)].
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2008) [[www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx)].
- Senado de la República (2008), Foros de Debate de la Reforma Energética [[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)].
- Stiglitz, J.E. (2006), “Some Lessons from the East Asian Miracle”, *The World Bank Research Observer*, agosto.
- Wikipedia (2008), Enciclopedia en línea [[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)].