

EL PETRÓLEO: CUATRO
TEMAS PARA EL DEBATE EN
TORNO A LA REFORMA
ENERGÉTICA.

Lorenzo Meyer
El Colegio de México
13 de mayo del 2008

EL PETROLEO: CUATRO TEMAS PARA EL DEBATE EN TORNO A LA REFORMA ENERGÉTICA.

Lorenzo Meyer
El Colegio de México
13 de mayo del 2008

Punto de Partida. Las iniciativas enviadas por Felipe Calderón al congreso en abril de este año para modificar el entorno legal del artículo 27 constitucional en materia de petróleo, tienen por objeto, entre otras cosas, ampliar de manera sustantiva la presencia del capital privado –nacional y extranjero- argumentando que ese capital es esencial para poner al día a PEMEX en materia de inversión y tecnología.

Se argumenta que esa ampliación de la participación de la empresa privada en la industria petrolera no significa privatizar a PEMEX mismo, sino que es un modo muy difundido en el mundo de las empresas petroleras estatales para agilizarlas y hacerlas competitivas: mezclar en diversas proporciones capital, tecnología y experiencia de origen público y privado.

Si se hace a un lado la relación de la historia petrolera con el nacionalismo, si no se aborda la forma en que los últimos gobiernos mexicanos han descapitalizado a PEMEX, México Como proveedor de energía para el mundo desarrollado y, finalmente, el cambio en la naturaleza de los actores que han elaborado la política petrolera, los argumentos de quienes apoyan las iniciativas de ley presentadas al congreso pueden sonar válidas, pero si se introducen al menos esas cuatro variables sugeridas –historia política del petróleo, la relación fiscal del gobierno con PEMEX, exportaciones y la ampliación de los actores políticos en materia petrolera- entonces hay razones para cuestionar la idoneidad de las iniciativas de ley.

Se me ha pedido presentar aquí cuales deben de ser los principios que deben regir la reforma petrolera en México. Lo haré con base en mi

área de conocimiento –de investigación en el campo académico- y que no es otra que la historia política del petróleo mexicano¹. Se trata de cuatro temas: a) petróleo y nacionalismo, b) la petrolización del fisco, c) México como exportador de un recurso estratégico no renovable y d) la participación de la sociedad en el debate sobre el futuro del petróleo.

I. Petróleo y Nacionalismo. Un hecho histórico que debe ser tomado en consideración por quienes discutan la reforma energética, es que en el caso mexicano el petróleo no es simplemente un recurso natural más. Además de su carácter estratégico y no renovable, en nuestro caso el petróleo tiene y mantiene una liga directa con el nacionalismo o mejor dicho con la consolidación de la idea colectiva de nación.

No disponemos de una definición universalmente aceptada de lo que se entiende por nacionalismo. En nuestro caso, se trata de ese factor que permitió a los habitantes de lo que hoy es México pasar en los siglos XIX y XX de la identidad que les daba el considerarse en primer lugar católicos, luego súbditos del rey de España y finalmente miembros de una corporación a ser algo en principio muy distinto: integrantes de una nueva entidad política: la nación mexicana o, siguiendo a Benedict Anderson, ser parte de “una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana”²

Soberanía y Nacionalismo. Pongo el énfasis en el concepto de soberanía. La experiencia mexicana del siglo XIX llevó a que su debilidad como Estado-nacional hiciera muy problemático darle sentido – contenido- a su supuesta soberanía. Y es que la vecindad al norte con Estados Unidos -una de las naciones con un nacionalismo robusto, a veces excesivo y con frecuencia agresivo- hizo imprescindible que México, para llegar a ser nación viable, encontrara referentes para su propio nacionalismo y elementos de confianza para dar realidad a las ideas de

¹ El tema de la historia política del petróleo mexicano la he abordado en, al menos, tres obras ya publicadas: México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942), (México: El Colegio de México, 1968); Su Majestad Británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal, (México: El Colegio de México, 1991); con Isidro Morales, Petróleo y nación: la política petrolera en México, 1900-1987, (México: Fondo de Cultura Económica, 1990).

² Anderson, Benedict, Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo, (México: Fondo de Cultura Económica, 1993), p. 23.

independencia y soberanía. Precisamente uno de esos referentes fue el petróleo o más exactamente, la lucha política que llevó a la expropiación, nacionalización y preservación de la actividad petrolera como una actividad y responsabilidad exclusiva del Estado mexicano.

En el Origen. Para comprender a cabalidad la razón por la cual se ha convertido en algo tan central a la vida política mexicana la actual propuesta de de Felipe Calderón de reformar el marco legal que rige la explotación de los hidrocarburos mexicanos, conviene dar un gran salto temporal hasta llegar al siglo XVI para luego reconstruir el proceso hasta llegar a la primera privatización y entender lo que implicó. Sólo así se puede apreciar la magnitud lo que hoy esta en juego.

Al incorporar España a sus dominios lo que hoy es México, su interés principal era explotar la riqueza minera, por ello esta quedó definida desde el inicio como propiedad del soberano. El monarca español podía dar en concesión la explotación de esa riqueza a particulares, pero en principio todo elemento valioso en las entrañas de la tierra era propiedad de la Corona. Fue por ello que los mineros, al descubrir y apropiarse de lo que había de valioso en el subsuelo –plata y oro-, tenían que pagar regalías. Cuando en 1821 México se declaró independiente, lo que era propiedad de la Corona española –entre otras cosas, las riquezas del subsuelo- pasó a ser propiedad de la nación. Y esa riqueza incluyó a los “jugos de la tierra”, es decir, al petróleo, aunque sin gran valor y cuya existencia se conocían por las chapopoterías.

La revolución industrial y el motor de combustión interna le darían al petróleo un valor hasta entonces impensable. Fue justo al inicio de la era petrolera a escala mundial, en 1884, cuando el gobierno de Manuel González, copiando la legislación en boga en los países industriales –en este caso la francesa-, elaboró una ley minera que en su artículo décimo fracción IV, declaró que tanto los depósitos de carbón como de petróleo dejarían de ser propiedad de la nación para serlo de quien fuera el dueño de la superficie. En el país de entonces el cambio se justificó como una manera de alentar la producción interna de los nuevos combustibles. Sin embargo, el código minero de 1892 cambió sutilmente el status del petróleo, pues su artículo cuarto no dijo ya nada en relación a la propiedad del hidrocarburo y simplemente declaró que se podía explotar sin necesidad de solicitar una concesión. Esto sirvió de base a la primera ley petrolera: la de 1901.

Para el arranque del siglo XX, la importancia económica del petróleo ya era obvia y las primeras empresas petroleras extranjeras ya habían empezado a operar en México. En efecto, en diciembre de 1900 Edward Doheny formó la Mexican Petroleum Co. of California. Fue en esas circunstancias que el poder político decidió inclinar la balanza legal en favor del capital y en contra de la propiedad de la nación y reconoció claramente el derecho del superficiario a explotar el petróleo en sus terrenos. Por si lo anterior no fuera suficiente, en 1909, cuando ya era evidente que la actividad petrolera prometía ser una actividad en ascenso, apareció una legislación que acabó con toda ambigüedad al especificar que los “criaderos o depósitos de combustibles minerales” eran “propiedad exclusiva” del superficiario. Esta ley hecha en vísperas de la Revolución, permanecería en contradicción con la Constitución de 1917 hasta 1926, cuando fue remplazada por otra que restringía pero no anulaba los derechos del superficiario si los había adquiridos antes de 1917, es decir, cuando las grandes empresas petroleras extranjeras ya se habían hecho de casi todos sus terrenos y los depósitos hasta entonces conocidos.

Legitimidad. Cuando se decidió la privatización inicial del petróleo mexicano no se tenía idea clara del valor de ese material, pero al momento en que el Porfiriato pasó su ley en 1909 que ratificó la propiedad particular de los yacimientos petrolíferos, ya nadie podía tener duda de la riqueza que la nación entregaba no sólo a los particulares sino específicamente a los extranjeros. En efecto, además de Doheny estaba el empresario inglés Pearson, que desde 1906 había empezado a adquirir terrenos prometedores además de lograr una exención de impuestos para importar maquinaria y equipo. Dos años después, cuando se perforó e incendió el pozo “Dos Bocas” y se puso en acción al “Potrero del Llano”, todo el mundo supo que México era país petrolero. No fue coincidencia que la poderosa empresa de Pearson, “El Águila”, naciera justamente cuando se aprobó la ley de 1909.

La legitimidad de la cesión de los derechos de propiedad a los particulares de ese valioso recurso natural no renovable que son los hidrocarburos, la justificó el orden porfirista con razones no muy diferentes a las que se aducen hoy: qué la modernización del país requería de las nuevas fuentes de energía, y la única forma de descubrirlas y

alentar la producción era dar seguridad jurídica al capital que tenía la tecnología y el empuje para hacerlo.

Petróleo y Oligarquía. El gran técnico que descubrió los primeros campos petroleros no fue un extranjero que viniera con la inversión externa sino mexicano: el geólogo Ezequiel Ordóñez, personaje a quien los intereses extranjeros usaron de manera óptima. Para ganar el favor de la clase política, Pearson hizo miembros del consejo de administración de “El Águila” al hijo de Porfirio Díaz –“Porfirito”-, al gobernador del Distrito Federal, Guillermo de Landa y Escandón, a Enrique Creel, a Pablo Macedo y a otros miembros de la oligarquía. En fin, que las decisiones hechas en nombre del “interés general” escondían la alianza de los pocos en beneficio de ellos mismos. Es verdad que hubo algunas voces críticas de ese tipo de relación tan estrecha entre los círculos del poder económico y político, pero no tuvieron ningún eco y sólo la violencia revolucionaria destruyó el arreglo oligárquico.

Revolución y Nacionalismo. Fue una coincidencia, pero el inicio de la gran explotación petrolera en México tuvo lugar en el mismo momento en que se desmoronó el régimen que había privatizado el petróleo.

El esfuerzo de los caudillos de la Revolución Mexicana por hacer que el petróleo fuera una riqueza que dejara beneficios tangibles al fisco mexicano, llevó al choque de los gobiernos de Madero y Carranza con las empresas extranjeras y sus gobiernos. Y de ese choque empezó a surgir un espíritu nacionalista que se plasmó en el párrafo IBV del artículo 27 de la constitución redactada en Querétaro en 1916 y puesta en vigor al año siguiente.

La recuperación de la tierra para el campesino –una parte en poder de terratenientes extranjeros- y del petróleo para la nación en su conjunto –totalmente controlado por extranjeros-, fueron los dos pilares del nacionalismo de la Revolución Mexicana, aunque debido a que el conflicto con los petroleros tuvo un carácter más abierto, fue que el esfuerzo por recuperar el petróleo tuvo y tiene una carga simbólica mayor: justamente el que la explotación del petróleo estuviera totalmente en manos externas y con un alto grado de concentración en un puñado de grandes empresas transnacionales, hizo que el choque de los intereses internos y externos fuera más visible, más simbólico.

Los gobierno de Carranza a Calles tuvieron un conflicto político constante con las empresas y sus gobiernos –básicamente el norteamericano y el británico- en torno no tanto al artículo 27 en si mismo sino en relación a la ley reglamentaria de su párrafo IV. En más de una ocasión, particularmente en 1918 y en 1927, pareció que el choque de intereses podría pasar del campo legal y diplomático al militar. De manera sistemática las compañías y sus diplomáticos se negaron a aceptar una interpretación retroactiva de la constitución. En respuesta, México insistió en que si una revolución no pugnaba por la retroactividad para afectar los intereses injustamente creados, entonces no era revolución ni el país en que tenía lugar era soberano.

En enero de 1928 el gobierno de Washington, que no las empresas extranjeras, aceptó la ley reglamentaria del petróleo, pero ello se debió a que en su redacción había intervenido la propia embajada norteamericana en México y los efectos retroactivos de esa reglamentación casi habían desaparecido al punto que la habían emasculado. El nacionalismo revolucionario mexicano y su concepto de soberanía recibieron entonces un golpe contundente pero no definitivo pues la situación evolucionó y muy rápidamente.

La política de masas del cardenismo significó un viraje hacia la izquierda y, también, hacia la revitalización del nacionalismo. Cárdenas dejó atrás la interpretación del artículo 27 como herramienta para consolidar la posición mexicana en materia de petróleo y en cambio utilizó algo nuevo y propio de la izquierda a la que pertenecía: la organización obrera. Fue la creación de un gran sindicato petrolero nacional en 1935, el STPRM, y su incorporación a la CTM en 1936, lo que permitió replantear vía la relación obrero-patronal todo el problema petrolero que desembocó en la expropiación y nacionalización de las empresas y el cambio del párrafo IV del artículo 27 de la constitución.

En 1916 y en el párrafo IV del artículo 27 de la nueva constitución, el constituyente de Querétaro en un acto contundente de soberanía retornó al dominio directo de la nación “los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, líquidos o gaseosos”. Sin embargo, fue tras la defensa exitosa de la expropiación, que el 9 de noviembre de 1940 recuperó y superó el camino andado en materia de nacionalismo petrolero. En efecto, fue entonces que se modificó del texto constitucional para quedar de esta manera:

“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos recursos”.

Con la expropiación petrolera y su defensa exitosa en una situación internacional propicia –las vísperas de la II Guerra Mundial-, aunada a la implementación de una reforma agraria que igualmente afectó a propietarios extranjeros, el nacionalismo revolucionario mexicano alcanzó su momento cumbre. La supervivencia de PEMEX al boicot de las grandes compañías petroleras y a las presiones ejercidas por Washington y Londres, inyectó una gran dosis de confianza a la sociedad mexicana, pues la confirmó como una nación soberana. Y el mantener en operación a la compleja actividad petrolera a pesar de los malos augurios y las indudables presiones en contra, permitió a los mexicanos como colectividad imaginarse un futuro diferente del pasado, ese pasado donde los rasgos coloniales no habían desaparecido por completo.

Al presidente Lázaro Cárdenas primero y luego a su sucesor, Manuel Ávila Camacho, los petroleros extranjeros y sus gobiernos les sugirieron que una solución al problema planteado por la compensación que se les debía pagar por lo expropiado y de la falta de recursos de PEMEX, era retornar a un tipo de privatización. Y es que tras el golpe de marzo de 1938, las empresas afectadas y sus gobiernos tuvieron como objetivo no el que México les compensara por lo tomado sino revertir la nacionalización misma y para ello amenazaron, presionaron y finalmente ofrecieron un acuerdo “benéfico” para ambas partes. Ni Cárdenas ni

Gracias a la coyuntura de la II Guerra Mundial –la necesidad de Washington de contar con la cooperación política y las materias primas de México y América Latina- el gobierno de Roosevelt aceptó la legalidad de la expropiación primero y luego decidió, en nombre del interés nacional, presionar a la Standard Oil y al resto de las empresas a aceptar como legal la expropiación y los términos mexicanos de la indemnización. Así, el 1° de octubre de 1943 se dio por resuelta la reclamación diplomática de Estados Unidos, pues México se comprometió a pagar 30 millones de dólares a las empresas americanas afectadas.

Los anglo-holandeses tardaron en seguir este ejemplo pero finalmente, en agosto de 1947 aceptaron los 81.25 millones de dólares que

les ofreció Alemán. De todas formas, americanos y europeos abrigaron la esperanza de renunciar a la indemnización a cambio de volver a los campos mexicanos, pues según ellos PEMEX estaba tan débil que apenas podía; llevaba a cabo el 10% de perforaciones requeridas. Igual que ahora, entonces se dijo que sin el capital y la tecnología del exterior, la empresa mexicana era inviable. No lo fue. Y en cambio sirvió para mostrar que pese a la asimetría de poder, la voluntad política, el apoyo social y la capacidad de aprovechar las coyunturas, México era capaz de imponer sus prioridades en temas críticos.

Los “Contratos Riesgo” o El Primer Intento por dar Marcha Atrás. Durante la II Guerra Mundial y para facilitar el envío de materias primas a Estados Unidos, el gobierno norteamericano dio créditos a Ferrocarriles Nacionales, una empresa pública, pero le regateó su ayuda a PEMEX para obligarle a acudir a una asociación con el capital norteamericano.

Al llegar la paz e iniciarse la Guerra Fría, el congreso de Estados Unidos vio al petróleo mexicano como reserva estratégica del hemisferio occidental. Bauxita y petróleo dominaron entonces el pensamiento estratégico de Washington en torno a México y El Caribe. Para entonces, la producción petrolera mexicana era modesta (167 mil barriles diarios), pero se sabía que con una inyección adecuada de recursos se podía más que duplicar en un corto plazo. Sin embargo, en Estados Unidos había diferencias en como lograr el objetivo. Mientras senadores como Dennis Chávez pedían otorgar a PEMEX un préstamo por 203 millones de dólares, tal y como lo había pedido su director y hacer de México un proveedor potencial de Estados Unidos, el EXIMBANK –la institución encargada de facilitar el préstamo- y las compañías petroleras se negaron a facilitar la consolidación de una empresa producto de una nacionalización. Entonces como en nuestros días, la perspectiva de los “duros” en Estados Unidos era la de aprovechar la debilidad económica de PEMEX para forzar a México a dar marcha atrás en su política nacionalista.

Ambas posiciones se apoyaban en su peculiar idea de México: el senador Chávez pedía usar la estrecha relación que se había desarrollado entre Alemán y Truman -calificada, con razón, como una sin paralelo- para reforzar la “buena vecindad” con México mediante un gran préstamo petrolero a su gobierno. Los oponentes consideraron que, sin el préstamo, la buena disposición de Alemán hacia el capital americano

permitiría el retorno de éste al petróleo. Finalmente ganaron los duros y fue así que en 1948 Alemán decidió desafiar a Cárdenas en el punto más sensible de su herencia y readmitir por la puerta de servicio a los norteamericanos.

Como entonces a la derecha del PRI no le era posible chocar de frente con la nacionalización, Alemán justificó los contratos con argumentos similares a los del gobierno actual: era urgente que PEMEX aumentara sus reservas y producción para un mercado interno creciente. Ahora bien, Alemán, sin ninguna ayuda externa inauguró la refinería de Salamanca, una de las más modernas del mundo. Sin embargo, anunció que en materia de nuevas reservas, y ante las limitaciones de PEMEX, se había tenido que firmar cinco “contratos riesgo” con petroleros norteamericanos para que buscaran petróleo. Hay que reconocer que Alemán no invitó a ninguna empresa grande sino a “petroleros independientes”, relativamente pequeños y sin gran poder político. Como ahora, se dijo que el acuerdo era óptimo, pues México lograba inyectar capital a su actividad petrolera sin que Washington hubiera tenido que prestárselo. Aparentemente, la magia del mercado resolvía cualquier contradicción.

La Reafirmación Nacionalista. A diferencia de la situación actual, la reacción nacionalista contra ese primer intento de reprivatización provino del interior mismo del grupo gobernante, En 1952, y actuando como portavoz del cardenismo, Natalio Vázquez Pallares publicó en *El Popular* veinte artículos en contra de los “contratos riesgo”. Los escritos fueron efectivos, pues a partir de ellos no se firmó ninguno más, en los 1960 se modificó la ley para ya no permitirlos y luego PEMEX rescindió los vigentes.

El 20 de enero de 1960, el espíritu nacionalista se reimpuso en materia petrolera e introdujo un nuevo cambio al texto constitucional al decretar que en tratándose del petróleo: **“no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado”**. El espíritu revisionista de Miguel Alemán entre 1949 y 1951, quedó enterrado...al menos por un tiempo.

Con el advenimiento del quiebre del modelo económico posrevolucionario en 1982 y el triunfo del neoliberalismo, la petroquímica se privatizó parcialmente. Ya con el panismo y con Felipe

Calderón como secretario de Energía, volvieron los contratos riesgo pero ahora bautizados como “contratos de servicios múltiples” y con duración de 15 a 20 años. Así, para explotar el gas en la Cuenca de Burgos, se firmó con una empresa española un contrato por 2,400 millones de dólares para que se trabajara en 16 campos de gas y pronto se firmaron otros cuatro contratos más, dos con una filial de Petrobras, otro con Industrial Perforadora de Campeche-Tecpetrol y otro con Lewis Energy Group. Calderón defendió esta forma de asociar a PEMEX con capital privado externo con los mismos argumentos que en su momento usara Miguel Alemán: PEMEX necesitaba del capital y la tecnología externas para hacer frente a las crecientes y urgentes demandas energéticas de México.

Fue así que Calderón, primero en su calidad de miembro del equipo de Vicente Fox y luego ya como jefe del Poder Ejecutivo, sentó las bases para el gran paso que se pretende dar ahora: modificar el marco jurídico de PEMEX para evitar cualquier duda sobre la constitucionalidad de los actuales acuerdos con las empresas extranjeras de servicios y, además, ahondar la llamada “modernización” de la actividad petrolera. De esta manera, aseguraría que el gran capital petrolero internacional pueda ser no sólo participante en la producción y transporte de gas, petróleo y refinados, sino también un poderosísimo aliado económico y político de aquellos que le abrieron la puerta a la riqueza petrolera mexicana.

Para concluir. El disminuir el papel de PEMEX como empresa pública, el dar por sentado que no le es posible alcanzar los niveles tecnológicos de punta que una vez tuvo, es desperdiciar de manera injustificada uno de los elementos con que puede seguirse nutriendo el nacionalismo mexicano. Un nacionalismo indispensable, ya que el país debe reafirmarse como entidad nacional frente a un vecino extraordinariamente poderos, nacionalista y no pocas veces agresivo.

II. LA PETROLIZACION DEL FISCO

La variable fiscal no es la única pero sí es la base de cualquier explicación tanto de la crisis de nuestra industria petrolera como del actual proyecto por dar mayor espacio al capital privado –nacional y extranjero- en una actividad que a partir de 1938 se supuso

constitucionalmente reservada a la compañía petrolera del Estado, PEMEX.

En cualquier país económicamente diversificado y sano, el grueso de los recursos fiscales provienen de impuestos a la producción de bienes y servicios, al comercio, consumo, ingreso de personas y empresas y, en fin, el amplio abanico de las actividades productivas cotidianas. Sin embargo, en los países petrolizados, el fisco depende fundamentalmente de la renta petrolera.

Desde la segunda década del siglo XX México se convirtió en un país petrolero pero no necesariamente en uno petrolizado, esto último es un fenómeno reciente, producto de la irresponsabilidad de sus clases dirigentes, es decir, políticos y empresarios. Antes de la nacionalización de 1938, por ejemplo, los impuestos a las actividades petroleras cubrieron del 10.8% de los ingresos fiscales federales en 1918 hasta llegar al 33.6% en 1922 para luego descender rápidamente hasta aportar en 1930, en la Gran Depresión, apenas el 7.5% de los recursos federales. En vísperas de la expropiación aumentó modestamente hasta 12.8%. Con el petróleo en manos extranjeras México no estuvo petrolizado.

A partir de 1938 la actividad del recién creado PEMEX se dedicó básicamente a surtir la demanda interna a precios bajos y sólo marginalmente a la exportación. Los impuestos a la actividad petrolera nacionalizada fueron importantes pero no centrales. Así, en 1950 la contribución de PEMEX representó el 8.0% de los ingresos fiscales federales, 3.6% en 1960 y de sólo un modesto 1.5% en 1970. Para entonces la empresa ya tenía problemas serios pues por primera vez tuvo que importar de manera significativa más hidrocarburos de los que exportaba. Como sea, la vida económica del gobierno no dependía de la renta petrolera para sobrevivir, como es hoy el caso.

PEMEX Como el Gran Proveedor de Recursos Fiscales. Para 1981, cuando López Portillo propuso como proyecto nacional “administrar la abundancia”- los impuestos pagados por PEMEX representaron ya el 26.3% de la recaudación tributaria federal, pero en 1990 alcanzaron el 28.6% y en 1995 el 36.8%. Como pronto se vería, esa dependencia de la salud fiscal y económica del país del petróleo tenía una base muy frágil: el supuesto que combinaba grandes reservas con altos precios del petróleo en el mercado mundial. Cuando esa suposición probó ser falsa, se vino

abajo todo el castillo de naipes económicos y el país entró en el túnel de un proceso económico de crecimiento mediocre o nulo y del cual aún no ha logra superar.

Siempre ha sido difícil financiar a PEMEX. En un tiempo porque los precios bajos de sus productos no respondían a la realidad del mercado sino a una política gubernamental de subsidiar a la economía con los hidrocarburos. Sin embargo, a partir de la crisis en 1982, PEMEX se convirtió en una de las pocas tablas de salvación de las finanzas de gobiernos endeudados hasta el cuello y urgidos de recursos para su gasto corriente y para los programas sociales –de Solidaridad hasta el actual Vivir Mejor- de los que dependían para mantener sus redes clientelares y reflejarlas en las urnas.

Hoy el gobierno mexicano depende de los recursos que le transfiere PEMEX como nunca antes en la historia del país: casi el 40% del presupuesto federal proviene de la renta petrolera. David Ibarra ha resumido así la situación: “[e]l objetivo central de PEMEX ha dejado de ser el de impulsar el crecimiento para convertirse en instrumento equilibrador de corto plazo del presupuesto público y de las cuentas externas”, (El desmantelamiento de Pemex, UNAM, 2008).

Para que las fantásticas ganancias actuales de PEMEX –sacar un barril de petróleo cuesta entre 3.34 y 4.16 dólares pero el precio de la mezcla mexicana ya llegó a los 100 dólares en el mercado mundial- se pudieran reinvertir y no fuera necesario la privatización encubierta que hoy se propone, sería necesario que el gobierno no le quitara a PEMEX prácticamente todas sus utilidades. Con una tasa menor de impuestos, la empresa podría hacer lo que ya demostró en el pasado que podía hacer y que hoy se quiere dejar en manos privadas: exploración, extracción, almacenamiento, refinación, petroquímica, ductos, distribución, etcétera. La parte nueva, la exploración y explotación de aguas profundas, podría hacerse comprando la tecnología e incluso asociándose para ello con quienes ya tienen experiencia en lo más difícil de ese proceso, que no es lo tecnológico sino la logística de tamaño empresa.

El Reto. Históricamente, México ha tenido un gran problema con el fisco. Buena parte de nuestro siglo XIX estuvo dominado por la política de la penuria. Aún cuando el Porfiriato pudo acabar con las alcabalas e introducir el impuesto del timbre y, tras la Revolución, implantar el

impuesto sobre la renta, en la segunda mitad del siglo XX los técnicos de Hacienda advirtieron que urgía un paso más en la modernización fiscal.

Sin embargo, los intereses creados –las grandes concentraciones de capital- derrotaron ese y otros intentos por hacer más eficiente y equitativa la política fiscal; los cambios fueron mínimos, de ahí que el gobierno acudiera al déficit y al endeudamiento, con las desastrosas consecuencias que todos conocemos.

En 1980 se pudo introducir el IVA, que si bien resultó relativamente fácil de recaudar era fundamentalmente inequitativo. Ya en el neoliberalismo, ciertos cambios aumentaron la recaudación pero de manera muy modesta: entre el uno y dos por ciento del PIB con Carlos Salinas y en proporción semejante con Calderón. Así, México se mantiene como uno de los países con menor capacidad para recabar impuestos directos o indirectos de empresas y personas -alrededor del 11% del PIB- cuando otros países similares obtienen el doble.

La tradicional penuria fiscal de México se mantiene. Como la participación del gobierno en gasto e inversión –más en lo primero que en lo segundo- es el doble de lo recaudado, la contribución de PEMEX para salvar la situación aparece como esencial e insustituible, pues de ahí proviene el 40% del total de recursos del gobierno federal.

En estas condiciones, y para evitar una verdadera reforma fiscal así como la muerte de la gallina de los huevos de oro –la industria petrolera- el gobierno actual busca seguir sacando toda la renta petrolera que pueda de PEMEX e invitar al sector privado local y extranjero para que invierta en exploración, refinación, ductos o almacenes lo que la empresa estatal ya no puede hacer porque el fisco se lo impide.

Falsa Solución. Con la privatización parcial del petróleo puede volver a ocurrir lo que sucedió con Telmex: por un momento habrá recursos tanto para el gasto público como para la inversión en un área vital de la economía –telecomunicaciones entonces, petróleo y refinados hoy- pero en el mediano plazo se habrá debilitado al sector público y se habrá entregado una renta petrolera en ascenso a un puñado de intereses privados. Y no sólo eso sino que, finalmente, se habrán fortalecido a las grandes concentraciones privadas de capital, aliados naturales de una derecha que ya mostró su poca disposición a la alternancia política y su

mucha inclinación a profundizar lo heredado: el proyecto de un México socialmente desigual, excluyente e internacionalmente subordinado.

III. MEXICO COMO PAIS EXPORTADOR DE UN RECURSO NO RENOVABLE

La característica central de la economía del México colonial fue la de una región que como resultado de la conquista europea se vio ligada al mercado mundial por la vía de la exportación de un mineral: la plata. En buena medida el carácter de la sociedad novohispana se lo dio su papel de proveedor del medio de intercambio que los países centrales europeos, en particular Inglaterra, le asignaron en esa primera etapa de la globalización.

El desarrollo de la industria petrolera hasta 1938 estuvo determinado por factores externos. Fueron las necesidades de energía de las economías industriales de occidente, en particular la norteamericana, las que le dieron el carácter de enclave a la actividad petrolera en nuestro país. “El Águila” o “La Huasteca” para mencionar a las dos empresas mayores en el ramo, eran mexicanas sólo formalmente, porque aquí estaban los campos petroleros, pero su capital, administración, ganancias y mercado, eran o iban a parar al extranjeros.

Si bien el razonamiento del gobierno de Porfirio Díaz para dar tratamiento preferencial a las inversiones petroleras iniciales era alentarlas a sustituir la importación de combustible para la red ferrocarrilera mexicana, las cifras indican que para 1916 el mercado nacional sólo representaba el 10% de las ventas petroleras y que para 1922 el porcentaje era 99% para el mercado externo y el 1% para el local. De ese extremo, y debido a la baja en la producción se llegó al 61% para la exportación y 39% para el consumo interno en el año anterior a la expropiación.

Una vez mexicanizada la industria del petróleo, México, en parte como resultado del boicot internacional, en parte producto del crecimiento y modernización de su economía y en parte resultado de una decisión de largo plazo, PEMEX se abocó a exportar poco, básicamente lo

necesario para compensar las importaciones imprescindibles de combustible.

Cuando México se desarrolló hacia adentro y el PIB creció al 6% anual en promedio –la época del “milagro mexicano”- las exportaciones de PEMEX eran mínimas. Sin embargo, cuando ese modelo empezó a entrar en crisis, a mediados de los años setenta, los dirigentes mexicanos decidieron intentar salvarlo y salvarse convirtiendo de nuevo a México en país exportador de crudo. El resultado, lo sabemos, no fue la salvación del modelo económico posrevolucionario, sino su hundimiento, pero no antes de dejar una enorme deuda externa que hizo que el círculo vicioso se cerrara: México se endeudó para poder ampliar su capacidad de producir y exportar petróleo, pero luego tuvo que mantener esa gran exportación simplemente para poder hacer frente al pago de la deuda.

Al despuntar el siglo XXI, de una producción de 3.127 millones de barriles diarios, 1.756 se exportan, es decir el 56% de un recurso natural no renovable y estratégico se va al exterior, o para ser más precisos, el 80% sirve para surtir la demanda de Estados Unidos, el 10% la europea, el 8% la del resto del continente americano el 2 % va a parar al Lejano Oriente. Es así que en la actualidad la industria petrolera mexicana esta recuperando algunos de los rasgos de enclave que la caracterizaron antes de 1938, lo que de ninguna manera es compatible con un buen proyecto nacional.

Exportar petróleo debería volver a ser una meta muy secundaria. La meta prioritaria tendría que ser una muy distinta: prolongar la vida de las reservas, exportando –y consumiendo- hidrocarburos con moderación y según nuestras necesidades imprescindibles y no las del mundo externo. Y desde luego, la exportación debería estar dominada por productos refinados y no por el petróleo crudo, como es hoy el caso.

IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL DEBATE.

En general, la política petrolera mexicana a lo largo de más de un siglo ha sido el resultado de las acciones e intereses de una minoría, incluso por parte de quienes sostuvieron que el petróleo es un recurso

natural del que todos los mexicanos somos propietarios y responsables. La realidad ha sido otra y es hoy, por primera vez, que se presenta la posibilidad de hacer entrar a los ciudadanos, al menos a un número significativo de ellos, en el proceso de formulación de políticas que les conciernen.

Hasta hace muy poco, el mexicano de a pie necesitaba hacer un verdadero esfuerzo de imaginación para verse a sí mismo como parte de la comunidad de propietarios de un petróleo que ya supera ya la barrera de los cien dólares por barril. Nada en la vida cotidiana de ese ciudadano promedio le confirma que los hidrocarburos son un bien común de los mexicanos, pues en la práctica, sólo una minoría ha tenido razones objetivas para sentir que el petróleo es suyo: los miembros del sindicato de trabajadores de PEMEX, en particular sus dirigentes, los técnicos, los altos mandos de la empresa, el director y desde luego y por encima de todos el presidente de la República. Después de todo son ellos y sólo ellos los que han tomado las decisiones y los que han recibido sus beneficios de manera directa y palpable.

Desde el inicio de la actividad petrolera en nuestro país, todo lo concerniente a la explotación de los hidrocarburos y a los beneficios de esa actividad ha sido asunto de los pocos, de las élites y la sociedad sólo ha sido tomada en cuenta como algo más que meros observadores o consumidores, en apenas dos ocasiones: inmediatamente después de la expropiación de marzo de 1938 y en la actualidad. Por tanto, para entender la importancia que hoy reviste la participación masiva en la formulación de la política petrolera, hay que contrastarla con lo ocurrido en el pasado.

La formulación de las primeras leyes mexicanas sobre hidrocarburos surgieron en un ambiente donde los ciudadanos eran una auténtica minoría. Al redactarse la primera ley petrolera (1884) casi nadie en México tenía idea de la importancia de la materia. En contraste, cuando se aprobaron las últimas legislaciones petrolera del porfiriato - 1892, 1901 y 1909- ya había una conciencia del valor de los hidrocarburos entre las élites mexicanas aunque el poder legislativo era ya una forma sin sustancia. En esas condiciones y además del presidente Díaz, apenas si participaron un puñado de funcionarios federales de la Secretaría de Fomento, la Academia Mexicana de Jurisprudencia y algunos geólogos, mas los empresarios extranjeros –en particular Edward Doheny y

Weetman Pearson- dueños de los terrenos petroleros recién adquiridos. Como en muchas otras áreas, la sociedad mexicana simplemente estuvo ausente o fue mera espectadora de la formulación de una política oligárquica que privatizó y extranjerizó de arriba abajo a la recién nacida industria petrolera.

Revolución y Petróleo. Fue la coincidencia de tres factores lo que llevó a cuestionar el marco legal de la actividad petrolera en el segundo decenio del siglo XX mexicano: a) el despegue económico de la actividad petrolera, b) la caída del régimen de Porfirio Díaz y c) las apremiantes necesidades fiscales de los gobiernos que sucedieron a Díaz y que vieron en la producción, pero sobre todo en la exportación de petróleo, una fuente extraordinariamente atractiva de recursos.

La decisión de Madero pero sobre todo de Carranza de gravar con impuestos más allá de lo simbólico a la actividad petrolera, se basó en el argumento que el Estado mexicano debía recibir regalías del petróleo de la misma manera que lo hacía de la explotación de los minerales. La revolución había acabado con el crédito del gobierno; la lucha a muerte entre facciones rivales hacía depender la victoria o la derrota de recursos para la compra de armas y vituallas, para el pago de los ejército, para el mantenimiento de los servicios públicos mínimos. Sacar más recursos a la prospera actividad petrolera se convirtió en asunto, literalmente, de vida o muerte.

La política de modificar el marco legal de los hidrocarburos para demandar mayores recursos para el Estado, desembocó en la introducción del párrafo IV del artículo 27 de la nueva constitución, la de 1917, que devolvió la propiedad original del petróleo a la nación, lo que permitió exigir regalías a las empresas petroleras. Esta política fue diseñada por Carranza, sus aliados políticos como el general Cándido Aguilar, un puñado de abogados como Luis Cabrera o Pastor Rouaix, por los miembros de la Comisión Técnica del Petróleo de 1915 o la Comisión Técnica sobre la Nacionalización del Petróleo de 1916.

Cuando en Querétaro, el constituyente abordó el tema del petróleo al discutir el párrafo IV del artículo 27 prácticamente no se suscitó ninguna discusión y el petróleo se reintegró al dominio de la nación, tal y como Carranza y los suyos lo deseaban. El problema se presentó al intentar poner en práctica la disposición que anulaba toda la legislación

favorable a la privatización de los últimos 40 años. Carranza, basado en las facultades extraordinarias en materia de Hacienda, intentó, vía el decreto del 19 de febrero de 1918, sentar las bases prácticas de la nacionalización del petróleo –aumentar los gravámenes-, pero la oposición cerrada de las empresas petroleras y del gobierno norteamericano lo impidieron. Carranza no intentó llevar el tema a la plaza pública en busca de apoyo, simplemente heredó el problema a sus sucesores.

Obregón administró la imposibilidad de hacer realidad la reforma petrolera. En virtud de los Acuerdos de Bucareli de 1923, el presidente mexicano sostuvo que la nueva legislación no se aplicaría a los campos petroleros descubiertos y trabajados por las empresas petroleras antes de 1917, pero les pidió demostrar que efectivamente ya habían empezado a explotar el petróleo antes de que entrara en vigor el nuevo ordenamiento constitucional. Los norteamericanos ni aceptaron ni rechazaron la posición mexicana, simplemente se reservaron todos sus derechos en ese campo. Calles si intentó ir más lejos, apoyándose en Luis N. Morones el líder de la mayor central obrera de la época -la CROM- consiguió que se pasara la primera ley reglamentaria del petróleo, pero de nuevo topó con el rechazo de los intereses petroleros, que no aceptaron que se limitaran a cincuenta años sus derechos sobre los depósitos de petróleo que habían descubierto y trabajado antes de 1917. La tensión aumentó hasta casi el punto del estallido. Calles movilizó al ejército en la zona petrolera pero no a la sociedad; el grupo sonoreense no era dado a ese tipo de política y la guerra cristera ya tenía suficientemente dividido al país como para añadirle un elemento más. Finalmente Calles cedió e hizo que su congreso pasara una ley petrolera que previamente había sido revisada por la embajada norteamericana y que ya no contenía la limitación de los cincuenta años, aunque mantuvo el requisito de cambiar los títulos de propiedad originales por otros que eran concesiones; un cambio meramente formal que le permitió al gobierno “salvar la cara”.

La Primera Movilización Social en Torno al Petróleo fue Ex Post Facto. La decisión del presidente Lázaro Cárdenas de expropiar y nacionalizar la industria petrolera en 1938 fue distinta a la estrategia seguida de Carranza a Calles. Esa vez la razón del choque fue un conflicto obrero-patronal y donde el gobierno se situó claramente del lado del recién creado sindicato petrolero (SNTPRM). La decisión cardenista de renovar el esfuerzo del Estado para reafirmar sus derechos sobre el

petróleo recibió el apoyo de Lombardo Toledano y la recién formada - 1936- CTM. Del círculo cercano al presidente, participaron activamente el general revolucionario Francisco J. Mújica y un puñado de colaboradores, como Jesús Silva-Herzog o Ramón Beteta.

La expropiación del 18 de marzo de 1938 sorprendió a propios y extraños y, desde luego, la sociedad mexicana ni fue consultada ni la esperaba. Sólo una vez tomada tan histórica decisión, el general Cárdenas, y por primera vez en la complicada historia política del petróleo, decidió llamar a una gran movilización popular para defender el paso dado. Logró lo que se propuso: el PRM, sus organizaciones corporativas y muchos ciudadanos más le apoyaron al punto de hacer comprender a Estados Unidos que el costo de echar por tierra la expropiación equivaldría a lanzar a México a la desestabilización en vísperas de un nuevo conflicto mundial, lo que era contrario al interés nacional norteamericano.

PEMEX y el Entorno Ciudadano. El manejo de PEMEX se hizo dentro de las reglas propias del sistema autoritario mexicano. Las grandes decisiones fueron tomadas por el presidente con la concurrencia de sus secretarios encargados de la política económica, el director de la paraestatal, los líderes del STPRM y ocasionalmente algunos grandes empresarios con intereses directos en el área. Fue en este ambiente cerrado que floreció la corrupción que desde el principio afectó a la empresa paraestatal. Sólo de tarde en tarde, y cuando así convino al interés presidencial, se denunció y persiguió a los corruptos. En cualquier caso y hasta hace muy poco, la política del petróleo nacionalizado volvió a ser como había sido antes: una diseñada y llevada a cabo por unos cuantos.

El Cambio de Régimen. La transformación política mexicana, su democratización a partir de 1997, no ha correspondido a las expectativas. Sin embargo, el cambio ha permitido que hoy y por segunda vez en la historia centenaria de nuestro petróleo, la formulación de la política petrolera haya dejado de ser un asunto de los pocos. El catalizador han sido las iniciativas de ley de Felipe Calderón para aumentar el espacio a los intereses privados en el petróleo y el contragolpe de la oposición de izquierda, que ha echado mano a la toma de la tribuna en el congreso y a la movilización en las calles y para neutralizar el proyecto de la derecha.

A diferencia de lo ocurrido con la expropiación de 1938, la actual movilización para revertir el proceso de privatización, se ha iniciado antes de que se tome la gran decisión. Hoy la movilización no busca refrendar lo hecho por la élite sino adelantarse e incidir en el proceso de toma de decisiones.

Convencer y no Sólo Vencer. Por primera vez en materia petrolera la movilización y el debate público genuino anteceden a la toma de las decisiones. Y la razón es que quizá ya hay ciudadanos en número suficiente como para hacerse presentes en un foro que hasta hace poco fue dominado por las minorías de siempre. Esta por verse cuan efectiva resulta esta presencia, pero en cualquier caso y en relación a los principios que deben regir la reforma energética, el primero es que ya no puede verse a la política petrolera como una perteneciente al dominio de las minorías, sino que debe tener respaldo social, ciudadano. Se trata no ya no sólo de vencer, sino de convencer, pues de lo contrario la reforma al marco legal petrolero se convertirá en un elemento más de la polarización política mexicana; en fuente de inestabilidad y no de cohesión.

CONCLUSIÓN

La industria petrolera mexicana tiene problemas graves, algunos estructurales. El momento óptimo para enfrentarlos quizá ya pasó, pero al país en su conjunto le conviene no seguirlos aplazando. Sin embargo, aumentar el espacio del sector privado en la actividad que es el mascarón de proa de la empresa pública mexicana, que a su vez fue resultado de uno de los mejores, sino es que el mejor esfuerzo de un nacionalismo constructivo, no agresivo, no tiene porque ser el único ni el mejor remedio para PEMEX.

Se puede y se deben de atacar las ineficiencias y la corrupción de PEMEX sin disminuirle campo de acción ni responsabilidades. Para eso se requiere voluntad política. Los nombramientos políticos de los mandos superiores deben obedecer a su capacidad y honestidad, la relación de la empresa y del gobierno con el sindicato debe reconfigurarse y no mantenerse como esta en función de las conveniencias políticas del gobierno en turno. La reforma fiscal debió haberse intentado en serio hace mucho tiempo, pero el equilibrio económico y social de México

requiere llevarla a cabo y no usar al petróleo como alternativa a la modernización del fisco. Finalmente, hay que repensar el papel de México como proveedor de energía al mercado mundial, nuestro país no tiene por ahora alternativa al petróleo y hay que conservarlo lo más que se pueda buscado disminuir su exportación y poniendo énfasis en las fuentes alternativas de energía.

Finalmente, la responsabilidad de la clase política mexicana es dar forma a un proyecto nacional donde haya el mayor espacio de consenso entre las clases sociales, las regiones, los partidos y las corrientes ideológicas y acomodar ahí a una industria petrolera que siga siendo un orgullo para la nación mexicana.