

Ponencia al Foro “Los principios que deberían regir la Reforma Energética”, convocada por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República. Jueves 15 de mayo de 2008

Héctor Aguilar Camín

**Señoras senadoras
Señores senadores
Distinguidos invitados**

Agradezco la invitación de la Junta de Coordinación Política del Senado a participar en este foro . Trataré de honrarla ofreciendo mis puntos de vista sobre el tema con la mayor claridad posible .

Creo hablar por muchos si digo que no sé muy bien de lo que estamos hablando. Como la abrumadora mayoría de los ciento diez millones de mexicanos que son dueños nominales del petróleo, no sé lo que sucede en Pemex.

Pemex rinde malas cuentas, pero sus rendimientos son impresionantes. Parece cuesta arriba decir que una empresa que da tantas utilidades es un desastre. Pero lo es, según los expertos. Poco tienen que ver las utilidades de Pemex con la eficiencia de la empresa y mucho con el alza del precio internacional del petróleo. La mayor fortaleza de Pemex parece ser la abundancia sobrenatural de yacimientos que están llegando a su fin.

No tengo claro lo que hay que reforzar o corregir en Pemex, pero sí dos de las amarras que a lo largo de los años han ahogado las altas promesas del petróleo en las aguas profundas de una empresa más reputada por su corrupción y su ineficiencia, que por su eficiencia y su modernidad.

A estas dos amarras quiero referirme. Son la mitología nacionalista y la debilidad fiscal del estado.

La mitología nacionalista nos impide hablar del petróleo y de Pemex como lo que son: una materia prima y una empresa (en realidad, un organismo descentralizado). El

petróleo y Pemex son parte de nuestra economía real, pero son sobre todo emblemas de nuestra nacionalidad imaginaria. Esta es una atadura simbólica pero más férrea que cualquiera real.

Me pregunto por qué no podemos alterar, ni siquiera pensar en alterar, los principios constitucionales y los principios simbólicos que rigen nuestra visión de la industria petrolera, aunque sean esos principios los que nos han llevado a la situación actual de la que, eso sí parece claro, todos queremos salir.

La mitología nacionalista ha tomado en estos días la doble forma de un apasionado constitucionalismo y un rechazo a la privatización. No sé cuánta energía se haya ido en pactar que la reforma petrolera no tocaría la constitución y en evitar a toda costa, en la redacción de la iniciativa, las satánicas palabras “contratos de riesgo”, tan violatorias de la constitución.

De hecho, señores legisladores, es alegable que no sólo los contratos de riesgo, sino todos los contratos otorgados por la nación en materia petrolera son inconstitucionales, pues violan lo dispuesto a la letra por el artículo 27 de la Constitución. Este artículo dice en su párrafo sexto:

“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado”.

Conviene decir que no había una sola de estas palabras en el artículo 27 original de la constitución de 1917. La inconstitucionalidad alegable en la materia corresponde al texto reformado de 1960, no a la constitución de 1917.

Si de lo que se trata es de defender y cumplir la Constitución tal como está, podemos empezar hoy mismo cancelando, por inconstitucionales, todos los contratos que Pemex ha celebrado con terceros.

Me gustaría saber si hay alguien en esta soberanía que se plantee tal cosa, no lo creo. Y sin embargo es lo que manda, irrefutablemente, la Constitución.

Lo cierto es que la restricción impuesta a los contratos y concesiones en materia energética por la reforma de 1960 es a todas luces impracticable. ¿Cómo puede imaginarse siquiera la administración elemental de industrias tan complejas como la petrolera y la eléctrica sin otorgar concesiones ni contratos a terceros? ¿A qué absurdo de parálisis petrolera conduciría desconocer los contratos existentes en la operación diaria de la empresa que tantos contratos tiene?

No estamos obligados a lo imposible, aunque lo diga la Constitución. Con una Constitución como la mexicana que en menos de un siglo ha sido cambiada cerca de 500 veces, 476 para ser exacto, resulta particularmente caprichosa la idea de que la Constitución no puede tocarse.

Lo cierto, en el caso del artículo 27, es que la Constitución no se ha tocado pero tampoco se ha cumplido, al menos en los últimos cuarenta y ocho años, desde que en 1960 se expulsaron del texto los contratos y las concesiones. Se expulsaron del texto, no de la realidad.

En su iniciativa de reforma, el gobierno ha respetado de dientes para afuera el texto constitucional, tratando de saltarse sus restricciones mediante cambios en las leyes secundarias. Es una astucia, y es una simulación. Esta soberanía incurriría en una astucia y una simulación equivalentes diciendo que no tocará un texto que se incumple todos los días porque es el que encarna la voluntad de la nación. La voluntad de la nación, hasta donde puede verse, es no cumplir ese texto.

No digo que haya que cambiar la constitución, eso lo decidirá esta soberanía. Lo que digo es que hay que pensar esta reforma libremente, sin supuestas ataduras constitucionales que en realidad no atan a nadie. Se trata, creo, de pensar libremente lo que le conviene al país y hacer luego los cambios legales que hayan de hacerse, incluyendo, si hacen falta, cambios constitucionales.

Respecto del rechazo a la privatización, hay que decir que ayuda poco a la claridad del debate porque la iniciativa que se discute no privatiza Pemex. Privatizar en sentido estricto quiere decir que la empresa sea vendida a capitales privados, como se vendieron los teléfonos y los bancos. No creo que nadie pretenda tal cosa en el México de hoy.

Asunto distinto es que haya inversión privada en la industria petrolera. Si llamamos a esto privatización, no hay nada que pelear: hace rato que el petróleo en México está privatizado, parcialmente al menos, pues la inversión privada es clave para el funcionamiento actual de Pemex.

En mi opinión, la pregunta adecuada no es si debe haber o no contratos en Pemex, sino dónde y cómo. La respuesta obvia es: donde convenga para que Pemex sea la empresa eficiente que no es.

¿Cómo garantizar que “lo que convenga” no termine en la opacidad, la corrupción y la ineficiencia que caracterizan la fama y en buena medida la realidad de Pemex?

Mi respuesta a esa pregunta es: Haciendo transparente a la empresa, con todos los mecanismos a la mano: un ente regulador autónomo, un consejo de administración independiente, una periódica rendición de cuentas al Congreso, una publicación consultable en internet de las operaciones de la empresa y del destino de los excedentes petroleros.

La opacidad, la corrupción y la ineficiencia son los verdaderos enemigos de Pemex, no los contratos privados. Por eso, lo primero que hay que garantizar es que Pemex sea una empresa transparente, verdaderamente pública.

Este es un tema central. No es el único, ni basta para modernizar a Pemex, pero en mi opinión debe ser el primero, la puerta de entrada a todo lo demás. Ni el diagnóstico gubernamental ni su iniciativa de ley lo abordan con claridad. Ojalá el debate que aquí se ha iniciado pueda llevarlo al centro de la discusión y, en su momento, al centro de la nueva ley.

La otra atadura de Pemex es la debilidad fiscal del estado, una debilidad histórica. La secretaría de Hacienda, que no cobra impuestos suficientes, dispone de las utilidades de Pemex para cubrir el 40 por ciento de las necesidades presupuestales del gobierno.

Si fuera levantada la cadena de Hacienda sobre Pemex y se le diera a la empresa la facultad de reinvertir sus utilidades, Pemex sería una empresa mejor de lo que es, pero el presupuesto de la federación debería buscar cuarenta de cada cien pesos que gasta en otra parte.

Desde luego que ésta sería la solución de fondo a la prisión presupuestal de Pemex. Pero el dinero de Pemex no alcanza para Pemex y para el gobierno. Lo que es bueno para Pemex en este caso no es bueno para el gobierno.

Los legisladores que quieran devolver a Pemex sus utilidades quitándolas del presupuesto federal, deben también decirnos cómo arreglarán el presupuesto. No se trata de tapar un hoyo haciendo otro, sino de legislar responsablemente y plantear, junto con la reforma petrolera, una reforma fiscal que ponga al estado en camino de ser libre también él del petróleo.

Fatalmente, en un día no lejano, el petróleo desaparecerá del país, pero el país seguirá existiendo. Conviene que el gobierno y sus legisladores empiecen a poner los cimientos de ese mundo de finanzas públicas sin petróleo.

En todo caso, díganos los legisladores cómo repondrán a la hacienda pública el dinero que le quieren devolver a Pemex y qué costo tendrá esto para los que pagan impuestos, pues no hay otro lugar de donde sacar esos recursos que el bolsillo de los contribuyentes.

Me preocupa la propuesta de dar a Pemex autonomía presupuestal, rescatándola de las restricciones que Hacienda le impone, y de la succión de recursos a que ello da lugar.

Hacienda es un yugo pero también es un control de las finanzas de una empresa cuya operación interna no controla nadie. Autonomía presupuestal sin transparencia y sin

control externo de Pemex será sólo una forma superior de opacidad, ineficiencia y corrupción.

Hacer de Pemex una empresa transparente, es requisito previo de todo lo que quiera plantearse para modernizar la empresa. No tengo una idea precisa de lo que hay que hacer para modernizarla ni aventuraré aquí ninguna propuesta.

Digo sólo que los ciento diez millones de dueños nominales de Pemex debemos adquirir algún control institucional y algún conocimiento de lo que verdaderamente ocurre con nuestro petróleo en las aguas profundas de la empresa que lo explota. Creo que esta soberanía debe trazar una legislación precisa al efecto.

Las piezas institucionales de la transparencia deseable de Pemex se han esbozado en muchas partes.

Necesitamos un ente regulador autónomo, que en verdad regule y que en verdad tenga autonomía.

Necesitamos una actualización de las leyes y reglamentos de la industria petrolera, pues las vigentes datan de fines de los años cincuenta.

Necesitamos un Consejo de administración con consejeros independientes, entendiendo por esto personas conocedoras de la industria que no sean empleados del gobierno ni contratistas de Pemex: académicos, abogados, empresarios, y no sólo como ahora, secretarios de estado y miembros del sindicato.

Necesitamos rendición de cuentas periódicas, ordenadas y transparentes a los poderes públicos, en particular a esta soberanía.

Y necesitamos rendición de cuentas por internet, ordenadas y claras, hechas para que se entiendan, destinadas al público en general, entre los que estamos los ciento diez millones de dueños nominales que nada o muy poco podemos saber de lo que es nuestro.

Como uno de esos dueños nominales solicito a esta soberanía, por ejemplo, un informe del destino que han tenido los excedentes petroleros de los últimos años.

Entre algunos de nosotros ha corrido la noticia de que en Noruega, un país de cinco millones de habitantes, los

excedentes petroleros fueron destinados a un fondo, absolutamente transparente y disponible para la nación, que hoy alcanza la cifra de 370 mil millones de dólares y cuyos rendimientos el gobierno destina a proyectos de equidad y redistribución de oportunidades. ¿Dónde están los excedentes petroleros de México, en qué se han gastado a lo largo de estos años y en que se están gastando hoy, mientras hablamos?

Una vez garantizada la transparencia, habría que darle a Pemex libertad como empresa, libertad para hacer todo lo que hacen las empresas petroleras modernas, con las que compite, incluyendo la libertad de asociarse con quien sea y tomar la inversión que le convenga – privada o pública, nacional o extranjera.

Esto no implica vender Pemex o perder su control por el Estado, sino hacerla una empresa de altos rendimientos para los mexicanos. El objetivo final debería ser convertir a Pemex en uno de los motores motor del desarrollo de México, sin perder la propiedad sobre la materia prima ni el control sobre la empresa que la explota.

Pemex puede y debe ser una empresa transparente y una empresa moderna. Cómo hacerlo, no lo sé, pero hay suficientes ejemplos internacionales a los que dirigir los ojos con humildad y ambición.

Termino instando a esta soberanía, también, a un ejercicio de transparencia. Llevamos meses con el gobierno y las fuerzas políticas escondiéndose las cartas de su proyecto petrolero bajo la manga. Creo que llegó la hora de con claridad, sin embozos ni circunloquios lo que quieren para Pemex, de definir sus posiciones ,asumirlas y defenderlas de cara a la nación . Tenemos mucho que aprender de lo que ustedes saben, creen y quieren hacer. Tres cosas que esperamos y necesitamos de ustedes son las siguientes: claridad, claridad y claridad. Transparencia desde ahora.

Muchas gracias

