

# **PETRÓLEO, GAS NATURAL Y PEMEX, PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y ALTERNATIVAS**

**Ramón Pacheco y Víctor Rodríguez-Padilla**  
25 febrero de 2008

Felipe Calderón asegura que su gobierno no privatizará a Petróleos Mexicanos, que seguirá siendo del pueblo de México. Sin embargo, esa promesa no incluye al petróleo, al gas natural y a los demás hidrocarburos, ni tampoco significa voluntad real, efectiva y contundente para fortalecer a la primera empresa del país; al contrario, desde el inicio de su administración ha venido socavando, al igual como hizo Vicente Fox, las bases técnicas, financieras y gerenciales de la compañía pública como parte de un programa de desmantelamiento de largo plazo, al tiempo que ha entregado a empresas extranjeras la explotación de campos petroleros de Pemex.

Paralelamente ha tomado una serie de medidas para que el sector privado nacional y extranjero continúen haciendo negocios en la industria petrolera, ya sea realizando directamente las actividades que componen la cadena del petróleo, el gas natural y los demás hidrocarburos –lo cual está prohibido por la Constitución– ya sea trabajando para Pemex mediante un contratismo desmedido.

Este ensayo tiene por objetivo exponer el proceso de privatización y extranjerización de las actividades petroleras que acompaña al desmantelamiento de Pemex y sus organismos subsidiarios, así como una alternativa de reforma que atiende al interés de todos los mexicanos y no sólo de unos cuantos como proponen las fuerzas de derecha alentadas desde el extranjero.

## **1. Pemex, de palanca de desarrollo nacional a botín de intereses privados**

La administración de Pemex por parte del gobierno federal ha seguido diversas pautas a lo largo del tiempo. En una primera etapa (1938-1976) se le manejó como una empresa destinada a sustentar el desarrollo económico con el imperativo fundamental de atender necesidades nacionales. En una segunda etapa (1976-1982) se le adicionó a sus responsabilidades la de ser fuente significativa de divisas, obtenidas mediante la exportación de crudo, para soportar un vasto programa de industrialización bajo la dirección del Estado. Durante los años de la crisis de la deuda (1982-1988) se confirmó su vocación de suministrador de divisas, pero ya no para impulsar el desarrollo sino para pagar la deuda externa. Desde Salinas y hasta la actualidad (1988-2008) se le ha venido utilizado como instrumento de estabilidad macroeconómica y terreno de oportunidad para la inversión privada en un proceso de desmantelamiento gradual y progresivo, al tiempo que se privatizan las actividades petroleras. Este último proceso empezó con la petroquímica y continuó con el gas natural, y es probable que en pocas semanas alcanzará al petróleo si se concreta el albazo legislativo que el PAN y el PRI pretenden realizar en el Congreso en abril de 2008, coordinados y dirigidos por Felipe Calderón.

### **1.1. 1938-1988, empresa al servicio del desarrollo nacional**

Desde sus orígenes y sobre todo después de la expropiación de 1938 el gobierno utilizó a Pemex como palanca fundamental del desarrollo económico, por la vía de proporcionar con suficiencia y oportunidad combustibles baratos para soportar el crecimiento y el progreso del país, es decir, como instrumento clave para un desarrollo económico independiente. Asimismo, a la empresa se le puso al servicio directo del interés social y el bienestar colectivo. Los subsidios a los energéticos se justificaron en cumplimiento a las políticas públicas de fomento a la agricultura, la industria y el transporte.

Sobre esa base la empresa incursionó en nueva áreas, integrando cadenas productivas hasta construir una poderosa industria petrolera con niveles crecientes de integración. Además de realizar directamente las actividades de exploración, extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución y venta de petrolíferos, gas natural y petroquímicos, Pemex creó unidades o empresas suministradoras de servicios, reduciendo el contratismo a su mínima expresión. Para despejar toda duda del significado de explotación directa por parte de la Nación se cancelaron todos los contratos de riesgo otorgados por las administraciones de Miguel Alemán.

Durante este periodo se le consideró a Pemex como sinónimo de industria petrolera. Era el instrumento mediante el cual la Nación ejercía la propiedad y la explotación directa, principio y programa codificado en la Constitución de 1917 y las reformas constitucionales de 1940 y 1958.

Durante los años setentas el manejo de la empresa pública se adaptó a las nuevas circunstancias, caracterizadas por la crisis energética internacional y el descubrimiento de ricos yacimientos de petróleo en el sur del país. Las tesis tradicionales de limitar el uso de los hidrocarburos a la satisfacción de la demanda nacional, de reservar los trabajos petroleros a la propia empresa petrolera y de cuidar con celo el patrimonio geológico, se desmoronaron ante la premura de aprovechar la oportunidad y, sobre todo, bajo la presión de los Estados Unidos para que los nuevos descubrimientos en México alimentaran a la economía estadounidense con un flujo seguro y creciente de petróleo y gas natural.

El camino que tomó el gobierno de José López Portillo es conocido: consideró que una política agresiva de exportaciones agenciaría los recursos necesarios para financiar un ambicioso proyecto de industrialización y modernización, en donde el Estado figuraba todavía como el promotor por excelencia del desarrollo. Así, Pemex tuvo un cambio sustancial: en lugar de comprometerse celosamente a salvaguardar los hidrocarburos para las necesidades nacionales, se volcó hacia la actividad exportadora. Ante la premura por realizar la nueva tarea se flexibilizaron los criterios para la conducción de la industria petrolera con el propósito de acelerar la perforación y otros trabajos mediante la participación de contratistas privados. Sería el comienzo del fin. Treinta años después vemos como el contratismo exacerbado degeneró en un cáncer que está a punto de acabar con el organismo público: más del 90% del gasto en inversión en Pemex se realiza para contratar empresas privadas.

A partir de la crisis de la deuda (1982) pierde fuerza el modelo de desarrollo basado en la conducción económica por el Estado y su presencia directa en el aparato productivo. La industria petrolera no escapó a los programas de ajuste derivados de los acuerdos con el FMI y el Banco

Mundial. Se conservaron las atribuciones de Pemex en cuanto a garantizar el abasto de combustibles, exportar para obtener divisas y aportar recursos al fisco, pero el gobierno comenzó a limitar la función de servicio que hasta entonces había guiado el desarrollo y manejo de la empresa; poco a poco Pemex dejó de ser fuente de subsidios para la economía.

## **1.2. 1989-1994, Pemex al servicio de los negocios privados**

Con las acciones militares, penales y políticas desplegadas en contra, tanto del sindicato y sus dirigentes como del contrato colectivo y de los trabajadores –considerados por la administración de Carlos Salinas como escollos a la modernización– el gobierno asumió plenamente la dirección de la empresa y de la industria en 1989. A partir de ese momento el grupo en el poder imprime un giro a la política petrolera y al manejo de Pemex para alejarlos del mandato constitucional y ponerlos en sintonía con los preceptos de la economía neoliberal y la integración comercial con los EU, en otras palabras, hacerlos funcionales a los intereses del capital internacional, especialmente estadounidense, en un ambiente de corrupción y entreguismo.

Mediante un proceso de apertura gradual y progresiva se ideó sustituir el control directo del Estado en materia de petróleo, gas natural y petroquímica, plasmado en la Constitución, por una serie de mercados en cascada donde participarían empresas nacionales y extranjeras en un ambiente hipotéticamente competitivo. Las operaciones petroleras serían aseguradas por empresas privadas nacionales y extranjeras que trabajarían mediante un sistema de contratos y permisos. En ese esquema el papel del Estado se limitaría al de propietario de los recursos naturales, rector de la actividad y regulador de la competencia, eludiendo de esa manera su responsabilidad constitucional de realizar directamente la explotación de los hidrocarburos.

Entre los grupos impulsores de esa política de apertura se impuso la corriente pragmática que postulaba la conveniencia de mantener, al menos por un tiempo, el control directo de las actividades más rentables, lo cual significaría especializar a Pemex en la extracción y exportación de petróleo crudo, fundamentalmente por dos razones: en primer lugar, el papel básico del ingreso petrolero en las finanzas públicas y en la distribución de la riqueza, al permitir el pago puntual de la deuda pública y compensar el escaso cobro de impuestos a las clases pudientes de la sociedad, es decir, el manejo de clase de los hidrocarburos; en segundo lugar, el nacionalismo petrolero arraigado en la sociedad mexicana y los elevados costos políticos que resultarían de proponer cambios en la máxima ley del país. Ante esas pesadas restricciones el grupo en el poder prefirió abrir la industria poco a poco, dándole la vuelta a la Constitución mediante cambios en leyes, reglamentos, directivas y resoluciones.

La estrategia de apertura consistió, en primer lugar, en hacer clara distinción entre la industria petrolera y Pemex, es decir, entre el conjunto de actividades que componen la cadena del petróleo, el gas y los demás hidrocarburos y la entidad pública encargada de participar en dichas actividades. Una vez realizada esa distinción entre industria y operador, ambos niveles serían sometidos a procesos específicos hasta lograr que el manejo de los recursos y el de la industria petrolera mexicana pasaran a manos de compañías privadas, especialmente multinacionales. El Estado conservaría la propiedad de los hidrocarburos y la administración de las cuencas geológicas pero cedería al sector privado las actividades técnicas, como si la *rectoría* del Estado fuera suficiente para conservar el control sobre la explotación petrolera realizada en adelante por empresas guiadas por el lucro y la ganancia. Recordemos que la “rectoría del Estado” fue

concepto utilizado por Carlos Salinas como artilugio para convertir lo estratégico (reservado al Estado) en “prioritario” (abierto al sector privado), y dar pauta a la privatización masiva de empresas públicas.

- La industria sería desmonopolizada mediante desregulación y liberalización de actividades, y la correspondiente privatización de activos. La meta inmediata era acomodar nuevos operadores en sustitución o en paralelo con Pemex, hasta lograr tarde o temprano el reemplazo definitivo. Se trataba de abrir espacios y dar facilidades al sector privado nacional y extranjero para que se instalara, creciera, se fortaleciera, presionara por más y mayores cambios, y exigiera la irreversibilidad del proceso argumentando “la necesidad de dar certidumbre jurídica a las inversiones”, pero a sabiendas que fueron realizadas inicialmente al margen de la Constitución y con pleno conocimiento de causa por parte de los inversionistas.
- Pemex sería seccionado, reducido, limitado, inmovilizado y debilitado, siguiendo la técnica sugerida por el Banco Mundial de “llevar a la empresa a punto de privatización”. En las áreas operativas en las que Pemex todavía estuviera trabajando, se reduciría selectivamente la inversión, al tiempo que sería sustituido el capital propio por capital privado, mediante la inversión conjunta y los contratos que incluyen el financiamiento.

Dentro de la nueva política petrolera se confirmó la obligación de Pemex de garantizar el abasto en combustibles y petroquímicos primarios pero sin la obligación de producir todo internamente, es decir, permitiéndole al organismo la importación de los volúmenes que fuera necesario o conveniente de acuerdo a los criterios de los altos mandos de la SHCP. Los precios de los carburantes, combustibles y petroquímicos se indexaron a los precios practicados en los EU. Años más tarde se eliminaron los aranceles a la importación de destilados.

Aunque los objetivos y estrategia fueron perfeccionados por las administraciones posteriores el esquema de apertura y privatización de la industria, y nuevo modelo empresarial de Pemex quedó definido durante el sexenio de Carlos Salinas.

Durante la administración salinista el manejo neoliberal de Pemex se concretó en la creación de cuatro empresa subsidiarias con cierto nivel de autonomía bajo una conducción central, la desincorporación sistemática de actividades, el estancamiento en la inversión, el reemplazo del capital propio por capital privado, la coinversión,<sup>1/</sup> y el contratismo generalizado en un mercado de servicios dominado por firmas extranjeras.

Durante las negociaciones del TLCAN 1991-1992 se pactó la apertura de la petroquímica y la electricidad. El gobierno mexicano reservó el petróleo y el gas, pero abrió las compras gubernamentales, dando pauta para el desarrollo explosivo de la contratación de servicios con empresas extranjeras. Se preparó la apertura de la industria de gas natural. Se creó una comisión especializada –la Comisión Reguladora de Energía– para regular los nuevos mercados que se tenía planeado crear. En electricidad se pactó la entrada de empresas extranjeras en la generación de electricidad para servicio público.

---

<sup>1</sup> Entre las experiencias de coinversión se cuentan las de Deer Park, Pemexlub y Mexpetrol.

### 1.3. 1995-2006. Apertura, contratismo y desmantelamiento

Durante las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox se aceleró el proceso de extranjerización de las actividades petroleras reservadas constitucionalmente al Estado, y se aceleró el desmantelamiento de Pemex.

En 1995, al margen de la Carta Magna, se reformó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del petróleo para dejar fuera de la industria petrolera reservada a la Nación, el transporte, el almacenamiento, la distribución, la venta y el comercio exterior de gas natural. El transporte de gas licuado por medio de ductos fue incluido en el proceso. Poco tiempo después se vendieron a empresas privadas las redes de distribución de gas natural de Pemex y de la CFE. Las nuevas disposiciones regulatorias ahora impiden a Pemex participar en la distribución de gas natural lo cual es totalmente contrario al mandato constitucional.

Al margen de la Constitución, la petroquímica se abrió completamente en 1996 y se pusieron en venta los complejos de Pemex aunque fracasó la operación en virtud de las condiciones exigidas por los potenciales compradores y por torpezas administrativas. El Estado conservó la exclusividad en “petroquímicos básicos”, los cuales no son petroquímicos sino hidrocarburos naturales extraídos de los yacimientos. Con todo y ese doloso engaño, la apertura y privatización de esa industria ha sido un rotundo fracaso porque el sector privado no ha invertido y condiciona sus inversiones a la entrega de subsidios públicos.<sup>2/</sup>

Durante la administración de Ernesto Zedillo el contratismo se aceleró en forma notable. La inversión pública con recursos propios entró en un proceso de extinción, siendo sustituida por inversión con capital privado. Aparecieron grandes paquetes de obras realizadas esencialmente por firmas extranjeras bajo el esquema Pidiregas, modalidad de financiamiento que apareció como una respuesta a la crisis financiera de 1994-1995 y que ofrece algunas ventajas cuando se le usa puntualmente, pero que implica grandes riesgos cuando se le usa masivamente como se ha venido haciendo, ya que eleva innecesariamente el costo del capital y el endeudamiento, y desplaza inversión con recursos propios. Esto último es particularmente grave porque las empresas públicas pierden competencias al dejar de operar los procesos, las instalaciones y los equipos; la pérdida de solvencia técnica destruye los cimientos de los organismos públicos del sector y los hace inviables a largo plazo.

Los Pidiregas se han convertido en un instrumento de la política neoliberal que sirve para dejar que el sector privado haga negocio donde la Constitución lo prohíbe, para provocar una crisis financiera en Pemex que justifique un eventual rescate por parte del Gobierno Federal o alguna forma de privatización, objetivo final del capital internacional y sus aliados en el país, así mismo, para que las empresas públicas pierdan competencias, conocimientos y experiencia y, a final de cuentas, tengan que aliarse con firmas privadas o sean remplazadas por estas.

Durante la administración de Vicente Fox se redoblaron los intentos por “desmonopolizar” la industria y “modernizar” a Pemex, es decir, entregar segmentos enteros de la industria petrolera a las transnacionales, y socavar las bases técnicas, financieras y gerenciales del organismo público. Al interior de la empresa se aceleró la remodelación en función de intereses privados, en un

---

<sup>2</sup> La entrega de subsidios es lo que hay detrás de la exigencia de que Pemex les garantice el suministro de materia prima a precio por debajo de las referencias internacionales en le marco de contratos de largo plazo.

proceso completamente al margen del mandato constitucional y legal. El intento fallido de incluir empresarios de renombre (como Carlos Slim) en el Consejo de Administración de Pemex no se limitaba a mejorar el desempeño del organismo introduciendo la visión y prácticas empresariales del sector privado, la verdadera intención era preparar la privatización entregando la administración de bienes públicos a empresarios privados.

Como parte de la estrategia de apertura, recomendada por el Banco Mundial, se encontraba y se sigue utilizando la voz de alarma y el temor a la escasez. Las acciones del gobierno han tenido como fondo un ambiente de crisis e incertidumbre sobre el abasto de combustibles, debido a la supuesta incapacidad del sector público de asumir las inversiones que hacen falta para responder al crecimiento de la demanda. Vivimos bajo la amenaza de escasez, racionamientos, importaciones masivas, cuando esos resultados son, por omisión o comisión, producto del accionar gubernamental en manos de neoliberales desde 1982. Los medios masivos de comunicación ligados a intereses empresariales han jugado un papel central en la estrategia de desinformación, desasosiego e intimidación.

El discurso oficial repite sin cesar que Pemex no se privatiza, sin embargo, durante la administración de Vicente Fox y el primer año del gobierno de Felipe Calderón se ha venido transfiriendo sistemáticamente la operación petrolera a empresas extranjeras en un proceso de encogimiento y eventual extinción de Pemex.

- Contra viento y marea Pemex puso en marcha los anticonstitucionales Contratos de Servicios Múltiples (CSM) que permiten a una empresa extranjera explorar, extraer, procesar gas natural, así como elaborar gas metano y otros petroquímicos básicos.<sup>3/</sup> Al realizar esas actividades el contratista se transformaba en productor independiente de gas natural y “petroquímicos básicos” (hidrocarburos naturales) que no prevé ni la Constitución ni la legislación secundaria, porque la exploración, extracción y demás eslabones de la cadena del petróleo y el gas natural están reservados al Estado.<sup>4/</sup> Los CSM no son un contrato de obra, son contrato de servicios operativos que comprenden actividades reservadas a la Nación. Con Vicente Fox se asignaron 5 contratos y ya con Felipe Calderón otros 3; y hubieran sido más pero el sector privado desdeñó los bloques ofrecidos por Pemex.
- El gobierno federal dejó a Pemex fuera de la industria de gas natural licuado. A Pemex se le prohibió participar en las licitaciones realizada por la CFE para abastecer con ese combustible a las zonas de Altamira, Tamaulipas y de Ensenada, Baja California. Dentro del nuevo modelo empresarial Pemex fue excluido de cualquier proyecto de regasificación dejando el camino libre a Shell, Total, Sempra, Repsol, Chevron-Texaco y otras compañías transnacionales. Durante la presente administración Pemex tampoco participó en el concurso para abastecer a la zona de Manzanillo, Colima.

---

<sup>3</sup> La incompatibilidad de los CSM con la Constitución y la legislación secundaria ha dado pauta a dos demandas judiciales presentadas en tribunales federales en abril y mayo de 2004 respectivamente: la primera por parte de la Unión Nacional de Trabajadores de Confianza de la Industria del Petróleo, y la segunda por 170 Senadores y Diputados, encabezados por el Senador Manuel Barlett.

<sup>4</sup> Los productores independientes de hidrocarburos quedaron cancelados con la reforma constitucional de 1940, tal como se indica explícitamente en la iniciativa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines para reformar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

## PETRÓLEO, GAS NATURAL Y PEMEX, PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y ALTERNATIVAS

- El gobierno federal ha permitido que Baja California sirva de plataforma energética de los EU. El suelo mexicano es utilizado para recibir gas natural de ultramar y maquilar electricidad sin ningún beneficio para el país pero poniendo en riesgo la seguridad nacional, el ambiente y el bienestar de las comunidades aledañas a las instalaciones de las transnacionales.
- El Congreso, a solicitud del gobierno federal, aceptó modificar el Anexo 401 del TLCAN, en abril de 2004 para permitir la entrada masiva de destilados importados de Estados Unidos y Canadá. Además, se confirió origen a los productos refinados a partir de crudos provenientes de otras regiones, por lo que dichos destilados entran ahora libres de arancel.
- Se aceleró la extracción de petróleo crudo y su envío a los EU a pesar del desplome de las reservas probadas. El gobierno federal ha concentrado atención y recursos en extraer crudo para el mercado estadounidense. La integración energética con los EU va viento en popa pero sin objetivos ni estrategia que no sean los que se dictan desde afuera.
- El Congreso posibilitó a los particulares a desarrollar la cogeneración en Pemex (2005). La administración de Felipe Calderón ya entregó el primer proyecto a una empresa privada.
- El Congreso permitió a particulares explotar gas natural a partir de mantos de carbón (2006), tomando como pretexto el “accidente” en la mina Pasta de Conchos. Las disposiciones oficiales en materia de seguridad industrial que se tomaron luego del percance (reglamentos y normas) muestran claramente que los cambios en la Ley Minera tuvieron una intención muy diferente a la de salvaguardar la vida de los mineros y resultan inconstitucionales.
- Recientemente y al margen de la Constitución Pemex dio en concesión (bajo la forma de un contrato de servicio), la red de oleoductos y poliductos de la Región Sur (2007), pretextando el estado deplorable de la infraestructura, accidentes recientes y falta de presupuesto.

Así, los últimos gobierno neoliberales ha convertido a la industria petrolera y a Pemex en una vasta área de negocio del sector privado, especialmente extranjero. De continuar la tendencia toda la obra pública y los servicios relacionados por la misma acabarán siendo realizadas por firmas privadas y Pemex sólo se dedicará a otorgar contratos. Si el contratismo ha invadido áreas medulares de la explotación petrolera no es producto del azar sino de la voluntad de que así suceda.

### *Autodestrucción*

La naturaleza del modelo empresarial que los neoliberales le han impuesto a Pemex es autodestructiva. La crisis a la que el equipo gobernante está llevando a la empresa pública no es producto del agotamiento de los recursos naturales, de los vaivenes económicos, o de la insolvencia de su personal. Es el resultado de un plan diseñado específicamente para eliminar la cultura nacionalista, liquidar el patrimonio y entregar las actividades productivas al sector privado.

A la empresa pública,

- Se le concentra en la extracción y exportación de crudo, pero transfiriendo los trabajos petroleros a firmas transnacionales (Schlumberger, Halliburton...) al amparo de amplísimos “Contratos de Servicios Integrales” (CSI), que en sus últimas versiones resultan ilegales porque el contratista realiza actividades reservadas al Estado.
- Se le impide ejercer el oficio de petrolero. En el caso de Pemex Exploración y Producción es claro como se le quiere desaparecer como empresa petrolera. De acuerdo con el Plan de Negocios de esa subsidiaria de Pemex, las operaciones serán transferidas paulatinamente a las transnacionales mediante “innovadoras modalidades de ejecución”.
- Se le quitan o niegan actividades operativas, entre otras aquellas relacionadas con el natural licuado, la distribución de gas natural, la cogeneración, la petroquímica y las actividades en el extranjero.
- Se favorece a sus competidores en el mercado nacional. Pemex está convertido en una agencia comercializadora de los carburantes, combustibles y petroquímicos importados de los EU y Canadá.
- Se le aplican controles excesivos e inmovilizantes que resultan en ineficiencia. Mediante controles y restricciones asfixiantes por parte de la SHCP y la SFP, se busca que Pemex no pueda responder de manera ágil y oportuna a los problemas que se le presenta y de ahí que falle o proporcione bienes y servicios de mala calidad. El gobierno espera que el desempeño deficiente sea sancionado por la opinión pública con un espaldarazo a la privatización.
- Se le impide desarrollar tecnología. El grupo que dirige a la empresa ha impuesto la idea de que Pemex nunca podrá cerrar la brecha tecnológica, excepto en renglones puntuales, por lo que debe limitarse a “seguir a la tecnología”. Se hace caso omiso de las experiencias exitosas de las empresas petroleras públicas altamente tecnológicas como Petrobrás, Statoil, Petronas Sinopec y CNPC. El Instituto Mexicano del Petróleo esta siendo sometido a un proceso de liquidación silenciosa.
- Se desmontan equipos técnicos y se despide selectivamente al personal. Los equipos técnicos están siendo desmantelados pues las operaciones se están entregando ya sea a empresas petroleras (Repsol YPF, Petrobras...) o a empresas de servicios (Halliburton, Schlumberger...). Los trabajadores de la antigua generación de petroleros, la más reticentes a la nueva estrategia empresarial, están siendo despedidos y jubilados. Jóvenes administradores sin experiencia pero ligados al partido en el poder (PAN) sustituyen con salarios desproporcionados a ingenieros y técnicos que acaban siendo contratados por las compañías privadas en precarias condiciones laborales.

Paralelamente, el gobierno federal aplica mecanismos presupuestales, fiscales, regulatorios y contables, para conducir a Pemex al borde de una crisis financiera que justifique una costosa capitalización por parte del Estado o, la verdadera intención, una reforma legal con carácter

aperturista y privatizador. Pemex está en crisis por obra y gracia del gobierno federal en manos de economistas formados en universidades estadounidenses y sus emulaciones locales.

El mecanismo opera de la siguiente forma:

- Se le quitan sus remanentes. El régimen fiscal desmedido que pesa sobre Pemex tiene esa función. El organismo reporta pérdidas después de impuestos desde 1998. El nuevo régimen fiscal y los ajustes subsecuentes han beneficiado al organismo desde 2006, sin embargo la desgravación ha sido completamente insuficiente vista la magnitud del problema.
- Se le obliga a cumplir un voluminoso superávit primario. Dicha obligación se inscribe cada año en la Ley de Ingreso a solicitud de la SHCP. Pemex invierte el excedente en instrumentos financieros diversos cuyo monto acumulado ya supera 30 mil millones de dólares en 2007.
- Se le obliga a endeudarse. Al no tener suficientes recursos propios Pemex tiene que recurrir al endeudamiento para realizar sus programas de obras. Dentro de esa política de endeudamiento, la SHCP obliga a utilizar sobre todo el nefasto esquema Pidiregas.
- Se le inventan pasivos. Los pasivos laborales y ambientales están siendo contabilizados como si la empresa fueran a entrar en un rápido proceso de liquidación, lo cual contradice los compromisos presidenciales de que Pemex no se privatiza. Según los tres últimos directores de la paraestatal, estos pasivos han aumentado considerablemente debido a que “estamos utilizando normas más rigurosas para su reconocimiento”. En realidad se trata de un manejo contable tendencioso para inflar el pasivo y desaparecer el patrimonio. Y lo mismo se hace en la CFE.

Durante las conferencias y comparecencia en el Congreso de los tres últimos directores generales de Pemex (Raúl Muñoz Leos, Luis Ramírez Corzo y Jesús Reyes Heróles) se ha planteó un escenario catastrófico para la primera empresa del país. En los estados de resultados la evolución de los costos y la elevada carga fiscal ocasionan pérdidas después de impuestos. En los estados de situación patrimonial, las pérdidas y los pasivos crecientes derivan en disminución sistemática del patrimonio. En algunos trimestres las obligaciones de la empresa con sus acreedores, tenedores de títulos financieros, instituciones bancarias, contratistas, proveedores y trabajadores con derecho a jubilarse, ya han sido mayores que los activos contables de la empresa, incluidos los pozos, las instalaciones y las plantas. Es decir, el patrimonio del organismo ha desaparecido.

Paradójicamente, a pesar de la quiebra contable, Pemex estaría produciendo grandes cantidades de hidrocarburos y aportando al erario una enorme masa de recursos que el gobierno federal se empeña en mal gastar salvando empresas privadas, tapando los hoyos que deja la evasión y la elusión fiscal, ofreciendo altísimos salarios y prestaciones a los altos funcionarios públicos y sufragando gasto corriente. Lo peor es que se empeña en perpetuar ese modelo expoliador, inequitativo y perverso ampliando la búsqueda y extracción de petróleo crudo con ayuda de las transnacionales aunque tenga que cederles una parte sustantiva de los hidrocarburos extraídos.

## 2. La reforma energética de Felipe Calderón

Los esfuerzos privatizadores de Felipe Calderón, plasmados o no en iniciativas de ley, se enfocan en tres direcciones: el recurso natural, la industria petrolera y el organismo público Petróleo Mexicanos.

En el plano del recurso natural la intención es que empresas privadas puedan explorar y producir hidrocarburos, en alianza con Pemex o de manera independiente, realizando las operaciones petroleras al amparo de un título concesión o un contrato riesgo, ambos prohibidos por el texto constitucional vigente. En ese tema hay cinco puntos medulares de análisis y toma de decisiones:

- Derechos de propiedad sobre los hidrocarburos
- Distinción entre la administración del petróleo crudo y la del gas natural
- Régimen fiscal al que estarán sometidas las compañías y Pemex
- Regulación que deberán cumplir los operadores independientemente si son públicos o privados.
- Institución encargada de aplicar la regulación

En cuanto a la industria petrolera. La intención del gobierno federal es permitir que empresas privadas puedan realizar actividades hoy reservadas constitucionalmente a la Nación, concretamente:

- Exploración y producción de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos
- Refinación de petróleo y procesamiento de gas natural
- Operación de oleoductos y poliductos.

En ese tema hay dos puntos medulares de análisis y toma de decisiones:

- Arquitectura de mercado
- Régimen de propiedad, y dependiendo de lo anterior, el
- Arreglo financiero entre Pemex y los “operadores independientes” (productores de hidrocarburos, refinadores, transportistas de hidrocarburos y productos refinados, comercializadores).

Por lo que toca a Pemex, la intención es que inversionistas privados puedan beneficiarse de los resultados obtenidos por la paraestatal, a la que se le daría un nuevo status jurídico, una nueva misión, un nuevo régimen fiscal, así como nuevas formas de gobierno, rendición de cuentas y relación con sus trabajadores y el sindicato. Se trata de que Pemex piense, decida y actúe como empresa privada, para ampliar líneas de negocios, elevar eficiencia y productividad, maximizar el valor de sus operaciones, todo ello en beneficio no de todos los mexicanos sino de sus accionistas en México, Nueva York, Londres, París y Tokio.

### 2.1 Apertura de las actividades de exploración y producción

La intención del gobierno federal y los promotores de la apertura es cambiar la legislación secundaria para cuadricular el territorio nacional y otorgar al sector privado nacional y extranjero concesiones o alguna modalidad de riesgo.<sup>5/</sup> Las compañías asumirían las inversiones y los riesgos, a cambio recibirían una parte del volumen o del valor de la producción, pudiendo

---

<sup>5</sup> Contratos de producción compartida, contratos de beneficio compartido, contratos de servicios operativos, contratos de asociación, etcétera. El nombre es lo de menos, lo importante es el contenido y la naturaleza privatizadora de los recursos naturales y las actividades petroleras.

exportar libremente los hidrocarburos y el capital producto de su venta. Si el contrato las obliga a suministrar al mercado nacional la venta se realizaría a precios internacionales (costo de oportunidad del productor). No estarían sometidas a restricciones cambiarias y podrían repatriar sin limitaciones y libres de todo gravamen capital y ganancias a sus casas matrices.

Para justificar y facilitar su aceptación por parte de la sociedad el gobierno denomina a esas modalidades de contratación petrolera “Alianzas estratégicas para adquirir tecnología”. La realidad es que la tecnología está disponible en el mercado y no es necesario comprometer la producción para adquirirla. De igual manera, con la finalidad de ocultar el daño a la nación, los promotores de la apertura señalan que las alianzas empezarán con empresas “públicas” como Petrobrás y Statoil que en realidad son empresas de capital mayoritariamente privado, con objetivos y estrategias similares a las de Exxon-Mobil, Shell, BP, Chevron, Repsol YPF y las demás transnacionales. Las señales y anuncios de la corriente aperturista indican que la apertura se realizaría en cuatro planos:

Pozos cerrados o abandonados por Pemex. Se trata de pozos poco productivos, que fueron cerrados por incosteables o porque Pemex encontró yacimientos más rentables en otro lado. Intentan justificar la entrega de esos pozos con argumentos como los siguientes: “se les conceden al sector privado para que les saque la última gota”; “se trata de petróleo que no es rentable para Pemex pero sí para un privado”; “es poquito petróleo, casi nada”; “se trata de dejarle al sector privado lo que Pemex ya no quiere”. Esa modalidad de apertura se la impusieron a Argentina, Venezuela y Ecuador, los gobiernos neoliberales de la década de los años 90 aconsejados por el Banco Mundial. Es claro que los pozos cerrados sólo interesarán a los inversionistas si aún contienen cantidades significativas de petróleo para cubrir costos, riesgos y ganancias. Esos yacimientos representan una puerta y un derecho de entrada; son un pretexto para abrir y entregar el petróleo a particulares. Ya con el título minero en la mano los concesionarios o contratistas buscarán nuevos yacimientos en el área contratada. En Venezuela se dijo los “Convenios Operativos” aportarían cuando mucho unos 20 mil barriles diarios, pero en la práctica han rebasado 500 mil barriles y representan casi el 20% de la producción venezolana en 2006.

Petróleo marginal. Se trata de petróleo muy viscoso, alto contenido de azufre, importante complejidad tecnológica, baja productividad, muy intensivo en capital, por ejemplo, el petróleo localizado en Chicontepec y en algunas zonas de la sonda de Campeche. Esa modalidad de apertura se le impuso también a Venezuela en la década de los años 90, para explotar petróleo pesado de la cuenca del Orinoco mediante “Convenios de Asociación”, con muy poco provecho para Venezuela pero con excelentes ganancias para los socios extranjeros.

Aguas profundas. Se trata de yacimientos localizados en tirantes de agua superiores a 500 metros en el Golfo de México. Según el gobierno federal ahí está el futuro de México pues los recursos potenciales son enormes. Al respecto se debe señalar que las cifras que maneja Pemex son totalmente especulativas porque no ha perforado pozos de exploración que permitan soportar tales cifras. La corriente aperturista argumenta que Pemex no tiene tecnología, conocimientos, experiencia, ni capital para afrontar el reto. Se insiste en la urgencia de explotar ese petróleo y que el país no puede esperar a que Pemex y el IMP desarrollen tecnología propia.

Cabe destacar que ese organismo públicamente discapacitado ha perforado cuatro pozos y, de acuerdo con la paraestatal, descubierto cuatro campos en aguas profundas: Nab-1 (600 m), Lalail-1 (806 m), Noxal (900 m), Lakach-1 (988 m). Además, la urgencia es relativa pues aún hay importantes oportunidades geológicas en aguas someras y en tierra firme. Y ¿cuál es la necesidad de producir 3, 4 o 6 millones de barriles por día, cuando la economía sólo necesita 1.7 millones de barriles y no será sino hasta después de 2030 que se requieran 3 millones de barriles por día? ¿Para qué agotar el patrimonio de las futuras generaciones si los recursos que generan las exportaciones de petróleo crudo ya no se usan para desarrollar el país? ¿Para qué extraer más petróleo si el gobierno ya no utiliza el petróleo como palanca de desarrollo? Los gobiernos neoliberales han utilizado el petróleo para gasto corriente, en particular para llenar los huecos que deja la evasión y la elusión fiscal que sólo beneficia a las clases favorecidas de la sociedad. La pista de la política de exportaciones masivas y crecientes de petróleo se encuentra en las presiones de los Estados Unidos y su estrategia de seguridad energética, que contempla expoliar el subsuelo mexicano para que a ellos no les falte “petróleo confiable”, “petróleo amigo”. Las transnacionales –incluyendo Petrobras y Statoil– han dejado claro que no son firmas de servicios, que son compañías petroleras cuyo negocio es buscar y producir hidrocarburos; que aceptan venir a México siempre y cuando el Estado les otorgue derechos exclusivos en una zona donde ellas puedan decidir qué hacer y cómo hacerlo y se queden con una parte de los hidrocarburos extraídos pagando pocos impuestos.

Yacimientos transfronterizos. Son yacimientos que atraviesan la frontera política. El interés se concentra en el Cañón de Alaminos en el Cinturón Plegado de Perdido, frente a las costas de Tamaulipas. Es una zona con tirantes de agua de entre 2,500 y 3,500 metros. La corriente aperturista justifica la entrega de este tipo de yacimientos al sector privado por razones de ¡soberanía! Lanzan gritos de alertan sobre la inminencia del “efecto popote”, el robo de hidrocarburos desde pozos del otro lado de la frontera. Y, envueltos en la bandera, llaman a defender los recursos naturales del país cambiando la Constitución para que Pemex tenga la posibilidad de aliarse con el eventual ladrón en esa zona fronteriza y en todo el resto del Golfo de México. Al respecto se debe señalar que la mayor parte de la zona en cuestión está fuera del alcance de la mano del hombre, pues el límite tecnológico es de 3,060 metros en pozos de exploración y 2,400 metros en pozos de producción. Las formaciones geológicas corren a ambos lados de la frontera, pero hasta ahora nadie sabe si contienen hidrocarburos y menos aún si forman yacimientos. Los escasos pozos perforados de lado americano han resultado secos y si hubieran encontrado hidrocarburos aún no habría tecnología para extraerlos. Algunos aseguran que se trata de una carrera para ver quién llega primero y le roba al otro. Eso no está tipificado en el derecho internacional; en cambio éste le permite a México protegerse del eventual robo por parte de EU. No se requiere cambiar la Constitución para contemplar este tipo de caso. La urgencia no tiene base ni técnicas ni jurídicas.

De acuerdo con sus promotores la apertura de las actividades de E&P implicará tareas regulatorias: por un lado, establecer un nuevo reglamento de trabajos petroleros para que se lleven a cabo conforme a las buenas prácticas de la industria;<sup>6</sup> por otro lado, crear una institución de mercado parecida a las que existen en Noruega, Brasil y Canadá (Alberta), cuya función

---

<sup>6</sup> En todo caso tendrían que ser la mejores prácticas de la industria

principal será administrar, a nombre del pueblo mexicano, la exploración petrolera por parte de empresas privadas, públicas o mixtas. Desde hace 10 años el gobierno lleva a senadores y diputados de paseo por esos países para convencerlos de las bondades de la apertura y la creación de un Directorado o Consejo del Petróleo.

## 2.2. Apertura de las actividades aguas abajo

En ese nivel el proceso de desregulación y liberalización se concentraría en dos direcciones: por una parte, refinación de petróleo y procesamiento de gas natural y, por la otra, construcción y operación de oleoductos y poliductos.

Refinación. La propuesta de la corriente aperturista es que existan refinerías privadas que maquilen el crudo y entreguen los productos resultantes a Pemex. La Constitución prohíbe este tipo de infraestructura y actividad por parte del sector privado, porque la refinación forma parte tanto de la explotación petrolera como de la industria petrolera, ambas reservadas a la Nación. Algunos aseguran que las “refinerías maquiladoras” cumplirían con la ley porque no habría transferencia de los derechos de propiedad; Pemex sería dueño del crudo y los productos resultantes; el privado sería dueño de la refinería y obtendrían un margen por barril procesado con dos componentes: un cargo fijo para rembolsar las inversiones y un cargo variable dependiendo de la carga procesada; todos los riesgos serían para Pemex y el gobierno federal. Si llega a prosperar esa propuesta se crearía una figura equivalente al “productor independiente de productos derivados del petróleo”. Será el “salinazo” de Felipe Calderón.

Más adelante, dependiendo de cómo les fue con la primera parte de la apertura, vendría la libre importación y la liberalización de las actividades comerciales. Las refinerías maquiladoras se transformarían en “refinerías de mercado”. Las gasolineras cambiarían la bandera “Pemex” por las de Shell, BP, Chevron, Exxon-Mobil, ... A lo largo de los últimos 15 años, desde el TLCAN, esas compañías han venido adquiriendo gasolineras a través de prestanombres. Algunos gasolineros han firmado contratos con las transnacionales para continuar como operadores de las estaciones de servicio cuando se liberalice el mercado.

Oleoductos, poliductos y tanques de almacenamiento. La creación de un mercado de productos refinados pasa necesariamente por la desregulación y liberalización de los sistemas de transporte, almacenamiento y distribución. En un proceso similar al que puso en marcha en 1995, cuando Ernesto Zedillo abrió la industria del gas natural en sus actividades corriente abajo, se procedería a crear una filial de Pemex dedicada específicamente a esa actividad; establecer una regulación para monopolios naturales (almacenamiento y transporte por ductos) y transferir a la CRE la responsabilidad de regular esas actividades; permitir la propiedad privada de los productos derivados del petróleo así como de ductos y poliductos y; establecer el libre acceso a la red de transporte y distribución por parte de terceros. Por lo pronto, la república mexicana ha sido dividida en zonas y Pemex ha entregado en concesión los ductos de la región sur (Tabasco).

### 2.3. Corporatización de Pemex

“Sin privatizar” se abriría el capital social de Pemex en la Bolsa de Valores. Algunos aseguran que “ahora sí todos los mexicanos tendremos la posibilidad de ser dueños de una parte de Pemex”. El organismo público se convertiría en “sociedad de interés público”. El precedente son tres iniciativas: una presentada por los diputados priístas Guillermo Hopkins y Omar Fayad (2002) y otra por el senador Genaro Borrego (2005) también del PRI. Durante la pasada legislatura, la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados elaboró una iniciativa de “consenso” (PRI-PAN). Las tres iniciativas coinciden en proponer, por un lado, privatizar una parte del capital social del organismo (20% para empezar) y dar a los representantes de los accionistas privados un peso decisivo en la conducción de la empresa; por otro lado, darle autonomía presupuestal y estratégica para que el consejo de administración –dominado por accionistas privados– defina el rumbo y destino, los medios y los fines, se autoevalúe y se autopremie. Se trata de una doble privatización: la del capital social y la de la toma de decisiones, incluyendo las operativas, administrativas, organizativas, financieras, laborales y estratégicas. Esa apertura se extendería a la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales, Servicio Postal Mexicano y Telecomunicaciones de México, entre otros.

Según el Senador Francisco Labastida, alfil de Felipe Calderón, la reforma tomaría forma modificando 10 leyes secundarias.

### 2.4. Estrategia de Felipe Calderón para impulsar la reforma

La estrategia para sacar adelante la reforma energética neoliberal conjunta acciones como las siguientes: hacer pública la reforma cuando ya todo esté acordado entre Felipe Calderón y las cúpulas del PAN y del PRI; limitar el debate al Congreso para no dejar que la sociedad participe y el tema se les salga de las manos; enviar la iniciativa al Senado donde Francisco Labastida, operador de Los Pinos, se encargará de hacer modificaciones cosméticas y de la redacción final de las reformas; aprobar el paquete completo en un proceso *fast track* tal como se hizo con la ley del ISSSTE; acompañar el alboroto legislativo con una campaña de medios descalificando a todos aquellos que se opongan; utilizar la aplanadora mediática para abrumar a la sociedad mediante un diagnóstico catastrofista, una situación de urgencia y una solución única. Bajo la bandera de *vamos a rescatar a Pemex* y preservar la rectoría del Estado en el sector energético se propondrá una serie de medidas legales supuestamente sin costos para nadie y en beneficio de todos los mexicanos. Se dirá que se trata de “la reforma que el país necesita; sin cambiar la Constitución, sin perder la rectoría del Estado, sin privatizar, sin vender a Pemex y, ante todo, preservando la soberanía”.

Se insistirá que sólo se trata de alianzas estratégicas; que lo único que se desea es fortalecer a Pemex, que los yacimientos continuarán siendo de todos los mexicanos, que la inversión privada sólo vendrá a complementar la inversión pública; que se necesita mucho dinero, que no tienen ni Pemex ni el gobierno federal; que Pemex no tiene tecnología para aguas profundas y para obtenerla está obligado a aliarse con las grandes compañías internacionales; que abrir o no abrir la industria petrolera ya es un debate rebasado; que ya todos los países abrieron incluyendo a Cuba, y que ya sólo queda México y Corea del Norte cerrados a la inversión extranjera; que Lázaro Cárdenas estaba a favor de la inversión privada; que la expropiación no eliminó la inversión privada; que los argumentos que se dieron cuando se nacionalizó (1958) ya no son

válidos; que no perderemos soberanía; que no debemos tenerle miedo a la inversión extranjera; que ya somos grandes, que podemos controlar a las transnacionales.

De igual modo se dirá que Cantarell está declinando muy rápido, que ya sólo tenemos petróleo para 10 años y que pronto seremos importadores de petróleo crudo; que la apertura hará más grande el pastel y las rebanadas serán más grandes para todos; que las compañías extranjeras harán mejor las cosas que un Pemex burocrático, ineficaz y corrupto; que Pemex dejará de ser la caja chica y se convertirá en una empresa moderna, competitiva, de clase mundial; que las alianzas serán con empresas petroleras públicas como Pemex; que el capital privado ya participa en Pemex; que no se puede seguir con un esquema donde se exporta crudo barato y se importa gasolina cara; que sólo se trata de flexibilizar las leyes para que Pemex pueda entrar en campos petroleros en donde no puede entrar; que las alianzas permitirán construir ductos para que el petróleo no tenga que transportarse en pipas; que se trata de una reforma energética integral que abra la posibilidad a la participación del capital privado en Pemex, a fin de "rescatar" a la paraestatal de la quiebra técnica en que la dejó el gobierno de Vicente Fox; que dicha reforma es para contar con una seguridad energética y lograr que la producción petrolera no caiga, además de dotar un valor agregado a la producción del hidrocarburo; que se hace para impulsar la diversificación energética para que México no dependa tanto de la producción de hidrocarburos y que las finanzas públicas, federales, estatales y municipales ya no estén sujetas a los recursos provenientes de ese sector; que el principal objetivo es que las finanzas públicas del país no sufran un colapso en caso de que el precio del barril de petróleo decaiga en el mercado internacional; que de no abrir se tendrá que desviar recursos públicos al sector petróleo y sacrificar el gasto social en educación, salud y combate a la pobreza.

Como el lector podrá apreciar, se trata de una serie de exageraciones, chantajes, mentiras, medias verdades y falsas promesas para engañar al pueblo de México.

### **Conclusiones y propuestas**

A lo largo de 25 años los gobiernos neoliberales han llevado a cabo un proceso paulatino pero constante para transferir al sector privado, nacional y extranjero, funciones, responsabilidades, decisiones y ganancias asociadas a la explotación del petróleo, gas natural y los demás hidrocarburos. La industria petrolera mexicana se privatiza, se extranjeriza y Pemex se desmantela. Se trata de un desastre consentido, alentado, promovido por el propio gobierno federal, con la finalidad de privatizar las actividades y reducir a Pemex a su mínima expresión como empresa petrolera. El contratismo alcanzó su máxima expresión durante la administración del fatuo Vicente Fox. De manera específica, los CSM han servido para transferir a empresas extranjeras, entre ellas Repsol YPF y Petrobras, la explotación de campos petroleros que fueron descubiertos y equipados por Pemex. Felipe Calderón no sólo ha refrendado esos contratos sino que ha otorgado más y ahora impulsa la bursatilización de Pemex y las "Alianzas Estratégicas", pomposo título utilizado para encubrir concesiones y contratos riesgo que abrirán campos petroleros y pondrán los hidrocarburos en manos de extranjeros. Es una estrategia equivocada, contraria al interés nacional.

La mayor parte de los problemas del sector, en particular del subsector petrolero, se podrían resolver con un giro de la política energética, el cumplimiento del estado de derecho, mejores arreglos institucionales, así como el fortalecimiento de las autoridades de tutela y regulación. A continuación proponemos ocho líneas estratégicas.

1. Reforma de las administraciones tributarias y diversificación de las actividades productivas, así como limitación de las exportaciones de petróleo crudo.

El ingreso que genera la producción petrolera, particularmente las exportaciones de petróleo crudo, han petrolizado las finanzas públicas y fragilizado el sistema tributario. El petróleo ha inducido un círculo vicioso en el plano fiscal. Esa ventaja les ha permitido a los tres niveles de gobierno congraciarse con los contribuyentes cobrando pocos impuestos, así como tener administraciones tributarias con muchas insuficiencias y deficiencias. A su vez, la baja recaudación no petrolera ha obligado a recurrir a los hidrocarburos como fuente de ingresos.<sup>7/</sup> Esto ha significado presión sobre el recurso natural y la industria petrolera: por una parte, Pemex debe cumplir cuotas de producción fijadas por SHCP, aunque ello signifique sobreexplotación del subsuelo y disminución de inversiones en las actividades industriales de la cadena petrolera; por otra parte, el organismo público aún soporta una carga fiscal excesiva que merma su salud financiera.

Cambiar la arquitectura de mercado no solucionaría el problema tributario. Lo conducente sería fortalecer la recaudación no petrolera, combatiendo la evasión y la elusión fiscal, así como diversificando e impulsado las actividades productivas. También se lograría estableciendo una plataforma de extracción compatible con el nivel de reservas o incluso disminuyendo la exportación de petróleo crudo en el marco de una política petrolera conservacionista. Cabe destacar que la apertura de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos con la esperanza de hacer más grande el ingreso a repartir agudizaría el carácter rentista de las finanzas públicas.

2. Nuevo pacto social sobre el reparto de la renta petrolera, para fortalecer la capacidad de gestión pública de los hidrocarburos, propiciar la industrialización y elevar el nivel educativo de la población.

En la actualidad el sistema de precios de los hidrocarburos está diseñado esencialmente para maximizar el aporte fiscal en el corto plazo. Se usan referencias internacionales para reflejar el costo de oportunidad para el productor o el costo del suministro alternativo, pero en el fondo está la maximización de la renta. Los afectados no sólo son los consumidores de combustibles – incluyendo a Pemex– sino también los de electricidad pues las tarifas eléctricas reflejan esos precios. Además, como dichas tarifas superan por lo regular los costos marginales de largo plazo se crea una renta económica, la cual es acaparada tanto por algunos usuarios mediante subsidios cruzados, como por el fisco a través del superávit financiero de la CFE y de impuestos extraordinarios.

Las clases pudientes son las principales beneficiarias de las cuantiosas rentas que genera el sector energético, pues no se les cobra impuestos y si evaden no se les persigue. Hacienda prefiere aumentar la extracción y exportación de petróleo crudo, así como mantener precios elevados de los combustibles y la electricidad, que hacer una reforma fiscal que afecte al capital y las familias de altos ingresos.

---

<sup>7</sup> Al no tener control sobre los precios de la mezcla mexicana en el mercado internacional, la SHCP le impone a Pemex cuotas de producción y le aplica un régimen fiscal excesivo.

Por otra parte, el ingreso petrolero que llega a la tesorería de los tres niveles de gobierno se utiliza principalmente para sufragar gasto corriente, especialmente en época de elecciones, y no para realizar inversiones estratégicas en educación e infraestructura. La renta petrolera tampoco se usa como capital de riesgo para exploración de zonas frontera, ni para fortalecer capacidad técnica y gerencial del Estado en materia de hidrocarburos. Y, salvo algunas excepciones puntuales, la renta tampoco se usa para industrializar al país mediante el suministro de insumos a precios inferiores al costo de oportunidad para el productor, ni para crear infraestructura, ni para elevar la productividad mediante la creación de una mano de obra calificada y educada.

El mal uso del maná petrolero no se resolvería liberalizando la industria, pues sólo resultaría en una mayor apropiación de renta por parte de particulares. Lo que se requiere es un nuevo pacto social alrededor del reparto de esa riqueza, acuerdo que no será ni inmediato ni sencillo. En esa dirección resulta fundamental revisar nuevamente el régimen fiscal de los hidrocarburos, con la finalidad de blindarlo contra mordeduras por parte de la SHCP y los gobernadores; por su parte, el Estado debe instruir a Pemex a utilizar los recursos derivados de la desgravación para cumplir con eficacia y eficiencia metas de política energética, mandato que debe ser plasmado en un contrato-plan obligatorio para ambas partes. Asimismo, resulta crucial incluir en el nuevo régimen fiscal un derecho especial para financiar un fondo educativo, así como aumentar el monto del derecho para la investigación y desarrollo tecnológico, ampliando su alcance a las otras fuentes de energía, las universidades públicas, institutos y centros de investigación; finalmente, por razones de justicia social, se debe incluir a los municipios productores de hidrocarburos en el reparto del ingreso.

### 3. Una nueva relación de los organismos públicos con el Estado, para incrementar la eficiencia, calidad y productividad en el suministro de energía.

La inversión en la industria petrolera estatal no la define Pemex sino la SHCP. Por esa razón no sigue criterios técnicos, económicos y estratégicos típicos de una empresa petrolera, sino criterios de estabilidad de las finanzas públicas.<sup>8</sup> De ahí derivan inversiones muy elevadas en la etapa de producción, pero insuficientes en exploración, transporte, almacenamiento, distribución y mantenimiento. Como resultado se tienen cadenas productivas desequilibradas, se producen hidrocarburos sin reponer lo extraído; se quema gas natural sin provecho por falta de infraestructura para reinyectarlo o llevarlo a tierra; se exporta petróleo crudo pero se importan grandes volúmenes de gas natural, refinados y petroquímicos; se moderniza el parque existente pero no se construyen nuevas refinerías; proliferan derrames y accidentes en el sistema de ductos.

La SHCP no sólo determina los presupuestos de los organismos y la forma de ejercerlos, sino también los precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrecen. De esa manera, al fijar ingresos y restringir gasto corriente y de capital, los obliga a operar con un importante superávit financiero. Y para los proyectos de inversión los obliga a utilizar créditos, especialmente Pidiregas, lo cual ha elevado exponencialmente el endeudamiento.

Para resolver la interferencia política en las decisiones operativas y de inversión no se necesita eliminar la exclusividad del Estado a través de los organismos públicos, es decir, no se necesita reemplazar el mecanismo de comando y control por un sistema de incentivos económicos aplicado

---

<sup>8</sup> Ciertamente el Congreso tiene la última palabra en materia presupuestal, pero en la práctica los legisladores aprueban casi todo lo que propone Hacienda.

a un conjunto de nuevos operadores guiados por la lógica del lucro y la ganancia. Bastaría con equilibrar el mandato que dichos organismos reciben del Estado conforme a una política energética coherente y armoniosa, y dejarle a Pemex, CFE y LFC la libertad operativa para ejecutarlas (esquema de contrato-plan con autonomía de gestión). Tampoco se necesita transferir derechos de propiedad para aislar la toma de decisiones de políticas coyunturales; no es indispensable establecer un consejo de administración dominado por consejeros independientes que defiendan intereses de tenedores de acciones o constancias fiduciarias. Transferir derechos de propiedad no es la única manera para mejorar eficiencia, productividad, transparencia y rendición de cuentas.

4. Fortalecimiento técnico y político de las autoridades tutelares, nuevas regulaciones y arreglos institucionales para garantizar la explotación racional del subsuelo, el óptimo nacional, el interés colectivo y el respeto del estado de derecho.

Las instituciones tutelares y reguladoras del sector son débiles. No obstante que la secretaría es responsable de la política energética, ésta se define esencialmente en la SHCP, Pemex y CFE. Y como no tiene ni capacidad ni fuerza para ejercer las funciones que la ley le encomienda, los organismos públicos acaban autorregulándose. La administración del patrimonio petrolero es una responsabilidad eminentemente política, en la práctica delegada a Pemex. Lo mismo sucede con el plan de explotación de los yacimientos, el cual debe ser aprobado por la autoridad regulatoria y no dejados al arbitrio del organismo público.

Cambiar estructuras industriales no ayudaría a superar la debilidad institucional. Es más, en algunos casos la profundizaría. Sería el caso si se llegara a permitir la entrada de actores muy poderosos, capaces de poner en jaque al Estado. El fortalecimiento de la Secretaría de Energía es necesario para definir y poner en práctica una política energética equilibrada, coherente y sustentada, pero también para asegurar la actuación coordinada de los organismos públicos alrededor del óptimo nacional.

En materia del subsuelo se requiere fortalecer las funciones política y regulatoria. Como la Secretaría de Energía siempre ha fallado en la administración de las cuencas sedimentarias, no sólo se requiere fortalecerla en esa área, sino también hacer intervenir al Congreso. Por ejemplo, una vez definida la plataforma de producción y la relación reservas/producción, los legisladores aprobarían y garantizarían recursos para que Pemex pudiera cumplir con esa meta en un periodo razonable.<sup>9/</sup> En materia regulatoria la Secretaría también ha fallado, pero esa deficiencia podría subsanarse emitiendo un nuevo reglamento de trabajos petroleros y fortaleciendo su capacidad de fiscalización y control. Para ejercer con eficacia y eficiencia ambas funciones resulta indispensable ubicar en Pemex los recursos técnicos y humanos necesarios y suficientes para realizar esa tarea y transferirlos a la Secretaría de Energía.<sup>10/</sup>

---

<sup>9</sup> Si el objetivo de la política energética es la autosuficiencia, la exportación se define como un residuo, es decir, sólo se exporta lo que resulte después de satisfacer la demanda interna. En la actualidad sucede lo contrario, la meta de exportación se considera un objetivo, por lo cual la producción es la que se debe adaptar para que eso se cumpla. Y como la exploración ha resultado insuficiente para soportar la política de producción el resultado ha sido una caída sistemática de las reservas.

<sup>10</sup> Algunos proponen la creación de una institución de mercado, especializada, independiente y autónoma, denominada Directorado o Consejo Mexicano del Petróleo. Dentro de esta posibilidad se requiere decidir si dicho organismo también tendría facultades políticas (administración de las cuencas sedimentarias) y la forma en la que participaría el Congreso. Con los atributos señalados ese consejo sería, en principio, más

5. Recuperación de actividades operativas, reorganización interna y reconstitución del capital humano de los organismos públicos, para recobrar la solvencia técnica y administrativa del Estado que le permita cumplir con eficacia y eficiencia la encomienda constitucional.

Desde hace algunos años, pero especialmente durante la presente administración, los organismos públicos han estado transfiriendo funciones, derechos de propiedad y centros de decisión a empresas privadas. El proceso es más visible en Pemex, con el traspaso sistemático de las operaciones petroleras a terceros, y la concentración de los recursos institucionales en la administración de los contratos correspondientes. Como resultado, las actividades administrativas han tomado mayor relevancia que las operativas, se han multiplicado los puestos de dirección, y los cuadros técnicos emigran hacia el sector privado. La transferencia incluye cadenas completas de valor, como es el caso del gas natural no asociado mediante contratos de servicios múltiples (CSM). El contratismo exacerbado conlleva la descapitalización técnica y humana, y en consecuencia a la pérdida de capacidad operativa. Paralelamente, se ha estado promoviendo un cambio cultural para que los organismos se organicen, reflexionen y actúen como empresas privadas ajenas a la función social con la que se crearon y crecieron, y cuando el personal no está de acuerdo es despedido o jubilado, acelerando la descapitalización de recursos humanos altamente calificados.

La política gubernamental de hacer del sector energético una vasta área de oportunidad de negocios y de preparar el terreno para la liberalización, ha significado para Pemex y CFE encogerse para hacer espacio al sector privado. Ello explica el contratismo exacerbado,<sup>11/</sup> la interdicción de ampliar cadenas de valor;<sup>12/</sup> la especialización forzada;<sup>13/</sup> la transferencia de negocios rentables;<sup>14/</sup> la contratación adelantada de obras;<sup>15/</sup> y la licitación de proyectos de dudosa necesidad.<sup>16/</sup> Los organismos también han tenido que contraerse para que encuentren acomodo empresas extranjeras dedicadas a la generación y venta de electricidad,<sup>17/</sup> la explotación de gas natural y la producción de petroquímicos básicos.

La reforma estructural de corte neoliberal está enfocada a debilitar y arrinconar aún más a Pemex, CFE y LFC, pues sólo así sería posible crear mercados en cascada, multiplicar el número de participantes, limitar el poder de mercado de los operadores históricos y atraer inversión extranjera. Por el contrario, el cumplimiento del mandato constitucional significaría una reforma para recuperar y elevar la solvencia técnica, administrativa y financiera del Estado para garantizar

---

efectivo y eficiente que una subsecretaría, sin embargo, ¿cómo se justificaría la introducción de esa institución de mercado cuando existe exclusividad del Estado en materia de hidrocarburos?

<sup>11</sup> Los organismos tienen la consigna de contratar con el sector privado la mayor cantidad posible de bienes y servicios.

<sup>12</sup> Por ejemplo, la presidencia de la república ha decidido excluir a Pemex de la cadena del GNL, para que sean las grandes empresas foráneas las que desarrollen y aprovechen ese lucrativo negocio.

<sup>13</sup> Pemex en extracción-exportación de crudo; CFE en transmisión-distribución; LFC en distribución

<sup>14</sup> Por ejemplo, la exportación de electricidad a Belice y las operaciones petroleras en la Cuenca de Burgos que realizaban CFE y Pemex con buenos beneficios económicos.

<sup>15</sup> El ejemplo más notorio es el vigoroso programa de construcción de centrales licitadas bajo la figura de producción independiente, completamente desfasado del crecimiento de la demanda de energía eléctrica. Esa costosa sobre inversión presiona las finanzas públicas.

<sup>16</sup> Se trata de obras, como El Cajón, La Parota y la Yesca. El objetivo principal de desarrollar esos proyectos ha sido sacar a flote a empresas constructoras privadas.

<sup>17</sup> Se trata de los productores independientes y las grandes sociedades de autoabastecimiento.

que la explotación directa de los hidrocarburos y la prestación del servicio público de energía eléctrica, se realicen cumpliendo lo más altos estándares de eficiencia, eficacia y productividad en el marco de una política energética de Estado.

6. Restauración de valores esenciales en las relaciones internacionales y prestar mayor importancia a la integración energética con los países latinoamericanos para equilibrar la integración asimétrica y subordinada con los Estados Unidos.

Después de la crisis financiera de 1994-1995 el gobierno federal ha mostrado disposición y prestancia para poner a México al servicio de las políticas de seguridad energética de los Estados Unidos. Desde entonces la plataforma de producción de crudo es funcional a los intereses del país vecino. Más aún, el gobierno del presidente Vicente Fox se convirtió en promotor del Acuerdo de Libre Comercio de América (ALCA) y entusiasta participante de la Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Aceptó poner en práctica las recomendaciones de la Casa Blanca, empezando por la tarea de unificar regulaciones, lo cual significa para México adoptar las del país vecino. Felipe Calderón ha seguido sus pasos.

Los CSM fueron la respuesta de Vicente Fox al pedido explícito de George W. Bush de abrir la explotación de gas natural al sector privado de este lado de la frontera. Paralelamente, dio su autorización para que empresas estadounidenses instalaran en suelo mexicano centrales eléctricas y regasificadoras de gas natural licuado para evadir las estrictas regulaciones ambientales de California, soslayando que en dichas instalaciones se producirán o recibirán bienes esenciales para la economía estadounidense, por lo que serán objetivo militar y objeto de las políticas de seguridad nacional de ese país. Bajo la bandera de la lucha contra el terrorismo también permitió la vigilancia y protección de las instalaciones petroleras mexicanas por parte de agencias de seguridad de los Estados Unidos. Y con el pretexto de que Pemex coloca instrumentos financieros en las bolsas de valores del país vecino, el organismo obedece a una autoridad extranjera, en la ocurrencia, la Security Exchange Commission, la cual le dicta los criterios que debe cumplir en materia de cuantificación de reservas, contabilidad e información económica y financiera. Felipe Calderón ha dado continuidad a esa política de integración subordinada.

Sin embargo, la política energética no debe ser elemento que debilite la autonomía del Estado frente a los factores internacionales. Buscar la seguridad energética exclusivamente en el marco de América del Norte amplifica los riesgos para México, pues ata el destino del país a una región con un déficit estructural creciente en petróleo, gas natural y productos refinados, fenómeno agravado por la declinación de la producción mexicana y el aumento de importaciones de gas, petrolíferos y petroquímicos. Las circunstancias de corto y largo plazo indican la necesidad de adoptar una política de seguridad nacional en el campo de la energía en la óptica de país independiente, rescatando los principios de no alineación, independencia, soberanía y patriotismo. México debe acercarse, apoyar y apoyarse en los países de América Latina y el Caribe. Mayor cooperación con Brasil, a la vanguardia tecnológica en aguas profundas, con Venezuela y Bolivia, potenciales suministradores de gas natural, le permitiría a México ampliar el abanico de oportunidades, diversificar riesgos, satisfacer necesidades, impulsar intereses y, a final de cuentas, equilibrar la relación asimétrica y subordinada que ahora tiene con los Estados Unidos.

7. Nueva escala de prioridades en los objetivos de la política energética con la intención de hacer del hombre el centro del desarrollo, elevando la importancia de los propósitos sociales, ambientales y políticos en una visión de largo plazo.

La política energética de las últimas administraciones ha colocado en la cúspide de las prelacións las metas económicas inmediatas. Los criterios sociales y ambientales son tomados en cuenta, cierto, pero se les concede una importancia secundaria e incluso marginal. Las comunidades aledañas siguen siendo consideradas como un estorbo a los proyectos, por lo que se les margina, engaña, escatima la reparación de daños y no se les hace partícipes de los beneficios. El principal criterio para seleccionar proyectos es el costo económico de muy corto plazo y el aporte de inversión extranjera.

De ahí han surgido paradigmas técnico económicos con ventajas que difícilmente compensan los inconvenientes: en electricidad, centrales de ciclo combinado operando con gas natural bajo la figura de productor independiente; en hidrocarburos, proyectos de extracción y exportación de petróleo crudo antes de cualquier otra inversión; en refinación, reconfiguración del parque existente pero bloqueo sistemático a la construcción de nuevas refinerías; en fuentes renovables, inclusión marginal en los planes de expansión del sector eléctrico y aliento al desarrollo subsidiado y protegido de proyectos privados. En el plano sectorial el enfoque de oferta avasalla a la óptica de la demanda.

Del dominio absoluto de ese criterio económico se deriva una serie de problemas, entre los cuales: déficit de gas natural, productos petrolíferos y petroquímicos, lo cual ejerce fuerte presión sobre la balanza comercial; pérdida de diversificación de fuentes de energía para generar electricidad; cadenas productivas desequilibradas; infraestructura insuficiente y con cuellos de botella; fuentes alternativas de energía muy poco utilizadas; ineficiencia y dispendio en el consumo de energía; proyectos al margen de las comunidades, daños sociales y ambientales.

Resulta ilógico querer corregir el sesgo economicista de la política energética cambiando estructuras industriales, porque el plano de la racionalidad es de una jerarquía superior al de los instrumentos. Lo que corresponde es redefinir objetivos, prioridades y enfoques. Las externalidades positivas y negativas deben ser incluidas sistemáticamente en los costos de los proyectos, para después seleccionarlos con base en indicadores de sustentabilidad en los cuatro planos que la componen (económica, social, ambiental y política), y de acuerdo con una escala de prioridades que derive de las políticas generales de desarrollo y el proyecto de país. Todo ello en el marco de un proceso permanente de planeación estratégica integral, de la demanda hacia la oferta, con visión de largo plazo y satisfacción del óptimo nacional, con amplia participación ciudadana, sometido a aprobación legislativa y a la evaluación y vigilancia ciudadana de su cumplimiento

Se requiere avanzar simultáneamente hacia procesos productivos y estilos de vida menos intensivos en el uso de la energía. Es imperativo utilizar fuentes de mayor calidad ambiental y consumir combustibles cada vez más limpios, lo cual implica utilizar fuentes renovables de energía y construir refinerías adaptadas a las necesidades y recursos nacionales. También se impone el reordenamiento industrial para la elaboración de productos con menor contenido energético y menor contenido de transporte, así como la promoción de patrones de consumo que no desperdicien recursos. La clave para tener menor contaminación es usar la energía de manera

más eficiente, de preferencia evitar su uso, pero sin menoscabo de las cantidades indispensables para mantener y elevar la calidad de vida, especialmente si se trata de cubrir rezagos sociales.

### 8. Transparencia y combate a la corrupción

Con base en la desinformación sistemática el gobierno ha buscado justificar decisiones de política energética o reformas que no gozan de consenso entre la sociedad. Peor aún, con ese objetivo ha inducido la quiebra contable de Pemex, CFE y LFC, mediante la agregación de pasivos difícilmente justificables y la consecuente reducción o desaparición de su patrimonio. Paralelamente, afirma que carecen de tecnología, capital, conocimientos y experiencia, de ahí la necesidad de apertura o alianzas con las grandes firmas internacionales. Sin embargo, también los exhibe como empresas de clase mundial y en los primeros lugares de las clasificaciones. La desinformación y el doble discurso conducen a paradojas y contradicciones que nublan el panorama e impiden hacer una evaluación objetiva de lo que se tiene actualmente y de las alternativas.

Por otra parte, lejos de amainar con la alternancia de partido en el poder, la corrupción ha crecido. Las empresas públicas y los recursos naturales son considerados botín de guerra, objeto de saqueo antes de la apertura o el cambio de administración. La descomposición política y la disolución social rampante en el país se traducen en una crisis de conductas y valores éticos que se amplifica en el sector energético. La credibilidad y confianza en las instituciones y organismos sectoriales es muy baja, tanto por parte de la sociedad como del propio personal que ahí labora. La prensa da cuenta prácticamente todos los días de actos ilícitos a todo lo largo de las cadenas energéticas que involucran autoridades, directivos, sindicatos, trabajadores, proveedores y consumidores. Otras veces los actos son legales pero totalmente inmorales como la contratación de proyectos o servicios muy onerosos, innecesarios, aberrantes o banales, pero que reportan beneficios a los que los aprueban.<sup>18/</sup>

No se necesita una reforma estructural para corregir la contabilidad y mejorar la situación financiera de los organismos públicos. Una reforma de esa naturaleza tampoco es indispensable para establecer rigurosos programas de racionalización de costos y aumento de la productividad. Cambiar la arquitectura de los mercados, implantar la racionalidad del capital, transferir derechos de propiedad, no es una condición necesaria ni suficiente para transparentar decisiones, utilizar los recursos con honestidad e informar a la sociedad en forma verídica, amplia y frecuente. Tampoco es necesaria una reforma radical para establecer programas de erradicación de la corrupción, enriquecimiento ilícito, complicidad, amiguismo, así como núcleos burocráticos que manipulan la ley, usan patrimonio y recursos públicos con fines personales, partidistas o ajenos a la función pública. Dos elementos clave para lograrlo son la contraloría de la administración pública por parte de la ciudadanía, así como un gobierno honesto, respetuoso de la ley, bien organizado y con responsabilidad social.

---

<sup>18</sup> A los tribunales han llegado demandas por ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, delitos cometidos por los servidores públicos, delitos contra el consumo y la riqueza nacionales, delitos contra la economía pública y fraude por simulación.