

LA REFORMA ENERGÉTICA DE PEÑA NIETO: VUELTA AL PASADO

José Luis Manzo*

Introducción:

En el fondo, la discusión actual sobre Pemex y la industria petrolera mexicana no es de carácter ideológico; no se trata de elegir entre nacionalismo o liberalismo. Lo que está en debate es un tema de carácter eminentemente político con profundas implicaciones económicas, como es el rediseño del actual esquema de reparto de la *Renta Petrolera* que se genera en México, para incluir nuevos actores y decidir los nuevos términos del reparto.

Al día siguiente de la expropiación del 18 de marzo de 1938, las compañías petroleras apoyadas por sus gobiernos de origen iniciaron una guerra de chantajes y presiones de todo tipo que no ha cesado desde entonces, para regresar a explotar directamente el petróleo mexicano. Como diría el clásico, *no es nada personal* contra los 118 millones de mexicanos de a pié; simplemente, quieren su tajada del succulento pastel petrolero, y tienen el firme apoyo de Peña Nieto para lograrlo. En forma paralela, el gobierno de EUA (cuya economía y sociedad son alta y crecientemente dependientes del petróleo importado, lo que los hace adictos al petróleo, no sólo a la cocaína), pretende absorber la producción petrolera que generarían las compañías extranjeras en México, para contribuir a resolver un asunto de *Seguridad Nacional*, como es garantizar el flujo permanente y suficiente de petróleo importado que provenga preferentemente de zonas cercanas y políticamente estables, como México.¹

Con el descubrimiento -anunciado en 1976- y la explotación acelerada de los enormes yacimientos de petróleo en el sureste del país, durante los 36 años que comprenden las administraciones de José López Portillo, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón (1977-2012), México extrajo de sus reservas 18,050 millones de barriles de petróleo crudo para destinarlos a la exportación;² cifra colosal en sí misma, y que cobra mayor relevancia cuando observamos que supera en 79% nuestras actuales reservas probadas de petróleo (10,073 millones de barriles, al 1º de enero de 2013)³. A cambio de esas reservas exportadas, recibimos divisas por un monto de 897,836

* Ex-profesor de los Departamentos de Economía y Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana, Plantel Azcapotzalco; integrante del Comité Nacional de Estudios de la Energía y consultor privado.

¹ A nivel mundial, EUA posee sólo el 2% de las reservas probadas pero concentra la cuarta parte del consumo de petróleo, lo que lo hace vulnerable y altamente dependiente de los flujos de petróleo importado (las importaciones ya satisfacen el 60% de su consumo).

² Fuentes: Manzo Yépez, José Luis *¿Qué Hacer con Pemex? Una Alternativa a la Privatización*, Editorial Grijalbo, México, 1996. Pemex: *Anuario Estadístico y Memoria de Labores*, varios años. Un volumen inferior de petróleo también fue extraído de los yacimientos para ser procesado internamente y satisfacer parcialmente la demanda nacional de combustibles.

³ Fuente: Pemex, *Anuario Estadístico 2013*.

millones de dólares⁴ (con poder adquisitivo de 2012)⁵. Así, Pemex fue convertido en uno de los grandes mono exportadores de petróleo crudo barato (el precio promedio de exportación del periodo fue de 49.74 dólares por barril) hacia su cliente *casi único*, EUA; y en importador de petrolíferos caros desde su proveedor *casi único*, EUA.

A la par que la sobre explotación de nuestras reservas generaba ese caudal de divisas, Pemex fue sometida a un régimen fiscal confiscatorio, sin racionalidad económica alguna. Tan sólo durante los 24 años que comprenden las administraciones de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón (1989-2012), Pemex generó utilidades, antes del pago de impuestos, por un monto acumulado de 916 mil millones de dólares; ello, a pesar de la enorme corrupción, que merma sus ingresos e infla sus costos y gastos.⁶ En el mismo periodo, la Secretaría de Hacienda cobró a Pemex por concepto de *Renta Petrolera* (sobre todo) y otros impuestos, la cantidad de 960 mil millones de dólares. Leyó usted bien, no es un error tipográfico: estos cobros de Hacienda superaron en 44 mil millones de dólares las utilidades generadas.⁷ Eso explica que, año con año, los estados contables auditados de Pemex reporten que la empresa generó pérdidas, no ganancias; lo que es difundido profusamente por el propio gobierno mexicano para crear en la sociedad la falsa percepción de que Pemex no es rentable y lo conveniente es acotarla en lo posible para ceder las actividades petroleras a empresas extranjeras, “que sí saben hacer las cosas”.

Supuestamente, esos recursos de fábula –tanto en divisas como en utilidades-, aplicados como soporte de los *Programas de Ajuste Estructural*, servirían para promover el desarrollo económico y la creación de empleos permanentes. Los resultados dicen lo contrario: los esperados cambios estructurales nunca llegaron y el crecimiento económico fue raquítico,⁸ mientras que el desempleo y la pobreza de millones de mexicanos creció como nunca antes desde la segunda postguerra. El proceso hizo más ricos a un reducido número de ricos y más pobres al resto de los mexicanos. De nada nos sirvió entregar una gran parte de nuestras reservas de petróleo a cambio de divisas, que se fueron por la coladera de la corrupción, la fuga de capitales, el pago de la deuda externa e interna, el

⁴ Ibid nota 2.

⁵ Salvo indicación en contrario, las cifras referidas a magnitudes monetarias se presentan en dólares con poder adquisitivo de 2012. Para tal fin, a las cifras en dólares corrientes se aplicó el promedio anual del Índice de Precios Productor para Bienes Terminados de EUA (Producer Price Index-Comodities-Finished goods), 2012=100. La fuente es U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics Data.

⁶ Tan sólo en 2012, la corrupción imperante en Pemex redujo sus utilidades en 5,734 millones de dólares (importe suficiente para construir una refinería). Estudios realizados por diversas instituciones (Banco Mundial, Transparencia Internacional) coinciden en señalar que la corrupción le cuesta al país el equivalente al 9% del PIB. Es plausible considerar que dicho costo es aún mayor en el caso de Pemex, por la magnitud de la Renta Petrolera en disputa. Sin embargo, para realizar un cálculo muy conservador, en lugar de subir el porcentaje, lo reduje al 6%. Al aplicarlo al PIB de Pemex en 2012 (95,562 millones de dólares), arroja la mencionada cifra de 5,734 millones de dólares.

⁷ Fuente: Elaboraciones propias, con base en los Estados Financieros Auditados de Pemex correspondientes al periodo 1989-2012, publicados en www.pemex.com.

⁸ Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid a Felipe Calderón (1982-2012), el PIB creció a una tasa media anual de 2.4%, muy inferior al crecimiento prometido.

gasto dispendioso de gobiernos irresponsables y, durante la última década, las crecientes importaciones de combustibles⁹ y granos básicos¹⁰.

La propuesta de Peña Nieto es repetir esta historia; es un nuevo intento por relanzar a México como gran productor y exportador de petróleo crudo, pero ahora con base en el regreso de las compañías extranjeras que expulsó Lázaro Cárdenas en 1938; compañías que operarían bajo el esquema de los *contratos-riesgo*.¹¹ Todo ello, sin que se haya intentado siquiera corregir las fallas estructurales del sistema económico, del sector energético y de Pemex en particular.

I Conceptos básicos para comprender el alcance de los cambios constitucionales que plantea Peña Nieto

1. **Concesión.**- es el acto del poder público que otorga a un particular el derecho para establecer y explotar un servicio público, o para explotar y aprovechar bienes propiedad de la Nación.
2. **Concesión petrolera.**- Autorización que otorga el gobierno de un país petrolero a una empresa –estatal, privada o mixta- para que en el área terrestre (o marina) que se le asigne, pueda explorar y extraer petróleo y gas, y que serán de su propiedad. Comúnmente, la duración de la concesión es de 30 años, misma que puede ampliarse o renovarse.
3. **Renta petrolera (o Regalías petroleras, o Derechos de Extracción de Hidrocarburos, DEH).**- Es el pago que realiza la empresa petrolera que recibió la concesión a favor del gobierno que se la otorgó. Dicha Renta se paga con base en el valor económico del volumen de petróleo y gas extraídos. Los pagos por Renta Petrolera que realizan las empresas dedicadas a la extracción de petróleo y gas, contablemente son registrados dentro de sus costos y gastos.

En varios países, la *Renta Petrolera* es el 33% del valor de la producción de hidrocarburos. En México, la que actualmente se aplica a Pemex es el 71.5%. El cobro de esta elevada Renta Petrolera deja sin utilidades a Pemex, lo que le impide contar con recursos propios para financiar las inversiones que su operación y desarrollo demandan.

⁹ Ante el estancamiento de la capacidad de refinación por 30 años, el valor de las importaciones de combustibles y otros petrolíferos en México ya absorben (2012) el 63% del valor de las exportaciones de petróleo crudo.

¹⁰ El colmo es que exportamos petróleo para importar comida. Durante 2012 importamos 17.4 millones de toneladas de granos básicos (maíz, frijol, trigo y sorgo) por un monto de 5,830 millones de dólares; monto que obedece más al incremento de precios que al crecimiento del volumen importado. Por ejemplo, en el ciclo 2010/2011, las importaciones de maíz harinero crecieron 190% en volumen, pero 362% en valor. En trigo, el volumen importado disminuyó en 0.7% pero su valor aumentó en 34.6%. Fuente: SAGARPA, publicado en <http://imagenagropecuaria.com/2013>.

¹¹ Denominados por algunos funcionarios como *Contratos de Utilidad Compartida* (CUC).

4. **Contrato de explotación petrolera (o Contrato-riesgo)**¹².- Convenio que establecen, por una parte, el organismo estatal responsable de la explotación petrolera en un país determinado y por la otra, una empresa privada, para que ésta realice actividades de exploración y extracción de petróleo y gas en el área geográfica (terrestre o marina) que se le indique. Generalmente, la duración del contrato es de 20 años, misma que puede ampliarse.

El petróleo y el gas obtenidos (así como los yacimientos de donde son extraídos) son propiedad de la Nación, no de la empresa privada contratada. La Nación ha otorgado al organismo estatal la concesión para explotar los yacimientos petroleros, por lo que debe pagarle una *Renta Petrolera* a través de la instancia gubernamental correspondiente. Asimismo, debe pagar a la empresa contratada lo siguiente: (a) Los costos y gastos de operación y de inversión asociados a las tareas de exploración, perforación de pozos y extracción de hidrocarburos. Tales gastos son financiados por la empresa contratista, pero le serán reembolsados por el organismo estatal contratante (los de inversión, a lo largo de varios años de actividad). (b) Por los servicios prestados, la empresa contratista adquiere el derecho de recibir como ganancia un pago equivalente a determinado porcentaje del valor total del petróleo y gas producidos por los pozos perforados. (c) Adicionalmente, recibe un porcentaje del valor de la producción total, por los “riesgos” en que incurre al realizar los trabajos (algunos pozos perforados pueden resultar improductivos).

5. **Impuesto Sobre las Ganancias o Utilidades de la Empresa**.- La ganancia o utilidad obtenida por una empresa –petrolera o de otra actividad- es la cantidad de dinero que queda después de que a los Ingresos por Ventas se restan los Costos y Gastos Totales. Las empresas pagan impuestos al gobierno con base en las ganancias obtenidas. En México esa contribución se paga mediante el *Impuesto Sobre la Renta* (ISR).

II Naturaleza y consecuencias de la propuesta de *Reforma Energética de Peña Nieto*¹³

La *Reforma Energética* de Peña Nieto no contiene propuesta alguna para reforma el sector energético en sí mismo; se trata en realidad de una propuesta de reforma al marco constitucional que rige el sector energético; reforma que Peña Nieto presenta como un “producto milagro”, pues con el simple hecho de modificar la Constitución, mágicamente se alcanzarán grandes beneficios en el sector energético, la economía y la sociedad; sin precisar los “cómo” y los plazos en que se alcanzarían tales beneficios.

En el **Cuadro 1** se presenta un comparativo entre el texto constitucional vigente y los cambios propuestos por Peña Nieto. En su propuesta para modificar el párrafo 6º del artículo 27 constitucional, se mantiene la prohibición constitucional de otorgar

¹² Los *contrato-riesgo* sólo son aplicables en la exploración y extracción de hidrocarburos, no en las actividades de transformación industrial de los hidrocarburos.

¹³ En este artículo no se aborda el análisis detallado de las implicaciones sobre el sector eléctrico que se derivarían de los cambios propuestos por Peña Nieto.

concesiones petroleras.¹⁴ Sin embargo, el cambio fundamental consiste en eliminar la prohibición de otorgar contratos de explotación petrolera a empresas privadas (que necesariamente serán extranjeras, pues las nacionales carecen de los conocimientos y la experiencia necesarios), cuya modalidad predominante serían los *contratos-riesgo*.

Además, su propuesta incluye eliminar del párrafo 4º del artículo 28 constitucional, el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica y la electricidad. Por tal motivo, tales actividades, que son la columna vertebral tanto del sector energético como de la economía nacional, ya no serían consideradas como “áreas estratégicas” para el desarrollo nacional y, por ende, su explotación ya no estaría bajo el monopolio exclusivo del Estado; por lo que pasarían a ser consideradas como cualquier rama de actividad económica en las que pueden participar empresas privadas sin limitación alguna. Dicho de otro modo, no habría área alguna de la industria petrolera mexicana cuya explotación estuviese reservada exclusivamente a la Nación a través de Pemex.

Como consecuencia de lo anterior, las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos podrían ser realizadas (a) ya sea directamente por Pemex; (b) por *empresas mixtas* en las que participen como socios Pemex y una compañía privada, en cualquier combinación de participación en las acciones; o bien (c) por empresas 100% privadas a las que Pemex contrate para tal fin mediante *contratos-riesgo*. Todo parece indicar, sin embargo, que esta última es la modalidad que se aplicaría en forma generalizada.

En cambio, las actividades de transformación industrial (refinación del petróleo, procesamiento del gas natural y producción de petroquímicos) podrían ser desarrolladas directamente por compañías extranjeras, o en asociación con Pemex u otras empresas nacionales o extranjeras. Por ejemplo, la empresa extranjera podría: (a) Construir y operar directamente sus propias refinerías, contratar sus propios trabajadores (no estaría obligada a contratar a miembros del sindicato petrolero actual), sería la propietaria de los combustibles y otros refinados obtenidos, mismos que podría comercializar libremente en el país o en el extranjero; (b) asociarse con Pemex para invertir en la modernización de algunas de las 6 refinerías existentes, obteniendo a cambio la parte de las utilidades que le corresponda, conforme a la distribución de las acciones que se haya acordado; (c) Asociarse con Pemex para construir nuevas refinerías, con implicaciones similares al caso anterior.

Independientemente de la modalidad de participación privada que se utilice, ello implicará lo siguiente: (a) Para el caso de exploración y extracción de hidrocarburos, el gobierno mexicano deberá reducir sustancialmente la Renta Petrolera que actualmente se cobra a Pemex (pasaría del 71.5% del valor de la producción de petróleo y gas, a un porcentaje que, estimo, iría del 33 al 40% como máximo).¹⁵ Tal reducción sería con el fin

¹⁴ Por ello, la propiedad de las reservas petroleras y la producción de hidrocarburos seguirán en manos de la Nación. Al menos formalmente, porque los *contratos-riesgo* operan en los hechos como auténticas concesiones, como se verá más adelante en este artículo.

¹⁵ Incluso, Peña Nieto ya mostró su intención de avanzar en ese sentido, al anunciar que su *Reforma Hacendaria* promoverá establecer para Pemex un nuevo régimen fiscal, “como el de cualquier otra empresa petrolera en el mundo” (*La Jornada*, 09 de septiembre de 2003, p. 5)

no de capitalizar a Pemex -como afirma Peña Nieto- sino para liberarle recursos y garantizar que pueda cubrir a las empresas privadas los pagos que se deriven de los *contratos-riesgo* que se establezcan con ellas. (b) Para el caso de las actividades de transformación industrial del petróleo y del gas y otras actividades, la participación de empresas extranjeras significará que una parte de las ganancias generadas corresponderá a dichas empresas, reduciendo con ello la que correspondería a Pemex. De esta forma, al desplazar paulatinamente a Pemex de la realización de las actividades petroleras, las empresas extranjeras justificarían apropiarse de una parte creciente de la renta y las ganancias petroleras.

III Los *contratos-riesgo*: Caballo de Troya de las petroleras extranjeras

Para consolidar la expropiación petrolera, el General Cárdenas consideró indispensable evitar que futuros gobernantes mexicanos irresponsables, alentados por su avaricia y presionados por intereses extranjeros, pudieran adoptar medidas administrativas para regresar las concesiones petroleras a sus antiguos dueños. Con tal propósito, 9 meses después de la expropiación, el 22 de diciembre de 1938, envió al Congreso una Iniciativa de Ley para agregar al párrafo 6º del artículo 27 constitucional la prohibición expresa de otorgar en el futuro concesiones petroleras a los particulares; iniciativa que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de noviembre de 1940.

Pero sucedió lo que trató de prevenir el Presidente Lázaro Cárdenas. Pese a la prohibición constitucional, entre 1949 y 1961 funcionarios mexicanos flaquearon ante las presiones de gobiernos extranjeros, por lo que Pemex firmó cinco *contratos-riesgo* con empresas extranjeras que abarcaron una superficie de 3,858 kilómetros cuadrados, para explorar y perforar pozos. Pemex quedó obligado a pagar a dichas empresas: (a) todos los gastos e inversiones por los trabajos ejecutados; (b) por concepto de ganancia empresarial, cubrir un pago equivalente al 50% del valor del petróleo y gas producidos por los pozos perforados; (c) una compensación adicional por concepto de riesgo, que iba del 15 al 18.25% del valor total de la producción. Todo esto, durante 25 años.¹⁶ En resumen: además de cubrir todos los gastos e inversiones por los trabajos realizados, como pago por sus servicios, Pemex entregaba a estas empresas entre el 65% y el 68.25% del valor de la producción de petróleo y gas generada por los pozos perforados. Así, prácticamente el total de los ingresos petroleros generados al amparo de esos contratos quedaron en manos de las compañías extranjeras; como en los tiempos anteriores a la expropiación de 1938, pocos beneficios quedaron para el país. Como se ve, por sus implicaciones prácticas, tales *contratos-riesgo* fueron concesiones disfrazadas.

Ante las fuertes evidencias de que tales contratos (a) eran contrarios al espíritu de lo dispuesto por la Constitución; (b) no eran necesarios, porque Pemex podía realizar directamente dichos trabajos y a menor costo, pues ya contaba con la experiencia y los recursos requeridos; y (c) provocaban graves daños económicos a Pemex, se buscó corregir la situación. Para ello, mediante reformas del 29 de noviembre de 1958 y del 20

¹⁶ Véase: Jesús Reyes Heróles, *México y su Petróleo*, Cuadernos Americanos, Número 3, mayo-junio de 1970; y *El Trimestre Económico*, Vol. 37, No. 147, 1970, Ed. Fondo de Cultura Económica.

La Reforma Energética de Peña Nieto: Vuelta al pasado

de enero de 1960, se agregaron al párrafo 6º del artículo 27 constitucional la prohibición expresa de celebrar contratos, así como cancelar los que previamente se habían otorgado. Las negociaciones para cancelar los 5 *contratos-riesgo* culminó en 1970; con ello se retomó el camino marcado por el General Lázaro Cárdenas, consagrado en la Constitución, de reservar la explotación del petróleo mexicano exclusivamente a la Nación a través de Pemex, para beneficio de los mexicanos.

Sin embargo, a partir de la administración de Carlos Salinas y hasta la de Felipe Calderón, se retomaron los esfuerzos por abrir la industria petrolera a compañías extranjeras. No pudieron modificar la Constitución, como era su objetivo; por ello se vieron obligados a utilizar caminos indirectos y tortuosos a fin de evadir las prohibiciones constitucionales (les llamaron “modalidades creativas”). Algunos de esos caminos han sido, por ejemplo, modificar la legislación secundaria en sentido contrario a lo que señala la Constitución; desmembrar a Pemex, la cual pasó de ser una empresa totalmente integrada conforme a las mejores prácticas internacionales, a cuatro subsidiarias y un corporativo, para facilitar el proceso de privatización por áreas de actividad; dismantelar y desaparecer áreas completas de Pemex –empezando por la de Proyectos y Construcción, cuyas funciones fueron transferidas a empresas privadas mientras los técnicos y trabajadores que quedaron sin materia de trabajo fueron jubilados anticipadamente, mismos que fueron recontratados con sueldos más bajos por las empresas privadas para realizar los trabajos a Pemex, cobrando por ellos importes muy superiores a los que erogaba Pemex cuando realizaba directamente esos trabajos; otorgar *contratos-riesgo* disfrazados de “Contratos de Servicios Múltiples” (para la explotación de yacimientos de gas natural en la Cuenca de Burgos), o de “Contratos Incentivados” (para la explotación de los campos petroleros maduros de Chicontepec, donde Pemex registra pérdidas porque el costo pagado por los trabajos supera el valor de los hidrocarburos obtenidos); implantar un contratismo generalizado, que ha convertido a Pemex en una administradora de contratos.

En este año, 2013, con la propuesta de *Reforma Energética* de Peña Nieto, estamos frente a un nuevo intento por eliminar de la Constitución la prohibición de otorgar *contratos-riesgo* (que presumo serían similares en lo fundamental a los cinco que se aplicaron en México entre 1949 y 1970, descritos líneas arriba) así como dejar de considerar como “áreas estratégicas” -bajo el monopolio exclusivo y explotación directa de la Nación a través de Pemex- a todas las actividades de la industria petrolera.

Las consecuencias serían desastrosas para el país. Haría más vulnerable al propio Estado mexicano al perder márgenes significativos de soberanía política y económica, particularmente en materia energética. Pemex sería desplazada paulatinamente tanto de las actividades petroleras como de la apropiación de la renta generada, por lo que se reducirían a la mitad sus actuales aportaciones al gobierno federal. Consecuentemente, también se reducirían los fondos federales que se destinan a estados y municipios; a universidades y centros de investigación nacionales y estatales; a las escuelas de educación primaria, secundaria, preparatoria y técnica en los estados; al IMSS, ISSSTE y Hospitales Regionales; a programas sociales y de vivienda como Oportunidades, Seguro Popular, Desayunos y Útiles Escolares, INFONAVIT, Canasta Básica, 70 y más. Así mismo, una vez cumplida su función de avalar los cambios dictados por el gobierno federal, el

sindicato petrolero comandado por Romero Deschamps sería desmantelado, con el consecuente despido, para iniciar, de los 13,243 trabajadores transitorios.¹⁷

Todo ello debilitaría a la ya de por sí contraída economía nacional vinculada al mercado interno y a las micro y pequeñas empresas, agravaría el desempleo y la pobreza, generando mayor exasperación y la generalización de las protestas sociales, lo que en combinación con la vocación represora que se mostró en Atenco y se ratificó en la Universidad Iberoamericana, podría conducir a una espiral de violencia de consecuencias imprevisibles. Nadie quedaría a salvo, ni los ricos; aunque algunos ilusos creen que, suceda lo que suceda con Pemex, a ellos y sus familias no les afectará.

Elementos para una propuesta alternativa

Debe mantenerse sin cambios el marco constitucional que rige el sector energético de nuestro país. La política petrolera debe corregirse a fin de que la extracción de reservas se ajuste, en lo fundamental, a la cantidad necesaria para producir internamente los combustibles que demanda el mercado nacional.

Al mismo tiempo, debemos demandar y presionar al gobierno para poner en práctica un verdadero programa de modernización de Pemex. Reitero la propuesta general que formulé siete años atrás¹⁸, en el sentido de establecer un *Nuevo Pacto* entre el gobierno federal, la dirección de la empresa, los técnicos y trabajadores y los centros de investigación tecnológica (como el Instituto Mexicano del Petróleo) para avanzar de manera conjunta en la recuperación moral, financiera y productiva de Pemex. Señalo algunas de las medidas específicas que sustentarían dicha propuesta.

- 1a. Tomarle la palabra a Peña Nieto y establecer para Pemex un nuevo régimen fiscal, “como el de cualquier otra empresa petrolera en el mundo”. Para poner en práctica esta propuesta presidencial –en la que hemos insistido desde hace quince años–, sugiero se reduzca progresivamente la *Renta Petrolera* (o DEH) que se cobra a Pemex, para pasar del 71.5% actual, al 60% en 2014, 55% en 2015, 50% en 2016, 45% en 2017, para llegar finalmente al 40% en 2018.

Para compensar los menores ingresos petroleros, el gobierno federal podría adoptar, por lo menos tres acciones a partir de 2014 (las dos últimas fueron sugeridas recientemente por Peña Nieto):

- a. Reducir en 10% el Gasto Corriente de la Federación (cuyo monto para 2013 es de 2.34 billones de pesos), lo que significaría un ahorro anual de 234 mil millones de pesos (18 mil millones de dólares). Para instrumentar esta medida, gran parte del esfuerzo podría basarse en eliminar los altos funcionarios que están de más en la administración pública federal, así como reducir en 25% los sueldos y prestaciones a los altos funcionarios que permanezcan; tal como propongo para el caso de Pemex más adelante, en la 6ª propuesta.

¹⁷ Del total, 10,920 son sindicalizados y 2,323 de confianza. Fuente: elaboraciones propias con base en www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/18/r18_tzz_appecd.pdf

¹⁸ José Luis Manzo, *Propuestas para la rehabilitación de Pemex*, Revista *Memoria*, número 203, enero de 2006, México.

La Reforma Energética de Peña Nieto: Vuelta al pasado

- b. Eliminar los regímenes de excepción –como la consolidación fiscal- y otros privilegios, que benefician a un reducido número de personas de altos ingresos y de conglomerados de gran tamaño;
 - c. Cobrar impuestos a las ganancias obtenidas en la bolsa de valores y a los ingresos por cobro de dividendos.
- 2a. Integrar las cuatro subsidiarias de Pemex¹⁹ y el Corporativo en una sola empresa. Con ello, Pemex volvería a ser una empresa totalmente integrada, conforme a las mejores prácticas internacionales; lo que representaría grandes ventajas económicas, administrativas y de toma de decisiones. Este proceso podría implantarse simultáneamente con el señalado en la 6ª propuesta.
- 3a. Establecer un compromiso expreso y actuante por parte del gobierno federal y los directivos de la empresa, con el respeto a la libertad y democracia sindicales.
- 4a. Frenar la corrupción de funcionarios y líderes sindicales, y fincar las responsabilidades administrativas y penales que correspondan. Como ya mencioné en este trabajo (véase nota de pie de página número 6), una estimación conservadora señala que en 2012 la corrupción mermó los ingresos de Pemex en 5,734 millones de dólares; pero dicha cifra puede redondearse en 6,000 millones de dólares anuales.
- 5a. Reducir el número de trabajadores “comisionados” al sindicato;
- 6a. Eliminar el exceso de funcionarios y personal operativo (sindical y de confianza), así como reducir en 25% los sueldos y prestaciones de los altos funcionarios que permanezcan. En lo que sigue se muestra en detalle esta propuesta.
- a. Empecemos con el tema de los funcionarios. En Pemex existe una *Cúpula Dorada* integrada por 4,598 funcionarios que, por lo menos, absorben 9,005 millones de pesos al año como sueldos y prestaciones económicas (incluyendo la ayuda para compra de auto). Descontando al Director General y a los cuatro Consejeros Profesionales que forman parte del Consejo de Administración, existen 4,593 funcionarios con nombramiento de Director, Subdirector, Gerente, Subgerente o Superintendente; pero muy pocos son los que desempeñan las funciones respectivas a cada puesto porque son demasiados. Por ejemplo, 82 funcionarios tienen puesto de Subdirector, pero sólo diez o doce de ellos desempeñan esa función, de manera que al menos 70 son prescindibles (sus plazas fueron creadas para pagarles favores políticos, o por ser parientes o amigos de altos funcionarios del gobierno federal en turno, o porque son técnicos que sí saben y le hacen la tarea al Jefe que no conoce la materia del puesto que ocupa). Del resto de las plazas, al menos la mitad son prescindibles. Despedir a esos funcionarios en nada perjudicaría la operación de la empresa. De manera que, conforme a mis estimaciones, pueden despedirse 2,372 funcionarios; ello le generaría a Pemex ahorros por 4,661 millones de pesos anuales. Si a los 2,226 funcionarios que permanezcan se les reducen sueldos y prestaciones en 25%, Pemex obtendría un ahorro adicional por 1,086 millones de pesos anuales. Sumando ambas cifras, el ahorro total que se derivaría de reducir el tamaño y los privilegios de esa *Cúpula Dorada* asciende a 5,747 millones de pesos por año.

¹⁹ Las cuatro subsidiarias –que se convertirían en Subdirecciones Generales- son Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica, y Pemex Petroquímica.

La Reforma Energética de Peña Nieto: Vuelta al pasado

- b. Asimismo, Pemex lograría ahorros adicionales si despide al 90% de los 13,166 trabajadores transitorios (5,399 millones de pesos); al 15% de los 18,515 trabajadores de confianza con plaza definitiva (13,517 millones de pesos) y al 15% de los casi cien mil trabajadores sindicalizados con plaza definitiva (5,484 millones de pesos).

El número total de funcionarios y trabajadores en exceso que serían despedidos asciende a 31,993, lo que representaría para Pemex ahorros anuales por 30,147 millones de pesos (2,319 millones de dólares).²⁰

Aún después de este ajuste, el número de funcionarios y personal técnico y operativo -de confianza y sindicalizado- al servicio de Pemex seguiría siendo elevado: 104,246 empleados –cifra incluso superior al de muchas empresas petroleras internacionales con niveles de operación similares y aún inferiores al de Pemex.²¹ Esa cifra se distribuiría como sigue: 2,231 funcionarios;²² 17,738 técnicos y operativos de confianza con plaza definitiva; 84,965 técnicos y trabajadores sindicalizados con plaza definitiva; y 1,317 trabajadores transitorios, de confianza y sindicalizados.

Es doloroso proponer –y más aún realizar- estos despidos. Sin embargo, en algún momento debemos enfrentar las consecuencias de las prácticas clientelares y corruptas, que como pretexto de brindar mejores condiciones laborales, durante décadas los integrantes de las administraciones federales y de Pemex se sirvieron con la cuchara grande para beneficiarse a sí mismos, y aceptaron además la creación de plazas sin que fueran necesarias, con tal de comprar la complicidad y docilidad de los líderes sindicales para que colaborasen en campañas electorales, desviasen fondos para ellas y, a partir de la administración de Carlos Salinas (quien removió a *La Quina* -líder sindical nacionalista y corrupto que se oponía tenazmente a sus planes privatizadores- y lo sustituyó por el ya jubilado y maleable Carlos Romero Deschamps), para que no obstaculizaran el desmantelamiento de la empresa, la consecuente jubilación anticipada de miles de técnicos y profesionistas así como la entrega de segmentos de la industria petrolera a empresas privadas mediante el contratismo generalizado.

En mejor de una buena vez meterle el bisturí a Pemex -en esta y otras esferas-, para sanearla y no enterrarla; a esto último equivaldría mantenerla como está, mientras se entrega de nuevo la industria petrolera a compañías extranjeras.

El combate a la corrupción y la eliminación de personal excedente (medidas 4ª y 6ª y complementariamente la 2ª) generarían a Pemex ingresos adicionales por 8,053 millones de dólares anuales, que podrían canalizarse a un *Programa Integral de Mantenimiento de las Instalaciones*²³ y a un *Programa Emergente de Inversiones Estratégicas*.²⁴

²⁰ Fuente: ibid nota 14.

²¹ Fuente: Observatorio Ciudadano de la Energía, *Comparación de las Principales Empresas Petroleras del Mundo*, agosto de 2013, www.energia.org.mx

²² La cifra incluye al Director General y a los cuatro consejeros profesionales.

²³ La falta de mantenimiento adecuado ha convertido las instalaciones petroleras en *bombas de tiempo* que han venido estallando, generando grandes pérdidas económicas y de vidas humanas.

²⁴ Dicho programa consistiría en realizar inversiones de monto relativamente pequeño, pero de gran impacto en el corto plazo, que permitirían completar o mejorar cadenas de producción o de prestación

Reflexión final

Dada la trascendencia de lo que está en juego y considerando que Peña Nieto lee muy poco, sería recomendable que al menos leyese el libro de Antonio J. Bermúdez –contiene menos de cien páginas- titulado *La Política Petrolera Mexicana*,²⁵ que seguramente puede conseguir prestado en la biblioteca de Los Pinos. Para interesar a todo mundo en su lectura, expongo una de las ideas centrales que contiene:

México no debe convertirse en gran exportador de petróleo. El petróleo excedente que exportemos hoy, será el que nos hará falta mañana para mover la economía. Vale más tener reservas petroleras para el futuro que tener dinero a cambio de ellas.

Esto lo escribió Don Antonio en 1976, a raíz del anuncio del descubrimiento de los enormes yacimientos petroleros del sureste, para alertar contra las presiones que buscaban convertirnos en grandes exportadores de petróleo. No le hicimos caso; y así nos fue.

Debemos parar el regreso de las petroleras extranjeras y el intento de convertir nuevamente a México en gran exportador de petróleo, al tiempo que se aplica un verdadero programa de modernización de Pemex. La sociedad en su conjunto debe comprometerse en el esfuerzo. En lugar de pensar en las próximas elecciones, la clase política debe pensar en las próximas generaciones. Éstas juzgarán si la nuestra cumplió con su deber

de servicios internos, al eliminar *cuernos de botella* u obstrucciones; lo que podría incrementar o mejorar la producción en determinadas áreas o bien, elevar la capacidad de almacenamiento y transporte de productos; reduciendo costos de producción u operación en algunos casos, o incrementando los ingresos, en otros.

²⁵ Antonio J. Bermúdez (1892-1977) fue Director General de Pemex durante la administración de Miguel Alemán. En 1976 Editorial Joaquín Mortiz publicó su libro, que reeditó Pemex en 1988, dentro de la colección *Edición Conmemorativa del 50 Aniversario*.

La Reforma Energética de Peña Nieto: Vuelta al pasado

CUADRO 1: LA REFORMA CONSTITUCIONAL PROPUESTA POR PEÑA NIETO

<p>TEXTO ACTUAL Artículo 27 Constitucional Párrafo 6º</p>	<p>CAMBIOS PROPUESTOS Artículo 27 Constitucional Párrafo 6º</p>
<p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por los sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal....</p> <p>Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado, y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.</p> <p>Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p>	<p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por los sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal....</p> <p>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 productos.</p> <p>Corresponde exclusivamente a la Nación el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en dichas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica</p>
<p>Artículo 28 Constitucional Párrafo 4º</p>	<p>Artículo 28 Constitucional Párrafo 4º</p>
<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; ... electricidad...</p>	<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; ...</p> <p>Tratándose de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, se estará a lo dispuesto por el artículo 27 párrafo sexto de esta Constitución.</p>

Subrayados del autor