

# HACIA UNA POLÍTICA ENERGÉTICA SOBERANA

Cuauhtémoc Cárdenas  
Carlos Lavore  
David Ibarra Muñoz  
Sergio Benito Osorio  
Jorge Eduardo Navarrete  
Gustavo Rodríguez Elizarrarás

Tercer seminario del  
Centro Lázaro Cárdenas y Amalia Solórzano, A.C.  
23 de octubre de 2013



# HACIA UNA POLÍTICA ENERGÉTICA SOBERANA

Tercer seminario del Centro Lázaro Cárdenas y Amalia Solórzano, AC  
México D.F. 23 de octubre de 2013

Centro Lázaro Cárdenas y Amalia Solórzano, AC  
Andes No. 605  
Col. Lomas de Chapultepec  
C.P. 11000, México, D.F.  
Tel. +52(55) 5202 1219

CONTENIDO

PRÓLOGO

Rechazo a la reforma energética Cuauhtémoc Cárdenas	3
--	---

PRESENTACIÓN

Preservar la soberanía energética Carlos Lavore	5
--	---

PONENCIAS

Crisis y reformismo en México David Ibarra Muñoz	10
---	----

Reforma energética e industria petrolera internacional

Sergio Benito Osorio	19
----------------------	----

Retiro de la reserva petrolera del TLCAN Jorge Eduardo Navarrete	28
---	----

Propuesta energética progresista Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	33
---	----

INTERVENCIÓN

Ausencia de política energética Gustavo Rodríguez Elizarrarás	39
--	----

## PROLOGO

# **Rechazo a la reforma energética**

Cuauhtémoc Cárdenas

---

Las Cámaras del Congreso han consumado el golpe contra la nación. La llamada reforma energética, las reformas a los artículos constitucionales 25,27 Y 28 constituyen la entrega del subsuelo mexicano a intereses ajenos y contrarios a los de México y a los de la mayoría de los mexicanos, y representan la consumación de la total subordinación de nuestro país a los intereses que dominan la economía y la política de los Estados Unidos. La apertura a la cesión del subsuelo y sus recursos culmina el proceso que hace depender nuestras finanzas, los principales aparatos productivos, la política internacional y la interna, de los intereses dominantes del país vecino, que además ha incluido a México en la jurisdicción de su comando militar del hemisferio norte de nuestro continente y lo considera territorio de su primer círculo de defensa.

Nunca, a lo largo de nuestra historia independiente, el país había visto tan desmanteladas las defensas de su soberanía y autodeterminación. Nunca se había tenido un gobierno tan proclive a la desnacionalización económica y al sometimiento de su voluntad política.

Las motivaciones de quienes convinieron en realizar y han dirigido la instrumentación de la cesión del subsuelo y afianzado así la dependencia de nuestro país, son verdaderamente miserables: tener acceso a jugosos negocios, a recibir substanciosas comisiones, y el aplauso y el elogio internacional y nacional de los grandes beneficiarios de este crimen contra la nación. En este acto no ha habido ni ingenuos ni inocentes. A los peones de la ejecución, de los que muchos, aún en contra de su convicción íntima, no se atrevieron a desafiar al poder, algunas migajas les tocarán, que vendrán, piénsese lo que se piense, tarde o temprano, acompañadas del desprecio público.

Pero lo importante ahora es recordar que ante la adversidad, después de las derrotas, el pueblo mexicano ha sabido recuperar el camino y rescatar el rumbo de la

nación.

Hoy, las fuerzas patrióticas se encuentran dispersas y desorganizadas, pero existe una clara conciencia colectiva que la unidad y la organización son indispensables para superar esta situación. El pueblo ha triunfado cuando ha sabido organizarse en torno a un objetivo fundamental, que hoy no es otro que revertir las reformas que ha impuesto el entreguismo en el campo de la energía, dejando las diferencias y otras causas, frente a ésta menores, para otros momentos.

Veamos serenamente qué vías nos abre la acción estrictamente judicial para echar abajo estas contrarreformas. Mantengamos e intensifiquemos la demanda para que, con sustento en el artículo 35 de la Constitución, se convoque a la consulta popular que lleve a la revocación de este retroceso y organicémonos para promover activamente el voto el primer domingo de julio del 2015, para masivamente manifestar el rechazo ciudadano a la entrega del subsuelo y sus recursos, del petróleo, el gas natural y la electricidad a quienes ven por sí, pero nunca verán por México y los mexicanos.

Cuauhtémoc Cárdenas.

México, D. F., 12 de diciembre del 2013.

## PRESENTACIÓN

# Preservar la soberanía energética

Carlos Lavore

---

El día 23 de octubre de 2013, con la Casa Lamm como albergue, se llevó a cabo el Tercer Seminario del Centro Lázaro Cárdenas y Amalia Solórzano con el propósito, en esta oportunidad, de aportar definiciones hacia una POLÍTICA ENERGÉTICA SOBERANA PARA MÉXICO.

### **Preservar la soberanía energética.**

La propuesta oficial de una reforma energética fue acompañada de una profusa campaña publicitaria y de un discurso con énfasis en la imperiosa necesidad de la reforma y de los beneficios que la misma traerá a todos los mexicanos. Su médula es la apertura al capital privado para lo cual hay que modificar la Constitución.

La propuesta no explica cuál es la política energética integral que seguirá el gobierno, cuál es la estrategia de explotación petrolera y su horizonte a mediano y largo plazo, qué es lo que se pretende para toda la cadena productiva. El argumento principal es que Pemex necesita recuperarse, relanzarse, modernizarse; pero no hay un diagnóstico que señale porqué se llega a esta situación, qué políticas se siguieron, bajo qué estrategias. Toda explicación es sustituida por una consigna: Pemex se ha rezagado y para avanzar necesita capital privado.

Las exposiciones ofrecidas en el seminario dan cuenta de otro panorama y otras posibilidades.

1.- Hay una voluntad política, anclada en el pensamiento neoliberal, que se despliega in-conmovible ante las voces mayoritarias que reclaman no entregar a unos pocos lo que es de todos. De ello da cuenta David Ibarra, quien explica didácticamente la lógica de ese pensamiento y sus consecuencias. *"Las reformas neoliberales exaltan las libertades individuales y de mercado pero al poco andar concentran el ingreso, detienen los salarios, otorgan poder incontrastable a los conglomerados financieros y reparten miseria o riqueza de manera harto desigual. Desde entonces, la pobreza se combate en México no con*

*empleos, sino con transferencias que la perpetúan; el crecimiento ya no se busca en la decisión propia de invertir o elegir las actividades a fomentar, sino en atraer inversionistas foráneos que vengan a enseñarnos el camino”.*

*“En nuestro caso, la saludable rectoría democrática del Estado reside medularmente en su capacidad de contrarrestar la desigualdad y mantener las libertades. Asimismo, ante los problemas propios y los inducidos por la crisis de la globalización, cabría centrar esfuerzos en ganar autonomía de decisión para reconstruir, modernizando, los instrumentos desmantelados de la acción estatal promotora y equilibradora del desarrollo con paz social”.*

Concluye que **“en buen grado se quiere justificar el reformismo subrayando la obsolescencia de los nacionalismos y señalando como la única puerta de acceso a la modernidad o, mejor dicho, a la postmodernidad el de la globalización. Aparte de que esta última parece agotar muchas de sus fuerzas vitales ahí está la crisis universal para probarlo, hay variadas fórmulas de ganar prosperidad sin ceder gratuitamente derechos soberanos a cambio de beneficios inseguros”.**

2.- Curiosamente, en el relato oficial no hay una referencia bien informada sobre la industria petrolera internacional. Las menciones son para resaltar la presencia de capital privado, escamoteando contexto, condiciones, modalidades y formas de control en las relaciones con los respectivos países. Sergio Benito Osorio hace un recorrido por la escena internacional y destaca *“una de las tendencias dominantes de los últimos años: el fortalecimiento que han tenido las compañías petroleras de propiedad estatal y el protagonismo que ejercen en la industria”.* *“En la actualidad hay más de 115 países que producen petróleo y un gran número de ellos tienen empresas petroleras estatales”.* *“Mientras las compañías estatales están interesadas en la administración de sus reservas, el objetivo principal de las compañías privadas es obtener la mayor renta posible en el presente”.*

*“El enfoque de colaboración entre NOCs (empresas estatales) y IOCs (empresas privadas internacionales) es el de proyectos integrados. Los países tradicionalmente anfitriones ya no se sienten satisfechos con acuerdos de producción compartida de gas o petróleo, incluso con aquellos más favorables en el tema fiscal. Ahora ven a sus recursos naturales como una herramienta para impulsar su desarrollo económico en un plano más general. Van hacia el desarrollo conjunto de complejos industriales, al proceso de la materia prima hasta la petroquímica; hacia la construcción de redes de distribución de sus productos en el extranjero, e incluso la capacitación de recursos humanos para alta tecnología en los países anfitriones”.* ***“La magnitud global que han tomado algunas empresas estatales, participando al mismo tiempo en todas las actividades de la cadena de valor de los hidrocarburos, incluso en los llamados no convencionales, contradice las afirmaciones de que Pemex no puede, por sí sola, participar en el desarrollo de la industria petrolera en México”.***

3.- Hay una llamativa y persistente colonización del pensamiento gubernamental y de sus intelectuales, así como una gran penetración de los factores de poder (nacionales e internacionales) en el entramado institucional, que impide asignar al neoliberalismo la responsabilidad de las tribulaciones que padece el país en materia de crecimiento, inclusión social, distribución de riqueza, pérdida de independencia, disfuncionalidad energética

y buscar, en consecuencia, otras alternativas. Por añadidura lo que ocurre en Europa es como si no existiera, no es suficiente ejemplo. Lejos de ello, se propone una nueva vuelta de tuerca que dejaría un recurso estratégico como el petróleo, sujeto a las reglas del TLC. Jorge Eduardo Navarrete plantea que a través de la propuesta oficial **"se solicita al Congreso expedir la carta blanca de una enorme reforma constitucional sin dar a conocer el andamiaje legal completo del que dependerá su verdadera dimensión y alcance. La iniciativa tampoco contiene los usuales artículos transitorios que definen qué disposiciones secundarias se expedirán, y dentro de qué plazos. Se pide, en realidad, aprobar un salto al vacío"**.

*"Se propone de nuevo que México produzca más petróleo y gas, sin precisar para qué. No se anuncian proyectos de nuevas refinerías o plantas de procesamiento o petroquímicas estatales. No se prevé la reducción progresiva de las exportaciones de crudo, para participar como vendedores en los mercados emergentes de petrolíferos y los bien establecidos de químicos y petroquímicos. Reformar para exportar crudo, podría ser el lema de la iniciativa"*.

Y lo más grave. *"El retiro del carácter estratégico y el abandono de la exclusividad del Estado mexicano en la industria petrolera y en el servicio público de distribución de energía eléctrica se cuentan entre las más lesivas de las reformas constitucionales propuestas. Eliminan, de hecho, la excepción que para el sector se había introducido en las disposiciones del NAFTA. Como algunos recordamos, México existía antes de que existiera el NAFTA y su economía era entonces más dinámica que a partir de 1994"*.

*"A partir del trato en especial favorable, que el NAFTA, sobre todo en su capítulo undécimo, otorga a la inversión extranjera directa y al alcance con que ésta es definida en su artículo 1139, concluye que los contratistas foráneos, en los CUC o arreglos similares, "podrán acogerse a la protección" del Tratado. Las implicaciones de esta nueva situación son tan vastas como negativas"*.

4.- Hay una implícita negativa a la discusión franca, directa y abierta, con definición clara sobre objetivos y propósitos. La clave del debate que no es, porque se elude, se encuentra en la modificación de los Arts. 27 y 28 de la Constitución, en torno a la cual no existe una plataforma argumentativa consistente, con datos duros, sino la repetición de las mismas consignas doctrinarias gestadas en el Consenso de Washington: más mercado y menos estado. Cuauhtémoc Cárdenas propone, con solidez, una política energética propia, independiente, soberana, contemporánea y, dentro de ella, **una reforma integral a Pemex sin necesidad de tocar a la Constitución.**

*"La reforma energética que están proponiendo las fuerzas progresistas pretende, en primer lugar, que la industria petrolera recupere el papel que tuvo en el pasado, de conductora principal del crecimiento económico y la industrialización, ... ; un sector energético estatal con organismos operadores (en este caso, principalmente, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad) saneados de corrupción, con mandato claro del Estado respecto a sus actividades por desarrollar y que operen con absoluta transparencia, eficiencia y eficacia, buscando las productividades óptimas, dentro de la racionalidad ambiental"*.



*"La Estrategia de Energía requiere reformularse, ser precisa en los objetivos, medios de ejecución y tiempos para los planes y programas de trabajo que se establezcan para las diferentes clases de energías, así como para los distintos organismos reguladores y operadores estatales del sector, y el Congreso debiera proponerse la creación de un verdadero sistema de planeación, que fije lineamientos para el desarrollo nacional en perspectivas de largo plazo -25 a 30 años-, con ajustes anuales, con objetivos de cumplimiento obligatorio para el Estado, cuantificables y con tiempos establecidos, sistema con el cual debieran corresponderse la Estrategia de Energía y el Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos".*

*"En materia petrolera, la política a desarrollar debiera enmarcarse en los siguientes objetivos generales:*

*Prolongar lo más posible la vida de las reservas, satisfaciendo al mismo tiempo la demanda nacional de hidrocarburos.*

*Para obtener los mayores beneficios de los recursos naturales y frente a una perspectiva de autosuficiencia a corto plazo (2020) del cliente principal de las actuales exportaciones mexicanas de crudo (Estados Unidos), disminuir gradualmente, al ritmo más rápido posible, las exportaciones de este recurso, para transformarlo industrialmente en el país.*

*Desarrollar las cadenas productivas de la industria petrolera con el fin de agregar valor a los productos, generar empleos, estimular los desarrollos regionales y reducir las importaciones.*

*Aumentar la capacidad de refinación: de inmediato en 600 mil barriles diarios (capacidad de refinación que podría estar disponible en 2017) e iniciar nuevas instalaciones, en 2017, con capacidad del orden de 300 mil barriles diarios más.*

*Fomentar nuevas inversiones privadas y públicas en la industria petroquímica y en la construcción de gasoductos".*

*"En el caso particular de Pemex, nuestras propuestas tienen como propósitos:*

*Transformar a Petróleos Mexicanos en empresa (y a la Comisión Federal de Electricidad).*

*Concederle autonomía presupuestal y de gestión, dejándolo fuera del presupuesto federal y ya no bajo la tutela y control de la Secretaría de Hacienda.*

*Modificar su gobierno corporativo, reintegrándolo en una sola entidad, desapareciendo los organismos subsidiarios.*

*Establecerle un nuevo régimen fiscal, que genere recursos adicionales para inversión productiva y para revertir la descapitalización a la que ha estado sujeto, permitiéndole así cumplir con sus objetivos".*

*Debe plantearse una política en la que la inversión privada participe intensamente en la producción de insumos de la industria petrolera, dando una prioridad racional a los conte-*

*nidos nacionales en las adquisiciones y contratos del sector energético estatal, y, por otro lado, deben fomentarse las industrias que utilicen productos que produce Pemex, principalmente en la prolongación de la cadenas de la petroquímica”.*

5.- Complementariamente, Gustavo Rodríguez Elizarrarás proporciona cuatro ejemplos de aplicación de recursos en gasoductos y compras de refinerías, en distintos momentos, que ilustran la permanente ausencia de una política energética congruente, racional y eficaz.

Lo expuesto en el seminario revela claramente que lo que está en juego son dos modelos de país con planteamientos económicos contrapuestos. Uno, el del estancamiento, la subordinación, el autoritarismo y la inequidad social, que no puede disimularse con el discurso transformador, El otro el de un país de iguales, con justicia, libertad y soberanía, en el que los mexicanos podamos decidir democráticamente, en discusión abierta, que es lo que nos conviene como nación.

Finalmente, retomando a Cuauhtémoc Cárdenas, *“de darse el escenario más desfavorable: que por mayoría, el Congreso apruebe, con el voto en contra de los legisladores patriotas, las reformas propuestas por el ejecutivo de los artículos 27 y 28 constitucionales, habría que proponerse organizarnos desde ahora para que oportunamente se tenga el 1 630 000 electores inscritos en la lista nominal, para presentar a las autoridades la demanda para que convoque a una consulta que tendría que realizarse concurrente con la próxima elección federal que renueve la cámara de diputados”.*

PONENCIA

## **Crisis y reformismo en México**

David Ibarra Muñoz

---

### **Antecedentes**

En las décadas de los ochentas y noventas se concentra el giro histórico más brusco, se pasa del patrón innovador de la Revolución Mexicana a la importación de reformas del paradigma neoliberal. Se transita de la primacía del desarrollo y el combate a la marginación social, hacia la libertad de mercados, la condena a toda interferencia gubernamental, la lucha antiinflacionaria y la instalación del Estado mínimo.

La ideología neoliberal tomó asiento en México con la promesa de que el juego libérrimo de los mercados clausuraría la brecha del atraso, llevaría a la estabilización de precios y erradicaría los desajustes en las cuentas públicas. Por su parte, la apertura externa exportada ora reemplazaría al forzado desarrollo industrial, facilitando absorber tecnologías de punta en beneficio de los salarios y de los ingresos de la población, a la par de desterrar las rupturas cambiarias. De su lado, la limpieza en los comicios perfeccionaría los sistemas electorales, garantizaría la alternancia política y redondearía las libertades individuales. En suma, la competencia intensificada sanearía economía, política y sociedad.

En la concepción del Consenso de Washington, la política monetaria de un banco central independiente, con objetivos fijados a priori -sin mayor debate legislativo- sustituiría casi por entero a las políticas macroeconómicas de los gobiernos, singularmente a la acción fiscal. Es la vuelta de otra manera al patrón-oro y a eso se procede sin descanso. En efecto, con la liberalización de las transacciones externas en cuenta corriente y cuenta de capital, se eliminó buena parte de los instrumentos y medidas de resguardo a los productores. A su vez, la desregulación financiera interna unida a la esterilización de la autonomía promocional de la banca de desarrollo, contribuyó a completar el desmantelamiento de la política industrial. La privatización de empresas públicas, unida a la extranjerización de parte importante de los mejores consorcios privados, restó capacidad de acción y poder

económico al Estado y a la iniciativa privada nacional. Luego, la promulgación de la Ley de Responsabilidad Hacendaria con el compromiso del equilibrio presupuestal, limitó todavía más los márgenes estatales de maniobra macroeconómica. A lo anterior, se añaden la extranjerización de la banca comercial, el otorgamiento de independencia al Banco de México con el cometido único de combatir la inflación y la prohibición de financiar al gobierno para dejar inerme "de facto y de jure" al Estado en el desempeño de funciones medulares anejas a la autonomía de la política económica del país. Privan, entonces, los objetivos globalizadores de la estabilidad de precios y del Estado mínimo que implican la subordinación de la política interna a los dictados del mercado global.

Prescindir de los instrumentos económicos básicos del poder estatal, necesariamente quitó una pieza esencial al presidencialismo fuerte, semiautoritario, armonizador de izquierdas y derechas. En consecuencia, el PRI dejó de cobijar a todas las tendencias y decidió también prescindir de la fracción progresista que emigró para formar el PRO. Con esa segregación y con el desgaste del corporativismo distribuidor y desarrollista de campesinos, obreros y empresarios, la política de protección social perdió rumbo y alcances. Pronto dejó el empeño de crear derechos sociales y se convirtió cuando más en fuente de subsidios asistencialistas a pobres e indigentes segregados en todo o en parte del mercado de trabajo.

### **Más sobre la Reforma Neoliberal**

Toda reforma estructural tiene inevitables repercusiones que alteran de raíz el funcionamiento del sistema social en términos reales e ideológico-políticos y despiertan fuerzas opositoras persistentes (todavía hay resentidos por los cambios de la Revolución de 1917). Al efecto, las reformas neoliberales trastocaron de raíz la integración de los grupos ganadores y perdedores del país: gana la derecha, pierde la izquierda de tradición revolucionaria; gana la economía, pierde rectoría la política; gana la especulación financiera pierde la producción real. En materia distributiva por ejemplo, entre 1980 y 2008, la participación del trabajo en el producto se redujo del 45% al 30%, asimismo, el gasto del sector público se contrajo del 40% al 20% del mismo producto, restando mando e influencia al Estado y a los trabajadores. En ese proceso, muchas de las empresas públicas se privatizaron al tiempo que muchas empresas privadas o públicas pasaron a ser de propiedad foránea con objetivos frecuentemente distintos a los nacionales. El corolario es claro: no es posible transferir poder económico y político sin que se altere para bien o para mal la distribución del ingreso, los accesos al bienestar de grupos y clases sociales.

Las reformas neoliberales exaltan las libertades individuales y de mercado pero al poco andar concentran el ingreso, detienen los salarios, otorgan poder incontrastable a los conglomerados financieros y reparten miseria o riqueza de manera hartamente desigual. Desde entonces, la pobreza se combate en México no con empleos, sino con transferencias que la perpetúan; el crecimiento ya no se busca en la decisión propia de invertir o elegir las actividades a fomentar, sino en atraer inversionistas foráneos que vengan a enseñarnos el camino.

La adopción del Consenso de Washington tuvo consecuencias de distinta índole. A tropezones -porque neoliberalismo y democracia no son fáciles de armonizar- se hizo avanzar

el proceso de modernización electoral del país. Comicios más competidos -aunque no nítidos-, fortalecimiento de los partidos políticos, mayor juego legislativo, alternancia política, son signos innegables de avance. Asimismo, se abaten sensiblemente la inflación y los déficit públicos (más por compresión de gastos que por aumento de los bajísimos impuestos), reduciendo interferencias a veces indeseables en la administración de la economía. Los partidos políticos resultaron favorecidos, pero al poco andar se debilitan por insuficiente respaldo ciudadano, no sin antes causar estancamiento en las cámaras legislativas. Luego, el imperativo de construir mayorías -un poco a espaldas de la sociedad y del Congreso-, llevó a la concertación cupular de las agendas partidistas del trabajo, como lo atestigua el reciente Pacto por México, signado por el Presidente y los dirigentes de los tres principales partidos del país, a pesar de sus divergencias doctrinarias.

### **Los problemas vigentes**

La carga tributaria en México (2008) es notoriamente baja, viene fluctuando entre el 9% y el 11% del producto en los últimos 25 años. Guardando las debidas distancias históricas esa recaudación es 3.2 veces inferior a la del promedio de la OECD, 2.7 veces en impuestos directos y 3.4 veces en los indirectos y menor en las contribuciones a la seguridad social (3 del PIB en México, 9 en la OECD). A resultados análogos, menos acusados, se llega de hacer la comparación con los países latinoamericanos.

Desde 1980, la debilidad del sistema tributario mexicano obedece a dos razones centrales (sin contar por supuesto la caída en el ritmo de desarrollo a partir de esa fecha): la imitación presionada de los regímenes de la globalización y la falta de reformas internas sustantivas. Debido a lo primero, se eliminan los tributos al comercio exterior, se reduce drásticamente la progresividad del Impuesto sobre la Renta (la tasa máxima a las personas pasa del 55% al 30%) y el establecimiento del IVA apenas sustituye al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Asimismo, la estrategia de crecimiento hacia afuera, hizo de la maquila el sector líder de la economía sobre la base de mano de obra barata y tributación privilegiada. Por su parte, las resistencias y los costos políticos internos a la tributación, han impedido corregir y establecer, por ejemplo, gravámenes a las ganancias de capital, subir los de la propiedad, establecer tributos verdes, acrecentar las contribuciones a la seguridad social o hasta generalizar el IVA. Sin embargo, todo ello pasó casi desapercibido al trasladarse el manejo macroeconómico de la política fiscal a la política monetaria.

La estrategia de crecimiento hacia afuera tuvo éxito culminante con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Pero luego se limita a cuidar del modelo maquilador, sin reconstruir las cadenas productivas internas y multiplicando convenios mayoritariamente desfavorables de libre comercio por sus saldos deficitarios crónicos. En tales circunstancias, persiste el estrangulamiento de la balanza de pagos, la relación entre el ascenso impulsor de las exportaciones como actividad económica líder y el ascenso del producto, es la más baja o una de las más bajas en América Latina. Por lo demás, hoy la crisis global frena el crecimiento del intercambio al inducir al grueso de los países a exportar más y, contradictoriamente, al abrazar las políticas de austeridad, a comprimir o substituir importaciones.

De otro lado, pese a la apertura y a la extranjerización de la banca, subsiste seria obs-

trucción al financiamiento de la producción y de la inversión. A la falta de regulaciones apropiadas, la persistente inclinación contraccionista del banco central, se suma a la de la banca de desarrollo -cuando sólo emprende operaciones de segundo piso- para limitar en conjunto a no más del 20% la cartera del crédito bancario destinada a las actividades productivas. Las empresas mediana y pequeña sufren aguda, crónica, falta de acceso al crédito bancario e institucional. La macroeconomía se maneja con ignorancia del papel del crédito, la deuda y el gasto público en la configuración de la demanda y el desarrollo, como si no importase la exclusión del financiamiento a la producción o la formación de capital, como si fuese irrelevante la distribución del ingreso. Anexo a ese problema, está el de la extrema volatilidad de los fondos de ahorro recibidos del exterior. Mientras la inversión extranjera directa declina o tenderá a declinar al reducirse las empresas públicas o privadas susceptibles de venderse a inversionistas foráneos, las entradas acumuladas en valores gubernamentales o privados de cartera o en bolsa, esto es, de capitales golondrinos, rebasan las reservas de divisas del Banco de México. Hay aquí un factor de inestabilidad frente a las frecuentes oscilaciones de los mercados financieros internacionales, ahora acentuadas por la posible supresión de las compras de valores privados y gubernamentales de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Al olvidar esos problemas y los reclamos sociales, con el debilitamiento consecuente de la demanda interna, el ritmo de desarrollo 1950-1982 respecto a 1982-2012 se reduce a la mitad; la pobreza atenaza al 50% de la población y el mercado de trabajo más o menos formal se resquebraja, apenas absorbe al 40% de la mano de obra empleada. El 10% de la población más rica dispone de más del 40% del ingreso nacional, mientras el 10% más pobre cuenta con alrededor del 2%. La enorme desigualdad en el reparto de los ingresos es fuente degradante e inagotable de inestabilidad, corrupción e impunidad.

Por supuesto, la inmoralidad reinante suele atribuirse a los funcionarios estatales, olvidando que siempre es fenómeno practicado por dos voluntades: la que da, la más activa, y la que recibe. La quiebra del ritmo ascendente del bienestar de la población quiérase o no se asocia a la multiplicación de las actividades ilícitas, asociada a su vez al desempleo e informalidad, sobre todo de los jóvenes. Las limitaciones del monopolio estatal de la fuerza para imponer orden ante la desbordada proliferación de lugares afectados por la inseguridad, lleva a muchas comunidades a organizar fuerzas defensivas propias que fácilmente pueden resultar contaminadas por el crimen organizado o por grupos de paramilitares, en un círculo vicioso arduo de romper.

En conjunto, la situación social se degrada y con ella la representatividad efectiva del sistema político. A lo anterior se añaden la partidización de las instituciones singularmente las electorales, la multiplicación de los organismos autónomos segregados del Poder Ejecutivo, el divisionismo dentro de los partidos de oposición y la inevitable migración política, el PRI incluido, hacia la derecha.

Impertérrito el conservadurismo, sigue arguyendo que los problemas del estancamiento estabilizador son atribuibles a la timidez de las reformas aperturistas, que debieron completarse con más cambios institucionales de signo análogo: menos Estado, más mercado, menos sindicatos, más libertades empresariales, menos nacionalismo, más globalización y más aliento a la inversión foránea. Como consecuencia, hay diferendos que polarizan

a la sociedad y a los partidos por encima de los acuerdos cupulares. Ante la debilidad de las instituciones garantes de la participación política, los ciudadanos usan las calles como medio de expresar demandas o descontento.

### **Hacia el cambio de las políticas públicas**

En respuesta a las fallas sociales y económicas, muchas asociadas al neoliberalismo, que ya llevan asentándose treinta años, el nuevo gobierno propone remediarlas con otra oleada de reformismo que no se sabe a ciencia cierta si es continuación de aquél o intenta recobrar para el Estado alguna autonomía de decisión. La lista es larga: reforma laboral, de telecomunicaciones, educativa, político electoral, energética, fiscal, financiera. Dejando tareas todavía pendientes, se nos inserta en otro largo y difícil proceso adaptativo. Se piensa que las reformas estructurales curarán prontamente las crisis, sin percatarse que durante el inevitable periodo de acomodo a las mismas, forman un ingrediente más de las propias crisis. Llevar a buen término ese proceso de cambio, demanda de concepciones claras en los objetivos, en los órdenes de prelación y en seguir un riguroso calendario en la instrumentación del mismo.

Sea como sea, ante oídos sordos, el país clama por empleo, crecimiento, seguridad, honestidad y distribución medianamente equitativa del ingreso. Por eso, los planteamientos encaminados a satisfacer demandas largamente aplazadas de la población, debieran tener primacía sobre cualquier otra meta reformista. En nuestro caso, la saludable rectoría democrática del Estado reside medularmente en su capacidad de contrarrestar la desigualdad y mantener las libertades. Asimismo, ante los problemas propios y los inducidos por la crisis de la globalización, cabría centrar esfuerzos en ganar autonomía de decisión para reconstruir, modernizando, los instrumentos desmantelados de la acción estatal promotora y equilibradora del desarrollo con paz social. Por igual, sería deseable evitar la aglomeración de los grupos adversamente afectados con el reformismo, mientras no se pueda dar respuesta a sus exigencias justificadas sobre todo cuando los beneficios esperados fructificarán -si lo hacen- en el futuro distante. Del mismo modo, habría que evitar caer en la magnificación publicitaria de las posibles contribuciones de las reformas, repitiendo los errores, la pérdida de credibilidad, que se asoció a la abrumadora propaganda sobre las bondades del aperturismo de mercados.

Lo anterior, no significa que las reformas propuestas carezcan de méritos. Bien diseñada, una reforma educativa -no sólo centrada en lo laboral-, podría cumplir un papel decisivo en el necesario enriquecimiento del capital humano y la cultura del país; pero de momento, contra lo que se dice, poco podría contribuir a multiplicar los empleos en el sector moderno de la economía, ni a mejorar el reparto de ingreso. De la misma manera, la reforma laboral, acaso pudiese mejorar los costos y quizás la competitividad de las empresas, pero difícilmente acrecentaría la demanda de ocupaciones bien remuneradas o el peso político y el ingreso de los trabajadores.

Adviértase que cada reforma persigue objetivos específicos, esto es, salvo excepciones, no cura el universo de los problemas ni necesariamente converge a resolver las cuestiones más apremiantes del país. De aquí la conveniencia de establecer prelación, evitar el inicio simultáneo de demasiadas transformaciones que no liman las aristas más riesgosas de

los problemas, mientras generan nuevos disensos políticos o sociales. Es arduo el camino de una verdadera reforma del Estado.

## **La Reforma Energética**

Sin duda, sería deseable suprimir la corrupción en PEMEX, reducir sus pasivos laborales o enmendar prácticas sindicales impropias. Pese a las críticas y leyendas negras, PEMEX es un organismo altamente rentable. Las utilidades antes de gravámenes sumaron 69 mil millones de dólares en 2012. Entonces, su deterioro y descapitalización tienen causas preponderantemente exógenas que no endógenas a la institución. La cuestión medular reside en un régimen fiscal confiscatorio que grava pesadamente sus ingresos netos hasta ponerle habitualmente en pérdidas. Los gravámenes petroleros aportan alrededor del 35% de los ingresos del Gobierno Federal, es decir, alrededor del 7.7% del producto. Si a esa última cifra se descuentan los impuestos a las ventas petroleras, que supuestamente habrían de cubrirse en cualquier hipótesis de reforma, el resto de los gravámenes sumaría cerca del 5% mismo del producto. Si PEMEX sólo cubriese el Impuesto sobre la Renta como cualquier negocio -aún añadiendo regalías- habría que acrecentar la carga tributaria general en cerca del 30% de la recaudación conjunta del IVA y del Impuesto sobre la Renta, cuestión ciertamente escabrosa.

La segunda traba en importancia es la de forzar a PEMEX a extraer y exportar crudo al máximo posible a fin de aliviar los apremios del fisco y de la balanza de pagos, aún a costa de restar producción (inversiones) y abastos al mercado nacional (gasolina, gas) y del agotamiento de yacimientos que no se intenta rehacer por carencia de recursos. En el mundo, PEMEX ocupa el quinto lugar como productor de crudo, pero el tercero como exportador y el diecisieteavo como refinador, con una producción petroquímica ínfima. Esos datos subrayan el criterio erróneo de la política de extracción, exportación y uso de las reservas, manifiesto en el desequilibrio evidente de las líneas de producción y en la optimización conjunta de resultados. La solución no está en resquebrajar más a PEMEX y a sus cadenas productivas, sino en atender y atenuar poco a poco los problemas citados que le aquejan.

El proyecto de la reforma energética del gobierno plantea modificar los artículos 27 y 28 constitucionales para hacer posible la inversión privada en la cadena productiva del petróleo, el gas, la refinación y la petroquímica, sin precisar las adecuaciones a las leyes secundarias. Es decir, se quita a las explotaciones petroleras la protección constitucional de ser estratégicas, reservadas al Estado para convertirlas en actividad a la que pueden acceder propios y extraños, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos. La consecuencia inevitable sería la dispersión de la renta petrolera, reduciendo los magros ingresos estatales en los años venideros. Ciertamente el proyecto de reforma energética del gobierno no plantea la inmediata privatización de PEMEX, pero sí lo hace a futuro al permitir inversiones privadas en el proceso de desarrollo del complejo petrolero y quizás hasta la venta a medio plazo de algunas de sus instalaciones. En efecto, los empresarios privados no usufructuarían concesiones pero tendrían participación contractual en las utilidades generadas, después de recuperar íntegramente los costos. Aunque se deja a leyes secundarias la fijación de esas participaciones y la posible creación de empresas público-privadas para cada proyecto significativo, es claro que la situación competitiva conjunta de PEMEX resul-



taría erosionada frente a la de los nuevos socios de los contratos de utilidad compartida.

Aquí, subyace una contradicción básica: la dificultad pronta de normalizar la pesadísima carga fiscal petrolera -aún con aumento de dividendos- con el imperativo de hacer prontamente atractiva la inversión privada de nacionales o extranjeros. Ello llevaría a establecer regímenes tributarios disímiles, consistentes en aceptar contratos de utilidad compartida sujetos a obligaciones tributarias inferiores a las que cubre o cubriría el cascarón de PEMEX. Buscando los renglones más lucrativos, paso a paso, se romperían más los encadenamientos productivos de los cuales depende la rentabilidad conjunta de las explotaciones petroleras y petroquímicas, sacrificando al consorcio más importante del país, el que históricamente ha validado la capacidad nacional de emprender grandes proyectos en beneficio general. El nuevo régimen propuesto ensancha algunas libertades en materia de endeudamiento y autonomía de gestión. En particular, se excluye a PEMEX de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria -vieja aspiración- y se le sujeta a un régimen más flexible de gastos -con deducción plena de los costos, inversiones y deuda sin requerir buena parte las anteriores autorizaciones hacendarias.

En contrapartida, se afianzan, centralizan, los controles financieros y se quitan o podrían quitarse funciones esenciales a PEMEX, conforme a la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Por lo pronto, como se dijo, el régimen impositivo sería necesariamente dual para asegurar escrupulosamente al fisco ingresos petroleros ascendentes. En esos términos, la única salida de PEMEX en alivio de su extraordinaria carga fiscal residiría en desplazar más y más actividades hacia la figura de contratos de utilidad compartida, sobre todo cuando no se especifica la magnitud de la participación privada en cada uno de ellos.

La iniciativa de Ley de Hidrocarburos prevé la figura de un comercializador del Estado -no se aclara si coincide o no con PMI- que recibiría todos los ingresos derivados de las ventas y los entregaría a un "fideicomiso" de la Secretaría de Hacienda creado al efecto. Esta institución fiduciaria se establecería para recibir esos ingresos y para entregar al Estado, a PEMEX y a sus organismos subsidiarios los pagos que les correspondan conforme a los contratos o las obligaciones fiscales. En los términos descritos, las funciones de PEMEX excluirían la parte del financiamiento y quizás también de la comercialización, elementos medulares en el manejo de todo consorcio competitivo internacional mente conforme a las tesis empresariales.

Véase como se vea, la iniciativa energética del PAN y quizás algo menos la del PRI, darían continuidad al proyecto neoliberal. Ambas ofrecen una salida pragmática cortoplacista: compartir la renta petrolera frente a las urgencias fiscales y de pagos externos. Se confía en recibir una inyección masiva de inversión foránea con qué resolver los estrangulamientos financieros y compensar la recesión que ya se apunta en el horizonte mundial y en el nuestro, aún pasando por alto que el paradigma energético global parece estar próximo a cambiar. Aún así, acaso fuese ingenuo esperar el "deus ex machina" de una avalancha salvadora de recursos, a cambio del sacrificio de valores nacionales compartidos y, a mayor plazo, del aporte de la industria petrolera al desarrollo nacional.

Tampoco debiera pasarse por alto que la acusada dependencia de las finanzas públicas de los gravámenes petroleros habría de persistir. Tendría que ser así, dada la poca elevación

de la elasticidad de la iniciativa de reforma impositiva. Conforme a las proyecciones de la Secretaría de Hacienda, los gravámenes petroleros hoy 7.3% -7.7% del producto, se elevarían en lo que resta de la década hasta representar más del 9.2. Ello complicaría la posible reforma energética por cuanto haría necesaria la continuada expoliación impositiva de PEMEX, mientras los contratos de utilidad compartida gozarían de regímenes fiscales comparativamente benignos.

Por último, las propuestas de reforma sólo están parcialmente dirigidas a asegurar el abasto estratégico, suficiente, diversificado, sustentable, competitivo de energéticos a la población y a la economía del país. Por eso mismo, no se abarca el conjunto de los temas de la política energética y casi nada se dice en cuanto a utilizar -como en el pasado- la explotación de los recursos energéticos como palanca del desarrollo industrial y tecnológico del país.

### **Conclusión general**

En buen grado se quiere justificar el reformismo subrayando la obsolescencia de los nacionalismos y señalando como la única puerta de acceso a la modernidad o, mejor dicho, a la postmodernidad el de la globalización. Aparte de que esta última parece agotar muchas de sus fuerzas vitales -ahí está la crisis universal para probarlo-, hay variadas fórmulas de ganar prosperidad sin ceder gratuitamente derechos soberanos a cambio de beneficios inseguros. En el ámbito nacional, las soluciones PRI-PAN están lejos de constituir una verdadera reforma de Estado, no rebasan los horizontes de la coyuntura político-económica, ni tienen las dimensiones para conciliar libertades democráticas con el destrabamiento de una economía cuasi-estancada. Sin embargo, deben reconocerse avances en algunos de los planteamientos, aunque no haya certeza de que el reformismo traiga consigo todas las ventajas publicitadas, ni que lo logre en plazos razonables. Entretanto, habría que asimilar trastornos y costos inevitables. En particular, el análisis de las iniciativas de reforma (fiscal, energética, financiera), las más estrechamente interrelacionadas, contienen omisiones, desviaciones y, en conjunto, alcances inciertos o acotados que difícilmente resolverán los severos estrangulamientos que afectan a la economía, al Estado y a la sociedad. Todavía persiste la vieja falla tectónica creada por la combinación de demandas sociales pospuestas o desechadas y de políticas o compromisos económicos importados o elitistas que podría seguir negando el crecimiento, extraviando valores históricos compartidos, maniatando al buen gobierno de nuestra sociedad. Ahí ha de encontrarse una de las razones de la primera gran derrota electoral del PRI y al poco andar la del propio PAN, así como la inestabilidad social del presente. La primera derrota, por el vaciamiento ideológico del régimen nacido de una revolución social. La segunda, por incapacidad de llenar de contenidos institucionales el cambio hacia la democracia y separarlos del radicalismo decimonónico de la derecha económica. La tercera por desatención a la representatividad política real.

PONENCIA

## **Reforma energética e industrial petrolera internacional**

Sergio Benito Osorio

---

Se sabe ampliamente que las industrias vinculadas a la energía, particularmente la de hidrocarburos, forman parte de los sectores con mayor interdependencia mundial. Por ello, es de sorprenderse que el análisis de sus tendencias globales esté ausente del debate sobre la reforma energética mexicana; aún más, cuando México es uno de los actores más importantes en esa industria.

En cualquier ámbito siempre es de sentido común conocer y aprovechar las experiencias que ocurren en otros lugares. En la industria del petróleo esto es más evidente porque su historia señala fehacientemente que los procesos que en ella emergen, ya sean de carácter tecnológico, corporativo o económico-financiero, pronto tienen aplicación general. De tal modo, que resulta obligatorio, para aquellos países con grandes recursos de hidrocarburos, seguir puntualmente los procesos que prevalecen en esa industria.

De manera breve, esta nota pretende destacar una de las tendencias dominantes de los últimos años: el fortalecimiento que han tenido las compañías petroleras de propiedad estatal y el protagonismo que ejercen en la industria. Con ese propósito, es conveniente recordar que una de las consecuencias del embargo petrolero de 1973 fue el surgimiento de empresas estatales en los principales países productores de petróleo. En la actualidad hay más de 115 países que producen petróleo y un gran número de ellos tienen empresas petroleras estatales. Este proceso ha ido madurando y transformando a una industria que durante más de un siglo había sido dominada por empresas privadas<sup>1</sup>; todavía al inicio de los años setenta la mayor parte de las reservas y la producción petrolera mundial estaba en manos privadas, pero en las dos décadas siguientes el control pasó a empresas estatales.

---

<sup>1</sup> La primera gran empresa privada de petróleo, Standard Oil Company, surge en 1870. D. Yergin "Historia del petróleo". Vergara Editores 1992

Durante los años 90, el mundo vivió una gran ola de reformas económicas que llevó a la privatización parcial de importantes empresas petroleras en: Rusia, Noruega, Malasia, Brasil, China, India, Argentina, e incluso México. Proceso del cual emergió un sector de compañías mixtas, que junto a las estatales tienen el control de las reservas y de los proyectos más importantes de exploración y producción en el mundo.

Con registros de 2012<sup>2</sup>, es posible establecer que el 89 de las reservas mundiales de hidrocarburos pertenecen a empresas estatales (NOCs), el 5 a empresas mixtas y el resto son propiedad de empresas privadas internacionales (IOCs). El 44 de la producción es realizada por las NOCs, 27 por empresas mixtas y el 29 IOCs. Las empresas estatales realizan el 85 de la exportación mundial de petróleo y, de acuerdo a la clasificación de las 20 petroleras más grandes del mundo<sup>3</sup>, diez de ellas son totalmente estatales; cinco son mixtas y cinco privadas. Todas ellas encabezadas por Saudi Aramco, la empresa estatal de Arabia Saudita, le sigue Gasprom, que es una empresa rusa de capital mixto, y NIOC, la petrolera nacional iraní; ExxonMobil entra en el cuarto sitio; siguen, British Petroleum, y Royal Dutch Shell; Pemex estaría en octavo lugar, seguida por ChevronTexaco y KSC de Kuwait. (Cuadro 1).

La literatura especializada es cada vez más prolífica en el estudio de las compañías petroleras estatales<sup>4</sup>. Estos estudios tienen como fin no sólo el análisis geopolítico, sino también la observación de la dinámica de la industria y los mecanismos de relación entre las empresas estatales y las empresas privadas internacionales.

Dado el equilibrio entre los protagonistas, los objetivos y las políticas de cada grupo no sólo contrastan, también están relacionadas y su vinculación produce la actual dinámica de negocios en esta industria. Mientras las compañías estatales están interesadas en la administración de sus reservas, el objetivo principal de las compañías privadas es obtener la mayor renta posible en el presente. Además, mientras las compañías estatales consideran sus reservas como un recurso natural cuyo valor no sólo está en su monetización inmediata sino también en mantenerlas descubiertas bajo tierra<sup>5</sup>, las empresas privadas siempre están interesadas en lograr proyectos conjuntos con las empresas estatales.

Por otra parte, durante los últimos veinte años el fortalecimiento de las empresas estatales ha sido muy positivo para las empresas de servicios petroleros, debido al aumento y diversificación de la demanda de equipos de perforación, plataformas marinas, ingeniería, tecnología y una amplísima gama de insumos. Paralelamente, las grandes petroleras internacionales han ido pasando a un modelo en el que su éxito ya no depende sólo de la posesión de reservas, o simplemente de la suscripción de contratos de producción y servicios. En la coyuntura actual, estas empresas buscan otros nichos de negocios más estables como su asociación con las NOCs en proyectos integrales.

2 Petroleum Intelligence Weekly (PIW). 2012

3 "The World's 20 Biggest Oil Companies", Forbes, 2013

4 "The International Oil Companies", Baker Institute (Rice University), 2007; "National Oil Companies and Value Creation", World Bank, 2011 ; "NOCs and the Global Oil Market: Should We Worry?", Stanford University, 2012

5 "The Arabs would likely conclude that oil in the ground was just as good as money in the bank. "The myth of U.S. energy dependence", G. Luft y A. Korin, Foreign Affairs, October 2013; "The oil crisis: this time the wolf is here", James E. Akins, Foreign Affairs, April 1973

A la inversa de lo que ocurrió, y del discurso liberal que acompañó la privatización de algunos monopolios petroleros estatales, los años noventa también trajeron una ola extraordinaria de fusiones y adquisiciones de empresas petroleras privadas: 13 de ellas absorbieron a 43 que existían al inicio de esa década<sup>6</sup>; y aún cuando el proceso de concentración ha seguido, permanece claramente dominado por: ExxonMobil, British Petroleum, Shell, Total, Chevron y ConocoPhillips, sobre decenas de empresas pequeñas y medianas radicadas principalmente en los Estados Unidos.

Sin lugar a dudas, este fenómeno de concentración ha sido influido por el hecho de que los espacios de inversión, en los territorios que acumulan la mayor cantidad de reservas, se han vuelto menos accesibles para las empresas privadas. En países como Arabia Saudita, Irán, Venezuela, Kuwait o Rusia<sup>7</sup>, ya no tienen un acceso plenamente abierto a las empresas extranjeras. Es por eso que en los portafolios para exploración-producción de BP o Exxon-Mobil aparecen cada vez más localizaciones en África occidental, Australia, u otros países que tienen recursos importantes, pero mucho menos abundantes que los contenidos en los países antes mencionados.

Es frecuente observar que en los proyectos de países con grandes reservas, las empresas privadas van junto a empresas estatales, siendo estas últimas las que asumen el liderazgo. Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto "Libra<sup>8</sup>", recién asignado" en Brasil (Presa!), donde Shell y Total participan con el 20 cada una, CNPC y CNOOC, con el 10, y Petrobras con el 40% .

Por otra parte, los incentivos creados por las innovaciones del mercado financiero han ejercido mayores presiones en los accionistas de las compañías petroleras privadas para que den prioridad a inversiones de corto plazo. Los directivos prefieren usar el flujo de efectivo que les ha traído el crecimiento de los precios del petróleo para recomprar acciones de sus propias empresas, lo que permite pagar de inmediato mayores dividendos a los inversionistas, en lugar de proyectar beneficios futuros e invertir en exploración para descubrir nuevos yacimientos. De tal suerte que la inversión en exploración de las cinco mayores empresas privadas<sup>9</sup> se mantuvo discreta durante la década pasada, y la inversión para desarrollo de producción se dirigió a comprar campos descubiertos, como una forma más fácil de aumentar la producción en el corto plazo. Pero al aplazar la inversión en exploración e incorporación de nuevos campos se ha estrechado su viabilidad a largo plazo.

Las empresas medianas, por el contrario, han incrementado sus gastos de exploración, al grado que la suma de su inversión ya es igual al de las cinco seis llamadas "maiors" . Esta tendencia del gasto en exploración podría resultar en que las empresas medianas puedan tener una porción mayor de la producción de petróleo fuera de la OPEP en los próximos años.

---

6 "The International Oil Companies", Ammy Myers Jaffe, Op cit, Rice University; "genealogy of Major U.S. Oil and Gas Producers." 1/18/2007. Energy Information Administration.

7 "... the Russian government is pushing for a greater role of domestic companies..." Analysis Countries, Russia, EIA, <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=RS>

8 21 de octubre, 2013

9 Exxon, Shell, BP, Chevron, Total y ConocoPhillips.

Las decisiones de inversión observadas recientemente (Jaffe, 2007) modifican una tendencia que en el pasado se había hecho típica: durante periodos de precios altos las empresas aumentaban su gasto en exploración; mientras que a menores precios, la inversión se orientaba al desarrollo de los campos previamente descubiertos.

El esfuerzo de estas últimas empresas ha estado acompañado por el de Statoil, Petrobras, Petronas, China National Petroleum, China National Offshore Oil Corp., Rosneft, India's Oil and Natural Gas Corporation Ud., con más de \$ 100 mil millones de dólares en actividades de exploración y producción fuera de sus fronteras. Lo que ha forjado un nuevo frente de competencia para las compañías privadas internacionales.

Las tendencias de inversión en exploración tendrán efectos importantes en el futuro sobre la tasa de restitución de reservas que se ha reducido al 82, después que en los años noventa había alcanzado promedios de más del 100. A menos que las grandes empresas muestren mayor eficiencia en el gasto de exploración por barril descubierto, sus dificultades en reposición de reservas posiblemente las lleve, en los próximos años, a buscar la adquisición de empresas medianas propietarias de reservas para mantener su nivel de producción.

Similar tendencia se observa en la producción de las cinco mayores empresas en comparación con las empresas medianas de Estados Unidos. La producción de aceite de las compañías más grandes ha disminuido desde mediados de la década de los noventa. La producción de petróleo de estas compañías se ha reducido de 10,2 millones de barriles por día en 1996 a 9,7 millones en 2010. Por el contrario, las primeras 20 empresas medianas de los Estados Unidos han aumentado su producción: de 1,5 millones de barriles por día a 2.1 millones en el mismo periodo antes referido. Sin embargo, como resultado de la concentración del sector petrolero en los Estados Unidos, se observa la siguiente evolución: en 1993, las cinco mayores empresas controlaban el 69 de las reservas, esta proporción aumentó al 82 en 2010.

El creciente protagonismo de las empresas estatales, junto al hecho de que países como Arabia Saudita, Irán, Kuwait, Rusia, Venezuela o México restringen la inversión a empresas extranjeras, o que ciertas áreas geográficas en los Estados Unidos también estén restringidas por razones ambientales, estrechan el escenario para las grandes empresas petroleras privadas.

La tendencia sugeriría que las petroleras internacionales se verán, más a menudo, cara a cara con las NOCs, no sólo como clientes o socios en la explotación de los recursos del país anfitrión, sino como competidores comerciales en el escenario mundial.

Tomando en cuenta una lista de 410 grandes proyectos de explotación de hidrocarburos en el mundo<sup>10</sup>, reportados por empresas privadas o empresas estatales fuera de sus fronteras, el 78 de la producción esperada de aceite en los próximos diez años se ubicará

---

10 Construida con registros periódicos publicados por Oil & Gas Journal, en la que se toma en cuenta información para 47 países y 86 empresas.

en nueve países: Irak (20), Canadá (17), Brasil (12), China (10), Nigeria (7), Kazakhstan (4), Angola (3), Rusia (2) y Estados Unidos (3).

Después de la invasión de Irak (1991), las reservas petroleras de Irak figuran como una de las áreas de mayores negocios en el mundo, con proyectos que pueden sumar tres millones de barriles en los próximos diez años. El 60 de los nuevos negocios en ese país se adjudicaron a ExxonMobil, BP y Shell en las zonas más ricas de ese país: Rumaila y Qurna. Sin embargo, paulatinamente las empresas chinas y rusas, CNPC y Gazprom, han ido adquiriendo presencia comprando negocios a las empresas estadounidenses o asociándose a ellas. En Rusia, los gigantescos proyectos de Sakhalin I (Rosneft ExxonMobil) y II (Gazprom), han permitido el fortalecimiento de las empresas rusas que controlan los estratégicos suministros de gas hacia los consumidores de la zona AsiaPacífico. Otro ejemplo es la construcción del gasoducto subsahariano (4,300 kms), a través de una jointventure entre NNPC y Sonatrach para llevar gas desde Nigeria, atravesar Argelia y llegar a Europa.

En Canadá, principal proveedor de importaciones a los Estados Unidos, el 41 de la producción futura correrá a cargo de las "majors", otra proporción similar será de las empresas canadienses y un 10 lo producirán China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) y Statoil. Particularmente, la empresa china participa en Alberta<sup>11</sup> para la producción de petróleo sintético a partir de arenas bituminosas y con interés de exportar gas natural licuado (GNL) al lejano oriente; adicionalmente, Sinopec participa en proyectos para construir dos refinerías en la misma provincia.

Es importante recordar que, en 2005, CNOOC presentó una oferta por 18.5 mil millones de USD para adquirir UNOCAL, empresa estadounidense con importantes negocios en Asia central y experiencia en aguas profundas. Sin embargo, la oferta fue bloqueada políticamente<sup>12</sup> por considerar que podría significar un riesgo para la seguridad energética de los Estados Unidos, y para las relaciones sinoestadounidenses. UNOCAL finalmente aceptó una oferta menor: 17.1 mil millones de USD proveniente de Chevron Texaco. Este evento muestra por sí sólo el avance de las empresas estatales pero, sobre todo, la nueva importancia geoestratégica que tienen los negocios petroleros en el mundo. Antes eran las empresas occidentales las que luchaban por hacerse de los yacimientos en los llamados países del tercer mundo, hoy son las empresas chinas o árabes las que luchan por hacerse de la tecnología y los mercados norteamericanos.

Aramco, segundo proveedor de petróleo de los Estados Unidos, ha tenido mejor suerte que las empresas chinas, pues aún cuando no participa en actividades upstream en los Estados Unidos es propietaria, en asociación con Shell, de tres grandes refinerías<sup>13</sup> que reúnen una capacidad para procesar más de un millón de barriles por día, lo que significa, aproximadamente, el 7 de la capacidad de refinación de ese país.

En general, la experiencia de los IOCs es una ventaja, pero la brecha se está cerrando.

11 A partir de la compra de la canadiense Nexen por 15 mil millones de USD, aprobada el 7 de diciembre de 2012 por las autoridades canadienses, en lo que la principal compar china en el extranjero. Esta empresa se especializa en hidrocarburos no convencionales: arenas bituminosas y shale gas. <http://www.nexeninc.com/>

12 <http://www.nytimes.com/2005/08/02/business/worldbusiness/02iht-unlocal.html>

13 Convent en Baton Rouge, Louisiana (230 Mb/d); Norco, también en Louisiana (220 Mb/d) y Port Arthur en Texas(600 Mb/d). <http://www.eia.gov/dnav/pet/>

Como se puede observar, algunas empresas estatales como las chinas o rusas, ya están compitiendo directamente contra las petroleras internacionales para el acceso a las reservas en mercados extranjeros.

El enfoque de colaboración entre NOCs y IOCs es el de proyectos integrados. **Los países tradicionalmente anfitriones ya no se sienten satisfechos con acuerdos de producción**

**compartida de gas o petróleo, incluso con aquellos más favorables en el tema fiscal.** Ahora ven a sus recursos naturales como una herramienta para impulsar su desarrollo económico en un plano más general. Van hacia el desarrollo conjunto de complejos industriales, al proceso de la materia prima hasta la petroquímica; hacia la construcción de redes de distribución de sus productos en el extranjero, e incluso la capacitación de recursos humanos para alta tecnología en los países anfitriones. Por ejemplo, en 2007, China (Sinopec) y Arabia Saudita (Aramco) formaron un consorcio con Exxon para ampliar la refinería de Fujian, y operar una red de 750 gasolineras en la misma región.

Existe una gran cantidad de casos que muestran, por una parte, el despliegue de las empresas estatales chinas por todo el mundo, cuyo objetivo es asegurar reservas de petróleo, gas y productos petroquímicos y refinados para sostener la expansión de una economía que consume 10 millones de barriles diarios de hidrocarburos, de los cuales importa poco más de la mitad. Pero también es clara la tendencia de aquellas empresas estatales que se fortalecen para salir de sus fronteras y asegurar, en el largo plazo, la colocación de sus productos, como: Rosneft, Gazprom, Lukoi, Aramco o Pdvsa. Para alcanzar este objetivo, estas empresas se asocian con otras empresas estatales o con aquellas privadas que ofrecer alguna ventaja real y sobresaliente. Son ya menores los casos donde sólo se busca la explotación del recurso natural.

**La magnitud global que han tomado algunas empresas estatales, participando al mismo tiempo en todas las actividades de la cadena de valor de los hidrocarburos, incluso en los llamados no convencionales, contradice las afirmaciones de que Pemex no puede, por si sola, participar en el desarrollo de la industria petrolera en México.** La gran mayoría de las empresas estatales exitosas comenzaron mucho después que Petróleos Mexicanos, a ellas no se les adjudicó el prejuicio de que carecían de tecnología, capacidad administrativa o recursos financieros y que deberían renunciar a su segmento de mercado nacional; por el contrario, sus gobiernos las impulsaron a asociarse con otras estatales o con empresas privadas, como una estrategia deliberada para la obtención de alguna ventaja específica en la disputa por el mercado mundial.

Ni que decir del argumento simplista: "... que Pemex fracasa porque es operada por un gobierno", cuando ha quedado claro que la industria petrolera internacional funciona, en su segmento mayoritario, a través de empresas públicas.

Ciertamente, en contraste con la síntesis anterior, sobresale el rezago de Pemex en su internacionalización, por las ventajas comparativas que ofrece nuestra vecindad con el principal consumidor de hidrocarburos del mundo y por el potencial económico-financiero de la petrolera mexicana, que le hubiera facilitado localizar infraestructura industrial y la distribución de sus productos transformados en los Estados Unidos, o la búsqueda de reservas en Centro y Sudamérica.



¿Por qué se le ha negado a Pemex internacionalizarse, más allá de los intentos temerosos y aislados en la refinería de Deer Park (Shell), o en la propiedad accionaria de Repsol? ¿Acaso está fuera de la realidad pensar que su internacionalización hubiera producido beneficios para el Estado mexicano, a juzgar por la experiencia internacional?

Durante los últimos veinticinco años, al menos, se ha impuesto una política para reducir a Pemex, justificada en el dogma de reducir la presencia del estado en la economía, pero que en realidad ha sido una "cortina de humo" para ceder mercado y actividades estratégicas a otros competidores. Así ocurrió con la apertura de la petroquímica (1995), donde Pemex fue obligado a abandonar la actividad en beneficio de otros productores que ganaron el mercadeo mexicano; otro tanto ocurrió con el transporte de gas, el estancamiento deliberado de la refinación y el estrangulamiento presupuestal al desarrollo tecnológico (Instituto Mexicano del Petróleo). Las empresas internacionales que ganaron cada una de esas actividades no han impulsado el progreso de esas áreas en el país y cuando, en los Estados Unidos, han estado frente a la posibilidad de que ingrese un nuevo competidor como en el caso de Unocal, ya señalado en páginas anteriores sus representantes políticos se han opuesto, argumentando razones de seguridad nacional, sin considerar las virtudes de la competencia y del libre mercado.

Pese a las políticas equivocadas ejercidas sistemáticamente en contra de Pemex, este organismo sigue siendo fuerte, solo baste recordar que para 2014, el Congreso espera que contribuya con poco más de 100 mil millones de dólares al presupuesto de egresos de la federación. Pocas entidades económicas en el mundo tienen esa capacidad, más allá de las deficiencias que tengan y que se les quiera atribuir.

Bajo este escenario, y desde la perspectiva del interés nacional, no es comprensible el propósito que anima al presidente Peña Nieto para tratar de abrir indiscriminadamente los yacimientos mexicanos a la inversión privada y reducir el espacio de operación a Petróleos Mexicanos, pionera de las empresas públicas en el mundo.

Llama la atención que la propuesta del presidente Peña Nieto no haya considerado las tendencias optimistas que acompañan a las empresas petroleras estatales en el mundo. El presidente Peña no ha presentado un proyecto para el desarrollo de la industria petrolera mexicana, que señale claramente el fortalecimiento del principal instrumento del Estado mexicano en este campo: Petróleos Mexicanos. Simplemente oferta, al mejor postor, los recursos naturales mexicanos, con un modelo que es consistente con los procesos que se conocieron antes de la década de los años setenta o antes de la expropiación petrolera de 1938.

La reforma energética propuesta por el gobierno, pretende modificar el régimen constitucional para que los particulares participen en el aumento de la extracción de aceite y gas, con el propósito de aumentar los ingresos fiscales; bajo una comprensión muy primitiva y limitada del uso de un excedente económico que sólo busca transformar en ingresos dinerarios para el Estado. Cuando las grandes reservas de hidrocarburos mexicanos deberían orientarse a su industrialización para cubrir el déficit de la demanda interna de destilados, impulsar la industrialización general del país, y prever mecanismos financieros para que la renta petrolera extienda sus beneficios a las próximas generaciones de mexicanos.

Las propuestas de reforma constitucional del PAN y del gobierno federal difieren esencialmente en la forma como se convendría con los particulares la explotación del recurso natural:

concesiones o contratos de producción (utilidad) compartida. Difieren en el grado de la libertad, facilidad y magnitud de las regalías que el particular pagaría al estado por la explotación del recurso. Eliminan la exclusividad del estado en la operación de la industria petrolera. Su proyecto coincide en crear condiciones para que Pemex pierda su integración vertical y para que la competencia ordene un sistema de precios menores, cuando está plenamente demostrado que estos procesos resultarán de la conveniencia global que tengan las empresas que vengan a ejercer su dominio sobre el mercado mexicano.

Ambos proyectos hacen caso omiso de la importancia de Pemex, de una institución que más allá de consideraciones ideológicas, en 75 años de existencia, ha acumulado conocimientos, capacidades técnicas, administrativas y un lugar en el mercado internacional que le facultan para propósitos mayores.

El despliegue internacional de las empresas chinas reorganizadas a mediados de los años noventa es un fenómeno que arrancó en siglo XXI, más o menos hace una década, y es contemporáneo al éxito internacional de las petroleras rusas, de Petrobras, Statoil o Aramco.

En todos estos casos hubo una voluntad de sus respectivos gobiernos por comprender la evolución internacional de la industria y, en consecuencia, la formulación de un proyecto para impulsar el interés de sus respectivos estados. Desafortunadamente, en el caso mexicano no se aprecia la voluntad de promover un interés de Estado.

### **En resumen:**

Antes de discutir cualquier reforma constitucional, hubiera sido conveniente definir las prioridades para el desarrollo del sector energético mexicano, sus objetivos y sus retos; la magnitud del esfuerzo para fortalecer a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad, de tal manera que sus beneficios pudieran llegar a los consumidores mexicanos lo más rápido posible. Hubiera sido bienvenido un proyecto para modernizar a las dos grandes empresas mexicanas de energía, cuya orientación inicial sigue siendo vigente a la luz de lo que hoy son las principales empresas petroleras estatales.

HACIA UNA POLÍTICA ENERGÉTICA SOBERANA

Cuadro N° 1

PRINCIPALES COMPAÑÍAS PETROLERAS DEL MUNDO 2012

	Compañía	Reservas (Billones/be)	Producción (millones /be/ día)	del Total
1	Saudi Aramco (Saudi Arabia)	307,143	12.5	14.0
2	Gazprom (Russia)	29,261	4.0	4.5
3	NIOC (Iran)	315,757	3.5	3.9
4	ExxonMobil Corp. (USA)	17,420	5.3	5.9
5	CNPC (China)	22,475	4.4	4.9
6	BP (UK)	17,829	4.1	4.6
7	Royal Dutch/Shell (NUUK)	2,585	3.9	4.4
8	Pemex (Mexico)	13,319	3.1	3.5
9	Chevron Corp. (USA)	10,648	3.5	3.9
10	KSC (Kuwait)	112,269	3.2	3.6
11	ADNOC (UAE)	128,439	2.9	3.2
12	Petrobras (Brazil)	12,531	2.9	3.2
13	Total (France)	10,395	2.7	3.0
14	Sonatrach (Algeria)	39,379	2.7	3.0
15	Rosneft (Russia)	22,885	2.6	2.9
16	PDVSA (Venezuela)	241,744	2.5	2.8
17	NNPC (Nigeria)	69,145	2.5	2.8
18	INOC (Iraq)	135,503	2.3	2.6
19	OP (Oatar)	178,508	2.3	2.6
20	Statoil (Norway)	5,195	2.2	2.5
21	Lukoil (Russia)	13,029	2.2	2.5
22	Eni (Italy)	6,680	2.2	2.5
23	ConocoPhillips	6,733	2.0	2.2
24	Sinopec (China)	3,019	1.6	1.8
25	Petronas (Malaysia)	5,986	1.4	1.6
	<b>TOTAL</b>	<b>1,737,877</b>	<b>82.5</b>	<b>92.3</b>

Fuentes: Petroleum Intelligence Weekly, Forbes, 2012; US. Energy Information Administration

PONENCIA

## **Retiro de la reserva petrolera del TLCAN**

Jorge Eduardo Navarrete

---

Además del muy conocido de nuestro inolvidable Augusto Monterroso, quizá el segundo más célebre microrrelato en español lo debamos a Antonio Skármeta. Es más extenso, en tres palabras. Dice: "Y cómo quieres que me quede, ¿desnudo en el tejado?"

Me parece una metáfora apta de la situación en que se hallaría la industria petrolera mexicana al volver a admitirse, tras 75 años, a las herederas de las corporaciones petroleras transnacionales, acompañadas por las ubicuas empresas de servicios, y al retirarse, para todo fin práctico, la reserva que la coloca fuera del alcance del Tratado de Libre Comercio de América del Norte-al que aludiré por su sigla más eufónica ... y explosiva: el NAFTA.

En los foros de 2008 abordé el tema de "Transición y seguridad energéticas". Pienso que buena parte de lo señalado sigue siendo relevante cinco años después. Hoy, como entonces, no existe un mandato popular que dé base a una propuesta de reforma que vulnera pilares básicos del orden jurídico y la estructura económica de la nación. Hoy como entonces, al plantear, como objetivo mayor, el aumento de la extracción y acentuar el sesgo exportador de la industria, no se fortalece la seguridad energética de México. Se sirve, más bien, a intereses de terceros.

Recapitulo de entrada algunas de las características centrales de la iniciativa del Ejecutivo Federal. No habría tiempo para sintetizar ventajas aparentes y riesgos ciertos, pero como se nos ha forzado a memorizar las primeras, por la vía de la repetición ad nauseam, quizá se me disculpe referirme sobre todo a los últimos, a los riesgos.

Por principio, me parece inconveniente discutir, dictaminar y eventualmente aprobar-digo, es un decir-una iniciativa trunca. Propone la reforma de dos artículos constitucionales sin presentar los proyectos de las otras leyes que sería indispensable establecer o enmendar de forma concurrente. La exposición de motivos alude a algunos de los

elementos que informarían las propuestas faltantes, pero lo hace de manera selectiva e incompleta. Se solicita al Congreso expedir la carta blanca de una enorme reforma constitucional sin dar a conocer el andamiaje legal completo del que dependerá su verdadera dimensión y alcance. La iniciativa tampoco contiene los usuales artículos transitorios que definen qué disposiciones secundarias se expedirán, y dentro de qué plazos. Se pide, en realidad, aprobar un salto al vacío.

La iniciativa indica que, en materia de petróleo y otros carburos de hidrógeno, "no se expedirán concesiones", y agrega que "la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos". En la Constitución misma no se establecería otra limitación, todo dependería de disposiciones de menor jerarquía. En el discurso oficial se ha identificado a los "contratos de utilidad compartida" como herramienta preferida. Entonces, ¿por qué la iniciativa no recoge esta figura? Señalar que se preferirán los CUC (otra sigla eufónica) sobre, por ejemplo, los contratos de producción compartida, no excluye que se acuda a otras formas, como las licencias o permisos-según proponen algunos cabilderos. Se prefiere contar con opciones diversas de compartir con particulares la renta petrolera.

Menciono, sin entrar en detalles, el riesgo mayor de que se permita a los contratistas privados, en especial a los extranjeros, registrar como parte de sus haberes-o de alguna otra figura contable surgida de la inagotable imaginación de los especuladores financieros-el valor pecuniario o el "interés económico" que para ellos representen los contratos que establezcan con Pemex o con el gobierno.

Se propone de nuevo que México produzca más petróleo y gas, sin precisar para qué.

No se anuncian proyectos de nuevas refinerías o plantas de procesamiento o petroquímicas estatales. No se prevé la reducción progresiva de las exportaciones de crudo, para participar como vendedores en los mercados emergentes de petrolíferos y los bien establecidos de químicos y petroquímicos. Reformar para exportar crudo, podría ser el lema de la iniciativa. Un resultado previsible de una reforma constitucional como la propuesta sería el desplazamiento progresivo de Pemex por los contratistas privados, pues los contratos-sea que se trate de CUC o de otro tipo-se establecerán de preferencia, como se ha proclamado, en las zonas más promisorias, aún no explotadas (aguas profundas y ultraprofundas) o factibles de explotar si se desprecian las consideraciones ambientales (aceite y gas de lutitas).

Un primer factor de desplazamiento sería resultado de la supuesta posesión, por las empresas privadas extranjeras, de recursos técnicos, organizativos y financieros de los que se afirma que la entidad mexicana carece o no puede allegarse por otros medios. Un segundo factor provendría de la opción que tendrían las empresas privadas de contratar en directo con el gobierno la explotación de los recursos petrolíferos-a través, se supone, de la espectral Comisión Nacional de Hidrocarburos-sin dar a Pemex participación alguna

en la operación. Un tercero se originaría en la eliminación de la llamada excepción petrolera del NAFTA.

En iniciativa por separado, el Ejecutivo federal presentó una propuesta de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Afirma que el régimen fiscal que propone permitiría a Pemex "alcanzar niveles óptimos de exploración y extracción de hidrocarburos, así como de inversión [y] garantizar que el Estado obtenga la renta petrolera de manera eficiente". También asegura que tal régimen es "[c]onsistente tanto con el marco constitucional vigente como con las reformas planteadas a los artículos 27 y 28 constitucionales en días recientes [ ... ]". Entonces, qué sentido tiene insistir en reformar la Constitución.

Me parece que la motivación última de la propuesta de la reforma no es fortalecer Pemex, sino debilitarlo ante los competidores a los que se abrirían, de par en par, las puertas. En efecto, la ley otorgaría estímulos para que las actividades extractivas de Pemex, que al principio se realizarían en las áreas asignadas por el gobierno, "migraran" gradualmente al régimen de los CUC, sujetos a menores cargas tributarias. Resulta claro que Pemex pagaría más cuando opere por él mismo, mediante asignaciones, que cuando se asocie, mediante contratos, con particulares, y quizá mucho más que los particulares mismos, cuando éstos contraten con el gobierno. Se trata de que Pemex migre... hacia el ocaso. Adviértase el mensaje implícito en el verbo escogido: migrar.

Se afirma que la iniciativa contiene un régimen sencillo, reducido a sus componentes mínimos. Se propone, sin embargo, la creación de dos nuevos actores o "vehículos operativos": fideicomisos, para garantizar la transparencia-en un país en que esos vehículos tienen una negra historia de opacidad y corrupción-y un "comercializador del Estado", que como todos los intermediarios, elevará los costos de transacción. A esto se le llama un régimen más sencillo.

En ambas iniciativas se concibe a Pemex como una mera empresa exploradora y extractora de crudo, destinado sobre todo a la exportación. Se propone, en esencia, más allá de la palabrería, "maximizar los recursos que provienen de la actividad extractiva de los hidrocarburos". Es este un argumento que se ha repetido, con diversas envolturas, en, por lo menos, los últimos treinta años. Hay la intención de llevarlo adelante.

Como ha mostrado Gerardo Esquivel, de El Colegio de México, con la propuesta de reforma hacendaria "continúa y se profundiza la petrolización de las finanzas públicas".

De acuerdo con los pronósticos de ingresos del sector público para 2013 - 2019, los derivados del sector petrolero pasarían, ya con las reformas, de 6.88 del PIB en 2015 a 9.22 % del mismo en 2019-un incremento de más de dos puntos del producto. En el mismo período, los ingresos públicos no petroleros se elevarían en menos de medio punto porcentual del PIB: apenas 48 centésimas. Hay aquí una admisión irrefutable de que, como resultado de las reformas, la hacienda pública se tornaría aún más dependiente del sector petrolero.

El retiro del carácter estratégico y el abandono de la exclusividad del Estado mexicano en la industria petrolera y en el servicio público de distribución de energía eléctrica se

cuentan entre las más lesivas de las reformas constitucionales propuestas. Eliminan, de hecho, la excepción que para el sector se había introducido en las disposiciones del NAFTA. Como algunos recordamos, México existía antes de que existiera el NAFTA y su economía era entonces más dinámica que a partir de 1994.

En una de sus reflexiones recientes, Gregorio Vidal, de la UAM Iztapalapa, compara la dinámica de la economía mexicana, expresada en el comportamiento del producto real por habitante antes y después del NAFTA. En 1988 ese indicador, medido en pesos constantes, se había situado en 83,800, para ascender hasta 95,100 en 1994, año de la entrada en vigor del Tratado: seis años de crecimiento a una tasa media anual de 2.6 por ciento. Los dos decenios del NAFTA pueden dividirse, desde este punto de vista, en dos períodos: el inicial, más o menos sostenido hasta 2000, año en que el PIB por persona llegó a 104,900 pesos, con crecimiento medio, a partir de la entrada en vigor, de sólo 1.64 %, y otro, de franco agotamiento, entre 2000 y 2013, cuando el indicador alcanzó a sólo 113,200 pesos, con el derrumbe hasta apenas 0.59% de su tasa media anual de crecimiento real. \*

Dicho sin cifras, el NAFTA puede haber contribuido a establecer o consolidar ciertos islotes de prosperidad y a labrar algunas fortunas personales prodigiosas pero ha corrido paralelo con el prolongado estancamiento de la economía nacional y con la extendida pobreza y desamparo de la mayoría de los mexicanos-del 99% se diría en otras latitudes.

El tema de la desaparición de la llamada excepción petrolera del NAFTA ha sido abordado con particular rigor y lucidez por Alejandro Nadal, de El Colegio de México.\*\* A partir del trato en especial favorable que el NAFTA, sobre todo en su capítulo undécimo, otorga a la inversión extranjera directa y al alcance con que ésta es definida en su artículo 1139, concluye que los contratistas foráneos, en los CUC o arreglos similares, "podrán acogerse a la protección" del Tratado. Las implicaciones de esta nueva situación son tan vastas como negativas. Vale la pena rastrearlas con brevedad, de la mano del contenido de los análisis mencionados.

En esencia, el anexo 602.3 del NAFTA reconoce la reserva que el Estado mexicano establece, entre otras, sobre la inversión y la prestación de servicios de las "actividades estratégicas" que en el mismo se enumeran de manera limitativa y que incluyen, expresadas en términos generales, la industria petrolera y la prestación del servicio público de energía eléctrica, entre otras. La reforma del artículo 28 constitucional propuesta dejaría de considerar estratégicas estas actividades, por lo que fenecería la reserva que las ampara y las mismas quedarían sujetas al régimen general del Tratado, cuyo capítulo VI alude a la energía y petroquímica básica.

\* Gregorio Vidal, "México, economía a largo plazo: se fortalece el estancamiento", El Universal, México 11 de octubre de 2013.

\*\* Entre otros, en tres artículos recientes en La Jornada: "Petróleo mexicano: en las garras del TLCAN" (21 Ago13); "Perder el control del petróleo- (28Ago13) y ULa destrucción de Pemex: adiós a la industrialización" (4Sep13).

Este capítulo establece disposiciones que califican, condicionan, limitan o afectan la autonomía de las partes en la aplicación de restricciones a la importación y la exportación, el establecimiento de gravámenes a la exportación y, entre otras, la

expedición de medidas reguladoras. La no aplicabilidad de la reserva del anexo 602.3

obligaría al cumplimiento pleno de las disposiciones de este capítulo. Un ejemplo de su alcance se encontraría en la imposibilidad de gravar los ingresos extraordinarios (wind-fall profits) derivados de un aumento súbito de las cotizaciones internacionales del crudo, práctica usual alrededor del mundo.

En la situación que se crearía, México-el exportador de petróleo que no se atrevió a adherir a la OPEP-se convertiría en candidato idóneo a la Agencia Internacional de Energía de la OCED.

Los individuos o empresas extranjeras que establecieran CUC u otro tipo de contrato o arreglo con Pemex o en forma directa con el gobierno serían considerados inversionistas, en los términos del Tratado. El artículo 1139 del NAFTA define como inversionista (inciso e) a quien posea "una participación en una empresa que le permita al propietario participar en los ingresos o en las utilidades de una empresa" y (inciso h ii) al titular de "contratos donde la remuneración depende sustancial mente de la producción, ingresos o ganancias de una empresa". Resulta claro que, a través de los CUC, se admitiría a inversionistas privados extranjeros en el sector petrolero mexicano, en los términos que el NAFTA define a la inversión.

Item más, el artículo 1503 'Empresas del Estado', señala que, al ejercer facultades reglamentarias o administrativas, éstas empresas deberán actuar "de manera que no sea incompatible con las obligaciones de la Parte de conformidad con los capítulos XI, 'Inversión' y XIV, 'Servicios financieros'. Como se sabe, el primero de estos capítulos limita severamente la autonomía nacional en el tratamiento a las inversiones foráneas, a través, sobre todo de los principios de "trato nacional" y de "trato de nación más favorecida", así como de la limitación para imponer "requisitos de desempeño". Es evidente que la otra cara de esta misma moneda es la imposibilidad de conceder un trato más favorable, con fines de fomento y expansión, a los inversionistas nacionales.

Concluyo señalando que, sin llegar a ser mencionado en la iniciativa de reforma energética o en su extensa exposición de motivos, el NAFTA y en especial la virtual eliminación de su anexo 602.3-al dejar de considerarse estratégica a la industria petrolera-cierra la pinza que, de ser adoptada, estrangulará a Petróleos Mexicanos y a las opciones de desarrollo y diversificación industrial autónomos de México.



PONENCIA

## **Propuesta energética progresista**

Cuauhtémoc Cárdenas

---

Las propuestas de reformas en materia energética se han presentado con dos visiones: la del gobierno y la de Acción Nacional, entreguista, y la de las fuerzas progresistas, de fortalecimiento de la soberanía, de impulso al desarrollo económico y a la industrialización.

El Partido Acción Nacional propone, en esencia, volver al régimen de concesiones que existía antes de la Expropiación de 1938, por el cual, el concesionario puede disponer del recurso extraído según su decisión, dejando abiertas las demás áreas de la industria petrolera a la participación de la inversión privada, nacional y extranjera.

El Ejecutivo Federal presentó una iniciativa para reformar los artículos 27 y 28 constitucionales. Hasta ahora, fuera de lo que se dice en la exposición de motivos de esta iniciativa, nada se ha mencionado de reformas a leyes reglamentarias o secundarias, ni a cambios en la política petrolera o a la organización corporativo-administrativa de Petróleos Mexicanos.

En la iniciativa del Ejecutivo se plantean reformas al párrafo sexto del artículo 27 y al párrafo cuarto del 28. En la exposición de motivos del Ejecutivo se hace énfasis en los contratos de utilidad compartida y en otros beneficios más que se derivarían de la reforma.

En la iniciativa remitida al Congreso, el Ejecutivo ha señalado que de aprobarse, se ofrecería a los usuarios electricidad a tarifas menos gravosas que las actuales, que se modificará el régimen fiscal al que se tiene sometido a Petróleos Mexicanos para hacerlo competitivo, que el organismo tendrá una nueva estructura administrativa con un gobierno corporativo, que tendrá mayor (no plena) autonomía de gestión (y nada se menciona de la autonomía presupuestal), que mejorará las condiciones de transparencia y rendición de cuentas (¿y por qué no desde ya?) y que en las compras y proyectos de Pemex habrá mayores contenidos nacionales. Con estos cambios, expresa el Ejecutivo, se logrará una mejor

restitución de reservas, la producción de crudo se elevará de los 2.5 millones de barriles diarios actuales a 3 millones en 2018 y a 3.5 millones en 2025 y la de gas pasará de 5 700 millones de pies cúbicos diarios a 8 000 en 2018 y a 10 000 en 2025.

Otros impulsores de la iniciativa oficial agregan a estas supuestas bondades, que se generará medio millón de nuevos empleos para 2018 y dos y medio millones más para 2025, que el gas (supongo que el natural, pues no se especifica) resultará también más barato al consumidor (no se hace mención del gas LP, que es el de mayor consumo, sobre todo doméstico, en el país) y que la economía mexicana crecerá un punto porcentual más en 2018 y 2 más en 2025.

Todos estos supuestos avances suenan a cuentas alegres y en el mejor de los casos a buenos deseos. No hay una cifra que los sustente, ni un análisis y proyecciones serias de la economía nacional en los próximos años, ni un estudio del desenvolvimiento de la industria petrolera internacional, ni menos la definición de una política petrolera integral que requiriera de esos montos de producción, de mayores o menores, y de determinados montos de inversión, en los horizontes de aquí al 2018 y al 2025.

Recuérdese que en 2004 se extrajeron ya casi 3.5 millones de barriles diarios, lo que no generó ni mayores empleos formales ni crecimiento extraordinario de la economía. ¿Por qué en 2018 y en 2025 sí?

El alud propagandístico del gobierno se centró en la reforma del 27, pero nada se ha mencionado de las consecuencias de modificar el 28, lo que no puede sino calificarse de falaz, pues, se oculta a la opinión pública información vital para formarse un juicio informado.

El cambio en el 28 constitucional cancelaría la condición de aéreas estratégicas a los hidrocarburos y a la electricidad (ni siquiera alcanzan en la iniciativa del Ejecutivo la calidad de prioritarias), abriendo la posibilidad de que el Estado fuera totalmente desplazado de los sectores petrolero y eléctrico e incluso estaría autorizado para deshacerse de todos los bienes muebles e inmuebles de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, al dejar sin materia lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional, que dice: "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las aéreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan". Esto es, al no ser ya estratégicos los sectores de los hidrocarburos y de la electricidad, los órganos que los manejan, hoy Pemex y CEE, podrían, de acuerdo con la Constitución modificada, dejar de ser de propiedad gubernamental. Pemex y CEE, todo lo que posean, podría ser vendido, privatizado.

Además, el Estado perdería la exclusividad en el manejo de las aéreas estratégicas de la industria petrolera, desde la exploración y la explotación de los yacimientos (y consecuentemente el manejo y cuidado de las reservas), hasta la transformación industrial del recurso en la refinación y petroquímica, así como en los servicios complementarios de almacenamiento y transporte. Algo similar sucedería en la industria eléctrica.

En la práctica podría verse que los proyectos más rentables se reservarían para los inversionistas privados y los menos rentables y las instalaciones que tienden a la obsolescencia, " las que generan pérdidas por no haberse modernizado o substituido a tiempo, se dejarían a los organismos oficiales, para su languidecimiento hasta la extinción.

Otra consecuencia muy grave de cancelar la condición de estratégicos a los sectores petrolero y eléctrico sería que quedarían sujetos a las estipulaciones del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, el TLC, del que se encuentran hasta este momento excluidos. Tendríamos así en nuestros mercados, en cuanto estos sectores perdieran su condición de estratégicos, petrolíferos y electricidad de Canadá y Estados Unidos compitiendo con las producciones nacionales.

Por más que en el medio oficial ahora no se hable de la modificación del 28, la iniciativa deja ver con claridad meridiana la intención de desplazar a Petróleos Mexicanos (Pemex) de toda la cadena productiva del petróleo, substituyendo a este organismo, al que hasta ahora el Estado ha encomendado de manera exclusiva la conducción de la industria petrolera, por particulares. Esto es, se está ante la gravísima perspectiva de que las compañías expropiadas en 1938, ahora con otros nombres, vuelvan a ser las que decidan como se manejen y sean las principales beneficiarias de la explotación de los yacimientos de hidrocarburos mexicanos.

La iniciativa del gobierno para reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución, dígame lo que se diga, es una iniciativa privatizadora y entreguista.

La reforma energética que están proponiendo las fuerzas progresistas pretende, en primer lugar, que la industria petrolera recupere el papel que tuvo en el pasado, de conductora principal del crecimiento económico y la industrialización, con lo que se estarían creando empleos formales, impulsando desarrollos regionales e impactando favorablemente sobre numerosas áreas de la producción; un sector energético estatal con organismos operadores (en este caso, principalmente, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad) saneados de corrupción, con mandato claro del Estado respecto a sus actividades por desarrollar y que operen con absoluta transparencia, eficiencia y eficacia, buscando las productividades óptimas, dentro de la racionalidad ambiental.

El mandato del Estado deberá reflejarse en el Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos, el cual deberá estar enmarcado en la Estrategia Nacional de Energía y en un verdadero Plan Nacional de Desarrollo.

La Estrategia de Energía requiere reformularse, ser precisa en los objetivos, medios de ejecución y tiempos para los planes y programas de trabajo que se establezcan para las diferentes clases de energías, así como para los distintos organismos reguladores y operadores estatales del sector, y el Congreso debiera proponerse la creación de un verdadero sistema de planeación, que fije lineamientos para el desarrollo nacional en perspectivas de largo plazo -25 a 30 años-, con ajustes anuales, con objetivos de cumplimiento obligatorio para el Estado, cuantificables y con tiempos establecidos, sistema con el cual debieran corresponderse la Estrategia de Energía y el Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos.

En materia petrolera, la política a desarrollar debiera enmarcarse en los siguientes objetivos generales:

Prolongar lo más posible la vida de las reservas, satisfaciendo al mismo tiempo la demanda nacional de hidrocarburos.

Para obtener los mayores beneficios de los recursos naturales y frente a una perspectiva de autosuficiencia a corto plazo (2020) del cliente principal de las actuales

exportaciones mexicanas de crudo (Estados Unidos), disminuir gradualmente, al ritmo más rápido posible, las exportaciones de este recurso, para transformarlo industrialmente en el país.

Desarrollar las cadenas productivas de la industria petrolera con el fin de agregar valor a los productos, generar empleos, estimular los desarrollos regionales y reducir las importaciones.

Aumentar la capacidad de refinación: de inmediato en 600 mil barriles diarios (capacidad de refinación que podría estar disponible en 2017) e iniciar nuevas instalaciones, en 2017, con capacidad del orden de 300 mil barriles diarios más.

Aumentar nuevas inversiones privadas y públicas en la industria petroquímica y en la construcción de gasoductos.

Además, como parte de las políticas energéticas prioritarias, debiera considerarse impulsar la transición energética, esto es, la utilización de energías renovables, no convencionales, principalmente para substituir combustibles que tienen su origen en los hidrocarburos y para el servicio público de electricidad; dar verdadero apoyo a las instituciones de investigación científica y desarrollo tecnológico, de manera particular al Instituto Mexicano del Petróleo y al Instituto de Investigaciones Eléctricas y fortalecer a las Comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía, transformándolas de organismos desconcentrados en descentralizados, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, operativa y funcional. A la Comisión de Hidrocarburos, además, se le deberían ampliar sus facultades en materia de supervisión, verificación y vigilancia de Pemex.

En el caso particular de Pemex, nuestras propuestas tienen como propósitos:

- Transformar a Petróleos Mexicanos en empresa pública (y a la Comisión Federal de Electricidad).
- Concederle autonomía presupuestal y de gestión, dejándolo fuera del presupuesto federal y ya no bajo la tutela y control de la Secretaría de Hacienda.
- Modificar su gobierno corporativo, reintegrándolo en una sola entidad, desapareciendo los organismos subsidiarios.
- Establecerle un nuevo régimen fiscal, que genere recursos adicionales para inversión

productiva y para revertir la descapitalización a la que ha estado sujeto, permitiéndole así cumplir con sus objetivos.

Los cambios que proponemos para Petróleos Mexicanos pueden llevarse a cabo mediante reformas a doce leyes reglamentarias o secundarias y una nueva ley, esta sobre el manejo de los excedentes petroleros, habiéndose ya presentado en el Senado las iniciativas correspondientes. Para realizar las reformas legales y para la instrumentación de nuevas políticas energética y en particular petrolera, debe reiterarse, no se requieren reformas constitucionales (las propuestas tienen otras finalidades). Las leyes que deben reformarse son las siguientes;

1. Ley de Petróleos Mexicanos.
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
3. Ley Federal de Derechos.
4. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Ley Federal de Entidades Paraestatales.
7. Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
8. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
9. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.
10. Ley General de Deuda Pública.
11. Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
12. Ley de Instituciones de Crédito.
13. Creación de la Ley del Fondo de Excedentes Petroleros.

Debe agregarse que la propuesta progresista no es, desde ningún punto de vista, una propuesta que desconozca el papel de la inversión privada en el desarrollo del país y en particular, en el de la industria petrolera.

Debe plantearse una política en la que la inversión privada participe intensamente en la producción de insumos de la industria petrolera, dando una prioridad racional a los contenidos nacionales en las adquisiciones y contratos del sector energético estatal, y, por otro lado, deben formarse las industrias que utilicen productos que produce Pemex, principal-

mente en la prolongación de la cadena de la petroquímica.

Más allá de la intención privatizadora de la iniciativa del ejecutivo de ceder mercados nacionales, a productores prestadores de servicios principalmente extranjeros (que son quienes tienen las mayores disponibilidades de capital de inversión), resulta absurdo pensar que los sectores petrolero y eléctrico no se consideren estratégicos, esto es, importantes, fundamentales, especiales o como quieran calificárseles, y que se les pueda dar el mismo tratamiento que a la confección de ropa de lujo o a la elaboración de golosinas chatarra.

Ahora bien, en el debate que se lleve a cabo en el Congreso, los legisladores progresistas, además de tratar de convencer a los legisladores aún no convencidos para que hagan mayoría quienes se opongan a la iniciativa de reformas constitucionales del Ejecutivo, los legisladores progresistas tendrán que convencerlos también que es mejor la iniciativa del PRD en lo relativo a la modificación del régimen fiscal de Pemex que la iniciativa de Ley de ingresos sobre hidrocarburos, presentada por el Ejecutivo como parte del llamado paquete fiscal 2014, pues de cobrar vigencia, no se pondría fin a la tutela que ejerce la Secretaría de Hacienda sobre Pemex, pues no considera conceder a este organismo autosuficiencia presupuestal, demanda básica respecto a una nueva forma de estructurar y de tratar a Petróleos Mexicanos.

Finalmente, en caso de que la iniciativa de reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución que ha presentado el Ejecutivo fuera aprobado, hemos dicho ya que con base al artículo 35 constitucional, estaríamos convocando a una consulta popular con el propósito de revocar esas reformas.

El artículo 35 constitucional, reformado el 9 de agosto del 2012, en su fracción VIII, nos dice que los ciudadanos mexicanos tenemos derecho a votar en las consultas populares, que pueden ser convocadas por nosotros, los ciudadanos, si lo hacemos, por lo menos en cantidad equivalente al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores, que hoy seríamos 1, 630, 000 electores.

Como este artículo no esté reglamentado por una ley secundaria, habría que montar el proceso a partir solamente del texto constitucional, por lo que la consulta popular tendría que realizarse coincidente con la próxima elección federal, el primer domingo de julio del 2015.

De darse el escenario más desfavorable: que por mayoría, el Congreso apruebe, con el voto en contra de los legisladores patriotas, las reformas propuestas por el Ejecutivo de los artículos 27 y 28 constitucionales, habría que proponerse organizarnos desde ahora para que oportunamente se tenga el 1, 630, 000 electores inscritos en la lista nominal, para presentar, a las autoridades la demanda para que convoque a una consulta sobre si mantienen vigencia o no las reformas al 27 y 28 constitucionales, consulta que tendría que realizarse concurrente con la próxima elección federal que renueva la Cámara de Diputados.

## INTERVENCIÓN

### **Ausencia de política energética**

Gustavo Rodríguez Elizarrarás

---

En referencia al tema de la conferencia, y sólo como ejemplo, porque hay muchos más, quisiera rescatar algunos hechos que nos muestran la permanente ausencia de política energética de los gobiernos priistas.

1.- A mediados de los años setenta, se construyó un gasoducto de 1 200 kms que desde Cactus transportaría, para su exportación a Estados Unidos, los excedentes del gas asociado producido en los recientes descubrimientos de Cretácico. El gasoducto nunca transportó ni una molécula de gas natural, fundamentalmente porque en lugar de construir la infraestructura progresiva para la recuperación del gas, se privilegió la aceleración de la explotación del crudo, quemando el gas asociado, por darle un valor marginal de cero. Así, se inició la política de maximizar la renta petrolera en el más corto plazo posible en detrimento de una planeación petrolera que estableciera buscar la máxima recuperación del petróleo en el yacimiento y asegurar al mismo tiempo el aprovechamiento del gas asociado. El gasoducto, con un costo aproximado de 5 mil millones de dólares, quedó como elefante blanco.

Con la puesta en producción del supercampo Cantarell, el efecto fue devastador, los volúmenes de gas quemado a la atmósfera, por la misma ausencia de estrategia y política, han representado, quizás, una tercera parte del valor del petróleo producido en esos campos.

2.- El segundo hecho, realizado a fines de los años setenta, fue un movimiento estratégico que hizo pensar que, por fin, se iba a actuar con una visión amplia para la industria petrolera mexicana, pero pronto se vio que fue más bien

una audacia del entonces Director de Pemex: comprar la refinería PETRONOR en España, cuando este país había iniciado gestiones para integrarse a Europa después de la era franquista. De haberse mantenido y expandido a otros países de Europa, Pemex (y México) hubieran establecido un extraordinario mercado para refinados a partir de sus propias refinerías, dándole así un importante valor agregado a su petróleo crudo. A cambio de eso, años después se negoció un intercambio de acciones en Repsol, donde hasta ahora se mantiene, sin penas y sin glorias, Pemex mantiene una participación menor y que no ha aprovechado en ningún sentido práctico.

3.- Un tercer hecho fue la asociación (50/50) con Shell en la refinería Deer Park, en Texas, que si bien en otras circunstancias y en un marco de política petrolera nacional hubiera sido estratégico, en los hechos fue simplemente por la ausencia de inversión para desarrollar mayor y mejor capacidad de refinación en el país, y en lugar de ello se generó una doble dependencia: fiscal y estratégica. Fiscal al pagar impuestos por la exportación de crudo y luego para importar las gasolinas derivadas del mismo crudo mexicano; estratégica porque en lugar de invertir en México se invirtió en Texas generando allá los empleos para gasolinas por consumir en México. Afortunadamente solo se hizo esta coinversión.

4.- Por último, para no abusar del tiempo, se refiere, ya en plena época neoliberal del salinismo, a la constitución de la comercializadora internacional PMI International. Ltd., que ha generado no pocas dudas de su transparencia y beneficios al país.

Estos ejemplos son el común denominador que marca la necesidad de luchar porque se establezca una verdadera política energética soberana.



*HACIA UNA POLÍTICA ENERGÉTICA SOBERANA*

*HACIA UNA POLÍTICA ENERGÉTICA SOBERANA*