

# Trayectoria de la iniciativa oficial de reforma petrolera: un *collage*

Jorge Eduardo Navarrete

Coordinador de Programa en el Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

<joreduna@unam.mx>

Desde el comienzo de la primavera, cuando menos, México se haya inmerso en un intenso debate sobre el destino de su industria petrolera. El autor ha tomado parte en el mismo desde sus inicios mediante ponencias, participación en mesas redondas y, sobre todo, artículos de prensa. A finales de agosto, cuando se han presentado tres propuestas de reformas legales<sup>1</sup> y cuando es de esperarse que se inicie, con el nuevo período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, el trámite legislativo de las iniciativas de reforma, puede ser de interés examinar sobre la base de los textos señalados, combinándolos en una suerte de *collage*, la trayectoria por la que ha discurrido la primera de esas iniciativas –que comienza con la aparición de un diagnóstico de la situación del sector petrolero, continúa con un mensaje *ad hoc* del titular del ejecutivo federal y culmina con seis iniciativas de reforma legal, en las que se concentra en buena medida el debate de estos meses–, la presentada por la administración: la iniciativa oficial. Se abordan, además, tres cuestiones específicas, tratadas sobre todo en las ponencias: el tema de la transición y la seguridad energéticas, la cuestión de las reservas y la política de explotación y, finalmente, el tema del sesgo exportador impuesto a la actividad petrolera mexicana.

El conjunto de los textos que aquí se reúnen apuntan a una conclusión básica: además de por su intención privatizadora y sus rasgos de inconstitucionalidad, la propuesta oficial de reforma petrolera y las iniciativas de ley que incluye deberían ser rechazadas porque no definen un conjunto coherente de políticas públicas en materia de energía, colocado al servicio de los intereses del desarrollo nacional. Para plantear una verdadera reforma energética, habría que ampliar el horizonte y traer a la mesa otros enfoques, otras opciones y otras propuestas sobre la reforma de Pemex; sobre el conjunto del sector de la energía; sobre la economía y la sociedad a cuyos intereses sirven, y sobre el entorno mundial en que se insertan. Además, no existe un mandato popular que proporcione base a un planteamiento del alcance y naturaleza de la propuesta presentada. Una iniciativa de reforma de tal magnitud no puede provenir de una administración surgida de un proceso electoral cuestionado y portadora de un enorme déficit de legitimidad. En todo caso, tendría que ser replanteada para corregir sus vicios y deficiencias y validada mediante alguna forma de consulta ciudadana.

1. En realidad son cuatro, pues el Partido Verde presentó una iniciativa que parece ser desconocida incluso por sus autores.

## El diagnóstico<sup>2</sup>

El “Diagnóstico: situación de Pemex” –dado a conocer el 30 de marzo– es un documento de 127 páginas, acompañado de un “resumen ejecutivo” de 22. Para elaborarlo se optó por un enfoque descriptivo, que presenta la situación del organismo como una cuestión de hecho, inapelable. Habría sido preferible un diagnóstico analítico, que además de retratar la realidad, examinase cómo y por qué se llegó a ella. Sin este análisis, se pretende hacer creer que el deterioro de los yacimientos, la caída de los niveles de producción y reservas, la insuficiencia de la refinación, el colapso de la industria petroquímica, las dificultades y cuellos de botella en transporte y distribución, y el desastre de la administración de Pemex –subrayados todos ellos en el documento– provienen de una suerte de fatalidad y que las cosas no habrían podido ser de otro modo. Este procedimiento evita la autocritica: las cosas son como son, sin que nadie resulte responsable. Apuntala, además, una conclusión preconcebida: lo que se requiere es permitir “esquemas modernos y efectivos de colaboración con terceros”. No va más allá el sentido de las recomendaciones de política contenidas en el documento, que reflejan, más que un análisis objetivo, preferencias cuya motivación política e ideológica se torna transparente, desde las primeras líneas. Se señala, por ejemplo, que “las reservas de hidrocarburos vienen disminuyendo desde mediados de los ochenta”, como si esta declinación no hubiera podido ser evitada o frenada, y se prevé la continuada caída de la producción de las cuencas en explotación hasta 2021, “ya considerando incrementos en las tasas de recuperación”. No se señala la magnitud de éstos, ni el volumen del crudo remanente en los depósitos, ni la posibilidad de aumentar aún más el aprovechamiento de éstos. Para ese año dejarán de obtenerse 1.8 millones de barriles diarios que, según el diagnóstico, se repondrían en parte con la producción proveniente de cuatro áreas: las cuencas del sureste (en tierra y aguas someras, es decir, de poca profundidad) aportarían 700 mil barriles diarios (mbd); de los “campos abandonados” se obtendrían 23 mbd con costos elevados y un esfuerzo de perforación mayúsculo; de Chicontepec provendrían entre 550 y 600 mbd, para un total de entre 1 273 y 1 523 mbd. Los restantes 500 mbd tendrían que extraerse del “Golfo de México Profundo”, para mantener así el actual nivel de producción, del orden de 3 000 mbd. No se aclara, sin embargo, qué supuestos de crecimiento económico, aumento de demanda interna, comportamiento exportador, eficiencia energética, entre otros, hacen recomendable que se mantenga, en 2021, el nivel de producción programado para 2008. En realidad, lo único que importaba era apuntalar la conclusión de que “iniciar el desarrollo de las aguas profundas es fundamental” y, por supuesto, el corolario predeterminado: “es necesario que Pemex pueda hacerse acompañar de otras empresas al desarrollar diversas actividades propias de su giro”.<sup>3</sup> De este modo, aunque al principio del diagnóstico se

2. Este apartado se basa, principalmente, en los artículos “Falacias” (*La Jornada*, México, 3 de abril de 2008) y “Diagnosis (mal)intencionada” (*Diario Monitor*, México, 4 de abril de 2008).

3. No dejó de advertirse lo insólito de la expresión “hacerse acompañar”. Una suerte de pudor evitó usar un término más directo, como el de asociación. Uno de los apologistas de la propuesta se sintió obligado a aclararlo: “Para esto [la explotación de los yacimientos en aguas profundas] Pemex necesita hacerse acompañar de –o asociarse con– otras empresas, bajo mecanismos eficientes que le permitan obtener la mejor tecnología y conduzcan a maximizar la renta petrolera del país (Diódoro Carrasco, –La situación de Pemex–, *Milenio Diario*, México, 3 de abril de 2008).

recuerda que el organismo es “responsable de realizar, de manera exclusiva [es decir, sin empresas acompañantes] las actividades estratégicas en materia de hidrocarburos [es decir, propias de su giro], reservadas en la Constitución para el Estado mexicano”, más adelante se olvida este principio y se revela la intención privatizadora de la propuesta de reforma.

El diagnóstico también subraya la creciente dependencia respecto de los refinados foráneos, ejemplificada por las cada vez mayores importaciones de gasolinas, “que representan más de 40% de las ventas totales”. En este caso, la prospectiva se plantea a 2015, cuando habría que importar “casi la mitad” de la demanda, y a “un lapso de veinte años” [2027], cuando “las importaciones serían más de dos veces el nivel de la producción nacional”. No se explica por qué, al hablar de refinación, el horizonte se establece en años distintos que al hablar de producción. Tampoco se señala qué supuestos se manejan en cuanto a crecimiento de la demanda de combustibles, efectos del mejoramiento de la eficiencia de los automotores, uso de combustibles o fuentes de energía alternativos, entre otros. Nuevamente, sólo interesaba plantear una conclusión obvia, elemental: se requiere aumentar la capacidad de refinación. Lo que no es obvio, ni convincente, es que se postule que “el reto es hacerlo todo al mismo tiempo, las inversiones para incrementar la capacidad de transporte y almacenamiento, las reconfiguraciones de las refinerías existentes, cumplir con los retos que implica abastecer con combustibles menos contaminantes y construir nuevas refinerías”. La única explicación para definir de esta manera el desafío es justificar que Pemex “se apoye de [sic] terceros” para tender ductos; cuente con “flexibilidad para contratar” y pueda ampliar su capacidad de refinación “con inversión propia y complementaria”.<sup>4</sup> Se plantea, de hecho, reducir la dependencia del exterior por la importación de gasolinas y refinados, canjeándola por una dependencia externa en materia de construcción y operación de ductos y poliductos, construcción y operación de instalaciones de mantenimiento, unos y otras de propiedad privada, muy probablemente extranjera; acceso a tecnologías de avanzada para explotación de yacimientos en aguas profundas y recursos de inversión para nuevas refinerías, cuyas instalaciones serían también de propiedad privada. Eso sí, “todo al mismo tiempo”.

Si se salta a la “problemática financiera” planteada en el diagnóstico se hallan paradojas similares. Se postula que Pemex debe usar “más recursos propios y menos endeudamiento” y para conseguirlo se propone atraer “inversiones complementarias”, es decir, recursos ajenos. Como si éstos se obtuviesen sin costo, como si las inversiones no generasen remesas de utilidades y otras contraprestaciones. No se señala, desde luego, ningún orden de magnitud. El diagnóstico contiene dos indicadores que no se relacionan de manera explícita: el total de impuestos, derechos y aprovechamientos pagados por Pemex (676 mil millones de pesos en 2007) y la magnitud de la renta petrolera, definida como la diferencia entre el valor de los hidrocarburos extraídos del subsuelo a precios de mercado internacional menos los costos de extracción eficientes (509 mil millones en el

4. Esta propuesta refleja casi literalmente lo señalado por uno de los participantes ilustrados en el debate: “habría que darle a Pemex libertad como empresa”, es decir, que pueda hacer todo lo que hacen las empresas petroleras modernas, incluyendo asociarse con quien sea y tomar la inversión que le convenga, privada o pública, nacional o extranjera (Héctor Aguilar Camín, Con tabú y sin tabú, *Milenio Diario*, México, 2 de abril de 2008).

mismo año). Ésta pertenece al Estado, pero extraer de la empresa 32.8% más es un expolio que el diagnóstico no subraya lo suficiente y que se encuentra en el origen de la mayor parte de los problemas que apunta.

Uno de los ejes del diagnóstico y, más ampliamente, del conjunto del discurso oficial es negar, contra toda evidencia, la intención privatizadora. Cuando ésta se denuncia, suele responderse que nadie ha propuesto vender Pemex, sino fortalecerlo.<sup>5</sup> Es claro que no se desea vender el organismo, entre otras buenas razones porque sería sumamente difícil encontrar a alguien dispuesto a comprarlo si lo que se venden son sus instalaciones de extracción, transporte, refinación y procesamiento, pero no sus derechos exclusivos de acceso a los depósitos y reservas de hidrocarburos de la nación.

El diagnóstico se encamina a convencer a los dueños de Pemex –los mexicanos– de que es necesario, como ya se dijo, permitir que “se haga acompañar” por otras empresas, incluso extranjeras, para ayudarle a explotar los recursos petroleros, en especial los yacimientos en aguas profundas, lo que conllevaría la apropiación privada de parte de los recursos y de parte de la renta generada por su extracción. Es esto lo que debe subrayarse: privatizar es vulnerar la exclusividad de Pemex en la explotación del petróleo; privatizar es permitir que otras empresas se apropien de parte de los recursos extraídos y que obtengan derechos en su favor sobre los recursos del subsuelo, que constituyen las reservas; privatizar es multiplicar el número de agentes económicos privados –nacionales o extranjeros– que participan en el aprovechamiento de los recursos de hidrocarburos que la Constitución reserva en exclusiva a la nación, a través de Pemex.

Adviértase, por otra parte, que el discurso oficial alrededor del diagnóstico y las iniciativas insiste en que Pemex seguirá siendo una empresa mexicana, sujeta a la rectoría del Estado. En lo que no se insiste es en que la propiedad del organismo siga siendo sólo de la nación. Se trata de presentar al petrolero como un sector prioritario, sujeto a la rectoría del Estado, y no como lo que realmente es: un sector estratégico reservado de manera exclusiva al Estado. Con la bandera de la “rectoría del Estado” se intenta ocultar la intención de que Pemex deje de ser el operador único de un sector estratégico y se convierta en una empresa sujeta, como tantas otras, a la rectoría del Estado.

Se ha solido subrayar la conveniencia de que Pemex disfrute de mayor autonomía de gestión. En el diagnóstico se reitera esta propuesta. En principio, nadie estaría opuesto a que el organismo fuese liberado, por una parte, de las trabas institucional-administrativas que suponen su sujeción al presupuesto de la Federación y a regulaciones obsoletas de la legislación sobre la operación de las entidades y empresas del Estado. Por otra, se estaría de acuerdo en evitar que el fisco siguiera extrayendo de Pemex no sólo la renta petrolera –que, por definición, corresponde a la Nación– sino recursos adicionales, con un esquema tributario claramente confiscatorio, al que ya se ha aludido. Sin embargo, en varias de las formulaciones del debate alrededor del diagnóstico, la autonomía de gestión adquiere otro carácter y se convierte en un arma de doble filo.

Ante la experiencia de los últimos tres decenios, es evidente que Pemex debe ser rescatado de la tenaza que lo ahoga: la tributación confiscatoria y el laberinto regla-

5. Una de las versiones más primitivas y caricaturescas de este discurso corrió a cargo del señor Juan Camilo Mourino, quien afirmó que el proyecto del gobierno no tiene intención privatizadora pues “no representa la venta de ningún fierro” de la paraestatal (*La Jornada*, 5 de abril de 2008, p. 6).

mentario a que lo ha sujetado el gobierno, por una parte, y la maraña de *modus vivendi* corruptos en la que lo han enredado el sindicato y, en muchos casos, los contratistas y otros “acompañantes” privados. El abuso del contratismo lastima los intereses públicos y se ha impuesto para beneficiar a empresas privadas, a menudo propiedad de funcionarios públicos. Hay ejemplos recientes. Por ello, es perturbadora la perspectiva de un Pemex con autonomía de gestión para convertirse en vehículo de intereses privados que, en forma abierta o soterrada, se apropien de la renta petrolera y utilicen al organismo como proveedor inagotable de prebendas y privilegios para unos cuantos.

## El mensaje<sup>6</sup>

En la víspera de la entrega formal al Senado de la República de cinco de las seis iniciativas de reformas legales que corporizan la propuesta de la administración, Felipe Calderón –la noche del 8 de abril– las presentó en sociedad, en red nacional de radio y televisión. El mensaje se acercó a las 1 800 palabras. Tuvo la intención de resumir contenidos y aclarar la intencionalidad política de las iniciativas. Llamó la atención, de entrada, que el resumen del contenido de las iniciativas ocupó sólo la tercera parte del mensaje. Dos tercios del mismo se dedicaron a aclarar su intencionalidad, señalando lo que la iniciativa propone, en constante y repetido contrapunto con lo que no propone. Al describir los objetivos de la reforma se reiteraron conceptos como “fortalecer a Petróleos Mexicanos”, “aprovechar al máximo el potencial de nuestra industria petrolera”, recuperar el rango de “potencia petrolera mundial”, construir “un México más próspero y plenamente desarrollado”. Las referencias a lo que la reforma no propone son más numerosas y reiterativas. Al comienzo y al final (en los párrafos 7 y 50) se afirma que “Pemex no se privatiza”. En diversos momentos se insiste en que la reforma “no busca privatizar”, en que “la iniciativa no propone modificar la Constitución” y en que los bonos ciudadanos, cuya emisión se propone, “no serán acciones y, por tanto, no estará en riesgo la propiedad de la empresa”. También hay alusiones al mantenimiento del *statu quo*: “el petróleo es y seguirá siendo exclusivamente de los mexicanos”; Pemex mantendrá el “carácter de empresa pública” y “el control... en materia de exploración, explotación, refinación y petroquímica”; “Pemex conservará, en todo momento, la propiedad del petróleo y de todos los productos que de él se obtengan”, y “el petróleo es y seguirá siendo de todos”.

Si se hacen cuentas, se encuentran en el mensaje por lo menos diez expresiones que plantean lo que las iniciativas no proponen o no modifican, frente a cuatro o cinco que exponen sus objetivos. Un hermeneuta señalaría que la insistencia en destacar lo que no quiere hacerse, descubre por oposición lo que en realidad se propone. Es una traición del subconsciente. De no existir intención privatizadora, no habría la compulsión de negarla. El examen de las iniciativas deja en claro que se orientan a la apertura de Pemex a agentes económicos privados –inversionistas, prestadores de servicios, contratistas, administradores– y es claro, por tanto, que se privatiza.

6. Este apartado se basa, principalmente, en el artículo “El mensaje y las iniciativas” (*La Jornada*, México, 17 de abril de 2008) y en la ponencia “Los recursos de la confusión”, presentada en el seminario “Hacia una política energética integral de Estado”, Facultad de Economía, UNAM, México, 14 de mayo de 2008.

En el mensaje mismo y en el ambiente en que se debatió se manifestaron notables contradicciones. Calderón asegura, evocando en forma implícita el diagnóstico propalado la semana anterior, que “las causas [por las que México ha perdido terreno en el mundo petrolero y ha visto reducirse sus reservas] no son solamente financieras, sino fundamentalmente tecnológicas y operativas”. Más adelante señala, tajante: “Pemex no cuenta con la capacidad necesaria para refinar el petróleo”. A renglón seguido, se rectifica y salta el optimismo: “Afortunadamente, tenemos la capacidad y el potencial para enderezar el rumbo. Contamos con trabajadores que han dejado constancia de su capacidad, responsabilidad y patriotismo.” ¿Por qué entonces hay un problema operativo, de gestión? En el fondo se advierte una especie de esquizofrenia: al referirse a la actual situación de Pemex se cargan los tonos oscuros; en cambio, al referirse a un futuro hipotético, después de la reforma, se promete lo que ningún país ha alcanzado: el pleno desarrollo.

Los párrafos del mensaje que resultan más difíciles de comprender –o de tomar en serio– son los que aluden a las repercusiones esperadas de la reforma sobre la vida nacional. Se le concibe como una suerte de panacea que, de forma automática, ayudará a resolver todos los problemas del desarrollo social y las insuficiencias de la infraestructura: –“garantizar plenamente el acceso a la educación de calidad y a la plena cobertura de salud de todos los mexicanos”; “más escuelas, medicinas, clínicas, hospitales, caminos, carreteras, puentes, agua potable, drenaje, electricidad, vivienda”; en suma, “superar definitivamente la pobreza” y convertirnos en “un México más próspero y plenamente desarrollado”.<sup>7</sup> Todo esto será posible, afirma Calderón, “si logramos obtener los recursos que la reforma nos daría”. Desde luego, no los cuantifica.

En trabajos recientes se ha cuantificado el monto de excedentes que, entre 2001 y 2007, trajeron al país los altos precios nominales del petróleo: 54 mil millones de dólares. Casi 8 mil millones de dólares por año por encima de lo presupuestado. Sin contar las remesas. No nos llevaron al “pleno desarrollo”, para usar los términos del mensaje. ¿Cuánto se espera obtener, como “recursos que la reforma nos daría”, para conducirnos al paraíso? ¿En cuántos años?

En los días posteriores al mensaje abundaron los indicios de que se deseaba impulsar la aprobación de las iniciativas a la mayor velocidad, por el carril más rápido. Como si los problemas de Pemex se hubieran manifestado apenas ayer, como si el país hiciera frente a una situación novedosa, que lo tomara por sorpresa –como aparentemente le tomó por sorpresa la insuficiencia de las reservas financieras de las entidades de seguridad social para hacer frente a los compromisos acumulados en materia de pensiones– en el mensaje se postula que “debemos actuar ya, porque el tiempo y el petróleo se nos agotan”. Este sentido de urgencia resultó sorpresivo, pues no había estado presente en los primeros dieciséis meses de la administración. Quizá la urgencia nació de la convicción de que, para sus proponentes, podía ser ventajoso limitar el debate, acortarlo y acotarlo. Esto es, precisamente, lo que, por fortuna, no se permitió.

7. En algún foro en que se discutió la propuesta oficial y se aludió al mensaje me pregunté cómo había sido posible que a Calderón no le ganara la risa al decir esto. Es ejemplo epónimo de una expresión que no puede pronunciarse con la cara seria (“with a straight face”). Como es difícil suponer que Calderón realmente piensa que México será el primer país de la historia en alcanzar el pleno desarrollo, parece más bien que acude a este tipo de expresiones porque considera que se dirige a un auditorio de oligofrénicos.

## Las iniciativas<sup>8</sup>

Otro material indispensable para el análisis y el debate se encuentra en las exposiciones de motivos de las iniciativas de reforma legal contenidas en la propuesta de la administración. Es claro que hay que analizar también, con minucia, las enmiendas, adiciones y supresiones que se proponen a las diversas leyes y disposiciones. Para un primer acercamiento, sin embargo, conviene prestar atención a esas exposiciones, que resumen el sentido de las reformas legales propuestas, desde el punto de vista oficial, para contrastarlo con la realidad, para revelar su verdadero alcance e intencionalidad, que los documentos mismos pretenden ocultar o disfrazar.

El núcleo duro de la intención privatizadora se encuentra en la propuesta de reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo. Como se ha señalado en la mayor parte de los análisis de las iniciativas, el primer elemento que se pone de relieve en su contenido es un intento, por demás burdo, de reformar leyes secundarias para, por este medio, alterar, modificar, torcer, deformar, tanto la letra como el espíritu de las disposiciones constitucionales en materia petrolera.

La intentona más patente, aunque desde luego no la única, se encuentra en las enmiendas previstas a los artículos 2º al 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo. El texto constitucional vigente establece que el petróleo y demás hidrocarburos, así como la petroquímica básica, constituyen un área estratégica, a cargo, de manera exclusiva del sector público. La enmienda sugerida al artículo 2º fragmenta esta área estratégica definida en la Constitución en dos segmentos: uno, integrado por lo que denomina “áreas estratégicas de la industria petrolera” y, otro, el resto de la industria. Restringe así, de manera arbitraria, el alcance constitucional del sector petrolero, con lo que, de hecho, está proponiendo que se reforme la Constitución mediante la reforma de una de sus leyes reglamentarias.

Además de presentar una enmienda a la ley reglamentaria que viola de manera flagrante la disposición constitucional que reglamenta, se incurre en el contrasentido de establecer áreas estratégicas dentro de un área estratégica. Con un criterio similar, de seguirse por este camino, podría llegar a proponerse que, como parte de la zona económica exclusiva sobre la cual la Nación ejerce soberanía, se determinará una zona económica exclusiva, más restringida (acaso de sólo cien o cincuenta millas náuticas), para continuar ejerciéndola y se renunciará a ella en el área marítima no comprendida en la nueva definición. También en este caso podría alegarse que los mexicanos y las empresas mexicanas, a los que corresponde constitucionalmente la preferencia en el dominio y la obtención de concesiones para la explotación de las aguas nacionales, carecen de la tecnología o de los capitales para el pleno aprovechamiento de los recursos marítimos, por lo que sería esencial retirar la limitación constitucional para que los extranjeros, sin necesidad de convenir en considerarse nacionales y renunciar a la protección de sus gobiernos, puedan acceder a ese dominio y al disfrute de concesiones.

8. Este apartado se basa, principalmente, en el texto de la ponencia presentada en el foro sobre la reforma energética, organizado por el Frente Amplio Progresista (FAP), celebrado en la antigua Escuela de Medicina de la UNAM el 7 de mayo de 2008 y en el artículo “La letra mediana” (*La Jornada*, México, 5 de mayo de 2008).



La anterior referencia a la zona económica exclusiva no es sólo metafórica. En la propuesta de reforma de la ley reglamentaria se plantea adicionar un artículo 4ºA con contenido aparentemente inocuo: en los términos de la iniciativa correspondiente, “se propone que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios puedan realizar los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales que se llegaren a celebrar en materia de yacimientos transfronterizos”. A primera vista, la proposición se antoja por completo innecesaria. Si se precisara de autorización específica para que un organismo público descentralizado, como Pemex, realizara los actos necesarios para cumplir las obligaciones internacionales del Estado, habría que proponer artículos similares en materia, entre muchas otras, de condiciones laborales, de contaminación de los mares, de preservación de especies marítimas o de calentamiento global, sobre las que existen o pueden existir en el futuro tratados internacionales. Llama también la atención el carácter hipotético de la disposición: cumplir los tratados que se llegaren a celebrar. Habrá que preguntarse qué tipo de tratado sobre yacimientos fronterizos se estará pensando en celebrar que se quiere anticipar una disposición legal para que Pemex quede autorizado a cumplirlos, cualquiera que sea su contenido.

Como si la única manera de privatizar una entidad pública fuera vender sus activos, en su integridad o en una porción dominante o mayoritaria, se sostiene que “Pemex no se privatiza” porque no se propone enajenarlos o colocar en el mercado participaciones en su capital. Sin embargo, en caso de que las iniciativas se aprobasen, Pemex se privatizaría en muy diversas dimensiones. La más evidente es la de permitir y, en muchas instancias, formalizar o legalizar la participación de agentes privados, nacionales o foráneos, en actividades de la industria que la Constitución o las leyes reservan en exclusividad a la Nación. En lugar de intentar corregir los abusos en la contratación de agentes privados, que en buena parte se producen al margen de la ley, se pretende generalizarlos y legalizarlos, argumentando que ya ocurren. Se trata, en una palabra, de permitir la privatización mediante diversas formas de participación.

Quizá la más lesiva de ellas sea la referida a las actividades de exploración y desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos. Cabe advertir que nunca se encontrará en el texto de las iniciativas una formulación explícita en este sentido. Se trata, en todo momento, de ocultar el alcance de la participación privada que se pretende sea autorizada. Así, en esta materia, en la sugerencia de reforma del artículo 6 de la Ley Reglamentaria se establece la posibilidad de celebrar contratos de obras y de prestación de servicios, con personas físicas o morales, en todas las actividades de la industria sin excluir las de exploración y desarrollo, señalando que, en el caso de éstas, Pemex mantendrá en todo momento el control sobre ellas, aunque sin especificar de qué forma lo hará. Por su parte, la propuesta de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos introduce otro lenguaje al distinguir –en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, así como de los contratos relacionados– dos tipos de funciones: las “actividades sustantivas de carácter productivo”, a las que se refiere el artículo 44 del proyecto, y las demás, que se ejemplifican en la exposición de motivos: “adquisición de materiales de oficina, construcción y mantenimiento de hospitales, escuelas, oficinas, entre otras” igualmente relevantes.

Para las primeras prevé un “régimen especial” que abre la posibilidad de otorgar los contratos, mediante licitación restringida, por invitación o incluso por adjudicación directa. Especifica que éste puede ser el procedimiento en el caso de “contrataciones con el pro-



pósito de desarrollar innovaciones tecnológicas relacionadas con el objeto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios”. Como tanto se ha insistido en que la disponibilidad de tecnologías es la principal restricción de Pemex para explotar yacimientos en aguas profundas, parece legítimo concluir que es ésta la zona que se pretende abrir a contratistas privados mediante adjudicaciones directas. Entre otras, desde luego.

Una manifestación no menos grave de la privatización por participación se encuentra en una actividad que en todo el mundo se reconoce como parte esencial del sector petrolero: la refinación. Ésta es, en realidad, la que determina su carácter industrial; limitado a la extracción, el petrolero sería únicamente un sector extractivo. Aquí también, naturalmente, la intención privatizadora se oculta, pues se proclama que la refinación es una de las “áreas estratégicas” de la industria y, sin embargo, mediante la reforma al artículo 4º de la Ley Reglamentaria se admite que se contraten “con terceros los servicios de refinación” y que éstos puedan construir, operar y poseer instalaciones y equipos de refinación. El pretexto tecnológico, ya aludido, permitirá también adjudicar directamente estos contratos. Adviértase, entre paréntesis, otro dislate: se concibe a la refinación como un servicio, no como una actividad industrial. Quizá el INEGI se vea obligado a modificar las cuentas nacionales para incluir a la refinación de petróleo en el sector terciario: el de servicios, junto con el turismo y los salones de belleza.

Hay otras propuestas igualmente entreguistas, referidas al transporte, almacenamiento y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo y de petroquímicos básicos. Es difícil escapar a la conclusión de que, en su conjunto, las iniciativas pretenden que las “áreas estratégicas” o las “actividades sustantivas de carácter productivo” sean desempeñadas por terceros, a través de contratos, y Pemex se limite a ejercer un control más o menos abstracto y a mantener, en forma nociónal, la propiedad del recurso. Convertir a Pemex en una agencia dispensadora de contratos es la forma en que se pretende fortalecerlo.

En las primeras semanas del debate sobre las iniciativas de reforma petrolera de la administración, las miradas se concentraron, por así decir, en las letras de gran tamaño. No privatizar, casi siempre en versales de 20 puntos, y, con igual énfasis, defensa del petróleo, fueron las proclamas mayores de los voceros oficiales. La intención privatizadora siguió negándose, frente a evidencias cada vez más abrumadoras, al tiempo que se descubría que no sólo es preciso defender la soberanía, es decir, el dominio nacional sobre los hidrocarburos, sino trabajar a favor de su restauración en las múltiples instancias en que ha sido escamoteada. Empero, pronto se entendió que era preciso atender las letras medianas –digamos, las de 12 puntos. Son las que corresponden al contenido de las iniciativas, ése que altera, modifica, tuerce, deforma, la letra y el espíritu de las disposiciones constitucionales; ése que trata de esconder la intención privatizadora tras un lenguaje legal cuya matriz, derivada del derecho empresarial estadounidense, queda de relieve desde la primera lectura. En tipo similar aparecen los artículos transitorios, que en forma engañosa extienden o restringen, según convenga, los alcances, tiempos y formas de aplicación de las disposiciones substantivas. Más adelante habrá que llegar al examen de la letra pequeña, de 6 u 8 puntos, con la que los proponentes de la iniciativa intentaron ocultar o disfrazar las mecánicas y modalidades de funcionamiento de la operación privatizadora, en reglamentos y otras disposiciones complementarias.

Sirva de ejemplo un primer análisis de dos artículos, aparentemente inconexos, de la iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

El artículo 24 de la iniciativa lee: “El Comité de Remuneraciones [...] tendrá a su cargo, entre otras funciones, proponer al Consejo de Administración el mecanismo de remuneración del Director General y de los funcionarios de los tres niveles jerárquicos inferiores a éste, tomando en consideración el otorgamiento de incentivos con base [en] su desempeño y resultados medibles, dentro de los límites establecidos en el tabulador correspondiente”. Por su parte, el 27 –ya mencionado– indica: “Petróleos Mexicanos contratará en favor de los miembros del Consejo de Administración y del Director General, los seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de las posibles indemnizaciones por los daños o perjuicios que llegaren a causar a dicho organismo y sus organismos subsidiarios”. Me sorprendería que la reflexión teórica que llevó a proponer este desatino haya ido mucho más allá de la siguiente: “si un futbolista profesional recibe más dinero entre más goles marque, es natural que el director de Pemex sea ‘incentivado’ si extrae más petróleo y, por otra parte, si el primero cuenta con un seguro en caso de lesiones, corresponde al segundo un seguro contra prácticas empresariales arriesgadas que, por los azares del mercado, dañen o perjudiquen a la entidad”.

Vistas en conjunto, ambas propuestas configuran un caso típico de “riesgo moral”, uno de los pecados capitales de la regulación de las actividades económicas. Es de esperarse, de entrada, que las remuneraciones se fijen a los niveles más altos, para así garantizar, se dice, el mejor desempeño. Además, si éste se consigue, se sumará el incentivo, que no será un diploma, sino una adición sustancial a aquéllas. Los casos de las empresas financieras estadounidenses y europeas rescatadas de la quiebra en los últimos meses muestra el funcionamiento perverso de estos “sistemas innovadores” de remuneración de los altos ejecutivos. Además, si fuesen efectivos, ¿por qué no extenderlos a todos esos trabajadores que, según Calderón, “han dejado constancia de su capacidad, responsabilidad y patriotismo”? Se trata, sin decirlo, de premiar sólo a los niveles superiores, lo que acentúa la disparidad en la estructura salarial de la empresa. Además, los servidores públicos –porque se afirma que Pemex seguirá siendo una empresa pública– no requieren de incentivos adicionales, pues lo que se espera de ellos es siempre el mejor desempeño. Al menos eso prometen al rendir protesta.

El seguro contra daños y perjuicios es más difícil de explicar en forma benigna. ¿Qué acciones del consejo de administración y del director general pueden causar daños o perjuicios al organismo? Desde luego, los accidentes, pues a menudo sus causas pueden trazarse a omisiones de la administración. ¿En cuánto se habría valorado el perjuicio causado por el Ixtoc? ¿Qué multa se habría impuesto al director de la época? ¿Cuál sería la prima que habría pagado Pemex para cubrirlo de tal eventualidad? Si se ampara a los directores, ¿por qué no extender la cobertura al trabajador que causa una fuga de una válvula? Ambos son casos de negligencia y suelen ser, sobre todo los primeros, producto de la corrupción.

En rigor, junto con los artículos mencionados, habría que examinar los que rigen las remuneraciones que se otorgarán a los actores privados –contratistas, prestadores de servicios, intermediarios de contratación, etcétera– a los que las iniciativas abren con generosidad las puertas de Pemex. Si se atiende al artículo 46 se encuentra que, por así decirlo, todo podrá arreglarse sobre la marcha, ya que se “podrán celebrar contratos en

los que se pacte una remuneración fija o variable, determinada o determinable, con base en las obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad”. Este incentivo perverso a la corrupción se basa en el argumento de que corresponde a las “mejores prácticas” de las empresas petroleras internacionales.

En un informe reciente, Transparencia Internacional calificó a seis de las siete mayores transnacionales petroleras –precisamente esas de las que se propone seguir sus “mejores prácticas”– como “deficientes o muy deficientes” en cuestión de transparencia de ingresos y pagos. Detalla sus prácticas de soborno a proveedores y compradores y concluye que, en muchas de estas empresas, la falta de transparencia es tal que no se sabe cuánto pagan por lo que adquieren ni cuánto cobran por lo que venden. Eso sí, generan muchas utilidades. Este es el camino por el que se propone llevar a Pemex.

A nadie, ni siquiera a los autores de las iniciativas, se oculta que en Pemex las cosas no pueden seguir como van. Al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo se incluye un párrafo demoledor que conviene citar por extenso:

Desde hace varias décadas Pemex utiliza de manera intensa a empresas de servicios en distintas actividades relativas a la exploración y explotación de hidrocarburos [...] Cerca de dos terceras partes de las tareas de perforación se realizan a través de empresas de servicios. En materia de levantamiento de información sísmica tridimensional para ubicar áreas con potencial exploratorio, así como su interpretación, procesamiento y análisis, prácticamente el cien por ciento se encarga a empresas especializadas. Igualmente, para los servicios de mantenimiento de ductos, plataformas e instalaciones de producción, la paraestatal se apoya, en buena medida, en terceros.

Esta desoladora descripción se plantea, no con el objeto de fundamentar proposiciones que permitan independizar al organismo de una dependencia externa tan extremada, sino para sugerir precisamente lo contrario: ampliar el rango de actividades que Pemex renuncie a realizar por sí y se limite a contratarlas con terceros. ¿Cuántos de éstos estarán ya haciendo los cálculos de los negocios adicionales que podrán realizar al amparo de la reforma? ¿En cuánto estarán estimando los beneficios que obtendrán hasta que un gobierno nacionalista revierta las reformas privatizadoras que eventualmente se aprueben? Es claro que las reformas propuestas no se orientan a “fortalecer a Pemex”. Considero que si realmente se quisiera fortalecer al organismo debería dárseles una orientación por completo diferente.

Se proclama, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica, el objetivo de que “Pemex goce de la mayor autonomía posible” y, en otros numerosos pronunciamientos, se afirma concebir a la entidad como una empresa pública moderna y competitiva. Empero, se le mantiene sujeta a un régimen de precios administrados o fijados mediante decreto por el Ejecutivo. La autonomía en materia de precios pertenece a lo imposible.

Otra disposición que contraviene el objetivo de mayor autonomía es la de establecer que será el Ejecutivo Federal el que designe, por sí y ante sí, a los cuatro “consejeros profesionales” que se sumarían al Consejo de Administración del organismo. Aceptando sin conceder que esta adición mejoraría la competencia y autonomía de la entidad, habría

que prever un procedimiento de designación diferente: por el Congreso a propuesta de colegios profesionales y entidades académicas, por ejemplo. Un órgano de gobierno así constituido debería, además, estar en capacidad de designar libremente al director general de la entidad. La designación del comisario, que también se asigna al ejecutivo federal, debería también corresponder al Congreso. En suma, es excesivo el control directo del organismo de que se dota al ejecutivo a través de las facultades de designación y remoción, entre otras; más que un organismo del Estado se diseña un organismo del jefe de gobierno.

El capítulo III del proyecto de Ley Orgánica, referido a las responsabilidades de los integrantes del Consejo de Administración comprende ocho artículos y detalla tres supuestos de incumplimiento del deber de diligencia, once del deber de lealtad y dos circunstancias exculpatorias; prevé que las responsabilidades den lugar a indemnizaciones suficientes para cubrir los daños y perjuicios causados. Sin embargo, el último de los artículos de este capítulo, ya citado, establece que, a costa del organismo, los consejeros y el director general dispondrán de seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de las posibles indemnizaciones por los daños o perjuicios que llegaren a causar. ¿Fortalece a la entidad que sus directivos estén a cubierto de la principal sanción que puedan recibir por afectar el patrimonio cuyo cuidado les fue confiado? ¿No podía preverse que, por lo menos, fuera a su cargo la prima correspondiente?

El examen detallado de los artículos transitorios de la iniciativa de Ley Orgánica revela, a las claras, que la autonomía que se proclama para la empresa está sujeta a un sinnúmero de condiciones y escalonamientos que probablemente acrecienten, al menos en el período de transición, su subordinación efectiva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Parece que lo que se quiere garantizar es que Pemex continúe, primordialmente, financiando el gasto público y siga dependiendo del endeudamiento o de las aportaciones de terceros para financiar la expansión de actividades sustantivas que serán cada vez menos de Pemex mismo y cada vez más una amplia gama de contratistas, proveedores de equipos, tecnologías y servicios u otros agentes privados. Hay que reiterarlo, el Pemex fortalecido que se desprende de las iniciativas es una entidad distribuidora de contratos y otras oportunidades para que sean terceros los principales beneficiarios del negocio petrolero –como prefieren referirse al sector petrolero nacional los partidarios de la privatización.

## Seguridad y transición energéticas<sup>9</sup>

La transición energética es un proceso que conduce a sustituir y, a menudo, diversificar las fuentes primarias de energía que utiliza un país. Refleja la disponibilidad relativa de los recursos, transitando, por lo general, de los escasos a los abundantes; la economía de su uso, atendiendo, sobre todo, al precio de mercado y al rendimiento energético; así como a factores exógenos, entre ellos, a últimas fechas, los de sustentabilidad ambiental. Es un proceso continuo que permite avanzar, de manera gradual, hacia un balance energético más equilibrado, diverso, eficiente y favorable al ambiente.

9. Este apartado reproduce fragmentos de la ponencia presentada en el quinto Foro sobre la reforma energética, organizado por el Senado de la República, celebrado el 27 de mayo de 2008.

El inicio de la revolución industrial suele identificarse con la transición de la madera al carbón como principal fuente de energía primaria. En el siglo xx, el mundo ya transició del carbón a los hidrocarburos, aunque el primero siga siendo importante incluso en economías desarrolladas. Se presencian ahora dos transiciones simultáneas: la primera, dentro de los hidrocarburos, del petróleo al gas natural, y, la segunda, del conjunto de los combustibles fósiles hacia fuentes alternas, nuevas o “resucitadas”, como podría considerarse a la nuclear. También ahora, pero todavía más en los laboratorios que en los mercados, se han iniciado las transiciones del futuro: en especial, hacia nuevos vectores de energía, como el hidrógeno, y la fusión nuclear. Los procesos de transición responden a peculiaridades nacionales. Incluso en los esquemas más avanzados de integración, como la Unión Europea, se reconoce que “cada Estado miembro elige su propia combinación energética”.<sup>10</sup>

En segundo término, por seguridad energética suele entenderse la capacidad de un país para satisfacer –de manera suficiente, oportuna, competitiva y con productos de menor impacto ambiental– la demanda nacional de energía, en el presente y por un período razonable hacia el futuro, que suele medirse por lustros y decenios más que por años. La seguridad energética tiene contenidos diferentes en función de la disponibilidad de recursos. Para un importador neto de energía, como Japón, incluye contar con fuentes de suministro externo seguras y confiables. Para un exportador neto, como Arabia Saudita, implica satisfacer primeramente, con producción nacional de energéticos primarios, la totalidad de su demanda.

En ambos casos, el concepto de seguridad energética es indisociable de la racionalidad y sustentabilidad del consumo. No puede pretenderse que cubra demandas dispendiosas o notoriamente ineficientes. Situarse a la vanguardia de la eficiencia energética es una de las mejores vías para alcanzar la suficiencia de suministros frente a la demanda actual y la seguridad energética, ante las exigencias de largo plazo del desarrollo nacional.

Se ha puesto de moda un falso concepto de seguridad energética que la asocia con la satisfacción instantánea de cualquier demanda: gasolina suficiente para llenar los tanques de todos los vehículos sin importar la distancia que recorran por litro; electricidad suficiente para mantener los edificios iluminados y “climatizados” durante veinticuatro horas, 365 días. Es este un concepto importado del mayor consumidor de energía del mundo, que ha extendido sus paradigmas depredadores. Más que ser imitado, como por desgracia ocurre, debería ser combatido mediante políticas públicas eficaces.

Como en tantos otros renglones del desempeño económico mexicano, la transición energética del país ha estado estancada en el presente siglo. El escaso movimiento registrado ha ido en contra de la evolución deseable, pues el país se ha tornado más dependiente de los combustibles fósiles, al tiempo que ha disminuido la contribución de la electricidad primaria (hidro, geo, eolo y nucleoelectricidad) y no ha variado la correspondiente a biomasa (bagazo y leña). Mientras en otros países, ante el imperativo del cambio climático, se procuró y en algunos casos se elevó el aporte de las fuentes menos emisoras de gases de efecto invernadero, México continuó dependiendo de los combustibles fósiles.

10. Comisión de las Comunidades Europeas, Libro verde: estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, Bruselas, marzo de 2006 [SEC(2006)317].

les para satisfacer cerca de nueve décimas de su consumo, aunque elevó en cinco puntos la participación del gas natural.

Tampoco se ha garantizado la seguridad energética de la nación. En el presente siglo, la satisfacción de importantes demandas nacionales de energía depende, de manera creciente, de suministros foráneos, principal pero no únicamente en los casos del carbón y del gas natural. Esta insuficiencia ha estado en buena medida determinada por decisiones erróneas en materia de generación eléctrica, que han priorizado las plantas carboeléctricas y, sobre todo, los ciclos combinados de gas natural, acentuando la dependencia de los suministros importados de esos energéticos primarios y, por tanto, reduciendo la seguridad energética de la nación.

Entre 2004 y 2007 la capacidad efectiva instalada de las generadoras públicas apenas creció: 1.3% en el trienio.<sup>11</sup> En cambio, la correspondiente a los productores externos aumentó en más de la mitad. En otras palabras, desde que se autorizó la generación independiente de energía, CFE y LFC han dejado de invertir en generación. Cabe preguntar si, de manera similar, Pemex suspenderá todas sus inversiones en refinación si se incurre en el error de autorizar la instalación en el país de refinerías privadas.

La verdadera ausencia de seguridad energética proviene de la dependencia estructural respecto de suministros, inversiones, tecnologías y prácticas administrativas foráneas. Proviene de renunciar al dominio y control nacionales de los procesos de los que depende la disponibilidad y oportunidad de los suministros. La dependencia externa y el deterioro de la seguridad energética se acentuarían si las iniciativas bajo examen fuesen aprobadas.

El diagnóstico que respalda las iniciativas de ley referidas a la reforma petrolera incluye sólo una alusión a la transición energética. Propone dotar al país “de las herramientas para prepararlo para la transición gradual hacia fuentes energéticas renovables, más amigables con el medio ambiente y compatibles con un crecimiento económico sustentable” (p. 118). Al final del día, para insistir en los anglicismos, esta sugerencia no encuentra correlato en ninguna de las iniciativas de ley presentadas tras el diagnóstico.

En cambio, se dedica cierta atención al tema de la seguridad energética. Se considera que “la reducción de las reservas pone en riesgo la seguridad energética del país” (p. 14). Se afirma que debería llegarse a una tasa de reposición de reservas de “cuando menos 100% e incluso más si se desea fortalecer la seguridad energética del país” (p. 15). Finalmente se afirma que es preciso “atacar todos los frentes [de extracción] posibles de manera simultánea para garantizar la seguridad energética del país en el mediano plazo (p. 49).” Estas tres alusiones dejan en claro que se considera que “fortalecer” o “garantizar” la seguridad energética en el mediano plazo exige mantener o aumentar el actual nivel de producción del orden de 3 MBD.

Se encuentra aquí una de las principales debilidades del diagnóstico y de las iniciativas derivadas del mismo. Habría que definir el destino que se desea dar en el futuro a la producción petrolera mexicana. No se plantea hipótesis alguna sobre la transición esperada. No se señala si se dará prioridad a satisfacer la demanda interna o se prevé mantener un volumen de exportación que absorba, como ahora, algo más de la mitad de la

11. Éstas y las demás cifras sobre capacidad de generación provienen de Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética, México (<http://sie/energia.gob.mx>).

extracción total. Parece darse por supuesto que la actual distribución entre transformación interna y exportación de crudo es la que garantiza la seguridad energética de la nación. Tampoco se examina a fondo la disyuntiva intergeneracional para fijar metas de extracción y administración de reservas.

Más que postular, de manera dogmática, como verdad revelada, el objetivo de mantener al menos, por casi tres lustros, la actual plataforma petrolera, habría que definir, primero, cómo va a evolucionar la demanda nacional de combustibles y otros petrolíferos y petroquímicos, para uso final, generación eléctrica y transformación industrial. Cómo van a reconstruirse los eslabonamientos productivos a partir de la disponibilidad oportuna, suficiente y competitiva de energía. De ahí podría desprenderse el volumen de crudo que deberá extraerse, teniendo en cuenta la optimización del ritmo de explotación de los yacimientos.

Llama la atención que las referencias a seguridad energética se encuentren únicamente en dos de las iniciativas: la referida al proyecto de reformas de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y la que propone modificar la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. Casi todas las alusiones se hallan en las exposiciones de motivos. Sólo en el artículo 41 de la Reglamentaria se maneja el concepto de asegurar el suministro eficiente de los productos que se obtengan del petróleo, de gas y de petroquímicos básicos. La reforma de este artículo se plantea, como la de tantos otros, con el propósito de permitir que agentes privados, foráneos o nacionales, sean los que tomen a su cargo ese suministro eficiente, ya que se postula que Pemex carece de la capacidad para garantizarlo.

Debe quedar claro que, si al proponer que se mantenga o incremente la actual plataforma petrolera, se espera conservar o incluso acentuar el actual sesgo exportador –como algunas declaraciones oficiales sugieren– no se está fortaleciendo ni garantizando la seguridad energética de México. En todo caso, se estaría contribuyendo a fortalecer o garantizar la de las naciones a las que se exporta el crudo.

Así como, con las reformas planteadas, se pretende alterar lo esencial modificando lo secundario, en el ámbito internacional se ha solido denominar acuerdos a textos que corresponden más bien a la figura de tratados, a fin de evitar someterlos a la ratificación del Senado. Tal parece ser el caso del “Acuerdo Trilateral sobre Cooperación en Ciencia y Tecnología Energéticas”, adoptado en Montebello, Canadá, en agosto de 2007.<sup>12</sup> Su texto establece el objetivo de fomentar “la investigación y el desarrollo energéticos, a escala bilateral o trilateral, para el desarrollo de tecnologías de energía avanzadas, para usos pacíficos, sobre la base del beneficio mutuo, la igualdad y la reciprocidad”. En su artículo 3º, entre los campos de aplicación del Acuerdo –que incluyen las energías renovables, la eficiencia energética, la energía nuclear, los combustibles fósiles y la electricidad– se cita, como numeral v, “los instrumentos de planificación de la seguridad energética”.

Quizá este documento poco conocido, que sólo aparece en la página web en inglés de la ASPAN, explica la importancia apenas marginal que en las iniciativas de reforma petrolera se otorga al tema de seguridad energética. Parece que la actual administración mexicana lo considera un asunto trilateral y no una cuestión crucial de interés nacional.

12. Este texto no aparece en el catálogo de instrumentos internacionales suscritos por México y ratificados por el Senado contenido en la página web de esta cámara legislativa.



Las referencias a fuentes de energía renovables y a eficiencia energética, prácticamente ausentes de las iniciativas, se encuentran en cambio en este acuerdo trilateral, que también puede aplicarse en forma bilateral. Se podría concluir que los temas de transición y seguridad energética, ignorados de hecho en las iniciativas, ya habían empezado a desarrollarse y convenirse, con una dimensión subregional norteamericana, en el marco de la ASPAN, que quizá sea una Alianza pero cuyos aportes a la seguridad y prosperidad, al menos de México, son más que dudosos.

Se explica así la insistencia en mantener e incluso ampliar la plataforma de producción petrolera y de preservar y aun acentuar el sesgo exportador de la explotación de los yacimientos petrolíferos mexicanos: contribuir a garantizar la seguridad energética de América del Norte. Como la de Canadá está más que garantizada, se trata, en un palabra, de ayudar a la seguridad energética del consumidor más dispendioso del planeta.

Lo expuesto conduce a la conclusión de que los intereses nacionales en materia de transición y seguridad energéticas no son servidos de manera alguna por las iniciativas presentadas, que desde este punto de vista merecerían ser rechazadas. Forman parte de un esquema que ignora la necesaria transición energética en México y subordina la seguridad energética del país a la de Estados Unidos.

### La cuestión de las reservas<sup>13</sup>

Al comparar el comportamiento de las compañías petroleras, tanto estatales como privadas, en cuanto al manejo de sus reservas, se observa una notable similitud: en los últimos años las principales empresas de ambos grupos han tenido dificultad para alcanzar tasas positivas de reposición de reservas.

<b>Producción, reservas e inversión up-stream, 2006</b>			
Compañía	Producción (MBD)	Reservas (MB)	Inversión up-stream (mdls)
ExxonMobil	2 523	8 194	14 470
Shell	2 093	3 270	12 046
BP	2 562	432	10 237
PetroChina	2 270	11 618	10 160
Total	1 500(a)	6 592	10 040
ConocoPhillips	0 854	6 696	8 844
Chevron	1 756(b)	7 806	8 389
Petrobras	2 381(c)	9 418	7 194
EnCana	0 048	1 133	6 650
Statoil	1 900(d)	1 675	6 423
Pemex	3 710	12 849	13 026(e)

(e) estimadas

Fuente: elaboración propia. Véase origen de los datos en nota al pie 6.

13. Este apartado reproduce la parte final de la ponencia "Pemex y sus hermanas", presentada en el Primer Foro de Energía: Ciencia, Tecnología y Reforma Energética, organizado por la Academia Mexicana de Ciencias, Ciudad Universitaria, México, 17 de junio de 2008.

En un estudio preparado para el Congreso estadounidense, se hace notar que, en 2006, las mayores tasas de reemplazo no se encontraron entre las diez principales empresas por importancia global, ni entre las diez mayores productoras, ni entre las diez poseedoras de las reservas de mayor magnitud. La única empresa petrolera estatal importante que alcanzó una tasa positiva (101%) fue PetroChina. Entre las corporaciones petroleras internacionales, la tasa de reposición más alta (96%) correspondió a Conoco-Phillips, mientras que las alcanzadas por ExxonMobil (43%) y BP (11%) resultan inferiores a la reportada para México en el diagnóstico.

El estudio agrega que “la incapacidad de la industria para reponer reservas refleja que, en ausencia de innovaciones tecnológicas significativas, será cada vez más difícil mantener, ya no se diga ampliar, los niveles de producción de petróleo en el futuro.” Adviértase que es una insuficiencia que no es exclusiva de las entidades estatales, sino que se manifiesta también en las mayores corporaciones petroleras transnacionales.

Es evidente que, al examinar en el diagnóstico el problema de la insuficiente reposición de reservas por parte de Pemex se quiso acentuar el tono sombrío de una situación que es claramente insatisfactoria, pero que dista de ser, como ahí se insinúa, la peor del mundo. No es un consuelo, desde luego, ni un pretexto para dejar de incrementar la inversión directa de Pemex en elevar de manera sustancial la tasa de reemplazo de sus reservas.

También pueden compararse los gastos de capital en los segmentos corriente arriba (up-stream) de la industria petrolera, que incluyen exploración, desarrollo y producción. Los cuadros de Energy Intelligence Research listan, para 2006, a las diez empresas que realizaron las inversiones más altas. Se advierte que “ocho de las diez compañías con mayor gasto de capital up-stream son privadas o, como es el caso de la brasileña Petrobrás, tienen capital privado mayoritario (68%). Sólo PetroChina y Statoil,<sup>14</sup> entre las compañías nacionales de petróleo, se cuentan entre los líderes mundiales en materia de CAPEX up-stream” (inversión en exploración y producción).<sup>15</sup>

Sin embargo, si se atiende a los datos del diagnóstico, Pemex debió ser incluida, y como la segunda entre las diez. En su página 111, el diagnóstico incluye una gráfica con las cifras de “inversión física” de la que se ha tomado el segmento correspondiente a PEP, es decir al up-stream. Las cifras aparecen en miles de millones de pesos de 2007 y las correspondientes a 2006, que serían comparables a las internacionales que aparecen en el cuadro, equivalen –convertidas al tipo de cambio corriente– a 13 026 millones de dólares (monto que se integra por 772 MDLS de inversión programable y 12 254 MDLS de Pidiregas). Quizá por tratarse en 90% de inversión financiada se decidió dejar a Pemex fuera del ranking.

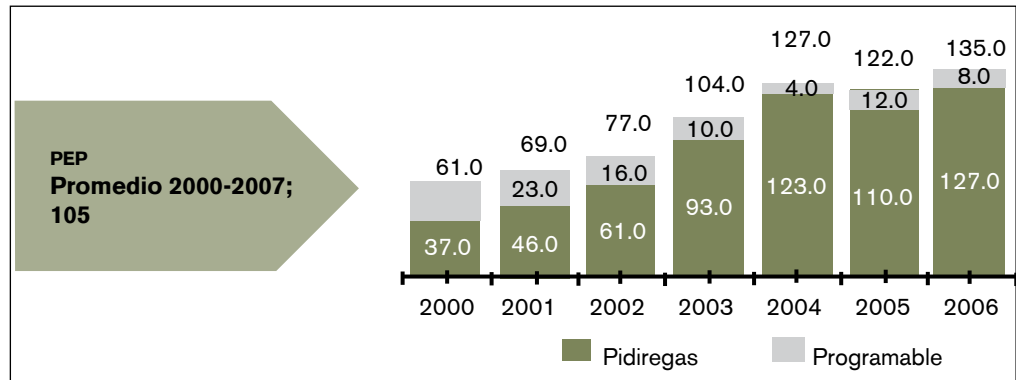
Conviene examinar con algún detalle la estrategia de desarrollo de reservas que se propone en el diagnóstico, orientada a por lo menos mantener, en 2021, una plataforma

14. Según el *PIW*, la participación del capital público en Statoil fue de 70.9% en 2006.

15. El cuadro se basa en información de *Energy Intelligence Research*, “The Energy Intelligence Top 100: Ranking the World's Oil Companies,” 2007 edition. Citado en Robert Pirog, *op cit*, cuadros 2, 3 y 6. Las cifras de reservas provienen, además, de *Oil and Gas Journal*, September 17, 2007. Información complementaria proveniente de: a) *Total Fact Book*, 2007, b) Chevron, Annual Report - *Operating Highlights*, 2007; c) Incluye líquidos y gas natural en mbpe. Petrobras, página web y d) StatoilHydro, página web.

**Inversión física en exploración y producción, 2000-2007 (miles de millones de pesos de 2007)**

FUENTE: Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos Diagnóstico: Situación de Pemex, p. 111.

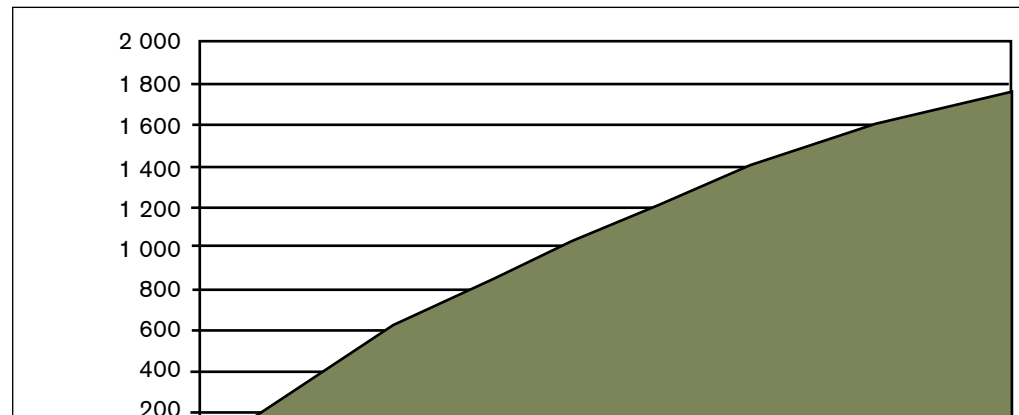


de producción similar a la actual, del orden de 3.1 MBD. Se ha señalado que en ningún momento se aclara qué supuestos de crecimiento económico, de comportamiento de la demanda interna, de volumen de exportaciones de crudo y, eventualmente, petrolíferos, y de eficiencia energética, entre otros, hacen recomendable que se mantenga, en 2021, el nivel de producción esperado en 2008. Se nos pide aceptar, como artículo de fe, que en 2021 debemos producir por lo menos lo mismo que ahora.

Como se espera la declinación de los campos en explotación, se propone también una estrategia bien definida para alcanzar el volumen incremental necesario. Veámosla con algún detalle:

**Producción de crudo esperada, en otras fuentes: 2008-2021 (miles de barriles diarios)**

Fuente: Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos, Diagnóstico: Situación de Pemex, p. 50.

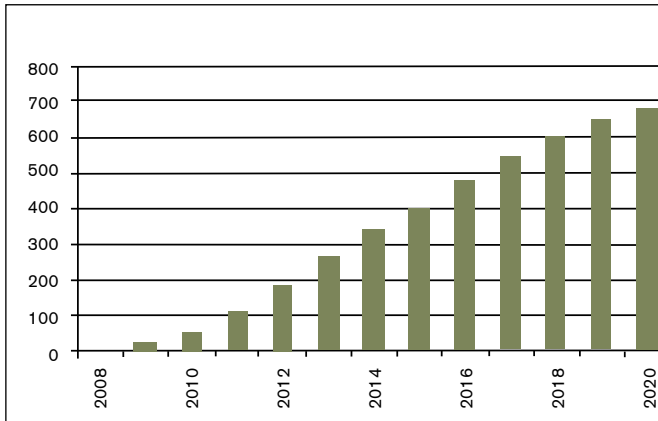


Se plantea conseguir entre 2008 y 2021 una producción incremental de hasta 1.8 MBD, que debería provenir de:

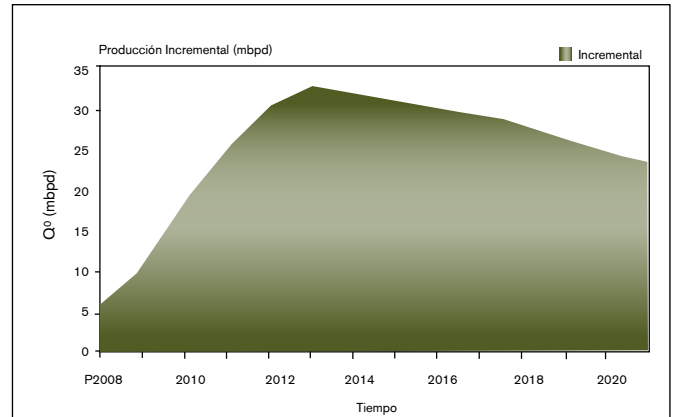
- a) Hasta alrededor de 700 mil barriles diarios de las cuencas del sureste;
- b) Unos 25 mil barriles diarios en promedio de campos abandonados o en proceso de abandono;
- c) Aumentar la producción de Chicontepec de los actuales 30 mil barriles diarios a entre 500 mil y 600 mil barriles diarios en 2021; y,
- d) Extraer de yacimientos bajo aguas profundas del Golfo de México volúmenes rápidamente crecientes que lleguen hasta alrededor de medio millón de barriles diarios en 2021.

No es difícil explicarse para qué. Adviértase que el propio diagnóstico, en sus páginas 55 y 56, afirma que “de no iniciar en este momento una actividad intensa de exploración y explotación en aguas profundas del Golfo de México, para el año 2021, México vería reducida su plataforma de producción en cerca de 500 mil barriles diarios, respecto a sus niveles actuales. Una producción de tan sólo 2.6 millones de barriles diarios de crudo para

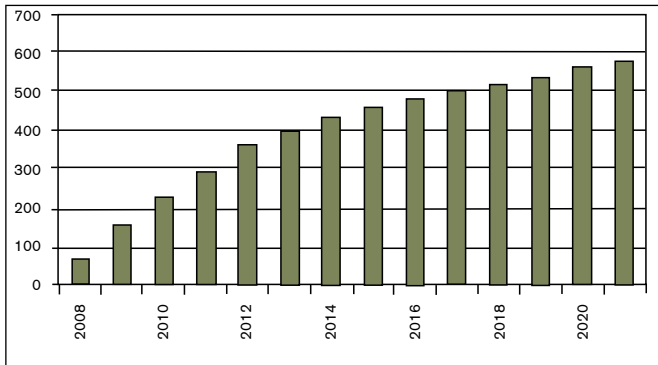
**Proyección de producción de crudo en cuencas del sureste (miles de barriles diarios)**



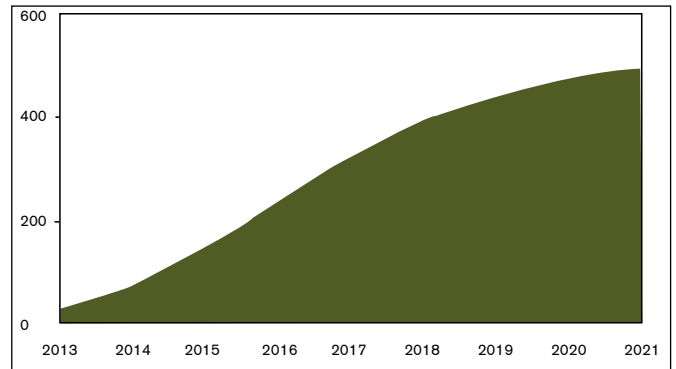
**Producción adicional de campos abandonados y abandonándose (miles de barriles diarios)**



**Proyección de producción en Chicontepec (miles de barriles diarios)**



**Proyección de extracción de crudo en yacimientos de aguas profundas (miles de barriles diarios)**



Fuente: Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos, “Diagnóstico: Situación de Pemex”, pp. 51-55.

ese entonces (comparado con su nivel actual de 3.1 millones de barriles diarios), además de su efecto sobre la renta petrolera nacional, apenas *permitiría cubrir los requerimientos domésticos*<sup>16</sup> de ese hidrocarburo para producir los petrolíferos que se demandarían internamente, particularmente, gasolinas” (He añadido el énfasis).

16. Mala traducción del inglés, se quiso decir internos o nacionales.

Como no se requiere –y el propio diagnóstico lo admite– incursionar en aguas profundas para satisfacer la demanda interna esperada en el horizonte de 2021 ni la autosuficiencia en gasolinas, la conclusión es nítida: se plantea aumentar la producción para mantener o acentuar el sesgo exportador de la producción de crudo. Para atender a la demanda de crudo importado de Estados Unidos y, en menor medida, de otros mercados, España entre ellos. Por esto hay urgencia. Por esto se dice, por increíble que parezca, que hay que hacerlo todo al mismo tiempo.

En cuanto a desarrollo de reservas –en lo que se sugiere avanzar de manera simultánea en la zona sureste –tierra y aguas someras–, en los pozos en desuso o en trance de abandonarse, en Chicontepec y en las aguas profundas del Golfo de México, existe una visión alternativa– planteada recientemente por Adrián Lajous, en una conferencia ofrecida en el Centro Tepoztlán Víctor L Urquidi.

Este autor ordena los recursos petroleros conforme a tres criterios: *a)* dificultad técnica para su extracción, *b)* certeza geológica de su existencia y *c)* viabilidad comercial de su explotación. Aplicando estos criterios, considera que los recursos bajo aguas profundas del Golfo de México corresponden, junto con los no recuperables, a los de menor certeza geológica, menor viabilidad comercial y mayor dificultad técnica de extracción. Este planteamiento puede ser una guía útil para definir una estrategia de localización y desarrollo de reservas, que dé base a una adecuada política de extracción.

En un mundo de recursos de hidrocarburos crecientemente escasos, al menos en el horizonte de los dos siguientes decenios –más allá del cual lo único cierto es la incertidumbre– y ante una disponibilidad nacional limitada, la orientación fundamental de la extracción petrolera debería ser la satisfacción de la demanda nacional –expurgada de sus actuales componentes de dispendio– y la recuperación de la seguridad energética de la nación.

El planteamiento de Adrian Lajus puede ser una guía útil para definir una estrategia de localización y desarrollo de reservas, que dé base a una adecuada política de extracción. A mi juicio, esta última debería eliminar gradual pero progresivamente el sesgo exportador ahora existente. En un mundo de recursos de hidrocarburos crecientemente escasos, al menos en el horizonte de los dos siguientes decenios –más allá del cual lo único cierto es la incertidumbre– y ante una disponibilidad nacional limitada, la orientación fundamental de la extracción petrolera debería ser la satisfacción de la demanda nacional –expurgada de sus actuales componentes de dispendio– y la recuperación de la seguridad energética de la nación. Como se ha dicho, estos objetivos no son servidos por las iniciativas presentadas por el gobierno, por lo que sería conveniente desecharlas y sustituirlas.

### **El sesgo exportador**<sup>17</sup>

Una de las cuestiones menos discutidas en el debate sobre las iniciativas oficiales de reforma petrolera es la que concierne al futuro de México como exportador de petróleo. En el diagnóstico se propone, para 2021, elevar o por lo menos mantener la extracción

17. Este apartado reproduce lo esencial de un artículo homónimo publicado en *La Jornada*, México, el 26 de julio de 2008.

programada para 2008, 3.1 millones de barriles diarios (MBD), sin aclarar qué parte de ella se exportaría. La única estimación sobre la demanda interna esperada en esa fecha aparece en su página 56. Se indica que 2.6 MBD serían suficientes para cubrir con justeza “los requerimientos domésticos [sic] de ese hidrocarburo para producir los petrolíferos que se demandarían internamente, particularmente gasolinas”. Además del abuso de los adverbios, esta expresión contiene la confesión involuntaria de uno de los objetivos no publicitados de la reforma: mantener a México como exportador sustancial de crudo. Dada la irracionalidad de esta perspectiva, ningún documento la presenta de manera explícita: ni el diagnóstico ni las exposiciones de motivos de las iniciativas. Ha habido, sin embargo, declaraciones de funcionarios públicos que hablan de exportaciones del orden de 4 MBD o más hacia el final del lapso señalado. Si se examina la experiencia reciente de extracción y exportación de crudo se halla que, entre 2000 y 2007, México privilegió la exportación sobre la transformación interna. En los primeros cinco años de este período aumentaron tanto la extracción como las exportaciones, pero el ritmo de crecimiento de estas últimas fue superior a la de la primera en todos ellos. En 2006, mientras la producción se redujo en 1.3%, las ventas al exterior aumentaron en 1%. En todo el período, más de la mitad del crudo extraído (54.5%) –cuya reposición en las reservas fue del todo insuficiente– no se dedicó a satisfacer demandas nacionales sino de otros países. En especial la de Estados Unidos, pues entre 2000 y 2007 se agudizó la concentración de las exportaciones mexicanas en este mercado, quizá el más voraz y dispendioso del mundo. En 2007 llegó a 80.2%: más de ocho de cada diez barriles exportados. Nada se dice en la propuesta de reforma que permita suponer que existe la menor intención de corregir esta concentración extremada de las exportaciones de crudo, con la dependencia que trae consigo, sino que todo indica que se prevé acentuarla más aún, ampliando el sesgo exportador.

La actual perspectiva del mercado petrolero internacional, caracterizada por una creciente insuficiencia de la oferta disponible para hacer frente a volúmenes de consumo y demanda que crecen en forma acelerada, es por completo distinta de la de hace tres décadas, cuando, en la segunda mitad de los años setenta, México se convirtió, por segunda vez, en exportador sustancial. La perspectiva de la industria petrolera mexicana es también muy diferente. Debido a la decisión criminal de descuidar la exploración y el desarrollo de campos, desapareció el horizonte amplio de reservas probadas surgido de los descubrimientos de ese decenio y reforzado con los del siguiente. Ahora, como se sabe, la perspectiva en cuanto a disponibilidad del recurso dista de ser holgada, incluso considerando a las reservas probables y posibles. Desde ambos puntos de vista resulta conveniente corregir el sesgo exportador excesivo de la actividad petrolera mexicana.

Si las importaciones mundiales de petróleo continúan creciendo por encima de la oferta exportable es prudente modular ésta, más que para defender las cotizaciones, para propiciar que sean los poseedores de las mayores reservas los que asuman una cuota de mercado compatible con sus amplias disponibilidades de crudo. Corresponde a países cuyas reservas permiten alimentar su producción por lapsos superiores a los 50 años –como Arabia Saudita, Irán, Kazajstán o Venezuela– asumir la principal responsabilidad como proveedores internacionales.

Con cifras para 2007, reportadas por el Oil & Gas Journal, México es, entre los veinte principales productores, el 17° en cuanto a la relación producción/reservas; con

sólo 0.95% de las reservas probadas mundiales, extrae 4.26% de la producción del mundo y se da el lujo de exportar más de la mitad del crudo extraído. Canadá, por su parte, con reservas suficientes para sostener por siglo y medio su actual producción, dispone de 13.6% de las reservas mundiales y sólo extrae 3.9% de la producción global. Una desproporción entre producción y reservas similar a la de México acaba de conducir a Indonesia a renunciar a las exportaciones y a retirarse de la OPEP, para extender la vida de sus reservas, 10 años y medio, algo superior a la de México. Es claro que, más que elevar la extracción y mantener o ampliar la plataforma de exportación, como proponen las iniciativas, hay que adoptar una política de energía que corrija de manera gradual, en no mucho más de un quinquenio, el excesivo sesgo exportador del petróleo mexicano.

Aun si se dispusiera de un horizonte más amplio de reservas, como el que podrían proporcionar los yacimientos bajo aguas profundas, conviene –ante el apetito inmoderado del principal importador de crudo mexicano– no precipitar su explotación, sino conservarlos como la reserva que el país utilizará en la segunda mitad del siglo para atender su demanda nacional de combustibles, otros petrolíferos y, sobre todo, de materias primas para la petroquímica. No es admisible que una política miope, deslumbrada por el aparente buen negocio de la exportación de crudo, despoje de insumos industriales básicos a las futuras generaciones de mexicanos.