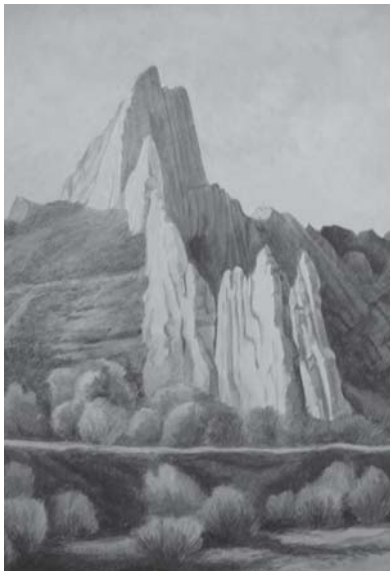


Reforma petrolera: lo dicho y lo oculto

JOSÉ LUIS SOLÍS GONZÁLEZ

En un contexto de casi tres décadas de estancamiento económico y en medio de una profunda crisis de legitimidad, el gobierno federal ha decidido emprender la reforma de Petróleos Mexicanos (Pemex). Para tal efecto, ha enviado recientemente –abril de 2008– al Congreso de la Unión una propuesta conteniendo dicha iniciativa. En la misma se plantea modificar el ordenamiento legal en vigor, aunque, en apariencia, sin alterar el mandato constitucional en la materia. Paralelamente, ha emprendido una campaña mediática sin precedente –apoyada en los grandes monopolios televisivos y radiofónicos– encaminada a convencer a la ciudadanía de las bondades de dicha reforma.

No obstante, una gran parte de la opinión pública nacional y el bloque de partidos de izquierda –PRD, PT y Convergencia–, integrados en el Frente Amplio Progresista (FAP), han manifestado su franco rechazo a dicha propuesta por considerarla privatizadora y contraria a los intereses nacionales. Ante el intento de asestar un “albazó” legislativo por parte de la coalición formada por el PAN y el PRI –más algunos partidos menores como el PVEM y Nueva Alianza–, legisladores del FAP decidieron tomar la tribuna en ambas cámaras del Congreso para evitarlo; propusieron, al mismo tiempo, la celebración de un amplio debate nacional en torno



a la reforma petrolera con la participación de todos los sectores de la población.

Dadas las implicaciones de la eventual aprobación y entrada en vigor de la multicitada reforma para la economía del país, la estabilidad social y la soberanía nacional, hemos decidido contribuir con las siguientes reflexiones, las cuales apuntan a contextualizar el debate en curso, y coadyuvar a la clarificación de las posiciones en pugna. De inicio, es necesario señalar que cualquier reforma petrolera económicamente viable y compatible con los intereses nacionales, tendrá que tomar en cuenta dos aspectos fundamentales. Primero, deberá

formar parte de una amplia reforma energética; segundo, deberá estar acompañada de una verdadera reforma fiscal, como lo demostraremos a continuación.

Con relación a la reforma energética, es indudable que la propuesta presentada por Felipe Calderón, como titular del Ejecutivo, adolece de una visión estrecha y unilateral, centrada exclusivamente en la reforma de Pemex; por consiguiente, se trata de una proposición extremadamente controvertida y limitada, sin un enfoque estratégico integral de largo plazo. Está dominada por la inmediatez y por una premura que la ha vuelto sospechosa ante una opinión pública suspicaz, aleccionada por los resultados de otras privatizaciones, como la reforma financiera de 1989 que termina en el rescate financiero a través del Fobraproa.¹

Desde este punto de vista, existe la percepción de que, más allá de los motivos invocados por el gobierno para justificar la reforma –agotamiento de los actuales yacimientos en explotación y búsqueda de nuevos en aguas profundas, racionalización y modernización administrativa de la paraestatal, restitución de su viabilidad económica y de su autonomía de gestión–, lo que se busca en realidad es abrir la puerta a la inversión privada, principalmente la de los grandes consorcios petroleros transnacionales, a través de una serie de mecanismos de asociación que, en

el fondo, configuran un proceso paulatino de privatización de los recursos y la renta petrolera del país.² Este proceso, que comenzó durante las dos administraciones federales anteriores con la adopción de los llamados contratos de servicios múltiples (CSM) para la explotación, distribución y comercialización del gas natural por particulares³, buscaría extenderse a las actividades de exploración, explotación, almacenamiento, transporte y comercialización del petróleo, dándole la vuelta, mediante artimañas legales, al ordenamiento jurídico en vigor, plasmado en el artículo 27 constitucional y en las leyes reglamentarias y complementarias relacionadas con los hidrocarburos.⁴ Ello representaría una fuente de enriquecimiento de empresas y funcionarios públicos, mediante el tráfico de influencias para el otorgamiento de concesiones y el cobro de comisiones alrededor del negocio del petróleo y su refinación, con lo cual se le daría un estatuto “legal” al reparto de la renta petrolera del país entre particulares y grupos de interés, en detrimento de los intereses nacionales y de las posibilidades de desarrollo, actuales y futuras, de México.

Es importante recordar que el problema energético se ha convertido en uno de los temas geopolíticos centrales en el debate internacional. Los elevados precios del petróleo en el mercado mundial más su importancia estratégica para los Estados Unidos, empantanados en los conflictos con Irak e Iran, han hecho del petróleo mexicano motivo de enorme codicia por parte de nuestros vecinos del norte. Ante esta situación, México debe negociar, también con sentido estratégico, su papel como uno de los principales proveedores de petróleo crudo de los Estados Unidos, y emprender, al mismo

tiempo y sin mayor dilación, una reforma energética integral, con una perspectiva estratégica de largo plazo encaminada a reducir la explotación irracional y desmedida de los combustibles fósiles en general; también debe promover la explotación y el desarrollo de fuentes alternas de energía en aras de lograr la sustentabilidad del sector energético y asegurar su papel como palanca fundamental del desarrollo nacional. Para tal efecto, parte de los recursos obtenidos por las ventas de petróleo al exterior deberán destinarse a la búsqueda de nuevas fuentes de energía, diferentes de los hidrocarburos, que reduzcan la huella ecológica y que permitan la disminución progresiva de los ritmos actuales de explotación y exportación de crudo. Ante la incertidumbre que rodea el mercado petrolero y energético en general, México deberá cuidar sus reservas actuales de hidrocarburos para hacer frente a cualquier eventualidad futura.

Segundo, como lo señalamos arriba, cualquier reforma del sector energético mexicano (incluyendo la de Pemex, por supuesto) deberá acompañarse, para ser realmente viable, de una profunda reforma fiscal. México requiere con extrema urgencia de una reforma fiscal a fondo, que eleve sustancialmente la carga impositiva como porcentaje del PIB⁵ y que permita la recapitalización de Pemex, sometido actualmente a una exacción fiscal desmesurada que le resta viabilidad económica y operativa.⁶ Par tal efecto, se deberá reestructurar de raíz el actual sistema impositivo, profundamente regresivo e injusto, introduciendo el impuesto al patrimonio con la finalidad de disminuir la enorme concentración de la riqueza existente en el país, y gravando de manera progresiva a los estratos superiores

de ingreso y a las grandes empresas (particularmente las transnacionales). Paralelamente, se deberá reducir la carga impositiva para los asalariados y las pequeñas y medianas empresas, las cuales generan alrededor de 80% del empleo en el país y que han sido las más afectadas por el reciente Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU).⁷ Sólo sobre esta base se podrán alcanzar finanzas públicas sanas y redistribuir el ingreso en un marco de mayor equidad social, lo que restituirá a Pemex su viabilidad económica y su autonomía de gestión.

Por otra parte, un desarrollo autogenerado del sector energético implica transparentar las finanzas públicas para conocer verdaderamente los recursos con los que cuenta el país para financiar una genuina reforma. Es necesario que la sociedad mexicana se entere del destino que se le ha dado a los excedentes petroleros, que durante el sexenio pasado, de acuerdo a cifras oficiales, ascendieron a 40 500 millones de dólares y que, en lo que va del actual, rondan ya los 30 mil millones en sólo año y medio de gestión.⁸ Aparentemente, dichos excedentes han sido utilizados para financiar el gasto corriente del gobierno federal. Sin embargo, como parte de la misma reforma energética/reforma fiscal, estos excedentes deberían destinarse de manera prioritaria a la reactivación del crecimiento económico mediante inversiones productivas, sustentables en el mediano y largo plazos, que mejoren sustancialmente los niveles de empleo y los salarios reales, abatan significativamente los exasperantes niveles de pobreza prevalecientes en el país,⁹ fortalezcan el mercado interno e integren hacia adentro la planta productiva nacional, incorporando a las distintas cadenas productivas, particu-

EL TRAYECTO DE LOS DÍAS

Reforma petrolera: lo dicho y lo oculto

larmente a las pequeñas y medianas empresas, lo que permitiría revertir la tendencia de los flujos migratorios de mano de obra mexicana hacia los Estados Unidos.

¿Cuáles son las verdaderas razones por las que Petróleos Mexicanos ha paralizado desde hace años la construcción de nuevas refinerías de crudo? ¿Ha sido en verdad la falta de capital o se trata en realidad de un avieso plan a largo plazo, iniciado desde el sexenio de Ernesto Zedillo, para forzar su privatización? Existe también la percepción, cada vez más generalizada en la opinión pública nacional, de que abrir las actividades de refinación a la inversión privada nacional y/o extranjera es un acto innecesario y contrario a los intereses nacionales. Las importaciones anuales de gasolinas alcanzan aproximadamente los 13 mil millones de dólares, con los cuales Pemex podría construir hasta tres refinerías. Dichos recursos son actualmente confiscados por parte de la burocracia estatal, que ha preferido sacrificar la viabilidad económica de Pemex, vía una onerosa carga fiscal, para no tocar a las grandes empresas y las grandes fortunas. Esta situación está en la base de todo el problema de Pemex y del estrangulamiento energético en el que está sumido el país.

Lo mismo sucede con la falta de inversión para emprender nuevas actividades de exploración y hasta para asegurar las necesarias actividades de mantenimiento de los ductos y las plataformas petroleras actuales, como lo mostró recientemente –octubre de 2007– el desastre de la plataforma frente a las costas de Campeche. No es posible que, en un momento en que los precios del petróleo han alcanzados cifras históricas al alza, la situación de Pemex sea tan dramática como nos lo pretende hacer creer la pro-

paganda gubernamental. Sin la sangría a la cual ha estado sujeta, Pemex sería una de las industrias más rentables del mundo. ¿Cómo es posible que el costo de producción de un barril de petróleo mexicano ronde los 4 dólares, que su precio internacional haya superado los 100 dólares y que, a pesar de ello, Pemex exhiba números rojos?

La propaganda oficial ha difundido, mediante insistentes *spots* televisivos, que México posee enormes reservas de crudo en aguas profundas del Golfo de México y que es urgente proceder a su extracción, asociándose para tal efecto con las empresas privadas transnacionales que tienen la tecnología y los recursos necesarios para realizar este tipo de inversiones. Sin embargo, habría que tomar en cuenta los hechos siguientes:¹⁰

a) Las actividades de exploración y de verificación de la presencia de estos recursos son prácticamente inexistentes; Pemex dispone solamente de información indirecta al respecto (gravimetría satelital y magnetometría) que, a lo más, permite definir regionalmente el marco tectónico, jerarquizar áreas probables de producción y esbozar oportunidades exploratorias. En el sexenio pasado se habló de “descubrimientos preliminares”, pero la verdad es que no existen pruebas definitivas de la existencia de hidrocarburos en aguas profundas ni de su magnitud. De hecho, se trata de “recursos prospectivos” que técnicamente no se consideran *reservas de hidrocarburos* desde el momento en que no se han perforado pozos exploratorios para probarlos.

b) Sobre esta base tan endeble se quiere embarcar al país en una nueva aventura petrolera con altas probabilidades de ser tan fallida como la del sexenio lopezportillista,

el cual llevó a México a la gigantesca crisis de deuda de los ochenta. Sin embargo, en esta ocasión lo que está en juego es la privatización de los recursos petroleros del país a través del mecanismo no sólo de los contratos de servicios múltiples, sino de formas de asociación –contratos de riesgo– con transnacionales del petróleo que exigirían compartir reservas y producción. De acuerdo con lo que Shields, ExxonMobil y la misma Petrobrás han declarado, los esquemas contractuales de servicios, como los *CSM*, no son los adecuados para actividades de exploración y explotación en aguas profundas, lo que equivale al condicionamiento de su participación a cambio de los ajustes en la Constitución para tener acceso a la propiedad de las reservas y la producción eventualmente alcanzada por medio de contratos de riesgo no contemplados en la legislación petrolera mexicana. En canje, Pemex recibiría únicamente regalías, perdiendo la propiedad y el control sobre los hidrocarburos del país.

c) Tampoco es justificable la prisa para ir en pos del petróleo de aguas profundas, cuando lo que indica la lógica más elemental es dar prioridad a la explotación de aguas someras a lo largo del litoral del Golfo de México y en el propio territorio nacional, en tanto maduran (y se abaratan) las tecnologías para la explotación de petróleo en aguas profundas. Por otra parte, cifras dadas a conocer por Ramírez Corzo a raíz del *iv* Informe de Gobierno de Vicente Fox, señalan que más de la mitad de estos “recursos prospectivos” (28 500 millones de barriles de un total de 53 500 millones) se encuentran en aguas someras o en tierra firme, además de todas las reservas probadas, probables y posibles.¹¹ El mero sentido común indica, sin lugar a dudas, la necesidad de

darle prioridad al desarrollo de lo que ya existe de cierto y de lo que está a nuestro alcance, antes de aventurarnos en aguas profundas con un destino por lo demás incierto pero con un seguro y desmedido costo para la nación.

d) Otro argumento en contra de esta absurda pretensión lo constituye el hecho de que, a raíz de la única perforación hecha por Pemex en 2004 en aguas profundas de la Sonda de Campeche –por medio de un contrato con la empresa Diamond Offshore, se reveló que el petróleo extraído en dichas aguas era crudo extra-pesado de 9 grados API, de relativamente bajo valor comercial –para poner un ejemplo, el crudo extraído de Cantarell es de 22 grados API–, lo que pone en duda su viabilidad económica. Por otra parte, los 232 campos petroleros descubiertos en aguas profundas del Golfo por los estadounidenses entre 1975 y 2003, apenas alcanzan los 21 mil millones de barriles en existencia, mientras que el súper-pozo de Cantarell registró, al momento de ser descubierto, una reserva de 36 882 millones.¹²

Un aspecto de fundamental relevancia es la lucha frontal contra la corrupción, no solamente al interior del sindicato de Pemex, sino en las más altas esferas del poder político. Como es de conocimiento general, los recientes escándalos de altos funcionarios públicos han expuesto a plena luz el tráfico de influencias, la impunidad y la corrupción imperante a nivel de las más altas esferas gubernamentales. En este sentido, México reclama una profunda reforma del Estado, acompañada de una renovación moral de la sociedad y encaminada a la construcción de un Estado

de derecho actualmente inexistente. Como corolario, es preciso señalar que la actual coyuntura de crisis económica, política y social por la que atraviesa el país plantea la urgencia de emprender una serie de auténticas reformas que le den rumbo y sentido a la vida nacional. Es urgente estimular el crecimiento y la creación de empleos; fortalecer el mercado interno y la competitividad; frenar la creciente desnacionalización y desintegración de la planta productiva; reducir drásticamente, en una perspectiva estructural, no asistencialista, los insultantes niveles de pobreza e inequidad social; fortalecer la soberanía y defender la preservación del medio ambiente garantizando la explotación racional de nuestros recursos naturales. En suma, es perentorio emprender reformas que sienten las bases para un desarrollo verdaderamente sustentable, en el marco de un renovado proyecto de nación.

NOTAS

- 1 El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) se creó en 1990. En 1994, a raíz de la crisis financiera, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México extendieron las funciones de dicho Fondo y comprometieron recursos públicos para la creación del Pagaré Fobaproa, con el cual se les compró a los bancos su cartera vencida. Los pasivos del Fobaproa ascendían a 552 mil millones de dólares. En los años siguientes, el costo del rescate creció a tal magnitud que el gobierno lo convirtió en deuda pública para abaratar el pago de intereses. En la reforma financiera de 1998, se creó el IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario), éste absorbió la deuda y funciones del Fobaproa. En diciembre de 2007, la deuda se ubicó en 752 mil millones de pesos.
- 2 En este sentido, suscribir una definición de la privatización como mera transferencia de activos de Pemex a particulares resulta sumamente limitativo y engañoso. La privatización debe ser entendida en un sentido amplio, como cualquier mecanismo que apunte a la sustracción, por parte de intereses particulares o de grupo, no sólo de los

activos de Pemex sino también de los flujos de riqueza generados por la explotación de hidrocarburos propiedad de la nación.

- 3 Entre ellos la transnacional española REPSOL, que se ha convertido en un monopolio caracterizado por sus continuos abusos al público ante la pasividad de las autoridades correspondientes.
- 4 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la nueva Ley de la Comisión del Petróleo incluida en la iniciativa de reforma de Calderón.
- 5 Actualmente, la carga fiscal en México representa alrededor de 12% del PIB, en tanto que en la mayoría de las economías desarrolladas dicha carga fiscal se eleva prácticamente al doble. El promedio de los países de la OCDE se ubica en 25.8% del PIB. Véase http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/p_fiscal/06_trim84_reforma_wernerursua.pdf [fecha de acceso: 12/05/2008].
- 6 De acuerdo a cifras oficiales, Pemex contribuye con alrededor de 40% de los ingresos fiscales captados por la Federación. Véase CEFP, Cámara de Diputados, 2007.
- 7 Datos de la Asociación Nacional de Fiscalistas. Véase: http://www.impuestum.com/noticias/4596.html?busqueda=Reform+a+Fiscal&PHPSESSID=c852265353a82e348_a95befd78655557, consultado el 12 de mayo de 2008.
- 8 Durante el 2007, los excedentes petroleros fueron de 11 600 millones de dólares, en tanto que de enero a marzo de 2008 se registraron 18 mil millones de dólares. Cf. CEFP, Cámara de Diputados.
- 9 De acuerdo a cifras oficiales, en 2006 la pobreza alimentaria en México se ubicaba en 14% de la población (14.4 millones de personas), en tanto que la pobreza patrimonial alcanzaba a 43% de la población total del país (45 millones de personas). Cf. CONEVAL, 2007, Comunicado 002-2007. Sin embargo, Julio Boltvinik, aplicando el Método de Medición Integral de la Pobreza en México, demuestra que la línea de pobreza se ubicó en realidad en 80.4% de la población en 2004. Cf. *La Jornada*, 18 de septiembre de 2005. Véase al respecto D. Shields (2005), *Pemex: la reforma petrolera*, México, Ed. Planeta, pp. 67-72.
- 11 De acuerdo a cifras oficiales, hasta diciembre de 2007, las reservas totales de petróleo crudo del país se ubicaban en 31 200 millones de barriles, de las cuales 10 501 millones eran probadas; 10 819 millones, probables, y 9 891, reservas posibles. Ver Pemex (2008), *Reservas de hidrocarburos al 31 de diciembre de 2007*.
- 12 Cf. Shields (2005), *op. cit.*, pp. 69-70.