

LA REFORMA PETROLERA INESPERADA

▪ Carlos Lugo Galera* ▪

Cuando el presidente Felipe Calderón anunció que presentaría al Congreso de la Unión una reforma energética, tenía claramente la idea de que éste sería el primer paso que debería realizar para fincar el pilar del desarrollo en México. Pero el escenario político le haría una mala jugada, porque de una propuesta de gran envergadura como es dicha reforma, con el tiempo tan sólo quedó en una reforma a Petróleos Mexicanos (Pemex). De cualquier forma, dentro del sector de energía Pemex representa la piedra angular de esta área, siguiéndole el sector eléctrico.

De esta forma, en abril de 2008, el presidente Felipe Calderón propuso, a los diversos actores políticos de la Cámara de Diputados y del

* Licenciado, maestro y candidato a doctor en sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es analista político en diversos medios de comunicación; participa en el programa de Radio de Encuentros y Desencuentros; coordinador la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Publicó el libro *¿México un proyecto de nación en crisis?*, y tiene diversos artículos publicados en obra compartida.

Senado, y a la población en general, una iniciativa de ley para “dinamizar la economía mexicana, a través de la producción petrolera y reestructurar la administración de la paraestatal Pemex”.

Uno de sus argumentos fuertes fue el siguiente:

El petróleo y los hidrocarburos han sido, durante siete décadas, el recurso natural más importante de la Nación. Su explotación ha permitido a México financiar su desarrollo a través del sostenimiento de una parte fundamental de los presupuestos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios. Durante estos años, México ha reafirmado su rectoría sobre el petróleo y el control de la entidad paraestatal que ha hecho realidad el aprovechamiento de esa riqueza estratégica para el fortalecimiento de la soberanía y el desarrollo nacional.

Asimismo, la justificación que daba era:

[...] la propuesta busca dotar a Petróleos Mexicanos de mayor autonomía de gestión, ampliar la transparencia en su administración y la rendición de cuentas a los ciudadanos, aprovechar mejor los recursos tecnológicos disponibles, multiplicar su capacidad de operación y, al propio tiempo, garantizar que el petróleo que existe en la totalidad del territorio nacional continúe siendo propiedad exclusiva de los mexicanos y una fuente de ingresos duradera para esta y futuras generaciones.

Para convencer a la ciudadanía, en diversas intervenciones en medios de comunicación aseguró que “con la reforma de Pemex se generarán más empleos que darán dinamismo a la economía”.

Las reacciones no se hicieron esperar y dos de los cuestionamientos que privaron en torno a la propuesta de reforma durante los ocho meses siguientes de discusiones y debates fueron: ¿en qué medida esta reforma tendría repercusiones directas en el desarrollo del país de cara al nuevo milenio? y si ¿esta propuesta podría dinamizar la economía y México pasaría a ser un país desarrollado?

A partir de estos cuestionamientos en este trabajo pretendemos analizar cuáles fueron los factores que influyeron o no para la culminación de la reforma petrolera; cuál fue el papel de la participación de los diversos actores en torno a la reforma presentada por el Ejecutivo Federal y, por último, cuál fue el producto aprobado por el Poder Legislativo, que mereció muchos elogios de Calderón en un discurso que resaltaba el “patriotismo, la visión y la altura de miras” de los legisladores.

1. Del pasado histórico al presente inédito

Cuando Lázaro Cárdenas tomó la decisión de nacionalizar la industria petrolera, en marzo de 1938, no fue sino la culminación de un largo camino que se inició con Francisco I. Madero, cuando decretó un impuesto, a la industria de extracción estadounidense, al petróleo de exportación. Con la nacionalización del presidente Cárdenas el estado mexicano mantuvo el control pleno de la explotación del hidrocarburo. De esta forma terminaron las diversas controversias políticas y legales entre las empresas extranjeras y el gobierno mexicano en torno al artículo 27 y sus leyes subsecuentes.

Las consecuencias a este acto no se hicieron esperar y la posición de Estados Unidos fue que si México no pagaba de inmediato los bienes nacionalizados, la expropiación se convertiría en confiscación, situación que violentaba el derecho internacional y que permitía a Washington actuar en consecuencia. Ante esta situación, la habilidad política de

Lázaro Cárdenas al convocar al nacionalismo culminó en una de las páginas históricas más relevantes de México.

En contraste, la iniciativa de Felipe Calderón busca disfrazar sus verdaderos objetivos por falta de legitimidad ante la ciudadanía, la opinión pública y los grupos de interés económico. En términos reales, la propuesta calderonista de modificar el artículo 27 constitucional y las leyes que regulan la industria petrolera tienen como meta hacer de Petróleos Mexicanos una industria manejada por los intereses económicos de los grupos que desean que prevalezca la lógica del mercado global y no que la empresa paraestatal sea un icono de la determinación mexicana de que sea manejado el recurso natural más estratégico del país.

Si observamos desde la óptica privatizadora y de la lógica del mercado global, la industria petrolera es una empresa ineficiente y la única vía para poder dinamizarla es abrirla a la influencia de la competencia directa de las grandes empresas petroleras internacionales. En otras palabras, Pemex debe regirse por las reglas del mercado mundial, dirigir su producción a ese mercado y sus beneficios deben ser usados para fortalecer las finanzas públicas y apuntalar al gobierno en la economía nacional, a fin de evitar la disminución del gasto público, y no como en el pasado que muchos de los ingresos de esta paraestatal fueron a parar en manos de unos cuantos políticos y líderes petroleros, acrecentando la corrupción.

Más aún, en la iniciativa de Calderón se presentan rasgos muy claros para beneficiar veladamente a algunos grupos de intereses económicos nacionales y extranjeros.¹

1. Situación que no se presentó dada la oposición que se dio en el Congreso y por los grupos encabezados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

2. La oposición a la reforma

El Frente Amplio Progresista (FAP) integrado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD)–Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, que fue creado por Andrés Manuel López Obrador, ante el anuncio de la reforma petrolera organizó acciones para detenerla. Una de las principales fue tomar las tribunas del Senado y de la Cámara de Diputados. En paralelo, las “adelitas” (brigadas femeniles) comenzaron la “resistencia civil pacífica” con un cerco a la sede del Senado e instalación de carpas en las calles aledañas a la sede legislativa.

La demanda central del Frente era que el debate sobre el tema energético sea “nacional y amplio”, con el fin de que las diversas fuerzas políticas y sociales participen en el análisis minucioso y que el producto sea una iniciativa de ley que se discuta en septiembre por los legisladores.

Asimismo, los legisladores del FAP anunciaban que mantendrían la toma de las tribunas hasta obtener un acuerdo de que no habría una aprobación *fast track* de la reforma.

Al encabezar una asamblea informativa, Andrés Manuel López Obrador acusaba, durante un mitin en el Zócalo de la ciudad de México, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de ser

[...] encubridores de políticos corruptos y de delincuentes de cuello blanco... No somos ingenuos. Desgraciadamente, esa institución sólo sirve para legalizar los despojos que cometen los poderosos... Hemos logrado alejar el riesgo de un albaño legislativo. Ya no va a haber madrugete.

Durante ocho meses que duró el debate sobre la reforma petrolera, López Obrador encabezó todas y cada una de las acciones de resistencia civil sin importar que “nos desgastemos”. De cierta manera, estas acciones vieron

florecer sus frutos con los cambios sustantivos a la iniciativa de ley que se aprobó a finales de octubre. De cualquier forma, la presencia de Andrés Manuel López Obrador y el perredismo legislativo dejaron la sensación de que impusieron condiciones en el debate mediático y político en el asunto de la reforma petrolera.

3. Los empresarios

Era de esperarse que antes de que el presidente Felipe Calderón presentara la iniciativa de reforma petrolera, magnates mexicanos, que en el gobierno de Vicente Fox integraron el Consejo de Administración de Pemex, negociaran con Calderón para convertirse en los primeros accionistas privados de la paraestatal.

Con el fin de evitar cualquier contingencia en el Congreso, en Pemex un grupo de expertos prepararon las iniciativas que serían debatidas por los legisladores y en su momento aprobaran la privatización. Mientras tanto, un grupo de empresarios encabezados por Roberto González Barrera, Carlos Slim Helú y Miguel Zaragoza, entre otros, esperaban pacientes para poder invertir en los nuevos negocios petroleros.

La magnitud de los negocios que se disputaban los multimillonarios empresarios es del orden de la tercera potencia productora de crudo en el ámbito internacional, lugar que alcanzó Pemex en el último año.²

El histórico reciente de Pemex fue que superó en producción a la estadounidense Exxon Mobil, el coloso petrolero mundial. Según las cifras oficiales, en niveles de producción, la paraestatal alcanzó la tercera posición en el mundo, por debajo de la petrolera Saudi Aramco, de Arabia Saudí, y la Nacional Iranian Oil (NIOC), de Irán. Después de México

2. Durante 2005, Pemex generó ventas totales por más de 86 mil millones de dólares, de acuerdo con el Anuario Estadístico 2006 de la paraestatal.

se ubicaron la venezolana PDVSA y Exxon Mobil. Le siguen la británica bp; la estatal KPC, de Kuwait, y el consorcio Royal Dutch / Shell, de Holanda y Gran Bretaña.

De acuerdo con información oficial, en los primeros siete meses de 2006 la producción de crudo ascendió a 3'761,000 barriles diarios, superior al promedio registrado en 2005. Con estas cifras México se mantuvo en el sexto lugar a nivel mundial en producción de hidrocarburos, por encima de Noruega, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Nigeria, Canadá y Venezuela.

Felipe Calderón planteaba distribuir, entre los empresarios, el redituable negocio del oro negro, en tiempos en que éste ha alcanzado precios máximos históricos. Quizá, y ésta es una sospecha, como una forma de agradecer los apoyos recibidos en su campaña presidencial de 2006.

La magnitud de los ingresos de la paraestatal es la siguiente: desde el segundo trimestre de 2006 los precios llegaron a cotizarse en 74.56 y 74.45 dólares por barril. El comportamiento del precio promedio de la mezcla de crudo mexicano de exportación se cotiza entre 50 y 55 dólares por barril. Según las cifras oficiales de Pemex, los ingresos por exportaciones de petróleo crudo se incrementaron a partir de 2002, alcanzando su nivel récord en 2005.

De igual forma, el presidente tenía claro que negociar Pemex no era nuevo para el hombre más rico de México, Carlos Slim, quien con una excepcional visión de los negocios ha incrementado considerablemente su fortuna a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Por ello mantenía una cercana comunicación con Carlos Slim sobre el desarrollo de la discusión petrolera en el Congreso.

Otro dato que fortalece esta idea es que durante el sexenio de Vicente Fox, las empresas de Slim Helú se ubicaron entre las más beneficiadas, con millonarios contratos en el sector energético, al mismo tiempo que personajes cercanos al magnate se insertaban como funcionarios en las

áreas donde se desarrollan los proyectos de mayor costo de Pemex, como Federico Martínez Salas, en la Subdirección de Ingeniería y Desarrollo de Obras Estratégicas (SIDOE, antes proyecto Cantarell).

4. El acuerdo

Después de más de ocho meses de confrontación y negociaciones, dentro y fuera del Congreso, los grupos parlamentarios lograron un acuerdo en torno a la iniciativa de reforma petrolera. Este hecho, que parecía imposible, tuvo lugar gracias a la negociación política, que tendió los puentes necesarios en la búsqueda del consenso.

Los puntos más sobresalientes de la reforma son:

- La participación de la iniciativa privada queda prohibida en la refinación, transporte, almacenamiento y distribución del hidrocarburo a través de ductos.
- Se crea un nuevo Consejo de Administración en Pemex. La composición será: seis consejeros gubernamentales; cinco representantes sindicales, que quedarán impedidos de votar asuntos relacionados con el presupuesto de la empresa y cuatro “consejeros profesionales” propuestos por el presidente y aprobados por el Senado.
- La nueva Ley orgánica de Pemex le otorga autonomía en su gestión y presupuesto, para poder manejar su deuda y celebrar contratos con particulares en las áreas no exclusivas. La autonomía de gestión de Pemex debe ser de no más de siete años.
- Los contratos con la iniciativa privada deberán ser en efectivo, no se acepta el pago con especie.
- En relación con las adquisiciones, las obras y los servicios se mantienen las fórmulas convenidas: licitaciones, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas.

- Queda prohibida la creación de empresas filiales.
- Una supervisión directa de la Auditoría Superior de la Federación de los contratos que realice Pemex en cualquier momento.
- Por primera vez se crea el Consejo Nacional de Energía y dos comisiones: Nacional de Hidrocarburos y Nacional para el Uso Eficiente de Energía.
- Se crean los bonos ciudadanos.
- Tratándose de contratos de obras y servicios, Pemex no podrá someterse a la jurisdicción de tribunales foráneos.

Después de que en la Cámara de Diputados concluyó el prolongado proceso, el presidente Felipe Calderón, la secretaria de Energía, Georgina Kessel, y el director de Pemex, Jesús Reyes-Heroles, se congratularon por el resultado de la reforma, debido a que muchas de las partes de su iniciativa perduraron y servirán al propósito de atraer capital privado a la gestión petrolera.

5. El juego sucio en el proceso

Es entendible el contexto ideológico y político en el que surgió la propuesta de reforma petrolera, pero no es justificable el espíritu que dominó al final del proceso reformista, al que se le puede calificar de “juego sucio”.

Es importante resaltar que al término del difícil y complicado proceso, algunos legisladores panistas, en contubernio con priístas, intentaron pasar un cambio en el contenido de la exposición de motivos que había sido enviada por el Senado a la Cámara de Diputados, en relación con la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional. La razón de los cambios obedeció a principios poco claros: una modificación a la redacción de la ley hubiera obligado a reabrir el debate, una modificación a

la exposición de motivos no. Cabe aclarar que cualquier exposición de motivos es parte integral de la ley y cuya interpretación se puede traducir como “lo que el legislador quiso decir” con relación a cualquier ambigüedad. En el fondo, en esa introducción se encuentra “el espíritu de la ley”, y es ahí donde se buscó implantar la mala fe de algunos legisladores.

Quizá la modificación no era insignificante, porque pretendía volver a permitir, en el futuro, lo que en su momento se autorizó en el sexenio de Miguel Alemán pero que se había suspendido en 1970: “los contratos riesgo” con empresas particulares. Este punto es clave para entender el proceso: los contratos riesgo fueron eliminados por el presidente Lázaro Cárdenas, porque permitían que las empresas estadounidenses podían explotar y extraer petróleo en el Golfo de México con base en un porcentaje de petróleo extraído, como pago.

Afortunadamente este incidente no pasó a mayores y tan solo mostró las intenciones malévolas de algunos legisladores empeñados en lograr, quizá para su beneficio, objetivos personales en lugar de buscar los beneficios para el país.

6. Algunas reflexiones

Desde esa lógica de la reflexión, el paso de la iniciativa de reforma petrolera por el Poder Legislativo y la aprobación de una reforma muy diferente a la presentada por el presidente Calderón, que en suma no reforma, privó la negociación y se dio en un marco de profunda polarización entre los grupos parlamentarios, quienes buscaron posesionar sus propuestas de iniciativa. El resultado final de este proceso fue la construcción de un diferenciado consenso que permitiría a futuro una serie de negociaciones con las principales fuerzas políticas del país.

Desde el análisis político, la reforma petrolera expresa un resultado muy distinto al planteado por Calderón en el mes de abril. Todo pareciera que estamos dentro de un empate político, debido a un pacto incluyente en la recta final del proceso. Pero no es así. De cierta manera, Andrés Manuel López Obrador obtuvo una victoria al dejar atorado el programa de gobierno del presidente, y también logró un trato “especial” en el Congreso, con presencia mediática por varias horas, esterilizando la reforma y con efectos contundentes.

Más aún, Felipe Calderón ha sido derrotado no sólo con la iniciativa de abrir la industria petrolera a los estándares internacionales, sino con la imposición de cláusulas y candados adicionales. El magro logro tan solo se mira en la propuesta de reforma administrativa, que puede agilizar los procesos y acelerar la burocracia petrolera.

Al final del camino lo que se obtuvo es muy parecido a lo que se tenía al principio: el estado construirá las refinerías, lo mismo que los ductos y los sistemas de transporte.

Lo que inició como una propuesta de reforma energética se degradó a una reforma petrolera, para terminar en una reforma de Pemex. La apuesta de ciertos grupos de la clase política de que el monopolio público tendría la capacidad de resolver el problema de la caída de la producción de crudo no fue la certera. En este sentido, tal y como lo había propuesto la izquierda se trató de una reforma estatista.

Por último, la presencia de la crisis económica internacional tras el colapso de la economía estadounidense tendrá sus efectos en el corto plazo y son muestra de que pronto soplarán vientos de recesión, que afectarán a los sectores más vulnerables de la economía. Ésta sí será la verdadera prueba de fuego que pondrá en su lugar a cada uno de los actores que estuvieron en el escenario de la reforma petrolera.