

2014

La reforma energética: algo más que una reforma

Román-Morales, Ignacio

Román-Morales, I. (2014). "La reforma energética: algo más que una reforma". En Análisis Plural, segundo semestre de 2013. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/1249>

Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-2.5-MX.pdf>

(El documento empieza en la siguiente página)

La reforma energética: algo más que una reforma

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES*

En febrero de 1848, ya habiendo renunciado Antonio López de Santa Anna a la presidencia de un México social, económica y políticamente destruido, la administración entrante a cargo de Manuel de la Peña y Peña, mediante el Tratado de Guadalupe Hidalgo, entregó a Estados Unidos 2'400,000 km², equivalentes a 54.5% del territorio nacional. A cambio, México recibió 15 millones de pesos como indemnización.¹

Desde entonces, no había habido otra venta tan sonada, aunque desde la década de los ochenta del siglo XX hemos tratado de acercarnos: la reprivatización de la tierra, la de los bancos y la consecuente crisis del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), la de las carreteras y su crisis posterior, la de los sistemas satelitales, la de los ingenios azucareros, la de las aerolíneas, la de los Ferrocarriles Nacionales, la de empresas agroindustriales, la de la siderurgia, la de la telefonía, la de Televisión Azteca, así como los múltiples tratados de libre comercio, aunque 80% de las exportaciones se dirija a Estados Unidos.

Siempre, detrás de cada privatización, se ha justificado la medida con los mismos argumentos: “Seremos más eficientes”, “Se generará

* Es economista por la UNAM, maestro y doctor en Economía por la Universidad de París. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, y profesor titular en el ITESO.

1. Emma Paula Ruiz Ham. *De la guerra a la paz: una ojeada al Tratado de Guadalupe Hidalgo*, México, INEHRM-SEP, 2013 [DE disponible en: <http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-tratado-guadalupe-hidalgo-articulo>, consultada el 21 de diciembre de 2013].

más empleo”, “Tendremos mejores productos y más baratos”, “Es en beneficio de la mayoría de los mexicanos”. Todo acompañado de una vasta campaña mercadológica para convencernos de que por fin se están tomando las decisiones correctas.

A partir de noviembre de 2012, las reformas se han profundizado en la misma dirección, sea la laboral, la educativa, la de telecomunicaciones, la financiera y la hacendaria. Sin embargo, el caso más extremo y de mayor envergadura es la energética. En 1848 fue la venta del suelo del país, en 2013 se legaliza la del subsuelo o lo que queda de él. ¿Con qué argumentos?, con los mismos de las liberalizaciones previas.

Abordemos, pues, “la madre de todas las reformas”, en tanto se privatiza el aire para las empresas eólicas, el sol para las trasnacionales de la energía solar y las pirámides para las cadenas hoteleras.

1. EL PESO ACTUAL DEL SECTOR ENERGÉTICO

Si en la década de los treinta del siglo XX el petróleo, el gas y la electricidad eran fundamentales, la vida humana actual es inconcebible sin ellos. Sin embargo, de los 213 países a los que el Banco Mundial da seguimiento sobre su situación económica, solo unos cuantos disponen de riqueza petrolera. Además de los 12 miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, solo se puede incluir como grandes productores de energía a China, Estados Unidos, Rusia, Canadá, Indonesia, Australia, Brasil y México, aunque en algunos la energía proviene de fuentes alternativas al petróleo.

Según datos del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, en 2012 México ocupaba el décimo segundo lugar como productor mundial de energía (1.7%), sitio similar al de su peso en población mundial (1.7%), en territorio global (1.5%) o en producto interno bruto (PIB) (1.6%). Esto, en términos per cápita o por km², lo ubica en el promedio mundial. No obstante, el sector energético le es clave por su peso en el PIB, los recursos públicos y las exportaciones.

Todavía en 1996 la extracción de petróleo y gas equivalía a 10.4% del PIB. Para 2013 cayó a 6.1%. La fabricación de derivados del carbón y petróleo apenas representaba 0.83% y 0.61%, respectivamente. Ello marca un gran peso de la actividad extractiva en la economía mexicana, pero es raquítico en la industrialización de los productos extraídos. Además, tanto la extracción como el procesamiento tienen una importancia cada vez menor.

La electricidad mantuvo un papel creciente hasta 2011, con tendencia al estancamiento. Según el Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) hasta el tercer trimestre de 2013 representó 1.88% del PIB.

Desde 2008, las exportaciones petroleras han tendido a estancarse, lo que afecta financieramente al estado, aunque los 30 mil millones de dólares exportados representan la principal fuente de divisas para los mexicanos. Si no existieran, toda la denominada estabilidad macroeconómica sería una quimera: el tipo de cambio del peso sería menor, la deuda sería más alta, las reservas internacionales no podrían alimentarse, la capacidad de importación sería reducida, con una mayor inflación.

La dependencia petrolera de México no es por las exportaciones sino por los ingresos públicos. Para 2013 los derechos a los hidrocarburos más los de servicios de energía eléctrica, aunados a los ingresos de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y a los impuestos a rendimientos petroleros, representaron 40% de los recursos del sector público mexicano, 33% provenientes del petróleo y 7% del sector eléctrico (véase el cuadro 5.1).

Así, una de cada tres escuelas, hospitales, maestros, médicos, enfermeras, así como de la inversión pública, se financia con los ingresos petroleros; 63% de ellos es transferido al estado, en específico por la vía del pago de los derechos sobre los hidrocarburos.

La industria extractiva y la eléctrica ocupan a 412 mil personas, lo que representaba hasta el tercer trimestre de 2013 a 8.3% de la población

CUADRO 5.1 PESO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Ingresos de la Federación 2013	Ingresos* 2013	Petróleo*	Peso petrolero
Total Federación	3'956,362	1'582,013	40.0%
Ingresos del gobierno federal	2'498,647		
Impuestos	1'605,647		-1.4%
• Gasolinas, diésel para combustión automotriz		-24,495	
i) Artículo 2o.-A, fracción I			-48,895
ii) Artículo 2o.-A, fracción II			24,340
• Impuesto a los rendimientos petroleros		1,501	
Derechos	809,589		97.3%
• Servicios Secretaría de Energía		184	
• Derechos a los hidrocarburos		787,561	
Ingresos de organismos y empresas	1,102,426		74.1%
• Petróleos Mexicanos		478,432.5	
• Comisión Federal de Electricidad		338,828.5	

* Cifras en millones de pesos.

Fuente: SHCP, "Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación, 2013", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de diciembre de 2012, primera sección.

ocupada del país, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Inegi. Su producto por trabajador es el más alto del país: mientras que la media nacional es de 268,588 pesos, en el sector energético es de 3'000,977 pesos (11.2 veces más). El sector petrolero es rentable, aun con su anquilosamiento y corrupción, tanto sindical como de los directivos de la empresa, lo que ha sido histórica y recurrentemente documentado.

Pese a ello, hay un enorme rezago energético: las reservas probadas son de 10 años. Solo se refina 1'200,000 barriles diarios de petróleo, cuando la producción es de más del doble; se ha desmantelado la capacidad de investigación y desarrollo sectorial, en particular por el abandono a los institutos Mexicano del Petróleo (IMP) y de Investi-

gaciones Eléctricas; el corporativismo sindical y el papel político de su dirigencia han sido cuestionados por los contratos que reciben de Pemex para ejercer actividades monopólicas fuera del interés público, por la falta de representación de sus líderes, su corrupción y el uso político de los recursos. Igualmente, diversas directivas han sido cuestionadas; la dependencia financiera del estado hacia Pemex, aunada a los manejos internos de la empresa, la han descapitalizado para invertir en refinerías, crear tecnologías y mejorar las empresas energéticas, mientras que los robos de gasolina muestran la ausencia de una adecuada vigilancia del sistema de ductos y mayores asuntos de corrupción. En suma, México se ha convertido en un enclave petrolero primario-exportador, que envía el crudo al extranjero, para luego importar gasolina.

El reconocimiento de estos rezagos —con el ocultamiento de otros— ha sido utilizado por el estado como argumento para propiciar la liberalización del sector, bajo una estrategia que parece ser la de: “Muerto el perro, se acabó la rabia”.

2. LA REFORMA DE 2013: EL DISCURSO OFICIAL

En el portal gubernamental sobre la reforma energética se parte de una consigna: no a la privatización, sí a la reforma energética, y esto ha coincidido con lo manifestado en la propaganda gubernamental.² El principio parece loable.

Como punto inicial, cabría preguntarse si la decisión que ha tomado el gobierno, a través de sus poderes Ejecutivo y Legislativo (federal y estatales), es o no una privatización. Varias definiciones parecerían coincidir con lo que México ha hecho: privatizar significa transferir actividad pública al sector privado, pasar a manos privadas un derecho

2. Gobierno de la República. *Reforma energética*, México, Gobierno de la República, s/ f [DE disponible en: <http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/explicacion.pdf>].

estatal, transferencia de servicios al sector privado, contratación gubernamental a la provisión privada de las actividades, esto es, lo opuesto a una nacionalización. Ello implica un asunto delicado: la práctica de ocultamiento gubernamental sobre lo que en realidad está haciendo. Se privatiza el sector más importante de México al tiempo que se niega que lo estén haciendo.

Si la privatización fuese respaldada por una decisión soberana de México (de acuerdo con el artículo 39 constitucional), entonces ¿por qué los poderes de la Unión, que son el medio mediante el cual el pueblo ejerce su soberanía (de acuerdo con el artículo 40 constitucional), le mienten a sus representados al afirmar que no hacen lo que sí están haciendo?, ¿qué credibilidad queda del resto del discurso gubernamental en cuanto a lo que se propone con sus reformas, sobre todo con la energética, si las decisiones tomadas pueden ir en un sentido diametralmente opuesto al que dicen perseguir?

En el discurso gubernamental, estos son objetivos fundamentales de la reforma:

- Mantener la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos del subsuelo.
- Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y la CFE como empresas productivas del estado 100% mexicanas.
- Permitir que México ejerza en exclusiva la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz.
- Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
- Garantizar estándares internacionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.
- Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.
- Fortalecer el ahorro de largo plazo a través de la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
- Impulsar el desarrollo con responsabilidad social, protegiendo al medio ambiente.

- Atraer inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo.
- Reducir los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas.³

Los tres primeros resultan contradictorios con las definiciones de lo que se hace. En cuanto al abasto energético, se trata de recursos naturales no renovables, por lo que una mayor producción de corto plazo puede implicar una escasez posterior. A la producción de hidrocarburos se le da un trato de bien renovable, sin asumirse la responsabilidad de su agotamiento. Las referencias a eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción se establecen sin la menor modificación legal a las prácticas sindicales de Pemex, y sin que quede claro el papel de los fondos de la empresa en campañas políticas o enriquecimientos personales. Por su parte, el ahorro que se plantea a través del Fondo Mexicano del Petróleo dependerá de los precios internacionales, la producción y la disponibilidad del energético, no solo de la reforma.

En cuanto a la sustentabilidad y protección al medio ambiente, así como la reducción de los riesgos geológicos y ambientales, baste recordar que las cinco empresas más contaminantes del planeta son trasnacionales petroleras.

¿La inversión extranjera en el petróleo acelerará el desarrollo del país? Si no ha sido así en el pasado, ¿qué condiciones y garantías se establecerán para que ahora sea diferente?

El documento señala tres grandes beneficios derivados de los objetivos: bajar las tarifas eléctricas, el precio del gas y el de los alimentos; lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%, y aumentar la producción de petróleo de 2'500,000 barriles diarios actuales a tres millones en 2018 y 3'500,000 en 2025, y

3. *Ibidem*, p.3.

la de gas natural de los 5,700 millones de pies cúbicos diarios actuales a ocho mil millones en 2018 y a 10,400 millones en 2025.⁴

Dada la relevancia de la reforma, cabría preguntarse sobre la responsabilidad de las autoridades en términos de lo afirmado. Si estos beneficios no se cumplen, ¿cuál sería la consecuencia que deberían asumir quienes promueven, aprueban y aplican la reforma?

¿Cuánto va a bajar el precio del gas y en qué periodo? ¿Qué alimentos van a bajar de precio, cuánto y durante cuánto tiempo? ¿Cómo puede anunciarse una restitución de reservas probadas de petróleo y gas a más de 100%, cuando se trata de un recurso natural no renovable? Esto solo puede implicar dos probabilidades: se trata de una afirmación retórica irresponsable o se dispone de información confidencial sobre reservas de gran escala, que ha sido ocultada a la nación y que será aprovechada por corporativos que extraerán enormes ganancias. Y si no se dispone de ella, ¿cómo puede anunciarse un aumento de la producción de petróleo de 20% a 2018 y de otro 17% a 2025?, ¿cómo puede afirmarse que aumentará la producción de gas en 40% a 2018 y en otro 30% a 2025?

En cuanto al petróleo, al nivel de reservas probadas para 10 años, el incremento en la producción significaría dilapidar el principal recurso estratégico del país y no emplearlo en el propio proceso de desarrollo, una política industrial o en investigación y desarrollo. Significaría simular un auge fugaz a costa de un horizonte inmediato posterior de carencias superiores a las de la actualidad.

En el caso del gas, un crecimiento así iría asociado a la obtención del hidrocarburo mediante actividades como el *fracking* (obtención de gas de lutitas), muy cuestionado por su impacto ambiental.

4. *Idem.*

3. EL DIAGNÓSTICO Y LA PROPUESTA

En la explicación de la propuesta gubernamental se expresa: “la reforma mantiene la prohibición de otorgar concesiones para la explotación de los hidrocarburos [...] [pero] se establece la posibilidad de que la Nación otorgue asignaciones o contratos a Pemex, e incorpora también la posibilidad de otorgar contratos a empresas privadas”.⁵

¿Qué significa que se prohíbe otorgar concesiones, pero se podrá hacer contratos?, ¿acaso ha existido algún momento en que Pemex no haya hecho contratos con empresas privadas para adquirir tecnología, servicios o hasta publicidad? En materia de exploración, Pemex ha celebrado acuerdos de colaboración con Shell, British Petroleum (BP), Petrobras, Intec, Heerema y Pegasus. Ha establecido los denominados “contratos de servicios integrales” en campos maduros y Chicontepec, mismos que muestran una enorme participación privada en la actividad petrolera,⁶ aunque con resultados lamentables y de grandes pérdidas para el país. La novedad no parece estar en el hecho de que haya contratos con empresas privadas sino en el tipo y alcance de estos, así como en la capacidad fáctica de control sobre los productos energéticos por parte de tales empresas.

Asimismo, se espera que con la reforma “por cada barril de petróleo y cada molécula de gas que se produzca se tendrá uno nuevo listo para producir”.⁷ El “se espera que” no implica compromiso alguno, dada la perennidad de los recursos no renovables. ¿Hasta cuándo se logrará la restitución al 100%? Podría ser, por ejemplo, hasta que acabe el sexenio. Al igual que durante el de Carlos Salinas de Gortari, entre 1990 y 1994 se generó un déficit acumulado en la cuenta corriente de la balanza

5. *Ibid.*, p.6.

6. Petróleos Mexicanos, Pemex. “Presentación a inversionistas”, México, Pemex, agosto de 2015, p.15 [DE disponible en: http://www.ri.pemex.com/files/content/Pemex_Outlook_e_130801.pdf].

7. Gobierno de la República. *Op. cit.*, p.6.

de pagos por 100 mil millones de dólares (habiendo creado un espejismo de auge en ese periodo), en este caso puede generarse un nuevo espejismo fugaz, cuyo costo sea muy superior al de entonces. Estaríamos hablando de un salinismo ultrarrecargado.

Siguiendo con el análisis del diagnóstico gubernamental, parecería que Pemex y la CFE son empresas poco eficientes y productivas, lo que se debe al marco legal existente y a la falta de inversión privada. Tal ineficiencia impide contar con capital para modernizarse y extraer petróleo de aguas profundas y campos maduros, así como del gas de lutitas. Por consiguiente, se elevan los precios de los productos, lo que se resuelve con la flexibilización del sector.

Esta interpretación resulta extraña, dado que en agosto de 2013 Pemex presentó un informe a los inversionistas donde se señala que, en términos de ingresos, es la empresa número 34 en el mundo. Sus ingresos (143,044 millones de dólares en 2012) son mayores al conjunto de las cinco empresas con más ingresos listadas en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) (de 139,122 millones de dólares en ese mismo año, sumando América Móvil, Walmart México, FEMSA, Alfa y Cemex).⁸ El informe señala que la paraestatal invierte más que juntas todas las empresas enlistadas en el índice de precios y cotizaciones de la BMV (23,900 millones de dólares frente a 19,162 millones). Es el quinto productor mundial de crudo, el décimo tercero en reservas mundiales y el décimo quinto en ventas.

Resulta paradójico que siendo el lugar décimo tercero en reservas sea el quinto productor. Ello no indica más que una sobreexplotación de los yacimientos con respecto a las reservas para exportar el petróleo crudo y lograr solo el lugar décimo quinto en ingresos. Esto es, dado el nivel de reservas, plantear un incremento de 20% en cinco años en la producción de petróleo, parece ser una medida temeraria, por no llamarla irresponsable.

8. *Petróleos Mexicanos. Op. cit.*, pp. 4-5.

En 2012, el costo de producción de un barril de petróleo en México fue de 6.84 dólares, menos que el de Statoil, en 9.4%; Exxon, en 31%; Shell, en 45.1%; BP, en 45.3%, y Chevron, en 55.8%. Pemex aparece de lejos más eficiente que las trasnacionales del ramo. Ese mismo año, su rendimiento bruto fue de 62,200 millones de dólares, lo que equivale a un PIB superior al de Uruguay o Bulgaria y similar al de Cuba o Libia. Las utilidades brutas superan al PIB de la mayoría de los países del mundo: 146 de los 213 reportados por el Banco Mundial.⁹

Así, los resultados de Pemex no refieren la ineficiencia señalada en el diagnóstico, aunque sí el enorme negocio que significaría para la trasnacionales petroleras percibir gran parte de las ganancias en lugar de que las reciba México.

De regreso al diagnóstico, las mayores ventajas para las trasnacionales provendrán de los procesos industriales asociados al gas y al petróleo, dejando formalmente para el país el recurso natural. En el diagnóstico se afirma que se reducirán los precios de la energía eléctrica y aumentará el empleo.¹⁰ Es factible que los precios se reduzcan, al menos temporalmente, tanto como una medida política de justificación a la privatización como por la introducción súbita de nuevas tecnologías. Sin embargo, no hay referencia alguna sobre cuándo y cuánto van a bajar los precios, durante cuánto tiempo, si las empresas recibirán subsidios para hacerlo (y por lo tanto costos a la sociedad) y qué va dar el país a cambio.

En cuanto al empleo, la promesa de que con las reformas estructurales aumentará el empleo recuerda al Tratado de Libre Comercio con América del Norte, el fin de la reforma agraria, la reforma laboral y el conjunto de las tendencias a la liberalización de los mercados. De hecho, el empleo mantiene su tendencia a la precarización y no está claro

9. Banco Mundial. "GDP (current US\$)", Washington, Banco Mundial, 2013 [DE disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>].

10. Gobierno de la República. *Op. cit.*, p.18.

el mecanismo a través del cual haya una mejora en el empleo derivado de esta reforma, a menos de que se parta de una serie de suposiciones no comprobables.

En relación con la precaución de establecer contenidos nacionales en la producción energética, los porcentajes de contenido nacional se harán conforme a los acuerdos internacionales firmados por México, en los que se indica como “contenido nacional” el generado por los países signatarios. Esto es, el contenido nacional sería, en esencia, estadounidense.

4. CREACIÓN DE INSTITUCIONES

Mediante la reforma energética se crean cinco instancias esenciales: la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH); la Comisión Reguladora de Energía (CRE); el Sistema Nacional de Gasoductos (SNG); el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Hidrocarburo.

La primera será el “órgano regulador coordinado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria”.¹¹ Se integrará por siete comisionados propuestos por el presidente de la república y ratificados al menos por dos terceras partes del Senado. Será responsable de llevar a cabo y asignar las licitaciones, suscribir contratos para las actividades de exploración y extracción de gas y petróleo, y administrar de manera técnica las asignaciones y los contratos. Será, entonces, el interlocutor mexicano con los corporativos transnacionales y otorgará las licitaciones. Los comisionados manejarán contratos multimillonarios y les darán seguimiento. Resulta previsible que se convierta en un espacio de juego de intereses económicos y políticos de la mayor envergadura.

11. *Ibid*, p.9.

Por su parte, la CRE será un órgano regulador. Se encargará de otorgar a los particulares las asignaciones para que participen en transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, gas natural, productos petrolíferos y petroquímicos. En estas tareas ha jugado un papel central la contratación a empresas derivadas del sindicato de Pemex, lo que ha permitido el enriquecimiento faraónico de sus líderes. De mantenerse su influencia en el CRE, daría lugar a la perpetuación de poder a cambio de no intervenir en el resto de las actividades de la paraestatal. Las relaciones obrero-patronales quedan subordinadas a los juegos de poder contractuales de este espacio.

En el SNG, se creará el Centro Nacional de Control del Gas Natural, un organismo público descentralizado, encargado de administrar, coordinar y gestionar la red de ductos y el almacenamiento del gas natural. La principal labor del centro será la de facilitar el acceso y la reserva de capacidad en las redes de transporte a productores, comercializadores y consumidores finales. Pemex proporcionará los recursos materiales y humanos que necesite este centro. También operará con las empresas que se ocupen de la transportación misma. Cabe hacer notar que la desaparición de la empresa paraestatal Tubos de Acero de México (TAMSA) ha propiciado, al menos en parte, la problemática del transporte del gas, al no disponerse de una estructura sólida al respecto. En vez de generar la capacidad tecnológica mediante una empresa pública, la iniciativa plantea crear nuevos negocios para grandes empresas.

El Fondo Mexicano del Petróleo es el agente financiero de la reforma. Por el lado de sus ingresos, percibirá el equivalente a lo que en 2013 fueron los 788 mil millones de pesos resultantes del pago de derechos sobre hidrocarburos, mismos que representan 20% del conjunto de los ingresos de la Federación. Por el lado del gasto, repartirá la renta petrolera. El hecho de que el Fondo quede asignado al Banco de México (Banxico), le otorga a este un enorme poder ajeno a sus funciones legales previas y a su objetivo de control de inflación. Además, la autonomía de Banxico y su constitución basada en *expertise* financiera

—y no productiva o social— podrán inducir al uso de los recursos con fines de concentración de poder financiero.

El propio Banxico expresa: “Los fondos soberanos de riqueza han sido creados por los gobiernos con el fin de ahorrar recursos públicos para la consecución de objetivos de largo plazo”.¹² Los objetivos de estos fondos se clasifican como: de estabilización, integradores de ahorro y pensiones, y de inversión de reservas. Según lo indica, estos fondos se han constituido en una fuente de recursos para recapitalizar a algunos de los bancos que sufrieron pérdidas durante la crisis subprime y han aportado al menos la tercera parte de los 244 mil millones de dólares invertidos con esa finalidad.

Así, quedará latente la eventualidad del uso del fondo del petróleo para un nuevo rescate financiero, tipo Fobaproa, si se argumentaran circunstancias excepcionales. Por otra parte, una autoridad no elegida mediante un proceso electoral, que tiene un amplio margen de acción autónomo y dirige una institución caracterizada por su ortodoxia económica, como lo es el gobernador de Banxico, contará con el manejo de un recurso financiero equivalente a una quinta parte de todos los ingresos públicos, además de los recursos actuales que maneja.

El Fondo Mexicano del Petróleo se constituye como un fideicomiso público a cargo de Banxico como fiduciario. Administrará alrededor de 800 mil millones de pesos anuales que Pemex paga por concepto de derechos: “se encargará de captar los ingresos (después de descontar los impuestos) que reciba el Estado, por todos los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos desarrollados por empresas estatales productivas o privadas, tanto a través de asignaciones como de contratos”.¹³

12. Banco de México, Banxico. “Fondos soberanos de riqueza”, México, Banxico, s/f [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico/fichas/actividad-financiera/%7B79B6E8CC-6803-B207-1615-F6620E9A882A%7D.pdf>].

13. Gobierno de la República. *Op. cit.*, p.14.

Por el lado del gasto, conforme a la nueva estructura legal, en el diagnóstico gubernamental se establece un orden jerárquico: el primero, el pago de contratos, asignaciones y transferencias; el segundo, las transferencias hacia los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; el tercero, al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; el cuarto, al Fondo de Investigación en Materia de Hidrocarburos, posiblemente destinado a financiar al IMP, y el quinto, a la fiscalización petrolera.

En seguida, se hace referencia a “los recursos restantes” sin saber si los habrá, los cuales irán al Presupuesto de Egresos de la Federación (financiamiento del gasto público), por un monto equivalente a 4.7% del PIB, lo que prácticamente cancela un excedente adicional. Aun así, de presentarse un remanente, se destinaría a un fondo de ahorro de largo plazo. Y, si alguna vez se llega a disponer de él, que significa la última prioridad en el reparto de los ingresos petroleros, se destinaría 30% “del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo” (es decir, no del ahorro existente sino de los beneficios de la cuenta del año anterior cuando esta haya acumulado más de 3% del PIB) para inversión especializada en proyectos petroleros e inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional y 10% a cada uno de los tres siguientes rubros: pensión universal para adultos mayores; proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables, y becas en universidades y posgrados, proyectos de mejora a la conectividad y desarrollo regional de la industria, sin explicar el destino del restante 40%.

Si los rendimientos de la cuenta de ahorro llegan a equivaler a 10% del PIB del año anterior, estos serán transferidos a la Tesorería de la Federación, salvo en el caso de las becas, y los recursos no podrán emplearse para gasto corriente.

¿Cómo y por qué se estableció ese orden? Aunque el objetivo parezca la generación de un fondo para la pensión para adultos mayores, las becas a estudiantes o la investigación y el desarrollo, esto está relegado al final de las prioridades. Lo esencial es garantizar el pago a los corpo-

rativos multinacionales, seguido del reparto a los gobiernos (nacional, estatales y municipales), luego el financiamiento de Pemex, del IMP y del aparato de fiscalización, y solo al final el del gasto público federal en condiciones inciertas, para que se alcancen y en proporciones escasas al fondo de ahorro. De este último se explica una distribución social de 60% del incremento de los beneficios de largo plazo y se establece un criterio desdeñoso del gasto corriente. Los intereses públicos quedan subordinados.

Por si la estructura del gasto del Fondo Mexicano del Petróleo no fuese suficiente para garantizar el privilegio a los intereses privados, el ente que lo conducirá estará plenamente comprometido con ellos. Tendrá un comité técnico integrado por siete miembros, tres de ellos representantes del estado: el secretario de Hacienda y Crédito Público, que será a la vez su presidente; el secretario de Energía, y el gobernador de Banxico, así como cuatro miembros independientes, nombrados por el presidente de la república y aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

Este comité técnico tendrá las facultades para decidir cómo se invertirán el ahorro, los montos y los proyectos prioritarios de infraestructura, investigación y desarrollo regional y social que se apoyen, que deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados. Estos proyectos y programas tendrán que ser incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el diagnóstico: “Con la creación del Fondo, los ingresos petroleros obtenidos por el Estado serán utilizados de manera eficiente, productiva y transparente. Se privilegiará la estabilidad de las finanzas públicas y el ahorro de largo plazo. Los recursos petroleros se destinarán a disminuir pasivos, garantizar y expandir la seguridad social, la educación y el desarrollo regional”.¹⁴ Sin embargo, si se requiere

14. *Ibid.*, p.15.

la creación del Fondo para que los recursos del petróleo sean utilizados de manera eficiente, productiva y transparente, el gobierno supone que no han sido empleados así. Cabe preguntarse por qué y qué acciones tomaría el propio estado para castigar a los responsables y resarcir el daño ocasionado por los manejos ineficientes, improductivos y opacos.

Por último, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del sector hidrocarburo será el órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, encargada de regular y establecer los estándares de seguridad industrial y operativa por la actividad petrolera.

5. LA INFONAVITIZACIÓN DE PEMEX Y LA CFE

Desde la lógica ya existente de gobierno corporativo, para las dos principales paraestatales, Pemex y la CFE, los controles públicos se reducirán al mínimo: contarán con autonomía presupuestal y solo estarán sujetas al balance financiero y a un límite de servicios personales según lo apruebe el Congreso. Contarán con consejos de administración presididos por el secretario de Energía, e integrados por cinco consejeros del gobierno de la república y cinco independientes. Su director podrá ser nombrado y removido libremente por el Ejecutivo federal o removido por el propio consejo.

El esquema propuesto implica ubicar un par de organismos orientados por un plan de negocios, no de desarrollo nacional. Al igual que el resto de las instituciones creadas, salvo en el del Fondo Mexicano del Petróleo, la participación social en la orientación de sus actividades será nula. Se plantean lógicas de consejos de administración cerrados y nombrados por el presidente, en algunos casos con el aval de una u otra cámara, pero sin una propuesta democrática sobre la gestión de los hidrocarburos. No se toca a la cúpula sindical ni con el pétalo de un requerimiento de transparencia o de rendición de cuentas.

6. LOS CAMBIOS SECTORIALES

6.1 Petróleo

El estado reconoce que la utilidad por la producción de petróleo es de 80 dólares por barril; considerando un precio promedio en 2013 de 96 dólares, equivale a una utilidad neta de 83.3%.

Se plantea que Pemex tendrá un nuevo régimen fiscal, en el que las condiciones serán distintas según los contratos establecidos para cada campo petrolero. En tal circunstancia, podrá asociarse con terceros a través de contratos y con ello aumentar su capacidad de inversión, reducir su exposición al riesgo y asimilar nuevas tecnologías.

Los contratos que establecerá Pemex estarán tipificados como: de servicios; de utilidad compartida; de producción compartida, retribuido por porcentaje de la producción obtenida; de licencia, con “transmisión onerosa de los hidrocarburos, una vez que haya sido extraídos” (pago por especie), y de cualquier combinación de las anteriores.

Se señala que con la reforma el riesgo se distribuirá entre Pemex y los privados, quienes serán los que realicen las inversiones, y la renta petrolera seguirá siendo 100% para el país.¹⁵ Si se establecen pagos por servicios múltiples, por utilidad y producción compartida, así como por licencias, la utilidad que obtengan las empresas tendrá que proceder de la renta petrolera, ¿cómo puede plantear el estado que seguirá siendo 100% para la nación?

El gobierno considera que los nuevos contratos permitirán multiplicar la capacidad de inversión en el sector, aumentar la producción de petróleo y gas natural, y con ello los ingresos fiscales del estado, lo que se traducirá en más recursos para educación, seguridad social e infraestructura.¹⁶

15. *Ibid.*, p.7.

16. *Idem.*

Pemex se ha encontrado asfixiado en su capacidad financiera y material para integrar cadenas de valor hacia la producción de bienes industrializados, así como con la necesidad de mejorar los recursos fiscales del estado. Sin embargo, si el aumento en la inversión en el sector se traduce, preponderantemente, en beneficios privados, ello comprometerá aún más el futuro, con la posibilidad de que se acelere el proceso de agotamiento de las reservas y la concentración de los beneficios. También, nada garantiza que se incremente la capacidad de inversión en educación, seguridad social ni infraestructura, y la mejora de los recursos fiscales está asociada tanto a una insuficiencia de ingresos como de un mal ejercicio del gasto. Lo primero, derivado de los privilegios de que gozan los grandes poderes económicos de México y de las transnacionales que participan en el país, de los créditos y condonaciones fiscales, de la corrupción y del pobre crecimiento económico, y lo segundo, por la falta de transparencia sobre el patrimonio de los tomadores de decisiones, la concentración de remuneraciones en favor de altos funcionarios, la falta de claridad en los criterios de ejercicio del gasto y en particular en los procesos de las licitaciones, la opacidad sobre el patrimonio de sindicatos y líderes sindicales, y la asignación de recursos con criterios partidistas en los presupuestos de la Federación, los estados y los municipios. La necesidad de mejorar los recursos públicos no tenía que pasar por la privatización de Pemex, ni dicha privatización asegura que ahora los ingresos públicos (y menos los gastos) serán los correctos.

El diagnóstico gubernamental desdice la crítica de que reportar los beneficios esperados signifique que los contratistas sean propietarios de las reservas. El gobierno señala que “no será posible que el operador, público o privado, registre como suya la propiedad de los hidrocarburos que están en el subsuelo mexicano”.¹⁷

17. *Ibid*, p.8.

Cabe preguntarse sobre la posibilidad efectiva del estado de fiscalización de lo que realicen las empresas privadas, cuando no la ha tenido con respecto a su propia empresa. Si las transnacionales realizan exploración, explotación, procesamiento, almacenamiento, transporte y distribución de los recursos energéticos, ¿quién podrá auditar con la libertad, transparencia, honestidad, capacidad, información y valentía necesarias los ocultamientos que puedan hacerse en términos de los recursos materiales (comenzando por las mismas reservas y la producción real)?, ¿quién y con qué respaldo vigilará y protegerá los derechos laborales y la no discriminación a los trabajadores en las empresas petroleras que se instalen en México?, ¿quién podrá llevar a profundidad el seguimiento financiero de las empresas para impedir el robo a la nación por la vía de la evasión y la elusión fiscales?

La reforma energética también puede atentar contra las comunidades agrarias, pues indica que en caso de que “actividades agrícolas convivan con trabajos relacionados con hidrocarburos, se podrá optar entre una contraprestación o indemnización”.¹⁸ El despojo disfrazado también podría ser una opción.

Asimismo, el estado reconoce su preferencia por el proceso de transnacionalización con criterios estrictos de lucro. Tal vez por ello la refinería de Tula parece que se quedará en maqueta de oficina. Igualmente grave es el reconocimiento para que Pemex se centre en ser una empresa rentista y no un factor de industrialización, de integración productiva y eje de política industrial.¹⁹

Con la nueva lógica no desarrollará la petroquímica, a menos de que sea en una lógica maquiladora. La reforma indica que Pemex podrá asociarse en esta industria, para allegarse de recursos para modernizar su infraestructura y elevar la producción de combustibles en el país, atraer nuevos capitales y crear nuevas zonas de transformación de

18. *Idem.*

19. *Ibid.*, pp. 9-10.

hidrocarburos.²⁰ Esto se confirma con la modificación al artículo 28 constitucional que la consideraba una economía de enclave y con ello niega la posibilidad de desarrollarse industrialmente a partir de sus propios recursos.

6.2 Gas

La utilidad en la producción en gas es reconocida como baja (50 centavos de dólar por millón de unidades térmicas británicas). Conforme al documento explicativo de la reforma, Pemex no produce gas sino que lo importa, por lo que se desperdicia el recurso natural. Si bien esto es cierto, cabría preguntarse por qué nunca se le dio la atención adecuada a la producción de gas, siendo uno de los productos esenciales en la canasta de consumo de la mayoría de la población.

Si hasta la década de los ochenta del siglo XX México disponía de las instituciones, tecnología y capacidad para producir gas natural, insumo básico en la elaboración de fertilizantes nitrogenados, el problema está en el abandono del estado a estas actividades. Igualmente, convendría ubicar los juegos de intereses público-privados en el aprovechamiento de estas ausencias para hacer negocios, como puede ser el caso de altos funcionarios o exfuncionarios en el área agrícola o energética, que utilizan esta “ventana de oportunidad” para lucrar con productos que antes se producían con criterios sociales y ahora solo como negocio.

6.3 Electricidad

El principal atractivo de la reforma energética para justificarla es la reducción en el precio de los energéticos, sobre todo del gas y la electricidad. La explicación se basa en las fuentes empleadas para la producción eléctrica, pues según el diagnóstico gubernamental más de 20% de la

20. *Ibid*, p.10.

energía generada para el servicio público se basa en combustóleo y en diésel, con un costo significativamente mayor a las energías limpias y al gas natural.²¹ Este argumento resulta lógico y convincente. Lo que queda en duda es por qué se atribuye la responsabilidad a la exclusividad de la CFE para la generación de electricidad. ¿No hubiese sido posible una reforma en la que la CFE interviniese en la generación de electricidad a partir de fuentes alternativas?

Al igual que con Pemex, el diagnóstico achaca la necesidad de reforma al débil crecimiento de la empresa. Sin embargo, esto no es un fenómeno estructural; responde a la desaceleración actual y a una desatención gubernamental. Según datos del Banco de Información Económica del Inegi, el PIB eléctrico hasta 1994 creció a una tasa de 8.1%; de 1994 a 2000 a 5.4%; de 2000 a 2006 a 6.3%; de 2006 a 2012 a 4.2%, pero en 2013 se redujo a 0.2%. Tales datos refieren crecimientos superiores a los del promedio de la economía mexicana hasta 2013, en que se paralizó. Resulta paradójico que el gobierno actual argumente la baja capacidad del sector eléctrico cuando no fue sino hasta esta administración (y visto como desaceleración desde la pasada, en que se liquidó la Compañía de Luz y Fuerza del Centro) que se detuvo tal industria.

En la lógica financiera, el diagnóstico gubernamental refiere la carga que representa el consumo no pagado de electricidad, pues la CFE registra pérdidas en el proceso de facturación y cobro, y no cobra más de 21% de la energía producida.²²

La primera cuestión sería ubicar por qué las empresas privadas sí pueden cobrar la electricidad y el sector paraestatal no puede. Y las causas de las pérdidas de energía podrían ser: ¿corrupción entre proveedores del servicio y consumidores?, ¿las tomas clandestinas llamadas “diablitos”, utilizadas por hogares marginados y micronegocios?, ¿ineficiencia y fugas de energía por mal estado de la propia red de

21. *Ibid.*, p.12.

22. *Idem.*

transmisión? En suma, ¿se trata de problemas relativos al hecho de que sea una empresa paraestatal la que presta el servicio? Algunos de ellos pueden estar ligados a la desatención a la red eléctrica, dados los procesos de conflictos entre los trabajadores de las empresas y el estado, y otros a la pobreza en que vive y trabaja la mitad de los mexicanos. Sin embargo, incluso con una baja en el precio de la energía eléctrica, una proporción significativa de la población no tendría los recursos para pagarla, lo que acarrearía la misma ineficiencia. Resulta paradójico que al tiempo que se diga que 21% de la electricidad no se paga, el Inegi tenga una campaña en medios refiriendo que 98% de los hogares cuenta con electricidad.

En cuanto al papel del estado, la reforma en este rubro es menos extrema que en el petróleo, aunque se pasa a depender de las empresas privadas en la mayor parte de las áreas, incluyendo la transmisión y distribución de la energía, y se descentraliza el Centro Nacional de Control de Energía, que controlará el sistema eléctrico en lugar de la CFE.²³

Por último, el planteamiento oficial asocia los cambios en el sector eléctrico al del gas, para anticipar la reducción de precios, pues habrá operadores para extraer el gas natural para la producción de electricidad más barata y limpia.²⁴

Los ramos del sector energético estarán cada vez más articulados, pero las preguntas sobre la capacidad de control del sector público sobre el privado seguirán presentes. Aún en la generación de “energías limpias”, cabe cuestionar su limpieza en cuanto al impacto ambiental de la extracción de gas de lutitas o el impacto social —y ambiental— de la entrada masiva de plantas eólicas que afectan actividades agrícolas y pesqueras. Al respecto, cabe sugerir el documental *Somos el viento*.²⁵

23. *Ibid.*, p.13.

24. *Idem.*

25. Véase http://www.youtube.com/watch?annotation_id=annotation_763851&feature=iv&src_vid=JaV56DYy1NU&v=9R3FFxlALUI.

7. CONCLUSIÓN

La expropiación de 1938 se efectuó considerando al petróleo no solo como una mercancía valiosa sino como el principal recurso estratégico para detonar un proceso de desarrollo. Más allá de su valor en el mercado, lo fundamental era la posibilidad de garantizar el abasto energético nacional, utilizar el recurso para incentivar a la industria, la producción de fertilizantes, el transporte, la urbanización y la rectoría del estado. En suma, se planteaba al petróleo como un recurso de construcción de país.

Hoy en día pareciera que lo fundamental es convertir al país en una mercancía o bien vendible en el mercado internacional, donde habrá pocos compradores, pero con mucho poder tanto económico como político. La cuestión es dónde queda la población y en su conjunto la sociedad en todo este proceso. A gran parte de los mexicanos nos educaron con la idea de que pertenecíamos a un país y no que seríamos peones de un gran negocio para beneficio de pocos.