

LA INICIATIVA CALDERÓN DE PRIVATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA

Gregorio Vidal
Profesor del Departamento de Economía
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.
gvb@xanum.uam.mx; vidal.gregorio@gmail.com

Desde hace semanas la administración federal inició una amplia campaña en medios electrónicos de comunicación acerca de la necesidad de realizar cambios en la industria petrolera en el país. Como parte de esa campaña se presentó a finales de marzo el documento Diagnóstico: Situación de PEMEX, elaborado por la Secretaría de Energía (SENER) y Petróleos Mexicanos (PEMEX). En el documento, como en comerciales de televisión y radio y en discursos de diversos funcionarios de la administración federal, incluido Felipe Calderón, destaca la propaganda sobre los cuantiosos yacimientos de hidrocarburos existentes en el golfo de México. Se insiste que el petróleo se encuentra en aguas profundas, lo que implica mayores inversiones para su explotación y contar con una tecnología que no domina PEMEX. Por ello, se advierte, es imprescindible que PEMEX se asocie, que pueda suscribir contratos de servicios ampliados con firmas privadas del sector petrolero. Se insiste que las inversiones para explorar y comenzar a extraer crudos en esta zona deben realizarse a la brevedad, dado que las reservas de hidrocarburos están disminuyendo considerablemente y los ingresos por la venta de petróleo son sustanciales para las finanzas públicas. La campaña publicitaria continúa hasta la fecha, es el soporte que justifica la reforma propuesta. Se procede como si los cambios en las leyes ya se hubieran aprobado y por ello es posible realizar diversas acciones de gobierno.

La administración federal presentó al Senado de la República el martes 8 de abril, una iniciativa que denominó Reforma Energética y se integró por cinco propuestas para modificar o establecer diversas leyes en materia de la industria petrolera del país. Además, se informó que en fecha próxima se presentarán otras propuestas de modificaciones a diversas leyes vinculadas con la industria petrolera a la Cámara de Diputados, en tanto su materia son aspectos fiscales. La primera iniciativa de estas dos se turnó a la Cámara de Diputados el 14 de mayo e incluye modificaciones al régimen fiscal de PEMEX para el caso de los recursos financieros que se obtengan por extraer y comercializar crudos y gas en el Paleocanal de Chicontepec y en las aguas profundas del Golfo de México. Los cinco documentos presentados ante el Senado comprenden las siguientes materias: a) reforma de la ley orgánica de la administración pública con el objeto de dotar de nuevas atribuciones a la Secretaría de Energía que resultan de los cambios a la ley reglamentaria del artículo 27 de la

Constitución, de la nueva ley orgánica de PEMEX y de otros cambios; b) reformas a la ley de la Comisión Reguladora de Energía con el objeto de dotarla de nuevas facultades para regular el transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos realizado por particulares; c) una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; d) la iniciativa de ley para crear la Comisión del Petróleo como órgano desconcentrado con tareas de planeación, supervisión y regulación en la exploración y producción de la industria petrolera, y; e) la iniciativa de modificación y adición de algunos artículos de la ley reglamentaria del 27 constitucional que modifican las condiciones de organización, gestión e inversión en la industria petrolera. En síntesis, no se proponen cambios o adecuaciones a ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y solo uno de los documentos tiene como objeto modificaciones a una ley reglamentaria de un artículo de la Constitución.

Se sostiene que las modificaciones respetan la letra y el espíritu del texto constitucional y precisan en la ley secundaria diversas materias que hacen explícito el mandato previsto en el artículo 27 de la Constitución. Según la administración federal es un grupo de reformas que deben aprobarse en conjunto para proteger y desarrollar la riqueza petrolera y con ella la nación. Los cambios propuestos en materia de atribuciones para la Secretaría de Energía no son posibles sin que se aprueben las modificaciones en la ley reglamentaria del 27 Constitucional. Las nuevas funciones de la Comisión Reguladora de Energía y la creación de la Comisión Reguladora del Petróleo no pueden ser consideradas sin que se realicen las alteraciones en la ley reglamentaria del 27 constitucional, tal cual fueron presentadas en la iniciativa de la administración federal. Incluso, la parte sustancial de las modificaciones contempladas en la propuesta de nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, en particular los relativos a la autonomía de gestión, el manejo de sus finanzas y la contratación sin restricción de deuda externa, solo son factibles si se aprueba la iniciativa de reforma y adición de diversas disposiciones de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. Ocurre algo semejante con la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Derechos, con el objeto de establecer un régimen fiscal específico para los hidrocarburos que se obtengan de las zonas de Chicontepec y las aguas profundas del Golfo de México. Por tanto un tema sustantivo del debate es el contenido y carácter de esta iniciativa.

La iniciativa de reforma y adición de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución y a partir de ello el conjunto de las reformas son objetables desde el punto de vista económico, de los requerimientos y capacidades técnicas y tecnológicas con los que cuenta y debe contar PEMEX y la industria petrolera en el país. Pero también es inaceptable debido a que es contraria a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución. Es una forma de privatizar la industria petrolera, contraviene disposiciones expresas de ese texto y por tanto es anticonstitucional.

La iniciativa contempla cambios para permitir la participación del capital privado en actividades de exploración y extracción de petróleo, en particular en los yacimientos de aguas profundas. Pero

también, en el procesamiento industrial de los crudos y en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos. Es decir, implica que empresas privadas exploten el petróleo.

Se afirma en diversas partes de la exposición de motivos que debe procederse de inmediato a la exploración, perforación y explotación de las reservas posibles situadas en aguas profundas, como que la zona del golfo de México estuviera sometida a una extracción intensa de crudos por parte de Estados Unidos y Cuba, que son los dos países que tienen derechos en la región o debido a que gran parte de la producción de petróleo a nivel mundial proviene de aguas profundas. Como se destaca en la propia iniciativa de reforma se tiene previsto que en 2010 y 2014 inicien la producción dos campos en la jurisdicción de Estados Unidos. Además, el uso de tecnologías para perforar y extraer crudos de este tipo de yacimientos es reciente y gran parte se encuentra en proceso de elaboración. En 1996, uno por ciento de la producción mundial de petróleo tiene su fuente en aguas profundas y en 2006 aumenta a 7.6 por ciento. La tecnología que se usa en estos campos se desarrolla in situ y una parte puede ser adquirida y sometida al proceso de innovación. Lo que no se explica en las diversas iniciativas presentadas al Senado es el abandono en que se tienen las labores de investigación en esta área, en particular en el caso del Instituto Mexicano del Petróleo. Desde hace años los gobiernos federales han decidido reducir sistemáticamente los recursos destinados al financiamiento de la investigación tecnológica, impidiendo que PEMEX pueda utilizar cantidades pequeñas de sus ingresos para este fin.

Por lo que toca al transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos se señala que hay un gran rezago. Por ejemplo, no se ha ampliado la red de oleoductos, hay un despéndio por el transporte terrestre de gasolinas. En la iniciativa para modificar y ampliar las competencias de la Comisión Reguladora de Energía se afirma que no deben distraerse recursos que PEMEX necesita para sus actividades más necesarias y redituables, como lo son la exploración, extracción de petróleo y gas. Por ello, la iniciativa considera que debe modificarse la ley reglamentaria del 27 Constitucional y permitir la participación en materia de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos del capital privado, llamado en la iniciativa particulares. El rezago en la materia no se explica, aún cuando como en otros aspectos de la industria petrolera del país, existen necesidades a cubrir que sin duda son garantía de que las inversiones pueden recuperarse e impulsarían otras actividades económicas. Los ingresos de PEMEX y la propia ampliación de su capacidad de producción es el soporte de las ganancias de los capitales privados que participan en estas actividades.

En materia de gasolinas se destaca el crecimiento de las importaciones. En la iniciativa para modificar la ley reglamentaria del 27 Constitucional se afirma que el déficit comercial de petroquímicos con el exterior ha registrado un monto que es mayor que el déficit de la balanza comercial nacional desde hace más de dos años. Al déficit actual se sumarán las nuevas

necesidades derivadas del aumento del consumo por lo que es necesario incrementar en gran cuantía la capacidad de producción de gasolinas. En varias de las iniciativas presentadas se insiste que para producir la totalidad de gasolinas es necesario reconfigurar tres refinerías y construir cinco o seis más en dos décadas. Aceptando sin conceder la cantidad de refinerías y los plazos establecidos en la propuesta para su desarrollo, no hay razones técnicas para poder afirmar que las refinerías no pueden ser construidas por PEMEX. En el pasado se han construido con medios propios. El horizonte de tiempo que se establece en los documentos presentados al Senado es de más de una década y, como se exhibe en la iniciativa de nueva Ley Orgánica de PEMEX, en gran parte de ese periodo se está considerando que habrá excedentes de ingresos propios. Por las carencias notables en gasolinas en el país, las refinerías son inversiones que tienen garantizada su recuperación. Además de ello, se asegura que el petróleo será abastecido por PEMEX, quien igualmente comprará las gasolinas para su comercialización en el país. Al permitir la inversión privada en esta actividad se garantizan ganancias para los capitales e incluso pueden resultar cuantiosas dada la discrecionalidad con que pueden operar los contratos de aprobarse las reformas propuestas.

En la ampliación de la capacidad de producción de gasolinas en el país, como en otros aspectos de la industria petrolera el problema ha sido que, no obstante los cuantiosos ingresos extraordinarios logrados por la venta en el extranjero del petróleo, no se ha ampliado la capacidad de refinación. Se ha estado dilapidando la riqueza de la nación y hoy la solución que se ofrece es nuevamente permitir que el capital privado se haga cargo de áreas completas de la explotación del petróleo, garantizándole ganancias seguras.

El objeto de la reforma es hacer posible una amplia participación del capital privado en todo el sector de la economía que es materia de la Secretaría de Energía (SENER). Por ello en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se amplían las facultades de la SENER. Destaca la modificación de la fracción V del artículo 33 que en su nueva redacción dice: Promover la participación de los particulares en las actividades del sector, en los términos de las disposiciones legales. El sector materia de la SENER incluye exploración, explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear. En la redacción actual de la ley que se busca modificar, se establece como competencia de la SENER promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía. No hay mención alguna relativa a promover la participación de particulares en exploración, explotación y transformación de hidrocarburos.

La promoción de la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica es lo que ha hecho posible que existan 21 productores independientes de energía eléctrica que pertenecen a un reducido grupo de transnacionales, no obstante que la letra del 27 Constitucional vigente dice: **Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer**

energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. **En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares** y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. Hoy, las tres mayores empresas transnacionales que generan electricidad en el país son: Iberdrola, Repsol a través de su filial Gas Natural y Unión Fenosa, todas ellas con su matriz en España. En sus respectivos portales de Internet se destaca la importancia de sus inversiones en México, señalando que tienen plenas garantías dado que toda la electricidad generada en plazos mayores a quince años es y será comprada por la institución estatal encargada de la distribución y comercialización de la electricidad, la CFE. Todos los productores independientes de energía han invertido en plantas de ciclo combinado. Pero, tienen garantizado el abasto de gas natural sin que los cambios en los precios afecten sus ganancias.

El contenido de la nueva ley Orgánica de PEMEX apunta en una dirección semejante. Por ejemplo, se establece un régimen especial o de excepción para realizar contratos con empresas privadas, prescindiendo de licitaciones. Se establece que en materia de contratos para desarrollar innovaciones tecnológicas, como en contratos de servicios financieros y de evaluación de riesgos y coberturas será posible llevarlos a cabo mediante adjudicación directa o invitación restringida. En los hechos, actividades sustantivas de PEMEX son materia de esta excepción. La conversión de PEMEX en una gran firma que administra contratos con empresas que se benefician del uso de la riqueza petrolera implica que en una segunda etapa se eliminan las restricciones para contratar deuda externa de manera directa. PEMEX, se afirma en la nueva Ley Orgánica, podrá realizar, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, negociaciones y gestiones para acudir al mercado externo de dinero y capitales; contratar los financiamientos externos que se requieran y contratar obligaciones constitutivas de deuda.

Las disposiciones vigentes en materia de contratación de deuda externa por parte del Ejecutivo Federal dejan de ser aplicables a PEMEX. En una empresa la deuda que contrata da derecho a los acreedores a disponer de una parte de los beneficios de la firma. La garantía de la deuda son los activos de la firma. En PEMEX la deuda da derecho a disponer de una parte de los ingresos del organismo y la garantía son los activos que incluyen las reservas de hidrocarburos. Decidir contratar deuda en este caso es decidir sobre la apropiación de una parte de la riqueza petrolera.

Los plazos para la reorganización de PEMEX incluyen el manejo de sus recursos y en particular los relativos a los excedentes de ingresos propios. En la iniciativa se establecen diversas etapas para disponer de porcentajes de sus excedentes de ingresos propios, comenzando por 25 por ciento, después 40 por ciento, 60 por ciento, hasta 100 por ciento. También se establece que mientras avanza en la liberación para el uso de los excedentes hay un tope de 15 mil millones de pesos. Entre las condiciones para disponer de los excedentes se establece la colocación de bonos ciudadanos, comenzando por el equivalente a 3 por ciento del total de su deuda de corto y largo plazo. El requisito se incrementa a 5 por ciento. Como se observa, la iniciativa considera un esquema amplio

y distinto de manejo de las finanzas que incluye mantener por un plazo considerable la destacada contribución de PEMEX a los ingresos públicos. Este es un hecho sobresaliente de la propuesta de privatización.

El objetivo de mantener la contribución de PEMEX a las finanzas públicas para realizar gran parte del gasto corriente del sector público federal y diversos gastos de ejecutivos de los estados y de gobiernos municipales, a la vez que se establecen campos de la industria petrolera para beneficio de corporaciones transnacionales se comprende mejor al considerar las adecuaciones a la Ley Federal de Derechos. El régimen fiscal para los productos de la explotación de hidrocarburos en las aguas profundas del Golfo de México y en el Paleocanal de Chicotepec implica una menor contribución a las finanzas públicas. Pero además, se establecen deducciones, como el 100 por ciento de las inversiones realizadas en exploración desde el momento mismo en que comience la producción. Hay también un favorable régimen para deducir las inversiones realizadas para la extracción, transporte y almacenamiento de los hidrocarburos. Todo concebido para las empresas privadas que celebren los contratos de desempeño de PEMEX. Las deducciones que se incorporan a este régimen fiscal son una forma de compartir la riqueza petrolera y de financiar las inversiones de los particulares.

En refinación, operación de oleoductos, almacenamiento de hidrocarburos es posible que también se establezcan condiciones de excepción para poder amortizar aceleradamente las inversiones, lo que se constituye en un método de traslado de patrimonio desde PEMEX a las empresas transnacionales. Además, gran parte del petróleo extraído será vendido inmediatamente al extranjero. En conjunto, hechos que no permite utilizar los hidrocarburos para el desarrollo del país

En años recientes se han estado utilizando los recursos producto de la venta al exterior de los hidrocarburos para financiar diversos rubros del gasto corriente del gobierno federal y de gobiernos de los estados. Ello no permite el desarrollo de la industria petrolera y tampoco apoya el crecimiento de la economía. La iniciativa de privatización no modifica esta situación. Por el contrario, la mantiene y en diversos sentidos la utiliza para argumentar la carencia de recursos que hacen necesaria la participación del capital privado.

Se reestablecen espacios de negocios, que fueron objeto de la expropiación de 1938, para un reducido grupo de capitales con amplios elementos discrecionales para su asignación, a la vez que se mantiene el papel de PEMEX como contribuyente destacado del gasto público corriente. Es la privatización posible. Habrá nuevas áreas para los negocios de algunos cuantos manteniendo en lo sustancial la política de extracción indiscriminada de petróleo, cuyo principal uso es la exportación para que en otros países se transforme en múltiples productos generándose en ellos el mayor valor agregado y el impacto en términos de empleo, gasto e inversión.

En México, la transformación en gasolinas será también un negocio privado, como la ampliación en la red de transporte y almacenamiento. Ello es así, no obstante que en el artículo 27 de la Constitución se sostiene que: **Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos.** Una redacción clara, directa que no admite interpretaciones y no introduce diferencias o excepciones posibles. Una redacción consistente con lo señalado en el artículo 28 al determinar las actividades que no constituyen monopolio entre ellas petróleo, los demás hidrocarburos y petroquímica básica en tanto parte de las áreas estratégicas reservadas en exclusiva al Estado. Antes en el artículo 25 de la Constitución se establece que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que son definidas en el artículo 28 de la Constitución.

En 1938, cuando el Presidente Lázaro Cárdenas realizó la expropiación petrolera decretó: “Se declaran expropiados por causa de utilidad pública a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carrostanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de la compañía...” y proceden a enlistarse las empresas.

Uno de los resultados sustantivos de la Revolución Mexicana que se incluyen en la Constitución de 1917 es la recuperación para dominio directo de la Nación de los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, líquidos o gaseosos. Sin embargo, la recuperación sólo fue efectiva con la expropiación petrolera de 1938. El dominio del petróleo es imposible de ejercitarse sin ser a la vez dueño de los medios que hacen posible su explotación.

Con la iniciativa de la administración federal se quiere que nuevamente sean propiedad de compañías privadas instalaciones, oleoductos, tanques de almacenamiento, carrostanque, estaciones de distribución, refinerías y otros muebles e inmuebles propios de la actual explotación del petróleo. Por estos medios las grandes empresas tendrán acceso a la riqueza petrolera, obtendrán beneficios por su explotación. Es un proyecto a la medida de los intereses de algunas transnacionales y del mantenimiento de un sector público que financia parte considerable de su gasto corriente con recursos que provienen del petróleo. Es una propuesta de privatización de la industria petrolera que no fortalece a PEMEX.