



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 6

LA REFORMA ENERGÉTICA **Reflexiones críticas**

MANUEL AGUILERA GÓMEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Agosto de 2016

LA REFORMA ENERGÉTICA

Reflexiones críticas



DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Dr. César Iván Astudillo Reyes
**Secretario de Servicios
a la Comunidad**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad
y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Dr. Jorge Barajas Palomo
Secretario Técnico

Comité Ejecutivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
**Secretario de Desarrollo
Institucional**

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo:

Dr. Rolando Cordera Campos
C.P. y Econ. José Ernesto
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles
Moreno Uriegas

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

LA REFORMA ENERGÉTICA

Reflexiones críticas

MANUEL AGUILERA GÓMEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

México, 2016

Primera edición, agosto de 2016

D.R. © 2016 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernalibilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-02-9615-4

Impreso y hecho en México

Índice

Presentación	9
Envío	13
Antecedentes de un conflicto	15
La gratuidad de las donaciones • El laudo histórico • La decisión soberana.	
La empresa que se expropió	23
La seguridad energética • Cumplimiento • Las dos primeras etapas • Aciertos y males • Cambio de paradigma: maximización de la explotación • El entorno económico	

internacional y sus repercusiones en México • Fuga de capitales • La crisis, la nacionalización de la banca y el control de cambios • Exclusión del petróleo en el TLCAN.	
Preludios del drama	39
Tendencias previas a la privatización •	
Objetivos y metas cuantitativas	
El nuevo Pemex	45
Un régimen de excepción • Chatarrización moral y material de la empresa •	
Deducibilidad inequitativa de gastos •	
Créditos sin garantía • Pasivos laborales y salarios • Parálisis de la inversión y venta de activos • El destino inminente • Errores graves.	
A modo de conclusión	57
Semblanza del autor	59

Presentación

El Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM publicó bajo su sello editorial, en agosto de 2015, la obra “El petróleo mexicano. Conflicto, esperanza y frustración” del distinguido economista e investigador universitario Manuel Aguilera Gómez, de cuya introducción transcribimos el siguiente pensamiento:

Este libro fue concebido para la lectura de los jóvenes de mi país. Pretende contribuir a la mejor comprensión de las consecuencias de las decisiones recientes adoptadas por los órganos del gobierno respecto

a la explotación y aprovechamiento de los recursos petroleros yacientes en el subsuelo mexicano.

Bajo la consideración de que el tema tiene implicaciones en el concepto de Gobernabilidad y, al mismo tiempo, una clara influencia en las responsabilidades que la juventud estudiosa de esta Universidad debe asumir en el corto plazo, el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) invitó a don Manuel a exponer sus reflexiones ante nuestros alumnos y profesores de posgrado y a sostener con ellos, en el ámbito académico y multidisciplinario que lo define, un diálogo crítico y abierto sobre tan trascendente cuestión de nuestro tiempo.

Gracias a su amable aceptación, el evento tuvo lugar en abril pasado y la ocasión fue propicia para estimular en sus participantes la investigación y la lectura de libros y textos sobre la reforma energética —entre otros el de la autoría del expositor, comentado elocuentemente en la ocasión—, y a la vez devino un acto de respetuosa informalidad que suscitó

espacios de confianza en el diálogo con tan destacado investigador, como si se tratara de una cercana y afectuosa charla no exenta de erudición.

Con el mismo clima de acercamiento cordial que reinó la tarde de su disertación, ofrecemos en el presente Cuaderno de la serie “Gobernabilidad y Fiscalización”, a la atención e interés de nuestros lectores, las opiniones del investigador Aguilera, a fin de que, sin prescindir de la amenidad de su conversación, puedan acercarse de manera un tanto más sucinta a la profundidad de su análisis y a la importancia de su mensaje.

Los textos pueden leerse en esta versión impresa o en su formato electrónico (<http://sug.unam.mx>), y aparecen clasificados en las mismas cuatro partes que Manuel Aguilera dio a su exposición, por demás interesantes, precisas y necesarias: *(i)* Antecedentes de un conflicto, *(ii)* La empresa que se expropió, *(iii)* Preludios del drama, y *(iv)* El nuevo Pemex; culminadas a modo de conclusión con el mismo y urgente

llamado a la juventud universitaria que formula en la introducción de su libro.

El SUG invita a la lectura detenida de este Cuaderno conforme al espíritu universitario de autonomía que inspira su ejercicio permanente de investigación, respetuoso invariable de la libertad del autor para proponer sus ideas a la consideración y escrutinio críticos, en constante búsqueda de la común prosperidad y confianza públicas.

ALFREDO ADAM ADAM

Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Envío

Agradezco al Doctor Alfredo Adam Adam, Coordinador del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de nuestra Casa de Estudios, la invitación que me extendió para exponer en el foro de su Seminario Universitario algunas reflexiones críticas sobre la Reforma Energética, tema que para mí es fundamental; pero debo decir que es fundamental, sobre todo, para la juventud estudiosa de esta Universidad y de las demás Instituciones de Educación Superior de nuestro país, a la que dedico especialmente los presentes pensamientos en este representativo escenario, ya que ante la partida inminente de los viejos

que entregaremos cuentas dentro de poco, se quedarán con la herencia de las decisiones que se han tomado y que van a configurar su futuro. Me refiero al caso del petróleo.

Antecedentes de un conflicto

LA GRATUIDAD DE LAS DONACIONES •

EL LAUDO HISTÓRICO •

LA DECISIÓN SOBERANA

El papa Alejandro VI, en una obsequiosa decisión política no exenta de cierta ignorancia acerca de lo que entregaba, donó al Reino de España una vastísima extensión del Continente Americano, más concretamente del subcontinente latinoamericano. Les dio primero territorio, luego soberanía y en esa dación les incluyó los recursos que estaban bajo esas tierras que él desconocía.

De esta suerte, quedaron obligados a pagar al Rey el quinto real por la explotación de los recursos del subsuelo, sobre todo de la minería, que es la que predominó en la Nueva España. Los mineros pagaban el 20 por ciento del valor de lo que extraían, y a eso se le llamó el quinto real. Este principio se mantuvo durante más de tres siglos hasta que en 1884 el presidente de la República, Manuel González, hizo publicar el Código de Minas, reconociendo por primera vez el derecho de los propietarios de las tierras sobre los recursos del subsuelo.

Una vez ascendido nuevamente al poder presidencial, Porfirio Díaz formuló también dadas las facilidades a todas las empresas petroleras que estaban interesadas en explotar los recursos petroleros de México; su impulso tuvo éxito. Para 1915 ya se producían 90 mil barriles diarios y el país ocupaba el tercer lugar mundial como productor de petróleo, lo cual significó el gran auge petrolero mexicano que en 1925 alcanzó una producción de 316 mil barriles

diarios, ocupando el segundo lugar entre los productores a nivel mundial.

Sin embargo, al promulgarse la nueva Constitución de 1917, como uno de los grandes logros de la Revolución Mexicana, quedó establecido el principio fundamental de que los recursos del subsuelo pertenecen a la Nación y el Estado mexicano es el encargado de su administración, con la facultad de otorgar concesiones particulares para su explotación, pero sin transmitir la propiedad a las entidades y sujetos privados. Esto provocó la furia de las empresas petroleras que se habían instalado en esa época; se atrevieron a protestar alegando que la ley se estuviera aplicando “retroactivamente”. Al respecto, el abogado y diplomático Fernando González Roa, uno de los constitucionalistas más famosos y que representó a México en la Convención Especial de Reclamaciones Estados Unidos-México, expuso: “En materia constitucional no hay retroactividad. Las constituciones son principios invariables del régimen jurídico que se establece. Las constituciones

tienen siempre un carácter fundacional”. Y dio el siguiente ejemplo contundente:

¿Acaso cuando el Presidente Lincoln tomó la decisión de abolir la esclavitud en los Estados Unidos no estaba afectando los derechos adquiridos por los dueños de los esclavos que los habían adquirido, incluso por sucesión, siendo hereditaria la transacción de estos seres humanos?; ¿por qué reclaman ahora la propiedad de los recursos del subsuelo, una vez que los ha establecido la Constitución?

Esto no terminó con la ira empresarial norteamericana y empezó la lucha que habría de culminar hasta 1938.

Se registraron varias circunstancias críticas y hechos muy interesantes que vale la pena recordar siempre que se abordan estos temas. El siguiente es uno de ellos: las compañías petroleras llegaron a armar una gran campaña publicitaria en la que exigían que su gobierno invadiera México, se aboliera

la Constitución y se implantara una nueva administración gubernamental. El Secretario de Estado, Robert Lansing, les contestó en una carta abierta diciendo:

No insistan, ¿cómo quieren que Estados Unidos se involucre en una guerra con México, cuyas consecuencias no podemos prever? No; éste es un problema de paciencia. Abramos nuestras universidades a los jóvenes mexicanos para que vengan a estudiar aquí. Nosotros les daremos a conocer nuestra escala de valores y una vez que la compartan, cuando se regresen a su país alguno o varios de ellos llegarán a ser Presidentes de la república y en tal condición harán lo que nosotros queramos sin que tengamos que disparar una sola bala.

Baste mencionar, simplemente como una referencia histórica, que el primer presidente de México graduado en Estados Unidos fue Miguel de la Madrid Hurtado.

Volviendo a aquellos hechos históricos se sabe que en algún momento de la crisis el presidente Calles fue informado a través de un infiltrado en la embajada estadounidense en México, que la invasión era inminente y decidió invitar a un almuerzo, no al embajador estadounidense, sino al británico, para hacerle un solo comentario:

Hay en Estados Unidos fuerzas que quieren invadir México y están teniendo una gran influencia en la Casa Blanca. Pero yo espero que sean sensatos y no lo hagan porque en el momento en que empiecen sus movimientos, todas las autoridades militares en las instalaciones petroleras tienen instrucciones de “volarlas” y aprehender a los ciudadanos norteamericanos que estén en ellas.

Y asunto resuelto: no hubo invasión. Una reflexión al margen, ahora de más actualidad: ¿qué hubiera pasado si Hussein hubiera hecho lo mismo en Irak?, ¿cuántas miles de vidas se hubieran ahorrado?

Pues bien; el conflicto continuó. Se creó el Sindicato Único de Trabajadores Petroleros y emplazó a huelga a las empresas petroleras extranjeras por demandas económicas; éstas se rehusaron a aceptar tales demandas y decidieron dar paso a un conflicto de orden económico. Un maestro eminente de esta Universidad, don Jesús Silva-Herzog, fue el encargado de conducir los trabajos técnicos para determinar si las empresas tenían o no capacidad económica para atender la demanda de los trabajadores y se emitió el dictamen correspondiente que las compañías no aceptaron y optaron por la vía del amparo. La Suprema Corte de Justicia concluyó su estudio y declaró que el laudo laboral tenía que cumplirse, ante lo cual las quejas dijeron: “No lo acataremos”.

¿Qué significa no acatar el fallo del Tribunal Superior del país? Hubiera sido una burla, hubiera sido, prácticamente, la aniquilación institucional del país. El general Lázaro Cárdenas, presidente de la República, no tuvo más alternativa que la de expropiar las empresas petroleras; pero debe aclararse que

no las expropió todas, sino las más importantes, que eran diecisiete.

Con esta determinación histórica se inició un conflicto de carácter internacional que significó el boicot permanente por parte de las empresas para impedir que los países europeos y Estados Unidos compraran petróleo mexicano. Fue necesario establecer una serie de negociaciones, basadas principalmente en transacciones de trueque, en las cuales el gobierno mexicano resultó perjudicado por los precios que recibía por el crudo.

Así se creó la primera gran empresa de México. El anuncio fue dado la noche del 18 de marzo, y al día siguiente el gobierno mexicano tenía que tomar posesión de las instalaciones para asegurarse de que siguieran explotándose, y consideró que el único camino viable para ello era el sindicato petrolero recientemente constituido, al cual le encomendó la explotación del petróleo y dio nacimiento, al mismo tiempo, a otra empresa que se dedicara a venderlo.

La empresa que se expropió

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA • CUMPLIMIENTO • LAS
DOS PRIMERAS ETAPAS • ACIERTOS Y MALES • CAMBIO
DE PARADIGMA: MAXIMIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN
• EL ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL Y SUS
REPERCUSIONES EN MÉXICO • FUGA DE CAPITALS •
LA CRISIS, LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA Y EL
CONTROL DE CAMBIOS • EXCLUSIÓN DEL PETRÓLEO
EN EL TLCAN

¿Cómo se encontraba la empresa al ser nacionali-
zada? Francamente era una industria desmantelada;
las empresas extranjeras se habían llevado todos los

buques para el transporte del petróleo; no quedaba un solo carro-tanque de ferrocarril; todos los tanques de almacenamiento; las refinerías estaban destartaladas y, además, se carecía de un producto esencial: tetraetilo de plomo, que era fundamental para producir gasolina, y desde luego nadie quería venderle a México ese producto. En menos de ocho meses y con la ayuda de los pocos técnicos mexicanos se empezó a producir algo equivalente para la elaboración de gasolinas. Fue, en verdad, un esfuerzo formidable para mantener trabajando a la industria petrolera sin técnicos, porque eran muy pocos —por cierto egresados de esta Universidad Nacional—. No existían administradores que conocieran el funcionamiento de las empresas paraestatales y todo quedaba estrictamente en manos del sindicato.

Por otra parte, la presión extranjera era insostenible e incluso la presión inglesa llegó a ser muy agresiva ya que una de las empresas expropiadas, “El Águila”, era parcialmente propiedad de la Corona

y sus intereses fueron ciertamente afectados por la expropiación.

En una primera etapa, a lo largo del gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, las negociaciones con las empresas petroleras se centraron en el pago de las indemnizaciones. La diferencia de criterio no era un problema de evaluación estrictamente y sólo había una diferencia, pues las empresas petroleras cuestionaban: “¿Cuánto vale lo que está en el subsuelo?” A lo que el gobierno mexicano respondía: “Eso es mío, no lo puedo pagar, no lo debo pagar. Lo único que puedo pagar es el valor de las instalaciones petroleras”.

Así las cosas, cabe preguntarse lo que sucedió en aquella decena de años críticos, comprendida entre 1938 y 1948. La respuesta es que pesar de todas las dificultades, las reservas probadas crecieron, la producción de crudo en miles de barriles diarios aumentó, la capacidad de refinación también aumentó, las exportaciones se incrementaron, la producción de combustóleos se acrecentó.

No obstante estos aspectos positivos, es necesario señalar que tan sólo en el rubro de gasolinas las importaciones aumentaron significativamente, ya que el país carecía del ingrediente fundamental para refinarlas. Las cifras precisas son las siguientes:

	<u>1938</u>	<u>1948</u>
Reservas probadas (Millones de barriles)	1 278	1 367
Producción de crudo (M/barriles)	44	67
Capacidad de refinación (miles b/día)	102	180
Buques tanque		
Exportaciones (miles de barriles):	1	12
Crudo	3 799	7 185
Combustóleos	2 145	3 179
Importaciones (miles de barriles)		
Gasolinas	236	1 986

En la siguiente etapa y ante los acontecimientos y circunstancias del acontecer mundial, el Departamento de la Defensa de Estados Unidos consideró que el petróleo mexicano podría formar parte de las

reservas estratégicas que requerían para su suministro; pero ante el hecho de que el gobierno mexicano no contaba con la capacidad técnica para aumentar la exploración, se crearon los contratos-riesgo. Es importante detenerse un momento en esto y analizarlo en el marco de lo que está ocurriendo hoy. Los contratos-riesgo pueden explicarse, de manera un tanto coloquial, como sigue: “Yo te concesiono esta superficie, haz el agujero correspondiente, y la mitad de lo que extraigas me lo acreditas como mi pago y la otra mitad es del Gobierno Federal”. Así se crearon siete contratos-riesgo que comprendieron alrededor de medio millón de hectáreas para la explotación petrolera. Los resultados de esto fueron francamente desalentadores. Lo que lograron explorar las compañías petroleras y extraer era muy inferior a lo que estaban sacando las áreas de exploración de Petróleos Mexicanos.

¿Qué se buscaba en ese momento con la política petrolera de México? Primero, la autosuficiencia en materia de hidrocarburos; segundo, vender

productos petroleros a precios relativamente inferiores a los del exterior; y, en tercer lugar, aportar recursos a las finanzas públicas preservando la relación entre la producción y las reservas. En efecto, estos objetivos se cumplieron plenamente. Se logró el autoabastecimiento del 100 por ciento en gas natural, el 58 por ciento en gas licuado, el 96 por ciento en gasolinas, el 96 por ciento en kerosinas, en diésel, en combustóleo, en asfaltos, en lubricantes, parafinas. Realmente se estaba cumpliendo el objetivo de autoabastecimiento.

Pero los gravámenes sobre las ventas de petróleo declinaron del 19 por ciento sobre ventas que el gobierno recibía en 1940 al 2.5 por ciento en 1970. Las reservas de petróleo con respecto a su extracción garantizaban 20 años de producción. Durante 1938 y 1973 los precios de las gasolinas y de los demás productos petrolíferos fueron sistemáticamente inferiores a los reinantes en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos.

En este contexto conviene hacer referencia a los aciertos y a los yerros registrados en esa época. Puede sintetizarse lo acontecido hasta 1976 como sigue: La explotación petrolera como actividad estratégica fue una responsabilidad exclusiva del Estado. En el tiempo de Lázaro Cárdenas, que si bien reforma la Constitución, abre la oportunidad a que particulares puedan participar en la explotación petrolera, siempre y cuando renuncien a la presencia de capital extranjero, es decir, solamente para las sociedades mercantiles con exclusión de extranjeros. Se suprimen los contratos-riesgo por inoperantes y Pemex absorbe todas aquellas empresas que no habían sido expropiadas, pero que se encontraban trabajando.

En cuanto a los desaciertos debe señalarse que el primero de ellos se refiere al mal de todas las empresas del Estado: la indiferencia en la administración de costos. Las empresas estatales en México y también en los países socialistas se fijaron metas de producción, mas no establecieron ni supieron medir sus costos; el segundo mal fue la corrupción, sin duda,

aunque no tan escandalosa como la de los últimos años. El escándalo más notable fue el de un señor llamado Jaime Merino, quien era superintendente de Petróleos Mexicanos en Poza Rica y fue desbordado por la ambición política haciéndose de propiedades a costa de los recursos de petróleo, hasta que finalmente los grupos políticos regionales y su gente entraron en graves conflictos por la sucesión de la presidencia municipal. Hubo muertos, lo destituyeron, giraron orden de aprehensión contra él, pero el vicepresidente de Estados Unidos, que era su concuño, lo protegió.

Poco después de 1975 se cambió el rumbo y se enfocó a maximizar la explotación. La refinación de petróleo era claramente insuficiente porque las inversiones realizadas hasta entonces en tan importante renglón fueron menores de las necesarias. Y en esas circunstancias se dio el hallazgo de una mina de oro llamada Cantarel. Todos los yacimientos de las aguas semi-profundas en las costas de Tabasco y de Campeche empezaron a crear las posibilidades de un

boom petrolero, que además apareció en la época del histórico aumento sistemático del precio internacional del crudo.

Esto amerita una explicación complementaria. En 1971 —es importante recordar esta fecha— el presidente Nixon rompió con el Pacto de Bretton Woods. ¿Qué era el Pacto de Bretton Woods?: Se trataba del nuevo orden económico, financiero y comercial creado después de la Segunda Guerra Mundial. A ese tiempo corresponde la fundación del Fondo Monetario Internacional (FMI) para establecer un sistema de pagos uniformes en todo el mundo; se crea un sistema de transferencia de fondos prestables a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido después como el Banco Mundial, y se acordó abandonar el Patrón Oro con el argumento de que no se podían limitar las operaciones internacionales a la disponibilidad de oro porque no habría metal suficiente para la expansión futura de estas operaciones comerciales, lo cual fue cierto.

Como consecuencia de esto se inventó un sistema mixto identificado como el Patrón Divisa-Oro, que consistía en que Estados Unidos se obligaba a pagar a razón de 35 dólares la onza troy de oro de todos los saldos deficitarios en la Tesorería de Estados Unidos; ¿y qué quiere decir esto?: Que todos los dólares que estuvieran circulando en el mundo podían ser cambiados a razón de 35 dólares las onza troy y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos estaba obligado a hacer las compensaciones. En el terreno de lo hechos lo que hacían era que cada seis meses los bancos centrales mandaban las cuentas al Departamento del Tesoro de Estados Unidos y de éste a un lugar llamado Fort Knox, que es donde Estados Unidos tiene guardadas todas las reservas de oro e iban intercambiando cantidades de oro en las jaulas que correspondían a cada uno de los países. Decían: “Ah, yo tengo tal déficit contigo; entonces, ahí te va tal cantidad de oro con la cual saldo el déficit”. Pero no se los llevaban a los respectivos países, solamente lo contabilizaban.

En 1968 Charles de Gaulle, presidente de Francia, consideró que este sistema era injusto y resolvió no depositar más el oro de su país en la correspondiente canastilla en Fort Knox, ordenando su colocación en el Banco de Francia, su banco central. Esta decisión fue el presagio de la crisis que se avecinaba; en efecto, a partir de 1971 y a medida que los saldos de los dólares de los estadounidenses en el extranjero iban creciendo ilimitadamente, el presidente Nixon tomó su calamitosa decisión de declarar llanamente su desconocimiento del Pacto de Bretton Woods y su decisión de no reconvertir más el oro a razón de 35 dólares la onza troy.

La consecuencia fue que el oro se desmonetizó, convirtiéndose en una mercancía más expuesta a los precios cambiantes del mercado. Ello trajo como resultado que la onza troy pronto pasó de los 35 dólares a más de 700 dls, y a la fecha es del orden de 1300 dólares. Estrictamente hablando hubo una devaluación brutal del dólar porque en menos de tres meses el precio del oro subió como se ha apuntado.

Ante esta situación, los países productores de materias primas expusieron que los dólares que estaban recibiendo tenían un poder adquisitivo menor, por lo que tendrían que revalorar, es decir, elevar, los precios de sus productos a fin de obtener más dólares debido a la devaluación real de esta moneda.

El efecto de esta decisión fue el resurgimiento de una organización que estaba semiparalizada, llamada Organización de Países y Exportadores de Petróleo, la OPEP, y muy pronto los precios del crudo empezaron a aumentar significativamente. A principios de la década de los setenta el barril se cotizaba a razón de un dólar y su precio se incrementó a tal nivel (32dls/barril) que —como bien se recuerda— México entró a esa etapa de recepción de torrentes de dólares a medida que aumentaban sus exportaciones.

La tesis que se implantó entonces sigue vigente: Que se importe lo necesario si el precio internacional es más barato de lo que cuesta producirlo. Esto significó que el auge derivado del petróleo se tradujo en más inversión pública y en mayor demanda interna,

la cual se satisfizo mediante importaciones. ¡De qué magnitud habrán sido las importaciones que llegaron a provocar un congestionamiento ferroviario en todo el estado de Texas, debido a que Nuevo Laredo no tenía capacidad para revisar todas las importaciones que pasaban por esa aduana; y en Veracruz era proverbial que ningún barco podía ser descargado antes de los 30 días de su arribo al puerto, lo cual obligaba a los importadores a pagar gastos de estadía debido a la magnitud de las importaciones causadas por el auge del consumo interno. En tales circunstancias, la economía mexicana creció en promedio más del ocho por ciento anual durante los primeros cuatro años del gobierno del presidente López Portillo. Hubo un aumento en el empleo y en los precios; pero también se produjo una incontenible fuga de capitales.

El presidente declaró reiteradamente su rechazo a devaluar pese a que la inflación interna era muy superior a la inflación norteamericana y los productos importados resultaban más baratos que los producidos en México. Ante tan difícil situación, el gobier-

no de República tomó la decisión, inolvidable para muchos, de implantar el control de cambios. ¿En qué consistió este control de cambios? Para entenderlo puede recrearse la reflexión de la política pública de ese momento. El gobierno se dijo a sí mismo: “Si yo, a través de Pemex, estoy generando las divisas, entonces tengo el derecho a establecer en qué se van a usar, y las de los particulares que entren o no entren no nos afectarán, ya que representan una fracción muy pequeña y pueden utilizarlas como quieran”. Esto fue, esencialmente, el control de cambios.

La segunda medida fue la nacionalización de la banca. Toda la banca comercial se incorporó al sector público, que se encargó de la administración de los recursos financieros de los particulares. Aquí cabe hacer un paréntesis para destacar que no hay un solo documento, una sola evidencia, ni siquiera en forma de calumnia, rumor o malicia, acerca de que en la banca nacionalizada se hayan cometido actos de corrupción a lo largo de los casi diez años que estuvo operando. Nunca apareció ese mal en la banca; y

no solamente eso, sino que la reestructuración que se hizo de todo el sistema bancario fue calificada en 1986 como una organización propia de un país altamente desarrollado en materia financiera.

Pero en toda circunstancia se generan críticas, censuras y equivocaciones. No obstante contar con toda la captación del ahorro nacional a través de la banca, el presidente De la Madrid tradujo su desacuerdo creando la banca paralela, es decir, la banca de inversión, que se tradujo en la banca financiera: las casas de bolsa. Conviene detenerse a considerar, a imaginar, lo que significa que el gobierno, al mismo tiempo que toma estas medidas, anuncia que todo su déficit se va a financiar no con préstamos bancarios, sino mediante la emisión de valores. Estos valores serían comercializados por la banca paralela, por la banca de inversión. Sólo como un dato puede mencionarse que durante la presidencia de Miguel de la Madrid la deuda interna, que es la que se financiaba con la emisión de valores, aumentó 125 veces y las tasas de interés a pagar por ellos eran definidas por las propias casas de bol-

sa. La gente, el público, se pregunta: ¿Por qué se volvieron ricos Carlos Slim, Roberto Hernández, Alfredo Harp Helú y los bolsistas de esa época? En tales condiciones hasta un modesto economista como el autor de este ensayo puede volverse rico si lo dejan que fije la tasa de interés y le dan el título para venderlo, para que el propio gobierno obtenga los recursos de esa venta. Así cualquiera se vuelve millonario.

Es necesario enfocar la atención sobre otro hecho de esa época. El señor Bush padre, cuando se intenta firmar el Tratado de Libre Comercio, le plantea al gobierno mexicano: “Todo esto que hemos arreglado, las limitaciones al sector financiero, etcétera, están bien, pero yo quiero entrar al negocio del petróleo”; y agregó: “Si los mexicanos acceden a que yo entre al petróleo, podemos pensar en la posibilidad de hacer un arreglo migratorio entre México y Estados Unidos”. Carlos Salinas, a la sazón presidente de México, lo rechazó; y conviene traer esto a reflexión porque ahora se ha aceptado lo que pidió el señor Bush, pero a cambio de nada.

Preludios del drama

TENDENCIAS PREVIAS A LA PRIVATIZACIÓN • OBJETIVOS Y METAS CUANTITATIVAS

Los datos revelan que había una sobreexplotación de los mantos petroleros debido a que el petróleo estaba generando divisas e ingresando impuestos —en esa época el 35 por ciento de los ingresos públicos provenían de Pemex— y por ello se extraía más y más petróleo. Se presentó una preferencia a la sobreexplotación injustificada del yacimiento Cantarel.

En reuniones que el autor de este ensayo sostuvo con innumerables funcionarios de alto nivel de

Petróleos Mexicanos, les ha preguntado: “¿Por qué se inyectó tanto dinero a Chicontepec si todos sabían que era improductivo?, ¿por qué se canalizaron tantos contratos a Chicontepec?”. Y las respuestas fueron aterradoras: “porque es la que deja dinero a los contratistas”. Uno de ellos incluso se animó a confesar que era obligado a recibir constantemente por lo menos a un contratista enviado por el PAN para darle un contrato; y debía oponerse porque carecían de experiencia en materia de explotación petrolera, ya que sólo sabían extraer agua del subsuelo mediante pozos artesianos, no petroleros. Pero Chicontepec ofrecía la ventaja de un sinnúmero de pequeños pocitos, que a 600 metros de profundidad permiten extraer el petróleo.

Se puede recordar un acontecimiento que ilustra aquellos graves sucesos. En las elecciones de Campeche resultó derrotado un candidato panista. El premio por tamaño sacrificio fue nombrarlo Director de Contratación de Pemex, encargado de firmar los contratos de exploración. No tenía ninguna experiencia,

incluso lo reconocía el propio Director de Pemex, que se negaba a aceptarlo en ese cargo. El presidente Calderón amenazó con destituirlo, y así empezaron a repartirse los contratos. Una de las muchas consecuencias de tales prácticas se conoció recientemente por el caso de Oceanografía, empresa que se dedicó a estafar al Banco Nacional de México con base en documentos apócrifos de Pemex.

Otro hecho fue el estancamiento de las áreas de refinación y se dio preferencia a la importación de productos petrolíferos, sobre todo gasolina y diésel. México se volvió un gran importador de gasolina y diésel, y todo el incremento de la demanda se traducía en mayores importaciones porque no se hizo inversión alguna en la reconversión de las refinerías. Se abandonó por completo la industria petroquímica. Se desmantelaron todas las áreas de proyectos y se aceptó y alentó la influencia de asesores externos. Al mismo tiempo se permitió una intromisión invasiva de la Secretaría de Hacienda en la administración en las finanzas de Pemex. Aun hoy, la designación del

Director de Finanzas de Pemex es decisión del Secretario de Hacienda. El régimen fiscal es la asfixia financiera tendiente a aliviar las tendencias deficitarias de la administración hacendaria. Esto quiere decir que sin Pemex, la Tesorería de la Federación no tiene dinero.

Expresado de otra manera: una tercera parte de los soldados, una tercera parte de los policías, una tercera parte de los maestros, una tercera parte de los médicos, una tercera parte de las enfermeras, una tercera parte de la burocracia nacional es pagada exclusivamente con recursos provenientes de Pemex.

En ese contexto se plantea lo que se llamó el Pacto por México, que fue, sobre todo, una negociación política entre el PRI y el PAN. Y esta negociación culminó en la privatización de Pemex, la privatización de la explotación petrolera.

Se cambió el modelo. De ahora en adelante ya no importa la seguridad energética, sino la máxima explotación; y lo grave es que el país se está especializando en ser una economía primario-exportadora, que ahora llaman extractivismo, haciendo a un lado

el postulado básico y reconocido de manera general de que ser exportador de materias primas es el camino de la dependencia, el camino de la perpetuación del subdesarrollo. Ahora se invita al capital extranjero a la participación en la extracción de crudo, reservando al Estado la propiedad sobre los yacimientos; se autoriza al capital privado a invertir en la refinación, en la producción de petroquímicos, en la transportación, en la comercialización nacional y externa de productos petrolíferos y petroquímicos. Tal es el contenido de la Reforma Energética.

Las metas cuantitativas para 2018, a partir de las cifras de 2012, pueden comentarse como sigue: se sabe que en 2012 se extraían 2.5 millones de barriles diarios de petróleo. Ahora la proyección para 2018 es de 3 millones de barriles diarios, fundada exclusivamente en la exploración privada. Pemex no habrá de aportar más en la exploración. En 2012 se producía gas a razón de 5.7 millones de pies cúbicos diarios. La exploración privada debe aportar 2.3 millones de pies cúbicos diarios de gas. Gracias a todo esto, se dice,

habrá un incremento del 1 por ciento en el PIB nacional. La tasa de restitución que se espera es de 100 por ciento. Estos datos se pueden apreciar con precisión en el siguiente cuadro comparativo:

	<u>2012</u>	<u>2018</u>
<u>Extracción de crudo (miles de b/d)</u>		
Pemex	2.5	2.5
Exploración privada	0.0	0.5
Total	2.5	3.0

<u>Extracción de Gas (Millones de pies cúbicos/día)</u>		
Pemex	5.7	5.7
Exploración privada	0.0	2.3
Total	5.7	8.0

Incremento en el PIB: 1% ANUAL

Tasa de restitución de reservas: 100%

El nuevo Pemex

UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN • CHATARRIZACIÓN
Y VENTA DE ACTIVOS • EL DESTINO INMINENTE
• ERRORES GRAVES

A la luz de las cifras mostradas en el cuadro anterior, es pertinente observar los datos actuales de Pemex. En este 2016, a 16 meses de fijar dichas metas, no sólo no se han cumplido; la producción de Pemex se ha contraído. Se ha creado la nueva empresa denominada Empresa Productiva del Estado y ya se ha dejado de lado la idea de que esta empresa es la encargada de promover el desarrollo nacional. Ahora es una

empresa productiva del Estado y su finalidad concreta es el lucro. Para hacerla productiva, lucrativa y exitosa:

- Se la ha eximido de cumplir la Ley de Bienes Nacionales, a fin de que pueda vender sin trabas ni restricciones todos los activos de Pemex.
- El artículo 123 constitucional en materia del reparto de utilidades señala qué empresas están exentas del pago de reparto de utilidades; a Pemex se la ha incluido entre éstas aunque no esté previsto en la Constitución.
- El artículo 127 establece que ningún funcionario público puede tener un sueldo superior al del presidente de la República, pero de esta limitación han quedado exceptuados los funcionarios de Pemex.
- La Ley de Responsabilidades para los miembros del Consejo de Administración solo es aplicable en las formalidades operativas, pero se ha llegado al extremo de exonerarlos de responsabilidad.

des patrimoniales. Si un funcionario de Pemex comete un acto que signifique daño al patrimonio de Pemex, lejos de ser puesto a la disposición de las autoridades judiciales, se le pagan los gastos de su defensa y protección. No le serán aplicables ninguna de las responsabilidades patrimoniales, ni las señaladas en la Ley de Adquisiciones, que ya no serán aplicables a las operaciones de Petróleos Mexicanos ni a las de la CFE, así como tampoco a los contratos de obras.

Como puede verse, se ha abierto un mar de impunidad. Pemex estaba trabajando desde finales del siglo pasado conforme a la operación de una empresa corporativa y tres filiales: Extracción y Producción, Refinación y Petroquímica. Hoy, en lugar de tres subdirectores se han duplicado las subdirecciones y multiplicado el número de gerencias. Asimismo, se ha triplicado el número de empresas subsidiarias, y la influencia del corporativo es creciente a tal extremo que todas las compras de petróleo tienen que ser

sometidas a una de sus dependencias. Estas evidencias llevan a anticipar que el destino de Pemex es la chatarrización moral y material de la empresa.

El régimen tributario de Pemex establece que no se puede hacer ningún cambio fundamental en el monto de las tributaciones mientras éstas no excedan del 4.6 por ciento del PIB. A partir de ese 4.6% empezarán las aportaciones del excedente no a Pemex sino al Fondo Mexicano del Petróleo, fideicomiso establecido en el Banco de México. De estas aportaciones quedan excluidas las aguas profundas, Chicontepec y los yacimientos marginales; y por si fuera poco, los “genios de las finanzas” del país inventaron algo que, expuesto en esta Facultad de Contaduría y Administración, produce más conmoción.

Es plenamente reconocido que toda sociedad anónima tiene su ejercicio social y que al término del mismo la administración presenta en sus estados financieros los resultados de la operación de la empresa en dicho ejercicio, generalmente de un año. Los estados financieros y sus cuentas son

examinados y dictaminados por los auditores externos para someterse posteriormente a la Asamblea de Accionistas, y sólo si los estados financieros muestran utilidades, la Asamblea procede a tomar decisiones acerca del monto que ha de retenerse para financiar proyectos específicos de inversión y sobre el dividendo a ser pagado por cada acción. Pues bien, las reformas a la Constitución establecen ahora un concepto “maravilloso”: el Dividendo Estatal. Es la cantidad que se va a determinar y extraer de las supuestas utilidades que al final del ejercicio puedan llegar a obtenerse, ya que ese Dividendo tiene que formar parte del presupuesto de Federación. Esto significa, lisa y llanamente, que antes de que termine el ejercicio fiscal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está sentenciando a Pemex a pagar un dividendo, aun sin saber si la empresa tendrá utilidades. El primer año de operación bajo este nuevo régimen Pemex reportó cuantiosas pérdidas y no obstante el Dividendo Estatal le fue cobrado; esto debe calificarse como una atrocidad.

En cuanto a los llamados gastos deducibles y al efecto de que la Empresa Productiva Pemex no fuera a excederse en sus gastos se le fijó un tope equivalente al 12 por ciento del valor del barril extraído, hasta un límite de seis dólares por barril; en cambio, para las compañías exploradoras dicho tope es del 60 por ciento. No hay equidad. Se dice que Pemex va a tener libertad de pedir prestado y que no va a requerir la aprobación de la Secretaría de Hacienda. Pero es un hecho que Pemex es una empresa quebrada y que el valor de sus activos apenas alcanzarían para cubrir sus pasivos; además, en vista de que no tiene liquidez se verá obligada a pedir prestado para pagar impuestos —lo que se antoja otra atrocidad—.

Los créditos que está consiguiendo Pemex, se dice, ya no son deuda soberana del país, son deuda de Pemex; y ¿quién le va a prestar a una empresa en esas condiciones? Nadie. Lo que sucede es que la Secretaría de Hacienda está debilitando la seguridad, de modo que la propia Secretaría pida prestado por cuenta de la nueva empresa y ésta a su vez pague impuestos.

En el asunto de los pasivos laborales se puede decir que las empresas que no cotizan en la bolsa no tienen obligación de declarar estos pasivos. Por otra parte es sabido que existe un criterio no definido acerca de cómo relacionar tales pasivos contingentes con los resultados para determinar qué tanto de ellos se deben reconocer. El criterio lógico es que la reserva para jubilaciones es insuficiente, y tal insuficiencia sea la que se cargue a los resultados porque es una obligación de la empresa. En el caso de Pemex se trata de un cálculo totalmente arbitrario y ajeno a sus obligaciones contractuales. Tratándose de la industria eléctrica se dice que se bajan las tarifas pero se duplican al doble los pasivos, y posteriormente se declara que ello es consecuencia de los pasivos laborales. Aún no se puede entender cómo se han de vincular y revelar estos resultados en los estados financieros.

Los salarios de Pemex son muy altos y las prestaciones que paga la empresa son las más elevadas del país. Y aunque no se pueda criticar que se pague bien a los trabajadores, la consecuencia es que las inversiones

se han visto afectadas y hasta paralizadas en algunos casos. Por ejemplo, el proyecto tan publicitado de la nueva refinería que se construiría en el estado de Hidalgo, finalmente no se hizo; y si no se oponen o se descuidan los lugareños, esos terrenos se van a invadir. A cambio de todo esto la solución de los financieros es vender activos. Es aquí donde empieza el proceso de la llamada “chatarrización” de Pemex.

Ahora sigue la comercialización interna de los productos petrolíferos y petroquímicos. La Constitución señala que esto tendría lugar a partir del 2018; sin embargo, el presidente de la República ya prometió a los petroleros texanos que otorgaron recientemente una distinción por su política, que dictará una disposición para que, en poco tiempo, los estadounidenses puedan vender libremente gasolina, diésel y demás productos de origen importado, pagando el IEPS correspondiente para que no tengan que vender gasolina más barata. Los representantes de las empresas interesadas manifestaron en seguida que no podrían importar la gasolina, pues el ducto de la gaso-

lina apenas llega a la frontera y no se puede conectar después; no existen oleoductos ni poliductos y tampoco tanques de almacenamiento privados en el país. No se puede hacer llegar a las gasolineras que pudieran estar interesadas en comprar y vender gasolina importada. La solución mexicana fue que Pemex les rente los poliductos, e incluso sus propias instalaciones de almacenamiento.

Ante esto se puede formular como una premonición que en el corto plazo desaparecerá de las gasolineras mexicanas el logotipo de Pemex y se verán hidrocarburos con los logotipos de Shell, Chevron, British Petroleum, etcétera. Y, además tendrán un letrero que dirá: “Aquí se vende gasolina importada de buena calidad, y se expende en litros completos. No como el de enfrente”. Ése es el panorama inminente.

La pregunta obligada es: ¿No se dijo que iban a llegar miles de capitales a través de la inversión extranjera? Desde la primera licitación hasta hoy las empresas ganadoras no han sacado un barril de petróleo. El terreno de las exportaciones es un problema

patológico. Se le exige al presidente de la República que Pemex no se reserve la explotación de petróleo como monopolio; y reclaman como necesario que las compañías petroleras compitan y vendan el petróleo mexicano en el extranjero. Y como resultado de esa competencia el precio promedio de exportación será muchísimo menor.

Las empresas no tienen interés por invertir en refinación y petroquímica, sino en aguas profundas, porque ahí sí se requiere tecnología muy complicada, y las inversiones para llegar hasta el lecho marino a los 3500 metros de profundidad y después perforar 5000 metros de profundidad para extraer el petróleo serán muy elevadas y costosas. También tienen interés en construir gaseoductos y poliductos, pero ante el supuesto de generar una energía limpia México está importando gas y dejando de consumir combustibles; por ello se ha encargado a la CFE construir los gaseoductos.

Las cadenas de distribución de minoristas representan otro problema, ya que el sindicato de Pemex

—no como sindicato de empresa, sino como sindicato de ramo— es el titular de la distribución de la gasolina y del diésel en México, ¿los distribuidores privados de petrolíferos contrataran personal del sindicato? En todo caso lo único que se busca salvaguardar son los IEPS, es decir, el impuesto sobre producción, exportación e importación de petróleo que garantice el ingreso gubernamental.

Para terminar este diálogo es imperativo destacar los graves errores que se han cometido en todo este proceso. Una acción por demás desacertada fue bloquear la consulta popular sobre un tema tan esencial. El gobierno mexicano se ostenta como democrático y ha creado mecanismos para promover la participación ciudadana; pero cuando se trata de preguntar a la gente si está de acuerdo en un asunto de tal trascendencia como la privatización del petróleo, manipula con la Suprema Corte la estratagema que la lleva a declarar que lo que está en juego no es propiamente su liberalización, sino defender el patrimonio nacional, para lo cual se considera esencial aumentar

los ingresos; y en tanto la Constitución establece que no podrán ser objeto de consulta popular los ingresos y gastos del Estado la sociedad quedó excluida de emitir su opinión. Otro atraco.

La economía mexicana tiende ahora a especializarse en la extracción de petróleo, abandonando la política de industrialización y sustituyéndola por una política claramente extractivista. Pero lo más grave es que la explotación petrolera se ha extranjerizado, dejando a la decisión de tribunales internacionales la solución de cualquier controversia o conflictos que pueda llegar a tener Pemex con las compañías.

Se ha renegado del carácter nacional de la empresa más grande del país, y esto es inconcebible. Se está cediendo ante las ambiciones externas a cambio de ningún provecho tangible para el país. Y lo más dramático es que se ha aniquilado y sepultado el acto de soberanía que nuestra historia reciente enaltece como el más importante de la vida nacional: la expropiación del petróleo.

A modo de conclusión

El futuro juzgará con severidad a los autores de esta desnacionalizadora decisión. Pero cabe preguntarse: ¿es irreversible tal decisión? Eso depende, sobre todo, de los ciudadanos mexicanos jóvenes. Habrá que esperar los resultados electorales, ya que si queremos más de lo mismo tendremos más de lo mismo. Esto es, esencialmente, el saldo de un proceso extremadamente complejo que debe valorarse.

Una de las experiencias recientes en este drama ha sido la sustracción que se le hizo a Pemex hace dos meses de 100 mil millones de pesos de su presupuesto para ingresarlos a las exiguas finanzas de la Secretaría

de Hacienda. Y esto generó un nuevo problema porque los acreedores de Pemex están tratando de llevar el asunto a los tribunales internacionales, lo que ha alarmado a Hacienda porque se va a perder el crédito nacional. Es una de las tantas contradicciones a las que el país ya se está enfrentando.

Los jóvenes son los dueños del destino nacional; y más pronto de lo que se imaginan tendrán la responsabilidad de tomar muchas de las decisiones que definirán el futuro de México. Conviene recordarles el principio fundamental de que amar entrañablemente a este país no es ningún pecado. Es, en todo caso, un acto de congruencia personal hacia aquéllos que en su momento entregaron la vida por defender nuestra soberanía.

Espero sinceramente que estas reflexiones contribuyan a despertar en nuestra juventud este sentimiento.

SEMBLANZA DEL AUTOR

Manuel Aguilera Gómez es investigador y académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, Licenciado en Economía y colaborador permanente de diarios periódicos y publicaciones especializadas. Fue director de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, investigador del Centro de Estudios Monetarios para Latinoamérica y presidente del Colegio Nacional de Economistas.

Su experiencia en el ramo de la economía nacional e internacional lo ha llevado a impartir conferencias magistrales en Instituciones de Educación Superior

en materia de economía, política e historia, con énfasis reciente sobre la Reforma Energética y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y al respecto ha publicado más de diez libros con distintas empresas editoriales.

En su desempeño como servidor público destacan sus funciones directivas al frente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y de las entidades paraestatales Instituto Mexicano del Café y Tabacos Mexicanos.

Fue senador de la República, diputado Federal, Asambleísta en la Legislatura del Distrito Federal, regente de la Ciudad de México y miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el que fue presidente en dos ocasiones de su Comité Directivo en el Distrito Federal.

La reforma energética.

Reflexiones críticas

se terminó de imprimir en agosto de 2016
en los talleres de Editorial Color, Naranjo núm. 96 bis,
Col. Sta. María la Rivera, Deleg. Cuauhtémoc, 06400 México, D.F.
Tipografía y formación: El Atril Tipográfico, S.A. de C.V.
La edición estuvo al cuidado de Jorge Barajas Palomo,
Secretario Técnico del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOVERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN